

RESUME

La mission a examiné les modalités de gestion et de contrôle essentiellement pour le FEDER, objectifs 1 et 2, en Allemagne, Autriche, Espagne, Italie et Royaume-Uni. Elle a réuni les informations nécessaires à partir d'entretiens menés à la Commission européenne (direction générale de la politique régionale) et, sur la base d'un questionnaire détaillé, dans les cinq Etats, à la fois dans les services centraux et dans au moins une région par Etat. Elle a également utilisé la documentation recueillie et notamment les descriptifs des systèmes de gestion et de contrôle.

Le présent rapport n'a pas vocation à dresser une liste des atouts et des défauts du système français. Il s'agit d'une étude comparative qui n'avait pas non plus pour objet de formuler des propositions précises mais de réunir des matériaux objectifs sur les dispositifs de gestion et de contrôle des fonds structurels mis en œuvre dans des pays à organisation très décentralisée ou fédérale.

Outre le présent rapport, les compte rendus des entretiens menés dans les Etats visités sont réunis dans un rapport annexe séparé ; ils sont ordonnés selon le questionnaire qui couvre l'ensemble des questions relatives à la gestion et au contrôle des fonds structurels.

La première partie du rapport présente notamment comment les programmes européens s'intègrent dans les organisations institutionnelles des Etats étudiés par la mission.

La deuxième partie traite des responsabilités de l'échelon national – ou central – en matière de gestion et de contrôle des programmes européens.

La troisième partie aborde plus avant les dispositions retenues pour gérer les programmes et les opérations qui sont subventionnées par des fonds structurels européens.

La quatrième partie évoque enfin les performances de ces systèmes et propose une « boîte à outils » des bonnes pratiques qu'elle a pu observer.

La mission a effectué un certain nombre de constats :

1. Alors que les règlements de l'Union européenne sont vécus un peu partout comme très contraignants, le principe de subsidiarité joue à plein et les systèmes mis en place sont extrêmement différents. **Cela veut dire que les Etats membres ont une large marge de manœuvre quant à l'organisation.** Il faut cependant ajouter que :
 - la Commission européenne se montre réticente à des modifications importantes, en cours de gestion, des systèmes mis en place et qu'elle a déjà audités ; **toute modification doit donc être pesée à l'aune de son efficacité pour l'accélération de l'exécution des programmes, dans le respect des règles fixées par la Commission ;**

- les **systèmes de gestion et de contrôle ont trouvé une certaine stabilité pour les programmes 2000-2006 dans les pays visités et aucun d'entre eux n'envisage des modifications substantielles** ; nul doute que, pour la plupart des interlocuteurs rencontrés, le souvenir des perturbations entraînées par la mise en œuvre de règles nouvelles en cours de gestion des programmes 1994-1999 a, à cet égard, un effet dissuasif.
2. **Pratiquement tous les Etats membres rencontrent des problèmes plus ou moins importants de consommation des crédits**, fondamentalement liés aux volumes financiers disponibles au regard des projets éligibles, en particulier en début de programme. **L'organisation, décentralisée ou non, n'est pas un critère déterminant à cet égard.**
 3. Les champs couverts par le FEDER sont très variés et relèvent de compétences assumées par diverses entités publiques. **La répartition *ex ante* des compétences entre ces entités est une clef majeure pour expliquer la répartition des responsabilités en matière de fonds structurels. Nulle part on a considéré la gestion des fonds structurels comme une compétence en soi devant être attribuée en bloc à telle ou telle de ces entités.**
 4. Les responsabilités de l'Etat (niveau central) sont d'ampleur variée mais partout **il conserve un rôle politique de coordination et d'impulsion¹** : relations avec la Commission européenne, surtout pour la négociation sur le zonage, moins sur le contenu des programmes et encore moins dans la gestion quotidienne ; coordination, mutualisation des expériences et expertise des questions complexes ; rôle financier (transit des fonds) ; action déterminante en matière de contrôle financier (contrôles par sondage et, en fin de programmes, déclarations de validité).

Le rôle de l'Etat va parfois au-delà notamment pour **gérer directement certains programmes transversaux ou sectoriels** ou qui interviennent dans le **champ de ses compétences** (sécurité en Italie, transports en Allemagne...) ou **pour préserver l'autonomie de collectivités locales infra régionales** (Espagne). En Autriche, la gestion financière des fonds structurels européens (caisse unique) est centralisée. En Italie et en Espagne, les cadres communautaires d'appui (objectif 1) constituent, pour l'Etat central, un outil important de coordination des contenus des programmes.

5. **Les modalités de gestion des programmes et des opérations cofinancées sont très variées.** Les autorités désignées comme autorité de gestion et autorité de paiement sont généralement des autorités politiques (collectivités publiques) plutôt que techniques. **Les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement sont exercées dans la même entité.** L'implication politique dans la gestion des programmes est d'intensité variable (forte au Pays de Galles, en Espagne et en Italie, beaucoup moins ailleurs). **L'autorité de paiement assume rarement elle-même la fonction de caissier.**

¹ En revanche, les services territoriaux de l'Etat central n'interviennent qu'en Angleterre et en France (il est vrai qu'ailleurs ils existent peu ou pas).

Mais **les fonctions sont souvent, au moins partiellement, déléguées à une entité, plus ou moins liée à l'autorité nominale.** Des missions liées à la **gestion du programme** sont généralement conservées au niveau de l'autorité nominale de gestion et de paiement : production d'orientations générales, sélection des opérations parfois, contrôles par sondage, certification des dépenses encourues à la Commission européenne. La **gestion des opérations** elles-mêmes est souvent confiée à un tiers de telle sorte que les élus interviennent peu dans la sélection individuelle des projets.

6. **La gestion des opérations mobilise de nombreux partenaires : la nécessité d'une expertise technique** sur les projets induit l'intervention d'agences (Allemagne, Autriche, Royaume-Uni, Italie pour certaines mesures) ou de services techniques (Espagne, Allemagne dans certains Länder, Angleterre, France) ; l'intervention **des collectivités infra-régionales** est plus marquée dans plusieurs pays visités qu'en France (programmes intégrés en Italie, partenariats locaux en Grande-Bretagne).
7. **Le système français**, identifiant clairement les responsables qui maîtrisent les différentes étapes de la "piste d'audit"² et pouvant s'appuyer sur un monitoring informatique intégré, **est relativement simple** par rapport à celui de certains pays fédéraux et décentralisés et jugé comme tel dans certains services de la Commission. Mais les procédures financières mises en œuvre sont complexes : par exemple, recherche par le maître d'ouvrage de contreparties publiques dont les critères ne sont souvent pas harmonisés avec ceux des programmes.
8. Si l'efficacité de la gestion des programmes est complexe à évaluer, des **difficultés communes ont été identifiées.** Il existe partout un problème des contreparties publiques des programmes européens qui a été résolu de manière plus ou moins satisfaisante selon les Etats. La lourdeur des procédures communautaires induit des attentes de simplification de la part de tous les interlocuteurs rencontrés (production à la Commission européenne d'informations nombreuses, complexité des exigences pour les porteurs de projet, réticence des porteurs de projet à faire acte de candidature en raison de l'incertitude pesant sur le bénéfice des subventions communautaires³, coûts bureaucratiques des contrôles successifs...). Des **causes de ralentissement dans la réalisation des programmes sont, bien qu'à des degrés divers, partagées par tous les Etats**, quelle que soit leur organisation institutionnelle : une assistance aux maîtres d'ouvrage souvent défailante ou insuffisante, un rythme aléatoire de déclarations des dépenses encourues par les maîtres d'ouvrage et la difficulté d'obtenir de leur part les pièces de dépense, dans certains pays, une insuffisance de projets par rapport au volume financier des crédits disponibles...

² La "piste d'audit", expression traduite de l'anglais "*audit trail*" est la chaîne des tâches et procédures de gestion des opérations, depuis l'appel à projet jusqu'à l'évaluation finale. Tous les maillons de cette chaîne doivent présenter des garanties suffisantes de fiabilité pour donner à la Commission une "assurance raisonnable" de gestion satisfaisante et respectant les règles européennes.

³ Un maître d'ouvrage bénéficiant d'une subvention en début de programme peut faire l'objet de contrôle susceptible d'entraîner un reversement pendant 10 ans.

9. La mission a tenté d'identifier des facteurs d'efficacité :

- une **organisation claire de mise en œuvre à trois niveaux** pour éviter la répétition des coûts administratifs : un niveau national stratégique de coordination (orientations en matière de gestion et de contrôle financier, déclarations de validité) ; un niveau politique de gestion du programme (autorité de gestion / autorité de paiement), généralement régional, où sont réalisés les contrôles par sondage ; un niveau technique de gestion des opérations, local ou sectoriel en fonction des domaines de compétence ;
- un **instrument fort de coordination par le niveau central** (Autriche) qui joue tant en interne que vis-à-vis de la Commission européenne ;
- un **système informatique national de gestion et de suivi des programmes et des opérations** (France, Espagne, Autriche) ;
- un traitement des fonds dans les procédures publiques nationales comptables et budgétaires le plus simple et le plus rapide possible (Autriche) ;
- une **mutualisation des contreparties nationales et des fonds structurels (Italie) ou une répartition stricte des compétences (Espagne)** ou des critères harmonisés d'intervention sur la base d'un dossier unique fourni par le maître d'ouvrage ;
- une **assistance aux porteurs de projet sur une base technique** (agences ou services spécialisés...) et non généraliste ;
- des engagements publics sur les délais de sélection et de paiement ;
- un **contrôle de service fait par les gestionnaires** (Allemagne, Autriche, France) et non par des entités extérieures (Royaume-Uni) ;
- une **remontée régulière d'informations des porteurs de projet sur les dépenses** (trimestrielle) ;
- une **responsabilité financière en cascade explicitement prévue (entre collectivités publiques et par rapport aux bénéficiaires des subventions)** ;
- des moyens humains adaptés.

Les principales caractéristiques des systèmes de gestion étudiés sont synthétisés dans le tableau ci après.

**Tableau de synthèse des systèmes de gestion
Programmes Objectifs 1 et 2 - FEDER**

	Allemagne	Autriche	Espagne	France	Italie	Royaume-Uni
Existence de programmes européens plurirégionaux	Un programme national "Transports" objectif 1	Pas de programme national	Un cadre communautaire d'appui (objectif 1) 11 programmes opérationnels plurirégionaux (objectif 1)	2 programmes nationaux d'assistance technique (objectifs 1 et 2) Un programme national informatique	Un cadre communautaire d'appui (objectif 1) 7 programmes opérationnels nationaux (objectif 1)	Pas de programme national
Préparation du zonage (objectif 2) et des documents de programmation (DOCUP et PO)	Responsabilité première des Länder	Large concertation entre les Länder et l'Etat central, au sein d'un organisme permanent, l'ÖROK	Responsabilité première des communautés autonomes (zonages objectif 2) et co-responsabilité pour l'élaboration des PO et des DOCUP entre l'Etat central et les communautés autonomes	Responsabilité première des préfets de région en liaison étroite avec les partenaires locaux (conférence régionale d'aménagement du territoire) et avec la DATAR	Responsabilité première des régions, coordination entre les régions au sein de la conférence des présidents de région, puis conférence Etat-région	Responsabilité première des gestionnaires locaux (large partenariat) Etat central arrête les zonages et apporte une assistance sur la formulation des DOCUP (partie "mise en œuvre" notamment)
Autorité de gestion et autorité de paiement désignées dans les PO/DOCUP	<i>Autorités de gestion et de paiement :</i> - Land pour les DOCUP régionaux - Ministère fédéral des transports pour le programme national	<i>Autorité de gestion :</i> Land qui délègue partiellement ses fonctions à des agences spécialisées par mesure <i>Autorité de paiement :</i> Land en relation étroite avec la Chancellerie fédérale	<i>Autorité de gestion :</i> Ministère des finances espagnol pour les programmes régionaux <i>Autorité de paiement :</i> Ministère des finances espagnol	<i>Autorité de gestion :</i> - DATAR et ministère de l'outre-mer pour les programmes nationaux - Préfets de région et, pour l'Alsace, Conseil régional, pour les programmes régionaux <i>Autorité de paiement :</i> - direction générale de la comptabilité publique (DGCP) pour les programmes nationaux - Préfets de région et, pour l'Alsace, Conseil régional, pour les programmes régionaux	<i>Autorité de gestion :</i> - administrations centrales pour les programmes nationaux - juntas régionales pour les programmes régionaux <i>Autorité de paiement :</i> - administrations centrales pour les programmes nationaux - juntas régionales pour les programmes régionaux (une autorité par fonds)	<i>Autorité de gestion :</i> - gouvernements régionaux pour les programmes en Ecosse, Pays de Galles et Ulster - administrations centrales pour les programmes en Angleterre (Office of Deputy Prime Minister - ODPM pour le FEDER) <i>Autorité de paiement :</i> - gouvernements régionaux pour les programmes en Ecosse, Pays de Galles et Ulster - administrations centrales pour les programmes en Angleterre (ODPM pour le FEDER)
Instruction des demandes	Instituts spécialisés par mesure ou groupe de mesures (i.e. agences), banques, services techniques du Land	Agences techniques (<i>Förderstelle</i>)	Sous la responsabilité des services de l'Etat (administrations centrales), pour les mesures bénéficiant à l'Etat, aux collectivités locales infrarégionales (en particulier pour le programme opérationnel local) et aux établissements publics ou services techniques des communautés autonomes en fonction de leurs compétences respectives	Services centraux pour les programmes nationaux Services déconcentrés de l'Etat ou organismes intermédiaires (en cas de subventions globales), services du conseil régional en Alsace (sauf pour les aides aux entreprises gérés par la DRIRE)	<i>En fonction du type d'opération :</i> - sociétés financières régionales (aides aux entreprises) - junta régionale (opérations publiques) - partenariat local (programmes intégrés territoriaux) - administrations gestionnaires pour les programmes nationaux	Deux niveaux d'instruction : - partenariats locaux, - gestionnaires des programmes (agence Welsh European Funding Office au Pays de Galles, Government Offices en Angleterre)

**Tableau de synthèse des systèmes de gestion
Programmes Objectifs 1 et 2 - FEDER**

	Allemagne	Autriche	Espagne	France	Italie	Royaume-Uni
Sélection des projets	Autorité du Land (directeur général) ou commission de sélection après avis des services techniques du Land	Agences techniques (<i>Förderstelle</i>)	Services de l'Etat (administrations centrales) ou communautés autonomes en fonction de leurs compétences respectives	Comité de programmation national pour les programmes nationaux Comité de programmation co-présidé en région par le préfet et le président du conseil régional (secrétariat assuré par le SGAR) ou organismes intermédiaires (en cas de subventions globales) Comité de programmation présidé par le président du conseil régional en Alsace	<i>En fonction du type d'opération :</i> - comité technique d'évaluation (aides aux entreprises) - junta régionale (opérations publiques) - partenariat local (programmes intégrés territoriaux) qui peut aussi assurer une préselection - administrations gestionnaires pour les programmes nationaux	Welsh European Funding Office au Pays de Galles et Government Offices en Angleterre (en liaison avec un comité de programmation pour ce dernier cas)
Contrôle du service fait	Organisme qui a instruit la demande, en liaison avec les services techniques du Land	Agences techniques (<i>Förderstelle</i>)	Sous la responsabilité des services de l'Etat (administrations centrales), pour les mesures bénéficiant à l'Etat, aux collectivités locales infrarégionales (en particulier pour le programme opérationnel local) et aux établissements publics ou services techniques des communautés autonomes en fonction de leurs compétences respectives	Services centraux pour les programmes nationaux Services déconcentrés de l'Etat, supervisés par le SGAR, ou organismes intermédiaires (en cas de subventions globales) Services du conseil régional en Alsace (sauf pour les aides aux entreprises gérés par la DRIRE)	En général, organisme qui a instruit la demande	Contrôle confié par le porteur de projet à son auditeur externe (cabinet d'expertise comptable, Audit Commission, National Audit Office)
Décision de payer la subvention	Organisme qui a instruit la demande, en liaison avec les services techniques du Land	Agences techniques (<i>Förderstelle</i>)	Services de l'Etat (administrations centrales), pour les mesures bénéficiant à l'Etat, aux collectivités locales infrarégionales et aux établissements publics, ou communautés autonomes en fonction de leurs compétences respectives	Services centraux pour les programmes nationaux Préfet de région ou de département (ordonnateur) ou organismes intermédiaires (en cas de subventions globales) Services du conseil régional en Alsace (sauf pour les aides aux entreprises gérés par la DRIRE)	En général, organisme qui a instruit la demande	Welsh European Funding Office au Pays de Galles et Government Offices en Angleterre
Contrôles par sondage (5 %)	Service créé spécialement pour ce faire dans chaque Land (éventuellement sous-traité)	Service central au sein de la Chancellerie fédérale	Inspections générales des communautés autonomes et inspection générale de l'administration de l'Etat pour les mesures gérées par l'Etat et qui coordonne les contrôles de deuxième niveau	Services centraux pour les programmes nationaux Cellule de contrôle au sein du SGAR A déterminer par le conseil régional en Alsace	Services distincts (départements d'audit interne, organismes extérieurs), supervisés par l'inspection générale pour les rapports financiers avec l'Union Européenne (IGRUE) du ministère du Trésor	Unité d'audit des Government Offices (Angleterre) et unité de paiement du Welsh European Funding Office (Pays de Galles)

**Tableau de synthèse des systèmes de gestion
Programmes Objectifs 1 et 2 - FEDER**

	Allemagne	Autriche	Espagne	France	Italie	Royaume-Uni
Délivrance des déclarations de validité	Service du Land qui réalise les contrôles par sondage	Service central au sein de la Chancellerie fédérale qui réalise les contrôles par sondage	Inspection générale de l'administration de l'Etat avec l'appui des inspections générales des communautés autonomes qui établissent des déclarations de validité pour les mesures gérées par les communautés autonomes	Structure centrale interministérielle (Commission interministérielle de coordination des contrôles composée de quatre inspecteurs généraux et de deux personnalités qualifiées et s'appuyant sur les inspections générales)	Ministère du Trésor (inspection générale pour les rapports financiers avec l'Union Européenne - IGRUE)	Ministère chef de file des fonds pour l'Angleterre (unité d'audit interne) et unité d'audit interne de l'assemblée nationale du Pays de Galles, dans le cadre d'orientations générales données par le Trésor britannique (méthodologie)
Contreparties nationales	Contreparties du Bund versées aux Länder qui les reversent, avec les contreparties régionales, aux instituts gestionnaires	Agences techniques (<i>Förderstelle</i>) qui gèrent l'ensemble des contreparties, y compris les décisions d'engagement des contreparties nationales	Peu de cofinancements multiples pour une même opération en raison de la répartition stricte des compétences entre Etat et communautés autonomes	Pas de dispositifs particuliers (financement alternatif dans certains cas)	Fonds de rotation géré par le ministère du Trésor (IGRUE)	Pas de dispositifs particuliers (création de "matching funds pots" dans le budget de l'assemblée nationale du Pays de Galles)
Responsabilité financière de l'autorité de gestion ou de l'organisme intermédiaire	Pas de dispositif juridique national mais recours de l'Etat contre le Land, autorité de gestion du programme	Accord entre l'Etat central et les Länder, de force équivalente à une loi	Loi de 1999 qui détermine les responsabilités respectives des administrations centrales et des régions	Pas de dispositif national à ce jour mais les conventions de délégation le prévoient	Pas de dispositif juridique national mais recours de l'Etat contre la région gestionnaire	Responsabilité financière de l'assemblée nationale du Pays de Galles prévue dans la loi de dévolution et dans le décret transférant la gestion des programmes européens

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
I. LA GESTION DES PROGRAMMES EUROPEENS COUVRE DES DOMAINES TRES VARIES ET S'ORGANISE SELON LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES INSTITUTIONS PUBLIQUES.....	4
A. LES PROGRAMMES EUROPEENS RECOUVRENT PLUSIEURS DOMAINES D'INTERVENTION	4
1. <i>Les objectifs prioritaires 1 et 2.....</i>	4
a) Des objectifs de développement économique.....	4
b) Des zones géographiques d'intervention.....	5
c) La répartition du FEDER entre les Etats membres.....	6
2. <i>Les objectifs prioritaires sont traduits dans des documents d'intervention.....</i>	8
a) Cadre communautaire d'appui, programme opérationnel, document unique de programmation	8
b) Des champs d'intervention multiples	9
B. LA REPARTITION DES RESPONSABILITES EN MATIERE DE FONDS STRUCTURELS EST FONCTION DES COMPETENCES DES INSTITUTIONS PUBLIQUES.....	10
II. LES RESPONSABILITES DE L'ETAT CENTRAL SONT D'AMPLEUR VARIEE	13
A. UNE COORDINATION PLUS OU MOINS AFFIRMEE DES PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT REGIONAL	13
1. <i>Le principe de subsidiarité et le rôle assigné aux Etats membres</i>	13
2. <i>Les responsabilités particulières de l'Etat membre en matière de contrôle financier.....</i>	15
B. UN ROLE QUI EXCEDE PARFOIS LA REPARTITION DES COMPETENCES DANS UN SYSTEME INSTITUTIONNEL FEDERAL OU DECENTRALISE.....	17
1. <i>L'intervention de l'Etat dans des domaines de compétences partagées avec les autres collectivités publiques.....</i>	17
2. <i>Le traitement du problème spécifique des contreparties publiques.....</i>	18
III. DES MODALITES DE GESTION DES OPERATIONS COFINANCEES TRES VARIEES	21
A. LA DISTINCTION FORMELLE DE L'AUTORITE DE GESTION ET DE L'AUTORITE DE PAIEMENT.....	21
1. <i>La séparation de l'autorité de gestion et de l'autorité de paiement</i>	21
2. <i>Les fonctions ne sont pas toutes réellement exercées au niveau nominal.....</i>	23
B. UNE GESTION DES OPERATIONS QUI MOBILISE DE NOMBREUX PARTENAIRES.....	24
1. <i>La nécessité d'une expertise technique sur les projets</i>	24

2.	<i>La présence des collectivités infra-régionales.....</i>	25
IV.	UNE EFFICACITE DES PROGRAMMES DELICATE A EVALUER.....	27
A.	DES DIFFICULTES COMMUNES	28
1.	<i>La lourdeur des exigences communautaires.....</i>	28
2.	<i>Des causes de ralentissement dans la réalisation des programmes partagées par tous les Etats</i>	29
B.	LES BONNES PRATIQUES	30
1.	<i>Une organisation de mise en œuvre à trois niveaux pour éviter la répétition des coûts administratifs ..</i>	30
a)	Les trois niveaux d'intervention.....	31
b)	Les bonnes pratiques s'agissant de l'organisation.....	32
2.	<i>Les points principaux de la piste d'audit.....</i>	35
	CONCLUSION	39

INTRODUCTION

Par lettre du 18 juillet 2002¹, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et le ministre délégué aux libertés locales ont confié à l'inspection générale de l'administration la réalisation d'une étude comparative sur les systèmes de gestion et de contrôle du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), en particulier dans des Etats de l'Union européenne ayant décentralisé tout ou partie de la gestion de ce fonds à des collectivités locales. La lettre de mission invitait l'inspection générale de l'administration à analyser, dans ces Etats, l'ensemble des systèmes de gestion et de contrôle des fonds structurels européens, depuis la définition des cadres d'intervention de ces fonds jusqu'à l'achèvement des formes d'intervention et à la reddition des comptes à la Commission européenne.

Les analyses ont porté principalement sur le FEDER, à l'exclusion des autres fonds structurels (Fonds Social Européen – FSE, Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole section orientation – FEOGA-O, Instrument Financier d'Orientation de la Pêche – IFOP) et du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole section garantie – FEOGA-G, dont les crédits sont désormais mobilisés dans certains programmes communautaires (programme d'initiative communautaire LEADER +). Parmi les différents programmes européens, la mission a concentré ses investigations sur les programmes objectif 1 et objectif 2 qui mobilisent les volumes financiers les plus importants.

La mission a mené deux séries d'entretiens en juillet et en août derniers à la direction générale de la politique régionale de la Commission européenne. A cette occasion, la mission a rencontré des responsables des unités géographiques dont relèvent les pays sélectionnés ainsi qu'un membre de l'unité audit de cette direction générale.

A l'issue de ces entretiens, la mission a élaboré un questionnaire² qui a servi de trame aux comptes rendus de déplacement dans les cinq Etats membres que la mission a étudié : Allemagne, Autriche, Espagne, Italie, Royaume-Uni³. Pour construire le programme d'entretiens dans chaque Etat membre, la mission s'est appuyée sur les ambassades de France, en particulier sur les missions économiques et financières, qui lui ont été d'une assistance précieuse. Chaque déplacement comportait des entretiens avec les administrations centrales et une étude plus approfondie d'un ou de plusieurs programmes communautaires gérés par une collectivité décentralisée⁴.

¹ Annexe n°1 – Lettre de mission.

² Annexe n°2 – Questionnaire.

³ Ces comptes rendus sont rassemblés dans un volume distinct du présent rapport, volume auquel est joint un descriptif du système français.

⁴ Annexe n°3 – Liste des personnes rencontrées.

La présente mission s'insère dans un environnement en pleine évolution. L'actuelle génération de programmes européens, qui court sur sept années (2000-2006), est couramment perçue comme plus compliquée à mettre en œuvre que les programmes précédents. La réglementation communautaire, en particulier le règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels, énonce des contraintes nouvelles pour les gestionnaires. Elle est ainsi plus exigeante sur la séparation des fonctions dans la mise en œuvre des programmes européens (distinction de l'autorité de gestion et de l'autorité de paiement), sur le rythme de réalisation de ces derniers (notion de dégagement d'office) ou encore en matière de corrections financières susceptibles d'être décidées par la Commission européenne. Consciente des difficultés éprouvées par les Etats membres pour assumer certaines contraintes, perçues comme excessives, posées par la réglementation communautaire, la Commission a évoqué le 7 octobre dernier des mesures de simplification, en cours de discussion au moment de la rédaction du présent rapport.

Si les dispositions communautaires paraissent relativement exigeantes au risque de freiner la réalisation rapide des programmes européens, il est frappant de constater que les systèmes de gestion et de contrôle de ces programmes diffèrent sensiblement d'un Etat membre à l'autre. Ce paradoxe – entre la précision jugée excessive de la réglementation communautaire et la diversité des systèmes nationaux – souligne le fait que le principe de subsidiarité conserve sans conteste sa pertinence⁵. A ce titre, des mesures de simplification (création de fonds de concours locaux, externalisation de certaines fonctions, harmonisation des conditions de cofinancement par l'Etat avec les règles d'éligibilité temporelle des dépenses applicables aux subventions communautaires, mise en place au plan national d'un dossier type simplifié de demande de subvention ...) ont été annoncées par le Gouvernement français le 31 juillet dernier. L'expérimentation du transfert de la gestion et du contrôle des fonds structurels européens (programme Objectif 2) à une région, l'Alsace, a été engagée. Le mouvement actuel de décentralisation pourrait étendre une telle faculté.

A cet égard, la mission se doit de souligner que tout changement doit être pesé à l'aune de son impact en termes de simplification, d'efficacité dans la mise en œuvre des fonds et de respect des règles, notamment en matière de contrôles et de séparation des fonctions, faute de quoi il serait vain d'attendre, au moment des échéances du dégagement d'office ou de la clôture des programmes, une compréhension de la Commission européenne à l'égard d'éventuels dysfonctionnements liés à des modalités nouvelles de gestion. Même si le principe de subsidiarité joue effectivement, la Commission, qui reste, *in fine*, responsable de la gestion des fonds, a en effet mis en garde les Etats membres en formulant, à l'occasion de la réunion des ministres du 7 octobre dernier déjà évoquée, ses réticences à l'égard de modifications profondes des systèmes de gestion et de contrôle des programmes européens⁶.

⁵ Le troisième alinéa de l'article 8 du règlement (CE) n°1260/1999 précité l'expose clairement : « *En application du principe de subsidiarité, la mise en œuvre des interventions relève de la responsabilité des États membres au niveau territorial approprié en fonction de la situation spécifique de chaque État membre, sans préjudice des compétences de la Commission, en particulier en matière d'exécution du budget général des Communautés européennes* ».

⁶ Cf. note de la Commission européenne en vue de la réunion des ministres du 7 octobre 2002, page 5 : "*Il serait maladroit de procéder à une refonte des systèmes déjà mis en place par les gestionnaires eux-mêmes et, dès lors d'aller à l'encontre de l'exercice de simplification*". Il faut d'ailleurs préciser que les systèmes mis en place dans les différents Etats membres pour la gestion des programmes 2000-2006 ont été audités par les services de la Commission.

Le présent rapport n'a pas vocation à dresser la liste des atouts et défauts du système de gestion et de contrôle des programmes européens en France. Il s'agit d'une étude comparative portant exclusivement sur des pays dont l'organisation est soit fortement décentralisée, soit fédérale. Les exemples donnés par la mission ne sauraient représenter l'intégralité des conditions d'organisation des systèmes de gestion et de contrôle dans les Etats étudiés : dès lors que la gestion des programmes est décentralisée, les systèmes sont hétérogènes d'une région à l'autre. Or la mission n'a étudié qu'un à deux programmes européens par Etat.

La première partie du rapport présente ce que sont les programmes européens selon la réglementation communautaire et comment ils s'intègrent dans les organisations institutionnelles des Etats étudiés par la mission.

La deuxième partie traite des responsabilités de l'échelon national – ou central – en matière de gestion et de contrôle des programmes européens.

La troisième partie aborde plus avant les dispositions retenues pour gérer les programmes et les opérations qui sont subventionnées par des fonds structurels européens.

La quatrième partie évoque les performances de ces systèmes et présente une synthèse des bonnes pratiques qu'elle a pu observer.

I. LA GESTION DES PROGRAMMES EUROPEENS COUVRE DES DOMAINES TRES VARIÉS ET S'ORGANISE SELON LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES INSTITUTIONS PUBLIQUES

Les programmes européens peuvent subventionner des opérations de natures très diverses, bien qu'ils relèvent d'objectifs prioritaires en nombre réduit : les fonds structurels européens constituent un levier important du développement économique et social ainsi que de l'aménagement du territoire. L'enveloppe communautaire affectée à la France pour la période 1994-1999 s'est ainsi élevée à plus de 100 milliards de francs. Pour la période 2000-2006, les montants concernés sont du même ordre de grandeur, soit 14,6 Md€ hors programmes d'initiative communautaire (A).

Le champ d'intervention des fonds structurels est vaste, en particulier s'agissant du FEDER. Aussi les subventions versées dans ce cadre relèvent-elles généralement de la compétence de plusieurs collectivités publiques, y compris de l'Etat. Le schéma institutionnel de répartition des compétences à l'intérieur des Etats membres visités par la mission permet de mieux appréhender l'exercice des responsabilités spécifiques en matière de fonds structurels : en d'autres termes, les fonds structurels ne sont pas une compétence à proprement parler mais des outils financiers parmi d'autres (B).

A. LES PROGRAMMES EUROPEENS RECOUVRENT PLUSIEURS DOMAINES D'INTERVENTION

1. Les objectifs prioritaires 1 et 2

Les programmes européens qui permettent de subventionner des opérations au moyen des fonds structurels européens participent de trois objectifs prioritaires dont les deux premiers ne peuvent être mis en œuvre que dans certaines zones. Le troisième objectif, qui est cofinancé par le FSE, n'est pas abordé dans le présent rapport. Les principes de mise en œuvre des fonds structurels sont présentés dans le document de la Commission européenne, « *Bien gérer les fonds structurels : un enjeu pour le développement de l'Union* », joint en annexe du présent rapport.

a) Des objectifs de développement économique

Les fonds structurels européens (FEDER, FSE, FEOGA-O, IFOP) servent à financer des opérations qui s'intègrent dans des objectifs de développement économique définis de façon large : promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement (objectif 1) et soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle (objectif 2).

Le FEDER intervient dans le cadre de l'objectif 1 – conjointement avec les autres fonds structurels – et l'objectif 2 – conjointement avec les autres fonds structurels et le FEOGA-G. Il est également utilisé pour des programmes d'initiative communautaire (INTERREG, URBAN). L'objectif 1 mobilise la majorité du volume des fonds structurels, soit 69,7 % du total sur la période 2000-2006 pour l'ensemble de l'Union européenne (135,9 Mds €). L'objectif 2 en représente 11,5 % (22,5 Mds €).

b) Des zones géographiques d'intervention

Selon la réglementation actuelle, les objectifs prioritaires ne sont applicables que dans certaines régions données. Cela signifie que seules les opérations qui sont réalisées dans la zone concernée peuvent bénéficier de subventions communautaires. On parle alors d'« *éligibilité géographique* » des opérations. Les marges de manœuvre des Etats membres pour procéder à leur propre cartographie des aides communautaires diffèrent selon l'objectif prioritaire concerné.

Pour l'objectif 1, seules sont éligibles les régions (au sens statistique européen des « NUTS II »⁷) dont le PIB par habitant, calculé à partir des données communautaires des trois dernières années disponibles au 26 mars 1999, est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Les zones éligibles au titre de l'objectif 1 sont donc retenues de manière assez automatique par la Commission qui doit faire une application stricte de ces critères.

Pour la France, seuls les départements d'outre-mer, dits régions ultrapériphériques, sont éligibles à l'objectif 1 pour la période 2000-2006. Les zones métropolitaines anciennement éligibles (Corse et Hainaut) bénéficient d'un mécanisme progressif de sortie de dispositif, dit « soutien transitoire » ou « *phasing-out* ».

Il convient de noter que le Pays de Galles n'était pas éligible au titre de l'objectif 1 pour la génération précédente de programmes européens (1994-1999) alors qu'il l'est désormais. Les interlocuteurs gallois de la mission ont expliqué que l'éligibilité au titre de l'objectif 1 avait fait l'objet d'une forte initiative politique dans la deuxième moitié des années 1990. Une refonte des circonscriptions administratives avait alors été conduite par le Gouvernement britannique qui a permis de justifier de l'éligibilité au regard du critère de PIB par habitant.

Pour l'objectif 2, les critères sont plus nombreux et offrent une plus grande latitude aux Etats membres pour définir les zones éligibles aux aides communautaires. Les zones qui peuvent être couvertes par l'objectif 2 sont, selon l'article 4 du règlement (CE) n°1260/1999, « *les zones en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services, les zones rurales en déclin, les zones urbaines en difficulté et les zones en crise dépendant de la pêche* ». Un plafond de population couverte par l'objectif 2 est défini dans le règlement (CE) n°1260/1999, soit 18 % de la population totale de l'Union européenne. Ce plafond a été décliné par Etat membre par la Commission européenne.

Dans les pays étudiés par la mission, **l'élaboration du zonage de l'objectif 2 repose principalement sur les échelons décentralisés** (Länder, communautés autonomes, régions). Ceux-ci préparent la cartographie des zones éligibles en concertation avec les partenaires socio-économiques et les autres collectivités locales ; les élus locaux sont fortement impliqués dans cette phase, plus qu'ils ne le sont dans la sélection des opérations. L'Etat central se limite en règle générale à poser le cadre de préparation des zonages (diffusion de critères...), à assurer un minimum de cohérence des propositions et à les transmettre à la Commission européenne.

⁷ NUTS : nomenclature des unités territoriales statistiques, créée par l'Office européen des statistiques Eurostat.

c) La répartition du FEDER entre les Etats membres

Les tableaux ci-après ont été établis par la Commission européenne ; ils donnent un ordre de grandeur des montants de FEDER attribués aux différents Etats membres. Ces derniers sont classés en fonction du pourcentage de réalisation des programmes à la date du 11 septembre 2002. Le tableau ne prend pas en compte les disparités à l'intérieur d'un Etat membre entre programmes d'un même objectif.

Il ressort de ces tableaux que la France, tant pour l'objectif 1 que pour l'objectif 2, se situe en dessous de la moyenne communautaire pour la réalisation des programmes. Deux des Etats visités par la mission (Espagne et Autriche) ont une situation favorable, deux autres ont un niveau de consommation proche de celui de la France, légèrement supérieur (Italie) ou inférieur (Royaume Uni), l'Allemagne étant dans une position intermédiaire.

Selon des informations orales fournies par les services de la Commission, lors d'une réunion tenue à Paris le 5 novembre 2002, il semble cependant que le volume des paiements acceptés par la Commission européenne pour la France se soit très sensiblement accru pour les objectifs 1 et 2 entre la mi-septembre et le début novembre (ils auraient quasiment doublé), ce qui conduit à **relativiser les conclusions qui pourraient être tirées des tableaux comparatifs ci-après, qui relatent la situation des différents Etats membres à la mi-septembre 2002.**

Rythme de réalisation des programmes (Objectif 1 – 2000-2006)

Etat membre	Montant total de FEDER 2000-2006	Engagements communautaires (1)	Paiements FEDER acceptés par la Commission (2)	Pourcentage de réalisation (3)
Autriche	173 816	75 042	37 762	50,3 %
Grèce	14 608 000	4 535 932	2 054 126	45,3 %
Espagne	24 178 700	10 894 934	4 782 167	43,9 %
Suède	465 739	199 826	85 600	42,8 %
Portugal	12 428 157	6 130 547	2 512 500	41,0 %
Allemagne	11 295 539	4 921 117	1 962 062	39,9 %
Finlande	471 034	216 624	82 495	38,1 %
Belgique	409 789	222 072	57 089	25,7 %
Irlande	1 863 124	1 131 688	284 193	25,1 %
Italie	14 276 534	6 684 391	1 401 919	21,0 %
France	2 292 647	956 151	183 629	19,2 %
Royaume-Uni	3 780 467	1 810 541	328 967	18,2 %
Pays-Bas	76 660	47 200	5 734	12,1 %
Total	86 320 206	37 826 065	13 778 243	36,4 %

Source : Commission européenne / Chiffres pour le FEDER au 11 septembre 2002 en milliers d'euros

(1) Engagements communautaires pour les années 2000, 2001 et 2002.

(2) Paiements FEDER acceptés par la Commission (avance de 7 % incluse).

(3) Rapport entre le montant des paiements FEDER acceptés par la Commission et les engagements communautaires.

Rythme de réalisation des programmes (Objectif 2 – 2000-2006)

Etat membre	Montant total de FEDER 2000-2006	Engagements communautaires (1)	Paiements FEDER acceptés par la Commission (2)	Pourcentage de réalisation (3)
Espagne	2 412 049	1 066 677	462 903	43,4 %
Finlande	396 831	179 636	64 140	35,7 %
Autriche	674 093	320 072	103 226	32,2 %
Suède	373 301	176 347	52 359	29,7 %
Allemagne	3 137 783	1 345 384	368 435	27,4 %
Danemark	134 146	66 292	17 613	26,6 %
Luxembourg	41 000	13 450	2 870	21,3 %
Pays-Bas	823 000	308 470	65 242	21,1 %
Italie	2 608 000	903 100	182 560	20,2 %
France	5 380 045	2 486 571	476 765	19,2 %
Belgique	397 452	149 048	27 822	18,7 %
Royaume-Uni	4 324 648	2 075 405	304 623	14,7 %
Total	20 702 348	9 090 452	2 128 558	23,4 %

Source : Commission européenne / Chiffres pour le FEDER au 11 septembre 2002 en milliers d'euros

(1) Engagements communautaires pour les années 2000, 2001 et 2002.

(2) Paiements FEDER acceptés par la Commission (avance de 7 % incluse).

(3) Rapport entre le montant des paiements FEDER acceptés par la Commission et les engagements communautaires.

Dans le cadre de la nouvelle réglementation communautaire, **le rythme de réalisation des programmes, singulièrement la remontée rapide des dépenses devant être déclarées à la Commission européenne, est un enjeu crucial. Avant même de pouvoir envisager de bénéficier de la réserve de performance⁸, il convient d'avoir une garantie raisonnable de consommer les crédits communautaires qui ont été engagés sur une base annuelle par la Commission européenne. Il s'agit de prévenir le risque de « dégage ment d'office » qui n'existait pas pour la précédente génération de programmes (1994-1999)⁹.**

⁸ Selon le premier alinéa de l'article 44 du règlement (CE) n° 1260/1999 précité, « chaque État membre, en concertation étroite avec la Commission, apprécie au titre de chaque objectif et au plus tard le 31 décembre 2003, la performance de chacun de ses programmes opérationnels ou de ses documents uniques de programmation à partir d'un nombre réduit d'indicateurs de suivi reflétant l'efficacité, la gestion et l'exécution financière et mesurant les résultats à mi-parcours par rapport à leurs objectifs spécifiques initiaux ».

⁹ L'absence de cette règle rigoureuse explique partiellement le fait que de nombreuses opérations ont été programmées, en France comme dans d'autres Etats membres, en toute fin de période pour cette génération 1994-1999 de programmes.

Le deuxième alinéa de l'article 31 du règlement (CE) n°1260/1999 définit le dégageement d'office de la manière suivante :

« Les engagements pour les interventions d'une durée égale ou supérieure à deux ans sont, en règle générale, effectués par tranches annuelles. La première tranche est engagée lorsque la décision approuvant l'intervention est établie par la Commission. L'engagement des tranches ultérieures s'effectue, en règle générale, le 30 avril de chaque année.

La part d'un engagement qui n'a pas été réglée par l'acompte ou pour laquelle aucune demande de paiement recevable [...] 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 [...], est dérogée d'office par la Commission ; la participation des Fonds à cette intervention en est réduite d'autant. ».

2. Les objectifs prioritaires sont traduits dans des documents d'intervention

Les opérations qui sont réalisées dans des zones éligibles aux objectifs prioritaires doivent, pour pouvoir bénéficier de subventions européennes, correspondre à des mesures spécifiques d'aides. Ces mesures sont décrites dans des documents d'intervention, préparés dans les Etats membres et approuvés par la Commission européenne.

a) Cadre communautaire d'appui, programme opérationnel, document unique de programmation

Les outils de mise en œuvre des fonds structurels relèvent de deux catégories, les programmes opérationnels (PO) et les documents uniques de programmation (DOCUP). Le programme opérationnel est la déclinaison d'un cadre communautaire d'appui (CCA) : il existe par exemple des cadres communautaires d'appui nationaux pour l'objectif 1 en Espagne et en Italie. Selon la réglementation communautaire, PO et DOCUP sont généralement définis à l'échelle d'une région. Il existe cependant des PO et des DOCUP transversaux, portant sur plusieurs régions éligibles.

CCA, PO et DOCUP sont élaborés dans les Etats membres, le plus souvent sous la responsabilité des autorités de gestion pressenties des programmes. L'article 8 du règlement (CE) n°1260/1999 insiste sur la nécessité d'associer à la rédaction de ces documents des représentants de la société civile dans le cadre d'une concertation étroite ("*partenariat*").

Les PO et les DOCUP comportent, selon la réglementation communautaire, un diagnostic sur la zone concernée qui débouche sur une stratégie d'action. Cette stratégie est déclinée en plusieurs axes prioritaires d'interventions qui sont eux-mêmes déclinés dans des mesures et sous-mesures. Une partie de ces documents est consacrée à la description du système de gestion et de contrôle du programme concerné. Ils sont normalement définis pour une durée de sept ans (2000-2006) mais leur contenu peut être révisé en cours de période¹⁰.

¹⁰ Selon le règlement (CE) n° 1260/1999, la révision intervient de droit à l'issue de l'évaluation à mi-parcours (article 14).

CCA, PO et DOCUP comportent également des tableaux de financement qui décrivent les crédits mobilisés pour les différents axes et mesures en fonction de leur origine : crédits communautaires, crédits publics nationaux, autres crédits publics (collectivités locales...), cofinancements privés.

b) Des champs d'intervention multiples

Pour réaliser les objectifs prioritaires précités, les documents de programmation, PO et DOCUP, comportent un nombre important de mesures qui définissent les critères d'accessibilité aux subventions communautaires. Ces critères peuvent être plus ou moins détaillés : ils peuvent ouvrir le bénéfice des subventions à certaines catégories d'acteurs (collectivités locales, associations, PME...), poser des taux plafonds de subventions communautaires ou publiques, exclure certaines natures de dépenses...

Des règles propres à certaines catégories de dépenses ont été posées dans le règlement communautaire (CE) n°1685/2000 de la Commission du 28 juillet 2000 portant modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses dans le cadre des opérations cofinancées par les fonds structurels.

Un document de programmation peut ainsi offrir les types de subventions suivants :

- financement d'infrastructures (notamment pour l'objectif 1 mais il se peut, comme pour l'objectif 1 au Pays de Galles, que ce financement soit fortement contraint),
- aides aux entreprises, en particulier aux PME, qu'il s'agisse d'investissements matériels ou immatériels ou d'appui financier (fonds de garantie),
- formation et employabilité,
- développement rural (gîtes ruraux, préservation du patrimoine rural ou réaménagement des bourgs par exemple),
- politique de la ville ou de régénération urbaine,
- assistance technique, pour la mise en œuvre des programmes.

Les fonds structurels sont en conséquence des outils financiers au service de politiques très différentes les unes des autres, regroupées dans des documents qui posent le cadre d'intervention global de ces fonds. Ces fonds interviennent en complément des crédits publics, auxquels ils ne peuvent se substituer en vertu du principe d'additionnalité.

B. LA REPARTITION DES RESPONSABILITES EN MATIERE DE FONDS STRUCTURELS EST FONCTION DES COMPETENCES DES INSTITUTIONS PUBLIQUES

L'exercice par des collectivités publiques non étatiques de responsabilités en matière de programmes européens était, selon la lettre de mission, le premier critère de sélection des Etats que la mission devait étudier. Aussi la mission ne s'est-elle pas rendue dans des pays où la gestion des programmes européens est centralisée¹¹. En vertu du principe de subsidiarité, la répartition des compétences concernant les programmes européens relève de la liberté de chaque Etat membre. C'est pourquoi il est nécessaire d'appréhender plus généralement les rapports entre collectivités publiques, notamment leurs compétences respectives.

Il n'entrait toutefois pas dans le cadre de la mission de dresser un tableau précis de l'organisation politique et institutionnelle de chaque Etat membre. Les éléments qui suivent sont principalement destinés à donner des éléments d'environnement, susceptibles d'expliquer le rôle de chaque acteur institutionnel dans la gestion et le contrôle des fonds structurels : elles n'ont aucune vocation à l'exhaustivité.

Plusieurs Etats membres de l'Union européenne ont une organisation politique de type fédéral. En d'autres termes, l'Etat central dispose d'une compétence résiduelle, les collectivités publiques infra-étatiques ayant une compétence de droit. Dans ces Etats fédéraux, l'Etat central ne dispose pas de services déconcentrés en région : les missions, assumées en France par les services déconcentrés de l'Etat (Equipement, Affaires sociales, Industrie...), sont exercées par des services dépendant des régions. Les Etats fédérés assument en effet certaines fonctions pour le compte de l'Etat central.

L'Etat central exerce alors des responsabilités dans des secteurs très circonscrits. Les opérations qui peuvent être financées par des fonds structurels, singulièrement par le FEDER, sont donc peu susceptibles d'être financées par l'Etat central.

Le développement économique relève le plus souvent des compétences des Etats fédérés (Länder en Allemagne et en Autriche). En Allemagne, il n'y a pas à proprement parler de politique nationale d'aménagement du territoire, telle qu'on peut l'entendre en France, c'est-à-dire des institutions relevant de l'Etat central, des outils de prospective et de prévision et des dispositifs financiers d'orientation. Une telle institution, la conférence régionale d'aménagement du territoire (l'ÖROK) présidée par le Chancelier fédéral et à laquelle participent les présidents des Länder, existe en Autriche.

Outre ces deux acteurs que sont l'Etat central et les Etats fédérés, d'autres collectivités publiques existent au niveau infra-régional. Celles-ci sont, en Allemagne, placées constitutionnellement dans un état de subordination par rapport à l'Etat fédéré.

Dans les systèmes fédéraux, il y a peu d'intervention directe de l'Etat central dans la gestion des programmes européens qui relève le plus souvent de la région (Land...) même si l'Etat conserve le privilège formel des relations avec la Commission européenne.

¹¹ La République d'Irlande est dans cette situation, selon les interlocuteurs britanniques de la mission, qui soulignent le caractère très intégré de la gestion des fonds structurels dans les procédures d'aides nationales. Le système irlandais constitue aux yeux de certains responsables britanniques un modèle d'efficacité.

Les Etats décentralisés se caractérisent par une présence de l'Etat central plus forte. Pour reprendre une expression de droit constitutionnel, la compétence de la compétence demeure la prérogative de l'Etat central. Le degré de décentralisation et le mode de dévolution des responsabilités présentent une grande diversité.

Au Royaume-Uni, le mouvement de dévolution date de la fin des années 1990. Pour l'heure, il ne concerne pas l'Angleterre, où existent par ailleurs des représentations locales de l'Etat central, les *Government offices*, dont la composition et les missions offrent une ressemblance certaine avec les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) en France. S'agissant des régions autonomes (Ecosse, Pays de Galles, Ulster), les compétences qu'elles exercent ne sont pas identiques. Le gouvernement écossais dispose ainsi de responsabilités en matière de justice, à la différence de l'assemblée nationale du Pays de Galles. En revanche, le développement économique et l'aménagement du territoire relèvent de la compétence des régions autonomes, gouvernement écossais et assemblée nationale du Pays de Galles.

Il convient de noter que le Parlement britannique vote un plafond de dépenses pour les gouvernements autonomes, comme il le fait pour les administrations centrales. L'autonomie fiscale des gouvernements autonomes, *a fortiori* des collectivités infra-régionales, est donc réduite. Une partie des ressources des gouvernements autonomes est destinée aux collectivités infra-régionales et aux agences.

En Espagne, la décentralisation semble plus accentuée. Des transferts sont encore en cours. A la différence du Royaume-Uni où les frontières de compétences entre collectivités publiques sont parfois difficiles à cerner, notamment en raison de la présence de multiples agences, le système espagnol privilégie la logique de blocs de compétence. Les compétences exercées par les différentes communautés autonomes varient selon que ces dernières ont opté pour la voie rapide ou pour la voie lente d'accession à l'autonomie mais toutes exercent des responsabilités en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. Parallèlement, le système institutionnel espagnol ne connaît pas de véritable tutelle des communautés autonomes sur les collectivités infra-régionales (provinces et municipalités).

L'Italie connaît également un régime fortement décentralisé : le nouvel article 117 de la Constitution (transcription de l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001) précise que le pouvoir législatif est exercé par l'Etat et les régions dans le respect de la Constitution et des dispositions relatives à l'application du droit communautaire ou international. Il énonce également que le pouvoir réglementaire de l'Etat est limité aux domaines pour lesquels il détient l'exclusivité législative.

L'article 117 recense par ailleurs l'ensemble des compétences exclusives de l'Etat (la politique étrangère, la défense nationale, le système fiscal et monétaire, l'épargne, la sécurité nationale, l'immigration, les normes générales sur l'instruction, la sécurité sociale, les lois électorales et le référendum, etc.) et celles relevant plus particulièrement des régions. Ces compétences s'exercent essentiellement dans les domaines des transports, des travaux publics, de l'organisation hospitalière, de la culture, du tourisme, de l'urbanisme et de l'exercice de la police locale. Les régions ont également pour mission d'organiser au niveau territorial les fonctions administratives.

En France, la compétence de la compétence demeure du niveau central. L'Etat central intervient dans la gestion des aides publiques par le biais d'un vaste réseau déconcentré qui met en œuvre directement les politiques décidées par le Gouvernement, sans commune mesure avec les autres pays visités par la mission, à l'exception de l'Angleterre dans un contexte toutefois marqué par la présence d'agences émanant des administrations centrales. Il convient de relever également l'imbrication des compétences des différentes collectivités publiques, qui explique l'existence de cofinancements multiples pour une même opération.

La répartition des compétences des collectivités publiques dans un Etat décentralisé relève largement de l'initiative du niveau central. De l'ensemble des constats faits dans les pays visités, il résulte que des transferts de compétences par blocs homogènes, qui impliquent que l'Etat central n'intervient plus directement, donnent une latitude assez large aux collectivités locales pour gérer ceux des programmes européens qui entrent dans leur champ de compétence, qui couvre généralement le domaine du développement économique.

II. LES RESPONSABILITES DE L'ETAT CENTRAL SONT D'AMPLEUR VARIEE

Quelle que soit l'organisation institutionnelle des Etats membres de l'Union européenne, décentralisée ou fédérale, l'Etat central conserve un rôle incontestable en matière de fonds structurels européens. Ce rôle est défini dans les règlements communautaires (A). L'étendue de ses fonctions est variable, y compris pour les Etats fédéraux comme l'Allemagne et l'Autriche, où, dans le deuxième cas, l'Etat central exerce des compétences plus importantes, notamment pour la gestion de la trésorerie (B).

A. UNE COORDINATION PLUS OU MOINS AFFIRMEE DES PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT REGIONAL

L'Etat, parce que c'est lui qui est membre de l'Union européenne, figure comme un acteur majeur dans les règlements communautaires. Néanmoins, une large autonomie lui est laissée pour organiser son système de gestion et de contrôle des fonds structurels. Dans tous les pays visités par la mission, le gouvernement central exerce effectivement un certain nombre de responsabilités, notamment en matière de coordination et de contrôle.

La Commission européenne se reconnaît un interlocuteur privilégié pour les questions relatives aux fonds structurels : l'Etat membre de l'Union européenne. Cette attitude a pour origine le traité et les règlements mais elle s'explique aussi par un souci pratique – ne pas avoir trop d'interlocuteurs – et par la préoccupation de disposer de garanties financières suffisantes afin que la Commission européenne puisse mettre en œuvre, le cas échéant des corrections financières¹². Toutefois, les régions entretiennent des relations techniques régulières avec la Commission européenne.

1. Le principe de subsidiarité et le rôle assigné aux Etats membres

Le considérant 26 du règlement (CE) n° 1260/1999 précité associe étroitement la responsabilité première des Etats membres en matière de programmes européens et le principe de subsidiarité : « Considérant que l'efficacité et la transparence des activités des fonds structurels exigent une définition précise des responsabilités des États membres et de la Communauté et que ces responsabilités doivent être spécifiées à chaque stade de la programmation, du suivi, de l'évaluation et du contrôle ; que, en application du principe de subsidiarité, et sans préjudice des compétences de la Commission, la mise en œuvre des interventions et leur contrôle relèvent en premier lieu de la responsabilité des États membres... ».

¹² Ces corrections sont prévues dans le règlement (CE) n° 448/2001 de la Commission du 2 mars 2001 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne la procédure de mise en œuvre des corrections financières applicables au concours octroyé au titre des fonds structurels.

Cette position est cependant assortie d'une exigence croissante de la Commission européenne en matière de partenariat¹³. Dans l'esprit et la pratique de la Commission, ce partenariat ne conduit toutefois pas à écarter l'Etat membre de son statut d'interlocuteur privilégié : cette réalité s'impose à tous les Etats membres, y compris ceux qui sont fortement décentralisés ou fédéraux.

En vertu du règlement (CE) n° 1260/1999, l'Etat membre doit :

- présenter à la Commission les propositions de zonages pour l'objectif 2 (article 4.3) et les différents documents de programmation (article 15),
- négocier avec la Commission européenne l'application du principe de l'additionnalité (article 11.2),
- désigner les autorités de gestion (article 9.n)¹⁴, les autorités de paiement (article 9.o), les partenaires les plus représentatifs au niveau national, régional, local ou autre, « *afin de créer une large et efficace association de tous les organismes appropriés* » (article 8.1), les membres du comité de suivi (considérant 48 et article 35.1),
- donner son accord à l'autorité de gestion – lorsqu'il ne l'est pas lui-même – si cette dernière souhaite recourir au dispositif de subvention globale (article 9.i),
- informer la Commission des suites données aux observations qu'elle a formulées à l'autorité de gestion lors de l'examen du rapport annuel d'exécution (article 34.2),
- assurer les exercices d'évaluation, conjointement avec la Commission européenne et l'autorité de gestion (articles 40 à 43).

L'Etat dispose du monopole des échanges institutionnels avec la Commission européenne. Il communique à cette dernière une position nationale sur les zones éligibles – ce qui suppose qu'au moins il co-anime une concertation débouchant sur un consensus (cas autrichien) – ainsi que les documents uniques de programmation (DOCUP) et les programmes opérationnels (PO) dont il peut évaluer la régularité (cas britannique) et les masses financières qui y sont attachées. Il conduit les négociations sur les zonages et les documents de programmation, menées avec la Commission européenne. Cela n'exclut pas, dans la pratique, des échanges bilatéraux pour la gestion des programmes entre les gestionnaires décentralisés et les services compétents de la Commission, ni même que des documents soient transmis directement à la représentation permanente de l'Etat membre ou à la Commission européenne, sans transiter par l'échelon central.

De façon plus ponctuelle, l'Etat membre peut également apporter une expertise qu'il détient en propre. Lors de l'élaboration de la programmation, il détient un rôle plus important dans le zonage et la rédaction des CCA que dans l'examen des contenus des PO et des DOCUP lorsque l'autorité de gestion est décentralisée. Dans ce dernier cas, il peut créer des économies d'échelle en harmonisant la rédaction de la partie des documents de programmation relatives aux systèmes de gestion et de contrôle (cas britannique et espagnol). Il organise également l'échange des expériences et la mutualisation des bonnes pratiques sur des questions complexes (par exemple, les régimes d'aides publiques).

¹³ En Espagne, il s'agit même d'une « coresponsabilité » : cette notion a été introduite dans les documents de programmation pour la gestion des fonds structurels sur la période 2000-2006 (CCA et PO pour l'objectif 1, DOCUP pour l'objectif 2).

¹⁴ L'autorité de gestion, selon ce même règlement, est désignée dans les CCA, PO et DOCUP.

2. Les responsabilités particulières de l'Etat membre en matière de contrôle financier

Les fonctions propres des Etats membres figurent de la façon la plus détaillée lorsque sont abordées les conditions de gestion et de contrôle des fonds structurels. Elles peuvent être analysées comme la contrepartie du principe de subsidiarité reconnu par le règlement (CE) n° 1260/1999.

Le premier alinéa de l'article 38 du règlement (CE) n° 1260/1999 définit avec précision les responsabilités de l'Etat en matière de contrôle financier :

« Sans préjudice de la responsabilité de la Commission dans l'exécution du budget général de l'Union européenne, les États membres assument en premier ressort la responsabilité du contrôle financier de l'intervention. À cette fin, ils prennent notamment les mesures suivantes :

- a. ils vérifient que des systèmes de gestion et de contrôle ont été mis en place et sont mis en œuvre de manière à assurer une utilisation efficace et régulière des fonds communautaires ;*
- b. ils communiquent à la Commission une description de ces systèmes ;*
- c. ils s'assurent que les interventions sont gérées conformément à l'ensemble de la réglementation communautaire applicable et que les fonds mis à leur disposition sont utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière ;*
- d. ils certifient que les déclarations de dépenses présentées à la Commission sont exactes et veillent à ce qu'elles procèdent de systèmes de comptabilité basés sur des pièces justificatives susceptibles d'être vérifiées ;*
- e. ils préviennent, détectent et corrigent les irrégularités; conformément à la réglementation en vigueur, ils les communiquent à la Commission, qu'ils tiennent informée de l'évolution des poursuites administratives et judiciaires ;*
- f. ils présentent à la Commission, lors de la clôture de chaque intervention, une déclaration établie par une personne ou un service fonctionnellement indépendant de l'autorité de gestion désignée. Cette déclaration fait la synthèse des conclusions des contrôles effectués les années précédentes et se prononce sur la validité de la demande de paiement du solde ainsi que sur la légalité et la régularité des opérations concernées par le certificat final des dépenses. Les États membres accompagnent ce certificat de leur avis s'ils le jugent nécessaire ;*
- g. ils coopèrent avec la Commission pour assurer une utilisation des fonds communautaires conforme au principe de la bonne gestion financière ;*
- h. ils récupèrent les montants perdus à la suite d'une irrégularité constatée, en appliquant, le cas échéant, des intérêts de retard. »*

La coordination des contrôles entre la Commission européenne et l'Etat membre repose sur des arrangements bilatéraux (alinéa 3 du même article).

L'Etat conserve une fonction et une responsabilité financières en cours de réalisation des programmes européens. Cette fonction se manifeste sous deux aspects principaux :

- d'une part, les crédits des fonds structurels européens transitent par son budget et un chef de file unique au plan national doit être désigné pour chaque fonds structurel. L'Etat peut procéder à un contrôle formel lors de la transmission des appels de fonds à la Commission européenne ou lors de la répartition des crédits entre les différentes autorités de gestion et autorités de paiement.
- d'autre part, en cas d'irrégularités qui n'ont pas été corrigées au niveau de l'Etat membre, la Commission européenne dispose de deux moyens de mettre en jeu la responsabilité financière de l'Etat membre : la compensation sur une tranche de crédits ultérieure et la demande de remboursement lorsque la compensation n'est plus possible. Dans le premier cas, on peut supposer que l'autorité de gestion « finance » automatiquement le manque à dépenser : néanmoins, un problème peut se poser pour l'Etat membre s'il préfinance les crédits des fonds structurels. Dans le deuxième cas, la note de débit est adressée à l'Etat membre : charge à lui d'en négocier les termes avec la Commission européenne et de faire contribuer les responsables aux conséquences budgétaires (maîtres d'ouvrage lorsque le programme est géré par l'Etat ; autorité de gestion, lorsque le programme n'est pas géré par l'Etat, qui peut se retourner ensuite vers les maîtres d'ouvrage). En Autriche, par exemple, un accord de valeur législative définit les responsabilités financières des autorités de gestion. Il en va de même en Espagne où ces responsabilités sont définies dans une loi.

L'Etat exerce une responsabilité d'orientation pour la bonne gestion des fonds structurels. Ce rôle peut se limiter à transmettre les directives de la Commission européenne, dont il a auparavant négocié les termes, mais il semble le plus souvent excéder cette seule fonction, ce qui est conforme à l'esprit du règlement (CE) n° 1260/1999. Le premier alinéa de l'article 2 du règlement (CE) n°438/2001 de la Commission du 2 mars 2001 le prévoit d'ailleurs explicitement : *« Chaque Etat membre veille à ce que soient adressées aux autorités de gestion et de paiement et aux organismes intermédiaires des orientations adéquates concernant l'organisation des systèmes de gestion et de contrôle nécessaire pour assurer la bonne gestion financière des fonds structurels conformément aux principes et standards généralement reconnus, et notamment pour fournir une assurance suffisante de l'exactitude, de la régularité et de l'éligibilité des demandes de concours communautaire ».*

A cet égard, la fonction de certification à la clôture d'une intervention (déclaration de validité) constitue une compétence, parfois partagée¹⁵, de l'Etat. Ainsi des orientations générales pour les contrôles ont été préparées et diffusées par un service du ministère des finances italien. Dans les pays fédéraux et décentralisés, la tâche mentionnée à l'article 2 du règlement précité échoit le plus souvent au ministère en charge du FEDER, généralement celui des finances ou de l'économie¹⁶. En somme, **l'Etat membre est le garant de la bonne gestion financière des fonds structurels.**

¹⁵ En Espagne, l'Inspection générale de l'administration de l'Etat (IGAE) procède à la délivrance des déclarations de validité pour tous les programmes européens. Lorsque ceux-ci sont gérés en tout ou partie par les communautés autonomes, l'inspection générale de la communauté autonome concernée établit une déclaration de validité partielle, ensuite transmise à l'IGAE.

¹⁶ Voire aux deux, la partie animation et orientations générales relevant de l'économie ou d'un autre ministère (cas britannique) et la partie contrôles des finances.

Même dans les Etats fédéraux, l'Etat central conserve donc un rôle politique (assistance à la préparation initiale des programmes) mais également un rôle d'impulsion et de coordination, notamment en matière de contrôle financier, et une responsabilité financière.

B. UN ROLE QUI EXCEDE PARFOIS LA REPARTITION DES COMPETENCES DANS UN SYSTEME INSTITUTIONNEL FEDERAL OU DECENTRALISE

Si la réglementation communautaire confie une place centrale à l'Etat membre, singulièrement s'agissant du contrôle financier, la définition de tels principes généraux n'empêche pas que chaque Etat membre exerce les fonctions qui lui sont assignées de manière différente et avec une intensité variable. L'existence de contreparties publiques d'Etat soulève quant à elle un problème spécifique.

1. L'intervention de l'Etat dans des domaines de compétences partagées avec les autres collectivités publiques

Dans plusieurs pays décentralisés ou fédéraux, la gestion des programmes européens conduit les Etats à aller au delà de leur domaine de compétence traditionnel pour instaurer une situation de partenariat avec les collectivités publiques responsables de la gestion des fonds alors même que les mesures qui sont financées dans le cadre des programmes européens n'entrent pas dans les compétences de l'Etat. Il en va ainsi en matière de contrôle et, en Autriche, de gestion de la trésorerie.

En premier lieu, l'organisation fédérale d'un Etat membre n'est pas antithétique avec l'existence de programmes transversaux ou sectoriels, cofinancés par le FEDER. Ces programmes nationaux concernent à titre principal l'objectif 1. Dans la mesure où l'objectif 1 peut subventionner de lourdes infrastructures dont le bénéfice est réparti entre plusieurs régions – à l'instar des transports – il est possible de conclure qu'un tel objectif constitue une incitation à une intervention supra-régionale, au-delà même des compétences spécifiques à chaque échelon institutionnel. Il existe par ailleurs dans certains pays, comme en France, des programmes nationaux pour l'assistance technique (Italie, Espagne).

En Allemagne, le Gouvernement central gère ainsi un programme national destiné aux infrastructures de transport pour les régions de l'objectif 1. Ce programme est décliné non par région mais par mode de transport (ferroviaire, route, fluvial...). La gestion des opérations est déléguée aux Länder, sous contrôle du ministère fédéral des transports.

En Italie, il existe plusieurs programmes nationaux dans le cadre de l'objectif 1 : recherche scientifique, développement technologique et formation, transports, sécurité pour le développement dans le Mezzogiorno (géré par le ministère de l'intérieur italien), développement local, pêche et assistance technique. Les programmes opérationnels nationaux représentent près de 30 % des fonds structurels affectés à l'objectif 1 en Italie.

Plus généralement, s'agissant de l'objectif 1, le gouvernement central est naturellement impliqué dans le contenu des programmes par l'intermédiaire du cadre communautaire d'appui. Celui-ci regroupe dans une stratégie de développement des zones objectif 1 l'ensemble des programmes opérationnels. L'Italie et l'Espagne ont ainsi élaboré de tels documents pour lesquels une autorité de gestion nationale, généralement le ministère de l'économie, a été désignée.

En deuxième lieu, lorsque les collectivités locales ne sont pas subordonnées les unes aux autres, l'Etat peut intervenir dans les programmes européens pour préserver l'autonomie de certaines collectivités locales. Ainsi, en Espagne, les programmes opérationnels régionaux de l'objectif 1 sont gérés différemment selon que les mesures relèvent de la compétence de la communauté autonome ou des collectivités locales d'un échelon inférieur (provinces, municipalités). Dans ce dernier cas, c'est le gouvernement central qui gère les mesures et procède au contrôle de service fait. En Espagne, selon les chiffres communiqués lors d'entretiens à la Commission européenne, les programmes nationaux représentent 55 % de l'objectif 1 et, au sein des programmes régionaux de l'objectif 1, plus de 30 % sont gérés par l'Etat central.

En troisième lieu, la responsabilité de l'Etat membre en matière de contrôle financier peut être interprétée largement, c'est-à-dire excéder le seul domaine de la définition d'orientations générales. Il est vrai que la mise en œuvre de corrections financières peut mettre en difficulté les autorités de gestion.

Tel est le cas de l'Autriche où la chancellerie fédérale exerce des compétences directes dans la gestion des programmes européens. Elle réalise notamment les contrôles par sondage, dits de deuxième niveau, prévus dans le règlement (CE) n° 438/2001 de la Commission européenne du 2 mars 2001 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle du concours octroyé au titre des fonds structurels¹⁷.

En quatrième lieu, même si la gestion des programmes européens est confiée à un tiers (collectivité locale ou organisme intermédiaire), la gestion de la trésorerie, c'est-à-dire des crédits des fonds structurels, peut être centralisée. Cette option a été retenue en Autriche pour la génération de programmes 2000-2006. Un service de la chancellerie fédérale procède ainsi au paiement aux bénéficiaires des subventions décidées le plus souvent par des « *Förderstelle* », agences qui gèrent une ou plusieurs mesures. Les crédits sont mandatés à partir d'un compte bancaire national unique, l'établissement financier ayant été sélectionné après un appel d'offre.

2. Le traitement du problème spécifique des contreparties publiques

La réglementation communautaire pose le principe que les fonds structurels ne peuvent se substituer aux dépenses publiques nationales correspondantes. Les premiers interviennent en complément des secondes. Aussi les différents documents de programmation présentent-ils des tableaux de financement plaçant, en regard des crédits communautaires, des crédits publics nationaux. Ces dotations ont des origines multiples : crédits du Gouvernement central, des collectivités publiques non étatiques ou des autres acteurs publics (établissements publics...).

¹⁷ Le premier alinéa de l'article 10 dispose ainsi que « *Les États membres organisent, sur la base d'un échantillon approprié, des contrôles des opérations en vue plus particulièrement : a) de vérifier le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle mis en place ; b) d'examiner de manière sélective, sur la base d'une analyse des risques, les déclarations de dépenses établies aux différents niveaux concernés* ».

Les Etats membres traitent de façon très différente les contreparties publiques aux fonds structurels européens. Or il est avéré qu'un trop grand nombre de contreparties pour un même projet constitue une source de difficultés incontestable pour le porteur de projet si ce dernier doit d'abord identifier les sources de financement potentielles pour son projet puis présenter son dossier devant chaque décideur pour les obtenir. La possibilité de contreparties multiples pour un même dossier a été relevé dans un rapport du *National Audit Office* pour l'assemblée nationale du Pays de Galles parmi les risques principaux d'insuccès des programmes européens dans cette région¹⁸.

Le problème des contreparties semble moins aigu dans les pays comme l'Allemagne ou l'Espagne où les compétences sont réparties de manière relativement étanche entre les collectivités publiques. Il est en effet rare que des contreparties multiples soient versées, dans ces pays, pour un même projet. Cela ne tient pas à un recours large au dispositif de paiement alternatif qui permet de subventionner une opération avec des fonds structurels seulement et une autre avec des crédits publics nationaux, la complémentarité étant appréciée globalement pour une mesure et non par opération. L'absence de contreparties multiples en Espagne tient à l'existence de blocs de compétences relativement étanches : l'Etat n'intervient pas dans les secteurs où la communauté autonome octroie des subventions ; dans ces secteurs, la contrepartie nationale est donc apportée uniquement par la communauté autonome.

Il en va de même en Allemagne. Le Bund ne gère pas de dispositifs d'aides lui-même ; ce sont les Länder qui agissent pour le compte de l'Etat fédéral, ce dernier procédant à un contrôle *a posteriori* et par sondage des subventions versées.

En Autriche, les agences gèrent également les contreparties nationales et régionales des mesures pour lesquelles elles sont compétentes. Les fonds structurels sont donc en quelque sorte « banalisés ». La gestion centralisée de la trésorerie pour la génération 2000-2006 conduit cependant les bénéficiaires à avoir désormais deux versements : l'un émanant de l'agence pour les contreparties nationales et régionales, l'autre provenant de la chancellerie fédérale pour les fonds structurels.

Les dispositifs prévus en Allemagne et en Autriche aboutissent à créer, pour chaque mesure, un guichet unique gérant tant les fonds structurels que les contreparties publiques. Les organismes intermédiaires peuvent alors optimiser l'octroi des aides en fonction de la nature et de la taille des projets et de la disponibilité des ressources.

En revanche, les contreparties ont été – et demeurent – un sujet de préoccupation au Royaume-Uni, en particulier dans les régions autonomes. Le premier chef de l'exécutif du Pays de Galles a été démis au motif qu'il n'avait pas réussi à obtenir suffisamment de crédits de la part du Gouvernement central pour assurer les contreparties au programme de l'objectif 1 2000-2006. En effet, les ressources des régions autonomes et des gouvernements locaux dépendent grandement du Parlement britannique qui vote un plafond de dépenses pour ces entités. En outre, bien que les régions autonomes transfèrent une partie de leurs ressources aux collectivités locales infra-régionales, plusieurs acteurs publics peuvent intervenir financièrement sur un même projet, qu'il s'agisse des collectivités locales ou des agences.

¹⁸ National Audit Office pour le compte de l'Auditeur Général du Pays de Galles, *European Union Structural Funds : Maximising The Benefits For Wales*, Juin 2002.

Pour pallier la difficulté qu'éprouvaient les porteurs de projet à identifier les possibilités de financement de leurs projets, l'agence de l'assemblée nationale du pays de Galles en charge des fonds européens a dressé une liste des sources de contreparties sur son site Internet. Plus encore, l'assemblée nationale du Pays de Galles a créé des fonds *ad hoc* (« *matching-fund pots* ») qui constituent des réserves de contreparties au profit des bénéficiaires potentiels d'une mesure donnée. Cette solution a été préférée à l'octroi de subventions globales à des agences, l'expérience d'une telle subvention globale dans le secteur agricole n'ayant pas été probante.

Sans supprimer les crédits d'origine gouvernementale, l'Italie a adopté un dispositif original, transparent pour le bénéficiaire final. Il s'agit du fonds de rotation qui permet de transférer globalement aux régions les crédits communautaires et les crédits d'Etat. Lorsque des crédits communautaires sont versés à l'Italie en remboursement de dépenses, le Trésor italien inscrit sur le compte de la région gestionnaire du programme les crédits d'Etat correspondants.

En France, l'enchevêtrement des compétences entre les différentes collectivités publiques explique en partie la multiplicité des cofinancements et les difficultés qui en découlent, très sensiblement aggravées par le fait que les conditions d'intervention des contreparties et le contenu des dossiers à présenter par le maître d'ouvrage varient le plus souvent (pour le même projet) selon les cofinanceurs – à l'exception d'une grande partie des aides aux entreprises.

III. DES MODALITES DE GESTION DES OPERATIONS COFINANCEES TRES VARIEES

La vie d'un programme européen se déroule sur deux axes principaux : la gestion du programme lui-même, qui revient à superviser globalement la réalisation du document de programmation et à provoquer des ajustements (transfert de fonds, modification des documents de programmation,...) et la gestion des opérations, c'est-à-dire le traitement administratif du régime de subventions. Cette distinction connaît une traduction concrète dans l'organisation des systèmes de gestion et de contrôle des fonds structurels européens.

L'autorité de gestion et l'autorité de paiement qui sont désignées dans les documents de programmation relèvent généralement du niveau de gestion du programme (A). Les tâches administratives sont en pratique souvent confiées à des tiers (B).

A. LA DISTINCTION FORMELLE DE L'AUTORITE DE GESTION ET DE L'AUTORITE DE PAIEMENT

Le règlement n° 1260/1999 a introduit une distinction inconnue dans la réglementation communautaire relative à la génération de programmes 1994-1999 : l'autonomie respective de l'autorité de gestion et de l'autorité de paiement. Ces deux acteurs assument des fonctions essentielles dans la gestion du programme et sont désignés par l'Etat membre quand il n'assume pas lui même ces rôles.

1. La séparation de l'autorité de gestion et de l'autorité de paiement

L'article 9 du règlement (CE) n°1260/1999 précité en donne les définitions suivantes.

« n) "autorité de gestion": toute autorité ou tout organisme public ou privé national, régional ou local désigné par l'État membre, ou l'État membre lorsqu'il exerce lui-même cette fonction, pour gérer une intervention aux fins du présent règlement. Au cas où l'État 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'État 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 ;

o) "autorité de paiement": un ou plusieurs organismes ou autorités locaux, régionaux ou nationaux désignés par les États membres pour établir et soumettre les demandes de paiement et recevoir les paiements de la Commission. L'État membre fixe toutes les modalités de ses relations avec l'autorité de paiement et des relations de celle-ci avec la Commission. »

La fonction d'autorité de paiement est détaillée dans le règlement (CE) n° 438 de la Commission du 2 mars 2001 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle du concours octroyé au titre des fonds structurels. Celui-ci précise au premier alinéa de l'article 9 : « *les certificats relatifs aux déclarations de dépenses intermédiaires et [...] sont établis [...] par une personne ou un service de l'autorité de paiement qui est fonctionnellement indépendant de tout service ordonnateur de paiement* ». La certification des dépenses, décidées par l'autorité de gestion (« *ordonnateur de paiement* »), constitue donc le cœur de la fonction de l'autorité de paiement. De fait, les autorités de paiement désignées dans les descriptifs des systèmes de gestion et de contrôle n'assument généralement pas la fonction de caissier chargé du paiement des subventions.

Dans les Etats membres étudiés par la mission, c'est-à-dire ceux où la gestion des programmes est largement décentralisée, les autorités désignées comme autorité de gestion et autorité de paiement sont des autorités politiques (collectivités publiques). Cela n'emporte pas pour autant que les programmes européens constituent partout un centre d'intérêt majeur pour les élus, en d'autres termes qu'il existe une supervision exigeante du programme par les élus. Le seul cas avéré est le pays de Galles où le comité du développement économique de l'assemblée nationale, qui se réunit tous les quinze jours, interpelle systématiquement l'agence chargée de la mise en œuvre des programmes.

En Angleterre et en Espagne, les autorités de gestion et de paiement sont les ministères des administrations centrales. L'*Office of Deputy Prime Minister* est autorité de gestion et autorité de paiement pour le FEDER en Angleterre ; en Ecosse et au Pays de Galles, les gouvernements locaux sont autorité de gestion et autorité de paiement. En Espagne, l'autorité de gestion et l'autorité de paiement sont situées au sein de l'administration centrale, y compris pour les programmes régionaux, pour lesquels les organismes intermédiaires – notamment les communautés autonomes – effectuent une part importante des tâches incombant aux autorités de gestion et de paiement.

En Allemagne, en Autriche et en Italie, les autorités de gestion sont les "gouvernements" des régions, pour les programmes régionalisés. En Allemagne, le ministère de l'économie du Land est le plus souvent désigné comme autorité de gestion et comme autorité de paiement. En Italie, les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement pour les programmes régionaux reviennent également au "gouvernement" des régions, bien qu'il y ait, à la différence de l'Allemagne, une séparation entre ces deux fonctions, qui relèvent le plus souvent d'*assessore* différents. Le système autrichien présente une originalité dans la mesure où une large déconcentration technique est effectuée au profit d'agences spécialisées.

Au-delà de cette identification des autorités de gestion et de paiement aux autorités politiques, il convient de relever que la même institution exerce à la fois les responsabilités d'autorité de gestion et d'autorité de paiement. C'est du moins ce qui ressort des documents de programmation. Une telle intégration des fonctions n'est pourtant pas dans l'esprit de la réglementation communautaire. Le quatrième alinéa de l'article 9 du règlement (CE) n° 438/2001 apporte cependant une précision permettant ce cumul des fonctions dans la même entité¹⁹. Pourtant la proximité de l'autorité de gestion et de l'autorité de paiement présente une certaine cohérence si l'on considère que ces deux fonctions relèvent du pilotage général du programme. La certification des dépenses conditionne en effet le paiement par la Commission européenne des fonds structurels.

¹⁹ « Lorsque l'autorité de gestion et l'autorité de paiement appartiennent au même organisme ou qu'un même organisme est désigné à la fois comme autorité de gestion et autorité de paiement, cet organisme veille à ce que des procédures offrant des normes de contrôle équivalentes à celles qui sont décrites aux paragraphes 2 et 3 soient appliquées ».

Cette distinction des fonctions imposée par les règlements européens se superpose aux systèmes nationaux de contrôle des dépenses publiques (en particulier aux rôles respectifs du gestionnaire, du comptable et du caissier), qui n'ont pas été modifiés ; aussi cette distinction est-elle souvent plus formelle que réelle.

2. Les fonctions ne sont pas toutes réellement exercées au niveau nominal

Si la définition des priorités relève des élus locaux, la sélection des opérations est le plus souvent réalisée par un service technique, qui procède également à la certification du service fait. Les élus régionaux n'interviennent donc qu'exceptionnellement dans les décisions d'attribution des subventions.

Les autorités de gestion et, dans une moindre mesure, de paiement désignées dans les documents de programmation ne gèrent pas l'intégralité du programme européen. En pratique, les fonctions d'instruction, de sélection des opérations, de certification de service fait et d'ordonnancement des paiements sont souvent déléguées à des services dépendant de l'autorité désignée ou à des tiers (agences...). Cette délégation peut d'ailleurs être spécifiée dans les documents de programmation : il en va ainsi en Angleterre où les DOCUP désignent l'*Office of Deputy Prime Minister* comme autorité de gestion pour ajouter qu'une partie importante des fonctions d'autorité de gestion pour des programmes pourtant régionaux est déléguée aux *Government Offices*.

Cependant, la délégation s'accompagne du maintien de certaines tâches au niveau formel de l'autorité de gestion et de l'autorité de paiement. Les tâches alors exercées sont variables d'un Etat à l'autre. Il s'agit, par exemple, de la sélection effective des opérations en Allemagne, France, Espagne et, à un moindre degré au Royaume-Uni, des contrôles de deuxième niveau, de même que la certification des états de dépenses qui doivent être transmis à la Commission européenne. Par ailleurs, les autorités de gestion et de paiement diffusent à leurs délégataires des orientations générales pour la gestion des opérations.

La délivrance des déclarations de validité²⁰ relève de l'échelon de l'autorité de gestion (Allemagne, Royaume-Uni) ou d'un niveau supérieur (centralisé pour l'Autriche, la France et l'Espagne où il y a toutefois des déclarations de validité partielles, préparées par les inspections générales de chaque communauté autonome gestionnaire d'une partie de programme).

²⁰ Il s'agit de l'expression retenue en France pour les déclarations émises par une instance indépendante à la clôture d'une intervention (cf. règlement (CE) n° 438/2001 précité).

B. UNE GESTION DES OPERATIONS QUI MOBILISE DE NOMBREUX PARTENAIRES

L'étendue de la délégation des tâches par les autorités de gestion et de paiement à des tiers est très variable d'un pays à l'autre, voire d'un programme à l'autre. Cette délégation s'explique principalement par des raisons de nécessités pratiques d'efficacité pour traiter un grand nombre de dossiers de natures très différentes : l'instruction des demandes de subvention et le contrôle de leur réalisation exigent en effet des compétences techniques dont sont dépourvues le plus souvent les autorités de gestion. La délégation peut résulter d'une préoccupation plus politique, à savoir l'association des collectivités publiques infra-régionales à la gestion des opérations.

1. La nécessité d'une expertise technique sur les projets

Une modalité courante de délégation consiste à recourir, en l'absence de services compétents dépendant de l'autorité de gestion, à des agences, soit spécialisées dans la gestion d'une catégorie d'aides, soit spécialisées en matière de fonds structurels.

Les agences spécialisées dans la gestion d'une catégorie d'aides (aides aux PME, innovations, recherche et développement...) se voient confier une ou plusieurs mesures d'un document de programmation. Elles procèdent à l'instruction, à la sélection des opérations (sauf dans certaines régions d'Allemagne où la décision revient au Land) et à la certification du service fait. Le plus souvent, ces agences ont la maîtrise des cofinancements publics. Par leur connaissance des bénéficiaires potentiels, elles jouent également un rôle important dans l'animation du programme.

Le recours à de telles structures est systématique en Autriche et très fréquent en Allemagne. En Italie, il concerne certaines mesures, notamment pour les aides aux entreprises qui sont gérées par des banques ou institutions financières agréées à cet effet. Au Royaume-Uni, certaines mesures sont déléguées à des agences sous la forme de subventions globales. Le statut de ces intervenants intermédiaires au regard de la réglementation communautaire n'est pas toujours formalisé au travers des subventions globales, dispositif prévu dans le règlement (CE) n° 1260/1999.

Les agences orientées exclusivement vers les programmes européens constituent une singularité britannique, plus précisément une particularité des régions autonomes, les services de l'Etat (*government offices* et agences dépendant des administrations centrales) jouant un rôle déterminant en Angleterre. Au Pays de Galles, le *Welsh European Funding Office* est doté de plus de 150 personnes affectées à la gestion des programmes européens. Cet office est une *Civil Service Agency*, qui n'a pas la personnalité morale mais dispose d'un budget propre au sein de celui de l'assemblée nationale du pays de Galles. Des sociétés privées remplissent un rôle identique en Ecosse.

Il convient de noter qu'au Royaume-Uni, un organisme de type expert-comptable (cabinets d'audit pour les entreprises privées, Audit Commission pour les collectivités locales, National Audit Office pour l'Etat) est désigné par le porteur de projet pour effectuer la certification de service fait. Les dépenses afférentes à cette certification sont incluses dans l'assiette éligible, si elles sont antérieures à la fin de l'opération. Cette certification a été jugée par le Gouvernement britannique insuffisante pour le fonds social européen : la procédure a donc été suspendue par les autorités britanniques pour leur permettre de renforcer l'efficacité du dispositif.

Les agences ne sont que peu mobilisées lorsque les autorités de gestion disposent de services techniques aptes à gérer les opérations. Tel est le cas en Espagne où les services des administrations centrales et des communautés autonomes réalisent ces fonctions. Il en va de même en France.

2. La présence des collectivités infra-régionales

Aux côtés des services ou des agences techniques, il n'est pas rare que des dispositifs spécifiques soient adoptés pour assurer une bonne association des collectivités locales à la gestion des programmes, voire à la gestion des subventions elles-mêmes. Cela permet d'éviter, dans les pays où les collectivités locales ne sont pas constitutionnellement soumises les unes aux autres, qu'elles le deviennent en pratique. Les formes en sont très diverses d'un pays à l'autre.

En Espagne, l'autorité de gestion et l'autorité de paiement sont des administrations centrales de l'Etat. Cependant, les communautés autonomes disposent d'une grande latitude pour gérer les mesures qui relèvent de leurs compétences, en vertu du principe de coresponsabilité. Mais les mesures qui peuvent bénéficier aux provinces et aux municipalités demeurent pour leur part gérées par l'Etat qui maîtrise ainsi une part très importante des dotations de fonds structurels européens. Par ce moyen, les communautés autonomes ne sont pas en situation d'imposer leurs vues aux provinces et aux municipalités, encore moins de contrôler la réalisation des opérations qui sont subventionnées par ces fonds.

En Italie, les régions sont désignées comme les autorités de gestion et de paiement des programmes. Toutefois, les collectivités locales infra-régionales peuvent bénéficier de subventions de la part de la région selon deux dispositifs principaux. Soit elles répondent à des appels à projets effectués par la région pour l'attribution des subventions. Soit elles constituent des programmes intégrés territoriaux (PIT). Dans le Piémont, les PIT élaborés par les provinces représentent environ 10 % du DOCUP : ce dispositif permet d'éviter la multiplication des appels à projets et de sélectionner des opérations qui présentent un véritable intérêt local. Une incitation financière est donnée à la création de PIT puisque l'Etat attribue une partie de la réserve du CCA aux régions qui en comptent le plus.

Le Royaume-Uni connaît des procédures qui sont à mi-chemin des PIT et des groupements d'action locale qui mettent en œuvre les programmes LEADER en France. Des partenariats locaux, rassemblant des élus, des représentants de la société civile et du monde socio-économique, procèdent à une première sélection des opérations en fonction de leur valeur ajoutée. Il en existe quatre pour le DOCUP Objectif 2 de l'Angleterre. Au pays de Galles, il existe trois niveaux de partenariat : les partenariats locaux, les partenariats sectoriels et le partenariat stratégique qui permet notamment de trancher les conflits de compétence entre les partenariats. Si ces entités permettent une étude approfondie des projets ainsi qu'une aide à leur élaboration, elles ne procèdent pas à la sélection définitive des opérations qui relève de la responsabilité de l'autorité de gestion déléguée (*Welsh European Funding Office* au Pays de Galles, *Government Offices* en

Angleterre). Il y a lieu de noter que ce dispositif, jugé lourd par les interlocuteurs de la mission au pays de Galles, a été préféré à l'attribution d'une subvention globale aux partenariats, dispositif considéré comme trop bureaucratique.

Le système français, identifiant clairement les responsables qui maîtrisent toutes les étapes de la procédure et peuvent s'appuyer sur un partenariat présent dans le comité de programmation²¹ et, dans la gestion, sur un système de monitoring informatique intégré, **est relativement simple par rapport à celui des pays fédéraux et décentralisés et jugé comme tel dans certains services de la Commission. Mais les procédures mises en œuvre sont complexes** (les mesures adoptées le 31 juillet dernier par le Gouvernement ont introduit de nombreuses simplifications mais certains problèmes demeurent comme, par exemple, la recherche par le maître d'ouvrage des contreparties publiques selon des critères souvent non harmonisés avec ceux des DOCUP).

²¹ Institution partenariale de sélection des opérations qui n'existe qu'en France et au Royaume-Uni.

IV. UNE EFFICACITE DES PROGRAMMES DELICATE A EVALUER

L'efficacité des programmes européens est difficile à apprécier à l'échelon national. Certes, des évaluations *ex ante*, à mi-parcours et *ex post* sont prévues et des financements communautaires y sont affectés. Leur qualité a cependant été jugée très inégale par plusieurs intervenants dans la gestion et dans le contrôle des fonds structurels européens. De surcroît, les évaluations *ex post* des programmes de la précédente génération (1994-1999) ne sont pas encore exploitées.

L'impact des programmes européens sur la richesse nationale peut constituer un critère objectif. L'essor de l'Irlande ou la forte croissance de l'Espagne ont été ainsi au moins partiellement expliqués par le poids des interventions communautaires, qu'il s'agisse des fonds structurels ou du fonds de cohésion. Cependant, une telle corrélation peut masquer des phénomènes majeurs, qu'il s'agisse de la sous-estimation vraisemblable du PIB dans les pays latins en raison de l'économie parallèle ou de la réalisation de réformes structurelles (maîtrise de la dépense publique, privatisations...), consécutive à l'entrée de ces pays dans l'Union européenne.

Il peut en conséquence être tentant de se cantonner à **l'efficacité interne des programmes, mesurable aisément par le taux de consommation.** Le tableau présenté en première partie peut sous cet angle être considéré comme représentatif de la performance des systèmes de gestion et de contrôle à un instant donné sous les réserves fortes mentionnées *supra*. Selon cette approche qui pourrait être qualifiée de logique de consommation, l'absence de dégagement d'office constituera un indicateur de l'efficacité du système.

Une approche plus ambitieuse a trait à **l'allocation de la réserve de performance.** Rares toutefois ont été les interlocuteurs de la mission à avoir abordé spontanément cette question, tant ils sont préoccupés par le risque de dégagement d'office. De surcroît, cette évaluation ne sera faite qu'à la fin de l'année 2003 par les Etats membres.

A l'opposé de la logique de consommation, très présente dans les Etats membres visités par la mission, le Royaume-Uni insiste sur la **notion de valeur ajoutée des subventions**, chaque projet faisant l'objet d'une cotation formalisée non seulement de son éligibilité formelle et de sa faisabilité mais également de sa valeur ajoutée (« *value for money* »), qui suppose que le porteur de projet soit à même de justifier que son projet n'aurait pu se réaliser sans subvention, qu'il a un intérêt économique ou social et qu'il est viable à moyen terme. Cette approche s'explique par le fait que les agents considèrent que les fonds structurels proviennent *in fine* du contribuable britannique. Toutefois, la dévolution semble quelque peu altérer cette perception : la pression politique dans les régions autonomes tend à inciter à privilégier une logique de consommation, alors que l'administration centrale britannique demeure sur sa position initiale²².

²² Cela peut conduire à des tensions puisque le Gouvernement central n'est pas intéressé à un assouplissement de certaines règles, notamment de celle du dégagement d'office, alors que les gouvernements autonomes y seraient favorables. L'Etat étant peu impliqué dans la gestion directe des fonds, la logique macrobudgétaire tend en conséquence à prédominer.

Enfin, un critère important d'efficacité, rarement mis en lumière, tient à la **fiabilité financière et juridique du système (régularité des opérations)** qui ne peut s'apprécier de la manière la plus pertinente qu'en fin de programme, notamment au moment de la clôture. Mais les principaux éléments constitutifs de cette appréciation finale (éventuelles corrections financières, forfaitaires ou extrapolées, imposées par la Commission européenne) ont été introduits par les nouveaux règlements. On ne peut donc pas porter, à ce jour, un jugement sur les systèmes mis en place dans les différents Etats membres à l'aune de ce **critère qui deviendra, à terme, essentiel**.

A défaut de critères de performance incontestables, il est possible de se fonder, d'une part, sur le rythme de réalisation des programmes et, d'autre part, sur les différentes phases de gestion des programmes. De fait, les gestionnaires nationaux des programmes sont confrontés à des difficultés communes qui contribuent à freiner la réalisation des programmes (A). Pour les pallier, ils ont mis en place des procédures en fonction du degré d'acuité des problèmes rencontrés (B).

A. DES DIFFICULTES COMMUNES

Deux sources communes de difficultés peuvent être identifiées qui freinent le rythme de réalisation des programmes européens, dont l'indicateur-clé, en raison de la règle du dégageant d'office, est le montant des dépenses réalisées (encourues, selon la terminologie de la Commission) par les bénéficiaires finaux. En premier lieu, l'échelon communautaire – qu'il s'agisse de la réglementation ou des pratiques, parfois mal coordonnées, des services de la Commission européenne – est à l'origine d'exigences jugées parfois disproportionnées. En deuxième lieu, la logique même des programmes européens impose certaines pratiques qui font souvent défaut dans les Etats membres (culture de projet, mobilisation des contreparties publiques...) sans toutefois que ces pratiques soient imposées directement par l'échelon communautaire. En d'autres termes, des améliorations peuvent être obtenues aussi bien à l'échelon communautaire qu'à l'échelon national, voire à celui de l'autorité de gestion et de l'autorité de paiement.

1. La lourdeur des exigences communautaires

Certaines contraintes posées dans la réglementation communautaire apparaissent aux yeux de tous les interlocuteurs de la mission comme une source indéniable de ralentissement dans la réalisation des programmes. L'attitude de la Commission européenne est parfois mise en cause, par exemple les demandes de complément d'informations formulées après production de documents par l'Etat membre et les autorités de gestion et de paiement. Des simplifications sont donc attendues par tous les interlocuteurs de la mission, rencontrés pour la plupart avant que les propositions de la Commission en la matière aient été communiquées aux Etats membres.

Les exigences communautaires constituent une cause de découragement des porteurs de projet potentiels. Les documents préalables à la sélection des opérations doivent ainsi garantir le respect futur par le porteur de projet des exigences européennes : il est en particulier difficile d'obtenir un dossier complet au stade de la sélection des opérations dans certains Etats membres en raison des procédures spécifiques aux contreparties publiques.

Plus encore, **les contrôles *a posteriori* sont vraisemblablement perçus par les porteurs de projet potentiels comme un facteur d'incertitude majeur** puisque le bénéfice des subventions communautaires peut être remis en cause plusieurs années après le paiement du solde de l'aide concernée. L'existence d'un contrôle *a posteriori* ne garantit d'ailleurs pas que l'opération contrôlée ne le soit pas une deuxième fois par une autre structure de contrôle, au risque de conclusions divergentes. En effet, les services suivants peuvent être amenés à réaliser des contrôles *a posteriori* : les contrôleurs de deuxième niveau (contrôles par sondage), les auditeurs des différentes directions générales de la Commission européenne et ceux de l'office européen de lutte anti-fraude (OLAF) et de la Cour des comptes européenne. Il faut ajouter à cela les contrôles réalisés par les auditeurs usuels des entités concernées (en France, commission interministérielle de coordination des contrôles fonds structurels – CICC - qui regroupe les corps d'inspection nationaux concernés, Cour des comptes nationale, chambres régionales des comptes...; organismes homologues dans les autres pays).

La production d'informations nombreuses à la Commission européenne est considérée comme une charge administrative lourde. Les rapports annuels d'exécution des programmes sont souvent un exercice formel mais coûteux en temps-agent.

2. Des causes de ralentissement dans la réalisation des programmes partagés par tous les Etats

Par-delà les règlements communautaires et les pratiques de la Commission, qui peuvent parfois faire peser un fardeau jugé élevé par les gestionnaires, des difficultés communes aux Etats membres existent qui freinent la réalisation des programmes.

Une première difficulté a trait à l'accessibilité des porteurs de projet potentiels aux subventions communautaires. Ces dernières ne sont pas toujours identifiées correctement par les bénéficiaires potentiels. Lorsque cette source de financement est envisagée, ils doivent préparer des dossiers spécifiques de demande de subvention.

Les formulaires standardisés de demande de subvention, destinés à s'assurer *a priori* que le dossier de demande est complet et que le projet sera exécuté conformément aux règles communautaires, sont parfois d'une grande complexité : celui retenu au Pays de Galles pour l'objectif 1 comporte trente pages, soit un volume identique à celui de la convention-type d'attribution de subvention communautaire dans cette même région. **Le défaut ou l'insuffisance d'animation et d'assistance à la définition d'un projet et à sa traduction en un projet subventionnable emporte un risque indéniable de sous-réalisation des programmes européens.**

A cette première difficulté, il convient de rapprocher le risque que les porteurs de projet méconnaissent certaines obligations européennes au moment de la réalisation de l'opération. Ce n'est qu'au stade du paiement du solde de la subvention que d'éventuelles irrégularités sont constatées, c'est-à-dire de façon souvent trop tardive pour que le bénéficiaire puisse corriger la situation. Ce risque a ainsi eu des conséquences lourdes pour certains types de maître d'ouvrages en Angleterre (programmes 1994-1999) : une catégorie de bénéficiaires n'avait pas conservé les pièces comptables pendant les délais prévus par la réglementation communautaire ; aussi ont-ils dû reverser les subventions communautaires qu'ils avaient perçues.

Une deuxième difficulté a pour origine l'application concrète du principe d'additionnalité. Tout projet doit en effet être cofinancé par des dépenses publiques nationales, qu'elles proviennent de l'Etat, des collectivités locales ou des établissements publics. Ces contreparties doivent d'abord être identifiées et obtenues par le maître d'ouvrage avant que la subvention communautaire puisse être engagée. Or, comme cela a déjà été évoqué, les procédures de décision peuvent être longues et surtout comporter des règles différentes de celles en vigueur pour les fonds structurels européens.

Une troisième difficulté est liée au fait que les bénéficiaires finaux – ou certaines catégories d'entre eux – tardent soit à réaliser les projets sélectionnés, notamment en raison de contraintes réglementaires, soit, en raison d'une absence de tension sur leur trésorerie, à transmettre les justificatifs de dépenses aux services gestionnaires. Cela engendre un rythme ralenti de déclaration des dépenses encourues par l'autorité de paiement, particulièrement préjudiciable dans la perspective des déagements d'office.

Une quatrième difficulté est d'ordre conjoncturel. Dans plusieurs Etats membres, les subventions communautaires des programmes de la génération 1994-1999 ont été affectées pour plus de la moitié sur la dernière année de programmation, ce qui a absorbé une bonne partie des capacités d'investissement de certains maîtres d'ouvrage. Or les catégories de bénéficiaires potentiels demeurent sensiblement identiques d'une génération de programmes à l'autre (collectivités locales, petites et moyennes entreprises, associations de formation notamment). Ceux-ci se sont donc concentrés sur la réalisation des opérations sélectionnées au titre de la programmation 1994-1999 puisque les derniers paiements qui pouvaient être admis à cofinancement par des fonds structurels européens devaient être effectués avant le 31 décembre 2001. Il est donc possible de considérer que les bénéficiaires « naturels » des programmes de la génération 2000-2006 ont mis à profit les deux premières années de ces programmes pour achever leurs projets antérieurs. Toutefois, cette difficulté peut être considérée comme transitoire.

B. LES BONNES PRATIQUES

Pour pallier les difficultés précitées et, plus globalement, faciliter un rythme suffisant de réalisation des programmes européens, des bonnes pratiques peuvent être identifiées dans les différents Etats membres visités par la mission. Celles-ci s'insèrent dans une organisation à trois niveaux territoriaux, où une répartition claire des compétences est susceptible de faciliter la mise en œuvre des opérations et d'éviter une redondance des tâches administratives. Ces bonnes pratiques correspondent aux différents stades de la piste d'audit, telle que recommandée dans les règlements communautaires et contrôlée par les auditeurs de la Commission européenne.

1. Une organisation de mise en œuvre à trois niveaux pour éviter la répétition des coûts administratifs

La plupart des pays étudiés par la mission offre une organisation de mise en œuvre des fonds structurels européens à trois niveaux territoriaux. La complexité est inhérente aux programmes européens : ceux-ci couvrent un large champ de mesures, qui relèvent de la compétence de plusieurs acteurs publics, et mobilisent un montant élevé de crédits communautaires et de crédits nationaux. Toutefois, l'organisation décrite ci-après concerne, à titre principal voire exclusif, les programmes régionalisés : les programmes sectoriels (qui existent surtout pour l'objectif 1) obéissent à des modalités d'organisation différentes.

a) Les trois niveaux d'intervention

Le premier niveau – le Gouvernement central – a pour fonction principale la coordination et l'expertise technique.

En phase d'élaboration des zonages et de conception des documents de programmation, le niveau central (Gouvernement) expose les règles de préparation de ces travaux et organise les modalités du partenariat. Il gagne également à procéder à un contrôle de non-contradiction entre les documents de programmation – notamment les priorités et les mesures susceptibles d'être cofinancées – et les priorités du Gouvernement.

En phase d'exécution du programme, le niveau central formule des recommandations sur la bonne gestion financière des fonds structurels. A ce titre, il dispose d'un rôle principal dans la définition d'une méthode homogène pour l'émission des déclarations de validité à la clôture des programmes et pose les modalités de répartition des responsabilités budgétaires en cas de corrections financières décidées par la Commission européenne.

Le plus souvent, cette fonction s'étend à la production d'orientations en matière de contrôle financier, touchant tant à l'organisation de la répartition des fonctions entre autorité de gestion et autorité de paiement qu'aux modalités de réalisation des contrôles par sondage (contrôles de deuxième niveau). En toute hypothèse, les fonds structurels continuent à transiter par le Trésor national et des administrations centrales disposent d'une fonction de coordination spécifique par fonds.

Enfin, à tout moment, le Gouvernement central peut apporter une expertise sur des questions ponctuelles : régimes d'aides publiques et respect du cadre concurrentiel, mécanismes financiers et comptables pour les fonds structurels européens²³... Plus largement, il est en situation d'assurer le partage des expériences entre les différents gestionnaires de programmes.

Le deuxième niveau – l'échelon régional – a pour fonction de gérer le programme, au sens de son pilotage stratégique. C'est à ce niveau que sont exercées effectivement les responsabilités de l'autorité de gestion et de l'autorité de paiement.

Il s'agit donc d'un niveau politique de gestion du programme. Les fonctions exercées à ce niveau sont d'étendue variable (cf. *supra*). Au minimum, ce niveau préside le comité de suivi, définit les procédures qui doivent être suivies par les délégataires pour instruire et sélectionner les projets et pour effectuer le paiement des subventions, et procède aux contrôles par sondage – qui ont alors notamment vocation à attester que les organismes délégataires respectent les procédures édictées par le niveau régional. Ce niveau assume également un rôle financier important : il reçoit les fonds structurels du niveau central et procède à la certification des dépenses encourues (fonction d'autorité de paiement).

²³ La traçabilité des fonds structurels constitue le socle indispensable à une piste d'audit suffisante au sens de la réglementation communautaire.

Le troisième niveau – l'échelon d'exécution – a en charge la gestion des opérations subventionnées. Il s'agit soit d'un niveau territorial infra régional, soit, cas le plus fréquent, d'un niveau technique. La délégation est faite le plus souvent en raison des compétences juridiques ou techniques de l'acteur – *a fortiori* lorsqu'il s'agit de collectivités locales ou d'agences publiques. Des appels d'offres peuvent cependant organiser la délégation de compétences. Une partie importante de la qualité de la piste d'audit dépend de cet échelon.

b) Les bonnes pratiques s'agissant de l'organisation

(1) Une coordination effective par le niveau central

Dans un Etat où la gestion des fonds structurels est décentralisée, les pratiques peuvent être présumées plus hétérogènes que dans un pays où la gestion relève de la compétence des services de l'Etat. Il y a de surcroît des risques de solution de continuité dans l'information que l'Etat doit transmettre aux collectivités décentralisées pour une bonne gestion financière des fonds structurels. Quand bien même l'Etat diffuserait des orientations générales, il ne dispose pas nécessairement de la capacité d'en contrôler l'application effective. Or les risques de corrections financières opérées par la Commission européenne sont réels d'autant plus que le règlement (CE) n° 448/2001 précité donne à cette dernière la possibilité de procéder à des corrections forfaitaires ou extrapolées.

Force est de constater que l'étendue de l'intervention de l'Etat central est très variable d'un pays à l'autre (cf. *supra*). De plus, elle n'est pas toujours stabilisée comme en témoigne la recentralisation de certaines fonctions opérée en Autriche pour les programmes de la génération 2000-2006. A cet égard et dans une perspective limitée à la réduction du risque financier, il est possible de considérer que l'Autriche, par la centralisation des contrôles par sondage – réaliste compte tenu de la taille du pays et des volumes financiers en cause – présente des garanties apparemment plus fortes que des pays comme l'Italie ou l'Espagne.

Cela est encore plus sensible pour la clôture des programmes à l'occasion de laquelle est testée la crédibilité des instances indépendantes qui délivrent les déclarations de validité : un organisme central, comme en Autriche, en France ou, à un moindre degré, en Espagne, où l'*Intervencion general de la administracion del Estado* (IGAE) réalise une synthèse des déclarations partielles préparées par les IGA des communautés autonomes, apporte une appréciation cohérente et proportionnée sur les différents systèmes de gestion et de contrôle mis en place par les autorités de gestion. La capacité de procéder à des comparaisons entre ces systèmes évite de plus des jugements trop abrupts.

Un autre rôle important de l'Etat consiste à organiser et à stimuler le partenariat lorsque la gestion est décentralisée. A ce titre, les incitations financières à la création de programmes intégrés territoriaux en Italie semblent d'une efficacité incontestable. De même l'animation régulière du partenariat Etat-länder assurée par la chancellerie fédérale en Autriche est un élément essentiel pour un fonctionnement coordonné du système et pour agir de manière efficace et cohérente vis à vis des instances communautaires.

(2) Un système informatique national de gestion et de suivi des programmes jusqu'aux opérations

Le défaut d'un système informatique de gestion a été relevé au pays de Galles dans le rapport du *National Audit Office* de juin 2002 précité. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont estimé que, s'ils en avaient eu connaissance plus tôt, ils auraient repris à leur compte le programme national informatique français, programme d'assistance technique cofinancé par les fonds structurels.

Un tel système, qui existe en France avec le logiciel PRESAGE, généralisé pour la génération actuelle de programmes, a été également développé en Espagne sous le nom de « *Fundos 2000* ». *Fundos 2000* ne comporte toutefois pas toutes les fonctionnalités offertes par PRESAGE, qui est un outil fort bien considéré par la Commission européenne. En effet, PRESAGE permet non seulement la gestion du programme mais aussi celle des opérations subventionnées : son champ excède donc celui de *Fundos 2000* et plus encore celui du logiciel italien, *Monit*, qui est renseigné au niveau du programme, ou celui des logiciels autrichiens qui déclenchent notamment le paiement par la chancellerie fédérale mais sont spécialisés par fonds.

(3) Un traitement des fonds dans les procédures publiques budgétaires le plus simple et le plus limité possible

L'introduction des fonds structurels européens dans les procédures budgétaires peut être un facteur supplémentaire de complexité dans la mesure où ces fonds obéissent à des règles spécifiques : les engagements financiers de la Commission européenne ont une portée pluriannuelle et les fonds structurels viennent, à l'avance initiale de 7 % près, en remboursement des dépenses effectuées par les bénéficiaires finaux. « Nationaliser » les fonds structurels conduit ainsi à ajouter aux prescriptions communautaires les dispositifs nationaux en matière de finances publiques. Cependant cette pratique offre une indéniable sérieuse garantie de traçabilité des fonds.

Dans les Etats membres étudiés par la mission, il ne semble pas que les fonds structurels soient inscrits dans les budgets de l'Etat membre ou des collectivités régionales qui font l'objet d'un vote par l'assemblée compétente. Cette dernière se prononce en revanche sur les contreparties publiques et sur les fonds structurels lorsque ceux-ci cofinancent une opération dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par l'Etat ou la collectivité régionale. Dans certains cas, un document annexe retrace les mouvements de fonds structurels à titre d'information de l'assemblée concernée.

(4) Une mutualisation des contreparties nationales et des fonds structurels ou une répartition étanche des compétences (logique des blocs de compétence – Espagne)

La mise en œuvre des contreparties nationales constitue, on l'a vu, une source de complexité indéniable, tant pour les porteurs de projet que pour les services gestionnaires. Pour les premiers, il faut identifier les sources de cofinancement puis préparer des demandes de subvention appropriées pour chaque source. Pour les seconds, il faut traiter plusieurs fois un même dossier mais sous des angles différents correspondant aux procédures propres à chaque type de cofinancement.

Deux types de situations permettant de réduire les difficultés propres aux cofinancements multiples ont été identifiés par la mission.

Dans le premier cas, le risque de cofinancements multiples est fortement réduit par le fait que le gestionnaire a une compétence exclusive pour les mesures qu'il gère. En Espagne, les transferts de compétences par blocs homogènes aux communautés autonomes rendent ainsi peu probable l'existence de cofinancements multiples. En Allemagne, le fait que les Länder mettent en œuvre des programmes d'aides pour le compte de l'Etat fédéral produit un effet semblable.

La deuxième pratique maintient l'existence de cofinancements multiples mais ces derniers sont transparents pour le bénéficiaire final. Soit les contreparties sont gérées par des agences disposant d'une compétence dans un secteur spécifique, comme c'est le cas en Autriche et en Allemagne. Soit les contreparties de l'Etat sont transférées globalement aux autorités de gestion et de paiement, selon le modèle italien du fonds de rotation.

Une troisième solution consisterait en l'harmonisation des critères d'attribution des différents cofinancements avec ceux applicables aux fonds structurels, ce qui permettrait au maître d'ouvrage de fournir un seul dossier, les décisions des cofinanceurs s'exprimant en comité partenarial de programmation.

(5) Une responsabilité financière en cascade explicitement prévue

La gestion des programmes européens comporte un risque financier pour les Etats membres. La Commission européenne peut suspendre les paiements intermédiaires de fonds structurels dans l'attente d'informations lorsqu'elle doute de l'efficacité du système de gestion et de contrôle mis en place. Plus encore, elle peut décider de procéder à des corrections financières, dont l'étendue a été élargie par rapport à la précédente génération des programmes européens (1994-1999). C'est en particulier au stade de la clôture d'un programme que de telles corrections peuvent intervenir. La Commission européenne ne connaît en cette circonstance que l'Etat membre comme interlocuteur. Il importe donc de définir, en interne à l'Etat membre, le régime de répartition des responsabilités financières entre, d'une part, les collectivités publiques et, d'autre part, les gestionnaires et le bénéficiaire final.

Le transfert de responsabilité financière de l'Etat membre à la collectivité régionale gestionnaire est, pour tous les interlocuteurs de la mission, une évidence. Celui-ci n'est pas exposé dans un cadre juridique approprié dans tous les Etats visités par la mission. En Autriche, l'accord entre l'Etat et les régions le prévoit explicitement. En Espagne, une loi de 1999 expose les responsabilités respectives de l'Etat et des communautés autonomes.

Il est admis que la collectivité gestionnaire se retourne vers les bénéficiaires finaux des subventions. Les reversements, y compris exigés après la réalisation de l'opération, se font sur la base du contrat octroyant la subvention. Cette remise en cause des versements effectués aux bénéficiaires serait évidemment beaucoup plus délicate à appliquer en cas de corrections financières forfaitaires ou extrapolées décidées par la Commission européenne dans le cadre des nouveaux règlements, ces corrections ne pouvant pas, par construction, s'imputer de manière individuelle sur des opérations. C'est pourquoi **il paraît hautement souhaitable que les modalités selon lesquelles serait assumée la charge budgétaire liée à ces corrections soient explicitement prévues d'une façon juridiquement incontestable.**

(6) Des moyens humains adaptés

L'appréciation du niveau minimal d'effectifs requis pour assurer une bonne gestion des programmes européens est délicate à réaliser. En effet, il est rare que les effectifs puissent être identifiés aisément comme participant à la gestion et au contrôle d'un programme donné. Le plus souvent, les agents exercent d'autres tâches, en particulier dans les services ou agences techniques qui mettent en œuvre les fonds structurels mais également les contreparties nationales et d'autres procédures.

Le seul exemple d'exercice intégré de la fonction de gestion et de contrôle des programmes européens est constitué par le *Welsh European Funding Office* : environ 70 agents travaillent à Cardiff et 80 sont territorialisés.

Les modalités d'organisation peuvent également contribuer à une utilisation optimisée des moyens humains disponibles. Ainsi, la procédure d'appels périodiques à projets utilisée en Angleterre permet-elle d'organiser la gestion selon des séquences bien définies.

2. Les points principaux de la piste d'audit

La piste d'audit est, selon l'institut français des auditeurs internes, la « *reconstitution chronologique d'un processus en vue de vérifier la continuité des différentes phases qu'il comporte* ». Cette notion est désormais comprise par tous les gestionnaires des fonds structurels européens qui la mettent en œuvre quotidiennement. Elle permet d'analyser les étapes de la vie d'un projet subventionné et d'évaluer que, à chacune de ces phases, des dispositions appropriées sont appliquées pour s'assurer que les fonds structurels sont correctement utilisés.

Le principe de la piste d'audit constitue le dénominateur commun des systèmes de gestion et de contrôle des fonds communautaires dans les Etats membres de l'Union européenne. De ce fait, il est possible pour chacune de ces phases de relever les bonnes pratiques qui sont mises en œuvre dans les Etats membres étudiés par la mission.

S'agissant des systèmes de gestion et de contrôle des fonds structurels européens, la piste d'audit comporte les phases suivantes : conception des projets et présentation des demandes ; instruction des demandes ; sélection des projets et décision juridique liant le gestionnaire et le bénéficiaire ; contrôle du service fait ; décision de paiement de la subvention ; certification des dépenses à la Commission européenne ; contrôles par sondage ; évaluation ; clôture du programme et délivrance des déclarations de validité.

(1) Une assistance aux porteurs de projet sur une base technique plutôt que généraliste

Dans les Etats membres visités par la mission, les porteurs de projet potentiels disposent déjà d'une certaine connaissance des programmes européens puisque les catégories de bénéficiaires ont été globalement reconduites par rapport aux programmes de la génération 1994-1999²⁴. Seuls les bénéficiaires potentiels du Pays de Galles, en zone objectif 1 depuis 2000, ont dû être destinataires d'une forte campagne d'information. Cette situation spécifique semble justifier l'option retenue dans cette région de fonder l'animation et la promotion du programme sur une entité spécialisée, le *Welsh European Funding Office*. Cela n'exclut bien évidemment pas que les collectivités locales procèdent à une communication institutionnelle sur les programmes européens

Par-delà l'information générale, l'assistance aux porteurs de projet comporte le plus souvent deux dimensions. Il s'agit en premier lieu d'aider le maître d'ouvrage à concevoir son projet, y compris dans ses aspects financiers puisque, selon les règles relatives aux fonds structurels européens, il devra d'une part obtenir des cofinancements publics et d'autre part supporter les coûts de trésorerie liés à l'attente du versement des fonds structurels. Outre cet appui, qualifié d'ingénierie de projet, l'assistance peut également viser à faciliter la préparation du dossier pour l'obtention des subventions communautaires.

Une telle assistance gagne à être apportée par des agences techniques ou par les services techniques spécialisés de la collectivité gestionnaire. En effet, les besoins d'assistance ne sont pas homogènes en fonction des catégories de bénéficiaires. Les agences et services techniques disposent en conséquence de la connaissance d'un réseau de bénéficiaires potentiels particuliers auprès desquels ils peuvent avoir une action pour faire émerger des projets et adapter leur appui. **Le plus souvent, cette fonction d'assistance initiale est associée à la maîtrise de la gestion d'une ou de plusieurs mesures du programme européen.**

(2) Des engagements publics sur les délais de sélection et de paiement

Le "cycle de vie" d'une opération bénéficiant de fonds structurels suppose le passage par toutes les phases de la piste d'audit exposée plus haut. Dans la plupart des Etats membres étudiés par la mission, ce n'est pas une même unité qui gère administrativement l'ensemble de ces phases. Cela correspond d'ailleurs aux obligations communautaires, notamment à l'indépendance fonctionnelle entre l'autorité de gestion et l'autorité de paiement et la séparation de la fonction de contrôles par sondage, auxquelles s'ajoute l'existence d'organismes intermédiaires. Le processus est donc complexe et l'éclatement des responsabilités peut induire une moindre pression sur les délais de traitement de certaines phases par les services gestionnaires.

Pour pallier ce risque et faciliter la gestion des projets par les bénéficiaires, des engagements de service peuvent être pris sur les délais de sélection et de paiement. Au Pays de Galles, des délais ont été fixés dans les documents de promotion du programme objectif 1.

²⁴ Les porteurs de projet sont par nature plus diversifiés dans les programmes de l'objectif 2 dans la mesure où le financement des infrastructures est largement exclu (ce qui est également le cas pour l'objectif 1 au Pays de Galles). Pour l'objectif 1, de nombreux porteurs de projet relèvent soit de la sphère de l'Etat soit de celle des collectivités locales.

Dans les Etats étudiés par la mission, le délai moyen affiché de sélection d'une opération – entre le dépôt du dossier complet et la décision – oscille entre un mois et demi et quatre mois. Le délai moyen affiché de paiement – entre le dépôt de la demande et le virement sur le compte du bénéficiaire final de l'ordre d'un mois²⁵.

(3) Une information claire et précoce des maîtres d'ouvrage par les responsables de la certification du service fait, dès le commencement des projets

Les obligations communautaires et nationales sont nombreuses et le porteur de projet peut, sans malhonnêteté et par mégarde ou insouciance, s'y soustraire. Or le contrôle est réalisé généralement en fin de projet par le service certificateur. Le porteur de projet ne dispose alors pas toujours de la faculté de rétablir la situation. Certes, il peut apposer des plaques commémorant la subvention communautaire. Mais il ne peut pas, par exemple, reconstituer une comptabilité spécifique de l'opération.

Tous les Etats membres disposent de procédures, plus ou moins standardisées, pour que le bénéficiaire prenne connaissance de l'ensemble des obligations communautaires. Ces procédures se traduisent par la signature d'un contrat entre le gestionnaire et le bénéficiaire final, contrat qui lie juridiquement le bénéficiaire final et qui expose les contraintes communautaires (présentation de factures acquittées, inéligibilité de certaines dépenses, comptabilité séparée des opérations cofinancées, publicité du financement européen...) et les conséquences de leur non-respect. Dans certains cas, des volumes de corrections financières sont définis *a priori* pour les irrégularités qui ne sont pas quantifiables (non-respect de l'obligation de publicité,...) : les pourcentages de retenues reprennent alors ceux figurant dans une note d'orientation de la Commission européenne.

L'expérience a prouvé, dans plusieurs pays (dont la France), que les bénéficiaires ne tiraient pas toujours les conséquences pratiques des obligations figurant dans les contrats de subvention. C'est pourquoi le *Government Office* de Londres a décidé que tous les porteurs de projet recevraient la **visite du service chargé de la certification de service fait dans les trois premiers mois de commencement de l'opération**. Il s'agit d'une visite préventive à la vocation purement pédagogique, qui ne préjuge pas de la certification de service fait au stade de la demande de paiement.

(4) Une remontée d'information régulière des porteurs de projet sur les dépenses

La transmission rapide des factures par les bénéficiaires aux gestionnaires permet de procéder à la certification de service fait et de transmettre les données à l'autorité de paiement à fins de certification des dépenses encourues qui doivent être déclarées à la Commission européenne pour obtenir le versement des fonds structurels. De la sorte, le risque de dégageant d'office peut être réduit.

²⁵ Sur ce point, le délai de paiement effectif peut être affecté par une absence de trésorerie puisque les fonds structurels ne sont transférés par la Commission européenne qu'au vu des certificats de dépenses. Cependant, l'avance de 7 % semble suffisante, au moins au stade actuel de réalisation des programmes, dans les Etats membres pour éviter que le bénéficiaire final ne soit obligé de trop attendre le versement de la subvention.

La plupart des gestionnaires de subventions européennes demandent en conséquence que les maîtres d'ouvrage transmettent à échéance régulière – le plus souvent par trimestre – un état de situation d'avancement des opérations, accompagné, le cas échéant, des pièces justificatives. Mais tous les gestionnaires de fonds structurels rencontrés par la mission ont fait état de leur difficulté à obtenir ces remontées d'information.

(5) Un contrôle de service fait par les gestionnaires et non par des personnes extérieures

Le contrôle de service fait est un point clé pour disposer d'une piste d'audit suffisante. En effet, par ce moyen, les dépenses encourues par le bénéficiaire final sont examinées tant au regard de leur éligibilité que de leur conformité avec le projet sélectionné initialement et de leur caractère libératoire par rapport aux créanciers. Ce contrôle est réalisé sur pièces, sur production des factures et d'un compte rendu d'exécution par le maître d'ouvrage. Il peut également être fait, pour une partie des dossiers, sur place, afin que la réalité de l'opération soit contrôlée.

Dans aucun pays visité par la mission, à l'exception du Royaume-Uni, la fonction de certification de service fait n'est externalisée. Elle constitue le prolongement logique de l'instruction et de la sélection des projets : le service qui a assuré l'instruction et, parfois, la sélection, réalise donc également la certification de service fait. Il n'y a donc pas d'externalisation de la seule fonction de certification de service fait.

La seule pratique de ce type a été constatée en Grande-Bretagne où la certification de service fait est confiée, par le maître d'ouvrage, à son auditeur externe (experts-comptables...) ²⁶. Il est admis par les gestionnaires de fonds structurels que ces contrôles opérés par des auditeurs externes sont très hétérogènes au point que ce dispositif a été suspendu pour le fonds social européen. Cette externalisation ne décharge toutefois pas le service gestionnaire qui réalise un deuxième contrôle sur les factures puisque ces dernières doivent lui être communiquées afin qu'il les conserve dans le dossier de l'opération, conformément au règlement (CE) n° 438/2001 et notamment à son annexe I.

Les contrôles par sondage (sur 5 % des dépenses) ne sont guère externalisés puisqu'ils sont effectués le plus souvent au niveau de l'autorité de gestion et de l'autorité de paiement nominales (Allemagne, Royaume-Uni pour les régions autonomes), voire à un niveau plus élevé (chancellerie en Autriche). En Espagne, certains contrôles sont effectués par deux sociétés privées pour le programme objectif 2 de la communauté autonome de Madrid mais un fonctionnaire de la communauté accompagne systématiquement les employés de ces sociétés.

²⁶ En France, des auditeurs externes sont sollicités pour certifier le caractère encouru des dépenses. Ils apposent alors leur signature sur les récapitulatifs de dépenses établis par les maîtres d'ouvrage mais la responsabilité de la certification du service fait incombe aux services instructeurs.

CONCLUSION

Malgré des contraintes communautaires généralement perçues comme excessives et, en conséquence, contre-productives, les **organisations mises en place, en matière de gestion et de contrôle des fonds structurels, dans les Etats visités par la mission sont très variées**. En pratique, les règles européennes se rajoutent le plus souvent aux règles nationales sans s'y substituer, ce qui complexifie le montage et la réalisation des opérations tant pour les services gestionnaires que pour les bénéficiaires. Des améliorations peuvent donc être apportées non seulement à l'échelon communautaire (par exemple, par une meilleure coordination des contrôles *a posteriori*, qui est l'une des propositions de simplification formulées par la Commission européenne en cours de discussion) mais également à l'échelon national. Ce dernier mouvement a d'ailleurs été engagé en France par le Gouvernement le 31 juillet 2002.

L'une des contraintes principales ajoutées par le niveau national a trait aux contreparties publiques qui émanent d'entités multiples, plus précisément à l'existence de règles différentes pour celles-ci et pour les fonds structurels. Les solutions adoptées dans les Etats étudiés par la mission pour réduire les difficultés que rencontrent les bénéficiaires potentiels et les services gestionnaires à cet égard sont différentes selon les systèmes de gestion retenus et selon les compétences respectives des collectivités publiques. La mission considère que **ce problème des contreparties publiques constitue une cause majeure de retard dans la consommation des crédits. L'existence de « guichets uniques » dans certains Etats, qui gèrent et attribuent l'ensemble des aides, européennes, nationales, régionales, voire communales, est apparue comme un élément majeur de simplification pour les porteurs de projet**.

Plus globalement, il apparaît que **la gestion des fonds structurels n'est pas considérée en elle-même comme une compétence**. Les fonds structurels servent à financer des actions de natures diverses ; ils ne sont donc qu'une source de financement parmi d'autres. C'est la nature des actions qu'ils financent qui ordonne ensuite l'attribution de la gestion d'un programme voire d'un groupe de mesures à telle ou telle entité publique. C'est pourquoi il existe dans certains Etats membres très décentralisés ou fédéraux (Allemagne, Espagne, Italie) des programmes transversaux, qui correspondent peu ou prou aux compétences de l'Etat central, et des programmes régionalisés, qui correspondent, en tout ou partie, aux compétences des régions.

La répartition des responsabilités (désignation des autorités de gestion et de paiement et organisation des tâches liées à ces deux fonctions) **dans le domaine des fonds structurels est donc une résultante de la répartition des compétences entre les diverses collectivités publiques**. La part décentralisée est d'autant plus forte que le pays concerné avait, *ex ante*, une organisation institutionnelle décentralisée ou fédérale mais **partout l'Etat central conserve un rôle politique, de coordination et d'impulsion. Ce rôle de l'Etat va parfois au delà, notamment pour gérer directement certains programmes, même dans les Etats fédéraux, pour des volumes financiers très importants**.

Il faut d'ailleurs noter que **les systèmes de gestion et de contrôle ont trouvé une certaine stabilité pour les programmes 2000-2006 et qu'aucun pays n'envisage des modifications substantielles** : le règlement (CE) n° 2064/1997 de la Commission du 15 octobre 1997, qui a modifié en profondeur les règles du jeu en cours de période 1994-1999 (introduction des contrôles de deuxième niveau et de la déclaration de validité) a constitué, en effet, aux yeux de plusieurs interlocuteurs de la mission, une perturbation profonde qui les incite à ne pas altérer sensiblement leurs systèmes de gestion et de contrôle pour la période 2000-2006²⁷.

Dans les pays très décentralisés, l'Etat central ne dispose pas de services déconcentrés et les missions sont exécutées par des services dépendant des régions. C'est tout naturellement que l'autorité publique décentralisée transfère en règle générale la gestion des fonds à des services techniques, inclus dans la collectivité concernée ou extérieurs (agences). Ces services techniques assument des fonctions maîtresses dans la gestion des opérations bénéficiant de subventions européennes, qu'il s'agisse de l'instruction des demandes, des décisions d'attribution, ou de la certification du service fait, phase particulièrement sensible au regard des obligations communautaires.

Dans la quasi totalité des cas, les élus n'interviennent pas directement dans la sélection des opérations individuelles qui peuvent bénéficier d'une subvention communautaire. Le niveau politique fixe les priorités du programme, définit les critères de sélection des opérations et veille à la réalisation du programme, mais il ne gère pas les opérations. Les élus peuvent cependant être associés, par le biais des partenariats locaux, à l'élaboration d'une stratégie locale de développement qui s'inscrit dans les programmes opérationnels ou à l'émergence des opérations elles-mêmes. Les décisions d'attribution relèvent parfois d'un "ministre régional", mais le plus souvent d'un service administratif. **Ainsi, paradoxalement, les élus sont-ils souvent mieux associés en France à la décision d'attribution des subventions par leur participation au comité de programmation qui est une spécificité française.**

Il n'est globalement pas possible d'établir de corrélation entre le type d'organisation et le caractère performant de la gestion (au moins en ce qui concerne le rythme de consommation des crédits). Il ne paraît donc pas possible d'esquisser un système idéal, chaque pays devant à la fois tenir compte des contraintes fixées par les règlements communautaires mais aussi de son propre mode d'organisation institutionnelle et de ses propres traditions administratives. Il semble toutefois possible d'identifier un certain nombre de points clés (sans que la liste des points évoqués prétende à l'exhaustivité).

Ainsi, il apparaît qu'une **ligne de partage peut s'établir entre les tâches qui relèvent de la gestion des programmes (niveau régional) et celles, moins stratégiques et qui peuvent être plus facilement externalisées par l'autorité de gestion ou de paiement désignées, de gestion des opérations (niveau local ou sectoriel).** L'animation des programmes, au sens de l'aide aux maîtres d'ouvrage pour faire émerger des projets et monter des dossiers, gagne à être confiée à des structures spécialisées (services, agences...) en fonction des types d'aides.

²⁷ Des aménagements – notamment la séparation des fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement – ont cependant dû être effectués pour respecter les règles introduites pour les programmes de la génération 2000-2006 : ils ont été effectifs au cours de l'année 2001.

Il est d'autre part essentiel de bien **traiter, de la manière la plus simple et pragmatique, le problème des circuits budgétaires et financiers et celui des contreparties nationales**, l'idéal étant que les maîtres d'ouvrage n'aient qu'un dossier unique à fournir et que les règles d'intervention du FEDER et des crédits d'Etat ou des autres collectivités publiques soient harmonisées. **Le contrôle du service fait** est un élément essentiel de fiabilité financière, qui n'a été externalisé qu'en Grande-Bretagne. Le fait de le **confier à des services techniques** (quand ils existent) **dépendant directement de l'autorité de gestion ou à des agences spécialisées** apparaît comme un point fort des systèmes français, allemand ou autrichien.

L'utilisation performante d'un outil de monitoring informatique intégré est un facteur évidemment capital dans la gestion quotidienne car il permet à l'autorité de gestion de suivre les problèmes de délais, d'identifier plus aisément les points de blocage et d'y porter remède. C'est un outil qui peut contribuer à permettre de mieux traiter le problème, rencontré par tous les Etats, de production tardive par les maîtres d'ouvrage des pièces justificatives de dépenses. Outre cette trop fréquente négligence des maîtres d'ouvrage, les autorités de gestion et les cofinanceurs n'ont pas encore tous perçu que **la logique des fonds structurels européens est une logique de réalisation et de justification rapide des dépenses et non une logique d'affichage de programmation...**

L'expérience montre que **l'existence d'une structure centrale dotée d'une forte légitimité et d'une capacité importante de coordination (comme en Autriche²⁸) est un élément déterminant d'efficacité tant en interne que vis à vis de la Commission.**

Enfin, compte tenu des risques financiers inhérents à la gestion des fonds structurels, singulièrement accrus pour la génération 2000-2006 (dégagements d'office, corrections financières forfaitaires ou extrapolées), il est essentiel que **la répartition des conséquences financières soit explicitement prévue et que, en particulier, l'autorité de gestion soit clairement responsabilisée.**

A Paris, le 26 novembre 2002

L'inspecteur général
de l'administration,

L'inspectrice de
l'administration

L'inspecteur de
l'administration,

L'inspecteur de
l'administration,

Alain LARANGE

Gaëlle MICHELIER

Xavier BRUNETIERE

Philippe DEBROSSE

²⁸ La chancellerie fédérale joue, en Autriche, le rôle assumé en France par le SGCI, la DATAR, le ministère de l'outre mer et, pour une part, par les ministères gestionnaires des fonds.

Liste des annexes

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Questionnaire établi par la mission

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 4 : « Bien gérer les fonds structurels » (document de la Commission européenne – mai 2000)



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES

CAB/NQ/MT/ n°

Paris, le 18 JUIL. 2002

N O T E

à l'attention de

Monsieur le Chef de l'inspection générale de l'administration

-0-

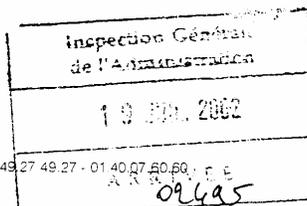
Objet : Mission sur les fonds européens.

La gestion des fonds structurels européens en France a provoqué un certain nombre de critiques liées notamment au rythme de dépenses des crédits.

Nous souhaitons, de manière à pouvoir y répondre et avant de faire des propositions au Premier ministre, qu'une étude comparative soit conduite sur le FEDER en tenant compte notamment des exemples étrangers ayant décentralisé tout ou partie de cette compétence à des collectivités locales.

Plusieurs points pourraient être, en particulier, examinés :

- procédures de définition des zones éligibles aux programmes européens et des documents de programmation ;
- dispositif d'animation : détection des projets, appui au montage de projets, dispositifs d'ingénierie, suivi de la réalisation des opérations ;
- procédures de gestion : quelles sont les autorités de gestion et de paiement ? quelle organisation a-t-elle été retenue ? ;
- procédures de contrôle : quelle est l'autorité chargée des contrôles et des déclarations de validité ? ;
- application du principe de la garantie financière ;



- recours à la procédure de délégation de compétence.

Dans chacun de ces points, vous veillerez à identifier le rôle qui demeure imparti à l'Etat et, en particulier, à son représentant sur le plan local.

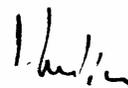
Les différentes situations que vous analyserez devront être accompagnées d'une appréciation qualitative sur la performance respective des systèmes de gestion et de contrôle retenus. Vous rassemblez aussi les études réalisées sur la gestion des programmes précédents par les services de la Commission européenne.

Vous vous rendez, pour conduire votre étude, à la Commission européenne ainsi que dans plusieurs Etats ayant décentralisé leur compétence en tout ou en partie.

Nous vous demandons de nous remettre ce rapport à la fin du mois de septembre prochain.



Nicolas SARKOZY



Patrick DEVEDJIAN



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

**Mission de comparaison sur les systèmes de gestion et de contrôle
des opérations financées par les fonds structurels européens**

Questionnaire

L'inspection générale de l'administration (IGA) est le service d'audit et de contrôle du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales en France. Ce service est directement placé sous l'autorité du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, M. Nicolas SARKOZY.

Ce service est concerné par les fonds structurels européens parce qu'il participe aux travaux de l'organe indépendant chargé d'émettre les déclarations à la clôture d'une intervention (voir règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001).

En juillet 2002, M. Nicolas SARKOZY et M. Patrick DEVEDJIAN, ministre délégué aux libertés locales, ont confié à l'IGA le soin de réaliser une étude comparative sur les systèmes de gestion et de contrôle des opérations financées par les fonds structurels européens dans différents pays européens. L'étude est centrée sur les pays dont les systèmes de gestion sont largement confiés aux gouvernements régionaux. Pour réaliser cette étude, l'IGA procède à des entretiens avec les responsables de la gestion des fonds structurels dans les pays suivants : Allemagne, Autriche, Espagne, Italie, Royaume-Uni. Des entretiens préliminaires ont été effectués avec la Commission européenne à Bruxelles, en particulier avec la direction générale « politique régionale ».

L'étude concerne prioritairement le fonds européen de développement régional (FEDER) dont le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, est chef de file, mais elle pourra aussi toucher au fonds social européen (FSE), au fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA) et à l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). Elle aborde essentiellement les objectifs 1 et 2.

L'équipe de l'IGA est conduite par M. Alain LARANGE, inspecteur général de l'administration, avec Mme Gaëlle MICHELIER-LASNE, M. Xavier BRUNETIERE et M. Philippe DEBROSSE, inspecteurs de l'administration.

Contact :

Xavier Brunetière, inspecteur de l'administration
Inspection générale de l'administration
Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés
locales
15, rue Cambacérés
75008 Paris – France

Tél : 01 49 27 30 03
Fax : 01 40 07 29 42
e-mail : xavier.brunetiere@interieur.gouv.fr

I. DEFINITION DES ZONES ELIGIBLES (POUR L'OBJECTIF 2 SEULEMENT) ET REPARTITION DES MASSES FINANCIERES ENTRE ELLES :

1. Qui propose initialement les zones qui pourraient être éligibles ?
2. Qui arrête la liste des zones éligibles avant de la soumettre à la Commission européenne ?
3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ?
4. La sélection des zones éligibles s'appuie-t-elle sur des dispositifs nationaux pré-existants (par exemple, zones d'intervention pour des procédures nationales...)?
5. Comment se fait la répartition des masses financières entre les zones éligibles ? Qui en décide ?
[Cette question concerne également l'objectif 1]

II. ELABORATION DES CADRES COMMUNAUTAIRES D'APPUI (CCA)/PROGRAMMES OPERATIONNELS (PO), DES DOCUMENTS UNIQUES DE PROGRAMMATION (DOCUP) ET DES COMPLEMENTS DE PROGRAMMATION :

1. Qui propose les priorités et mesures qui pourraient figurer dans les CCA/PO et dans les DOCUP ?
2. Qui arrête le contenu des CCA/PO et des DOCUP avant qu'ils soient adressés à la Commission européenne ?
3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ?
4. Les DOCUP et les PO ne sont-ils que nationaux (et, le cas échéant, déclinés au niveau infra-national) ou sont-ils régionaux ?
5. Y a-t-il un DOCUP ou un PO spécifique pour l'assistance technique ?

III. AUTORITE DE GESTION, AUTORITE DE PAIEMENT

1. Qui est autorité de gestion (article 9 n – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP/PO nationaux, pour les DOCUP/PO régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ?
2. Qui est autorité de paiement (article 9 o – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP/PO nationaux, pour les DOCUP/PO régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ?
3. Quelles sont les relations établies entre l'autorité de gestion et l'autorité de paiement pour la réalisation d'un DOCUP/PO (conventions, informations échangées, directives...)?
4. Lorsque l'Etat est autorité de gestion ou autorité de paiement, transfère-t-il, partiellement ou totalement, sa responsabilité ? A qui ? Selon quelles modalités ?
5. Lorsque l'autorité autonome régionale ou locale est autorité de gestion ou autorité de paiement, quel est le rôle imparti à l'Etat membre et à son représentant local ?

IV. INFORMATION DES BENEFICIAIRES FINAUX ET AUTRES SUR LES POSSIBILITES DE FINANCEMENT OFFERTES PAR L'INTERVENTION ET APPELS A PROJET

1. Information sur les possibilités de financement (article 46 – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999 : qui donne cette information ? Comment est-elle mise en œuvre (moyens de financement...) ?
2. Y a-t-il une aide – non seulement financière mais également technique – proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à concevoir des projets d'opération éligibles aux financements européens ? Qui est en charge de cette aide ?
3. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à remplir les formulaires de demande de financements européens ? Qui est en charge de cette aide ?
4. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux pour les aider à suivre la réalisation de leurs opérations (préparation des rapports pour les autorités de gestion et de paiement...) ? Qui est en charge de cette aide ?

V. PISTE D'AUDIT

Pour chacune de ces questions, la mission doit être en mesure d'évaluer le degré d'externalisation des tâches de l'autorité de gestion (subventions globales, organismes intermédiaires, collectivités infra-régionales...).

[Les notions évoquées dans les questions 1 à 5 se trouvent dans l'annexe I du règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001.]

1. Instruction des demandes de subvention et évaluation des projets d'opération (éligibilité...) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?
2. Sélection des opérations : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? Quelle est la forme juridique de la décision d'octroi de l'aide européenne (contrat...) ?
3. Contrôle de la réalisation de l'opération (contrôle de service fait) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?
4. Paiement de la subvention au bénéficiaire final : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?
5. Quels sont les outils (système informatique, indicateurs...) utilisés par l'autorité de gestion pour piloter le système de gestion des fonds structurels ? Quel est le délai moyen entre la décision de sélectionner une opération et le paiement de la subvention ?
6. Les contrôles par sondage (chapitre IV – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?
7. La certification (article 9 – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?
8. L'évaluation (chapitre III – Règlement du Conseil n°1260/1999 du 21 juin 1999) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

9. La déclaration de validité (chapitre V – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? Observations ?

VI. LES CIRCUITS FINANCIERS

Pour le FEDER.

1. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de la Commission européenne au niveau national (identité de l'autorité nationale qui reçoit les fonds, élaboration des appels de fonds...) ? Y a-t-il inscription des fonds européens dans le budget de l'Etat voté par le Parlement / dans les comptes de l'Etat ?
2. De quelle manière les crédits sont-ils transférés du niveau national vers l'autorité de gestion ou de paiement désignée (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...) ?
3. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de l'autorité désignée vers le maître d'ouvrage (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...) ?
4. Quel est le service chef de file au niveau national pour le fonds FEDER ?

Pour les contreparties publiques.

1. Quelle est la répartition des contreparties publiques, pour un DOCUP/PO, entre le gouvernement national, le gouvernement régional et les autres collectivités ?
2. Quels sont les mécanismes de mise en œuvre de ces contreparties publiques – en particulier celles relevant du gouvernement national ? Fonds de mutualisation, dotation globale aux autorités de gestion, régime de subvention distinct du programme opérationnel (maîtrise de la décision de subventionner telle ou telle opération par le financeur) ?

VII. RESPONSABILITE FINANCIERE VIS A VIS DE L'UNION EUROPEENNE (ARTICLE 39 - REGLEMENT DU CONSEIL N°1260/1999 DU 21 JUIN 1999)

1. En cas de corrections financières décidées par la Commission européenne, est-ce le gouvernement national qui paye la note de débit ?
2. Ou bien cette responsabilité est-elle partagée avec d'autres ? Selon quelles modalités ?

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

I. COMMISSION EUROPEENNE, DIRECTION GENERALE POLITIQUE REGIONALE

A. DIRECTION C : OPERATIONS REGIONALES EN ALLEMAGNE, DANEMARK, FINLANDE, IRLANDE, ROYAUME-UNI ET SUEDE

José PALMA ANDRES, directeur

Manfred BESCHEL, chef d'unité Royaume-Uni-Irlande

Michel-Eric DUFEIL, chef d'unité Allemagne

B. DIRECTION D : OPERATIONS REGIONALES EN AUTRICHE, BELGIQUE, ESPAGNE, LUXEMBOURG, PAYS-BAS ET PORTUGAL

Rory Mc KENNA, chef d'unité, unité Espagne-Autriche

Jesus GONZALEZ ALONSO, unité Espagne-Autriche

Eusebio MURILLO MATILLA, unité Espagne-Autriche

Gerd GRATZER, unité Espagne-Autriche

C. DIRECTION E : OPERATIONS REGIONALES EN FRANCE, GRECE ET ITALIE

M. PIAZZI, unité Italie

D. DIRECTION G : FINANCES, AFFAIRES JURIDIQUES, INFORMATIQUE, RESSOURCES HUMAINES, AUDIT

Francis RAWLINSON, unité supervision et relations avec la Cour des comptes européenne

II. ALLEMAGNE

A. GOUVERNEMENT FEDERAL

M. KAISER, Ministerial Rat, Referat EC 4, Bundesministerium der Finanzen

Markus MAURER, Ministerialrat, Leiter Referat I C 2, Regional Wirtschaftspolitik in der EU, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Malke RICHTER, Regionale Wirtschaftspolitik in der EU, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Karin HOCHHAUS, Bundesministerium der Finanzen

Mme PETER, Finanzkontrol, Bundesministerium der Finanzen

M. JUNG, chef du bureau "programmes d'investissements internationaux, réseaux européens de transports", Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen

M. LANG, bureau "programmes d'investissements internationaux, réseaux européens de transports", Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen

B. LAND DE MECKLENBOURG – POMERANIE ANTERIEURE, SCHWERIN

M. NAUROTH, Ministerial Rat, Leiter Gemeinsame Verwaltungsbehörde des Landes für die Intervention der EU-Strukturfonds, Wirtschaftsministerium

Mme KLAGE, Wirtschaftsministerium

M ROTH, Wirtschaftsministerium

C. LAND DE RHENANIE DU NORD WESTPHALIE, DÜSSELDORF

Herbert JAKOBI, Leiter des Referates EU-Angelegenheiten, EU-Strukturfonds, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr

D. AMBASSADE DE FRANCE

Berlin

Philippe BRUNEL, adjoint au chef des services économiques

Claude MAGAND, attaché financier

Jean-Pierre NOVAK, adjoint au chef de la mission économique nouveaux Etats allemands

Düsseldorf

Pierre LIGNOT, adjoint au chef de la mission économique

Volker RAUCH, chef de secteur orientation des entreprises, relations extérieures

III. AUTRICHE

A. GOUVERNEMENT FEDERAL

Wolf HUBER, Min.Rat, Abteilung IV/4, Koordination-Raumplanung und Regionalpolitik, Bundeskanzleramt

Suzanna RAFALZIK, Leiterin der Abteilung IV/3, Finanzkontrolle des EFRE, Bundeskanzleramt

Johannes ROSSBACHER, Geschäftsführer, Österreichische Raumordnungskonferenz

Jasmine MITTEBUCHNER, Auditor, der Rechnungshof

B. LAND BURGENLAND

Bruno KRACHER, Projectmanager, WIBAG

Harald JANKOVITS, EU-Verwaltungsbehörde, Amt der Burgenländischen Landesregierung

C. LAND NIEDERÖSTERREICH

Irma PRIEDL, NÖ Wirtschaftsförderung, Amt der NÖ Landesregierung

M. SCHWARTZ, Leiter der Geschäftsstelle des Landes NÖ für EU-Regional politik

D. AMBASSADE DE FRANCE

Alain CATTA, Ambassadeur de France en Autriche

Bernard BOIDIN, Chef de la mission économique

Bruno ROQUIER-VICAT, adjoint au chef de la mission économique

Renate NESTELBACHER, accueil, orientation

IV. ESPAGNE

A. GOVERNEMENT CENTRAL

Luis de FUENTES LOSADA, Director General de Fondos Comunitarios y Financiacion Territorial, Ministerio de Hacienda

Mercedes VEGA GARCIA, Subdirectora General de Coordinacion, Intervencion general de la Administracion del Estado (IGAE), Ministerio de Hacienda

Tomas RAMOS SEGOVIA, A.N. Jefe de División de la Oficina Nacional de Auditoria, IGAE, Ministerio de Hacienda

Camillo José VIZOSO LOPEZ, Subdirector General de Aplicaciones de Presupuestos y Fondos Comunitarios, IGAE, Ministerio de Hacienda

B. COMMUNAUTE AUTONOME DE MADRID (COMMUNIDAD DE MADRID)

Laura de ESTEBAN MARTIN, Directora General de Cooperacion con el Estado et y Asuntos Europeos, Consejeria de Presidencia

Carlos ZARCENO QUIRALTE, Jefe de Servicio de Fondos Europeos y Política Regional, Direccion General de Cooperacion con el Estado y Asuntos Europeos, Consejeria de Presidencia

Julio HERNANZ BODERO, Jefe de Servicio Control Financiero, Intervencion General, Consejeria de Hacienda

Mirella CORREDOR LANAS Interventora General de la Comunidad de Madrid

C. COMMUNAUTE AUTONOME DE CASTILLE-LA MANCHE (JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA)

Julian SANCHEZ PINGARRON, Director General de Economia y Presupuestos

Damian OLIVA GARCIA, Interventor General de la Junta

D. AMBASSADE DE FRANCE A MADRID

Nicolas de la GRANDVILLE, deuxième conseiller

Sylvie STUREL, conseiller commercial, mission économique

V. ITALIE

A. GOVERNEMENT CENTRAL

Dott.ssa Paola DE CESARE, directeur, dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, ministero dell'economia e delle finanze

Dott. Giorgio PUGLIESE, directeur, service des fonds structurels, dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, ministero dell'economia e delle finanze

Dott. Massimo PATASSINI, unità di valutazione, dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, ministero dell'economia e delle finanze

Dott. Enrico PAPAROZZI, unità di valutazione, dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, ministero dell'economia e delle finanze

Dott. Piero VOLPICELLI, CIPE, ministero dell'economia e delle finanze

Dott. Antonio CIUFO, direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese, ministero della attività produttive

Consigliere Luca FORNARI, ministero degli affari esteri

B. REGION CAMPANIE

Dott.ssa Tiziana ARISTA, Regione Campania

Dott. Mariano MARCHETTIELLO, Regione Campania

Dott. Osvaldo CAMMAROTA, administrateur de la Città del Fare, contrat de zone de Pomigliano d'Arco

C. REGION PIEMONTE

Dott.ssa Sabrina D'ANDREA, direzione industria, Regione Piemonte

Dott. Giulio GIUONE, direzione industria, Regione Piemonte

Dott. Renato BLANGEMI, direzione industria, Regione Piemonte

D. DIVERS

Dott. Bruno LAGO, banque européenne d'investissement

Dott. Giuseppe MELE, département développement du Sud, Confindustria

E. AMBASSADE DE FRANCE A ROME

David APPIA, chef de la mission économique

Gilles DUFRESNE, attaché commercial, mission économique

Brigitte BEAUCOURT, stagiaire, ambassade de France

VI. ROYAUME-UNI

A. GOUVERNEMENT CENTRAL

John NEVE, director – European funds and devolution, Department of trade and industry

Andrew M. BAYER, assistant director – European funds and devolution, Department of trade and industry

Garry WHITE, European policy adviser, Urban policy unit, Office of Deputy Prime Minister

Chris BUTLER, head of the Treasury's audit policy and advice team, Her Majesty's Treasury

Janet THOMAS, European Union Finance Team, Fraud and Financial management branch, Her Majesty's Treasury

B. GOVERNMENT OFFICE FOR LONDON

Kathy COGHILL, Objective 2 programme manager (ERDF), European unit

C. PAYS DE GALLES

John CLARKE, chief executive, Welsh European Funding Office (WEFO)

Caroline TURNER, head of policy and strategy unit, WEFO

Richard MULCAHY, head of corporate planning and policy

Kevin DAVIES, head of finance and accounting, WEFO

Dawn MOULD, financial control team, WEFO

David MCNEILL, head of internal audit services, National assembly for Wales

Ben ROBERTSON, senior auditor, National audit office (Wales)

Ann-Marie HARKIN, audit manager, National audit office (Wales)

D. AMBASSADE DE FRANCE A LONDRES

Annie DAYRE, payeur général

Reynold de la BOUTETIERE, agence financière

Violaine de VILLEMEUR, conseiller commercial, mission économique



inforegio

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

Sommaire:

- A. Les programmes: typologie et plans de financement
- B. Les projets: éligibilité et taux de cofinancement
- C. La gestion et le suivi
- D. L'allocation des fonds européens
- E. Les systèmes de contrôle

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

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

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

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

Fondé sur la subsidiarité et le partenariat, ce système de gestion des fonds communautaires doit permettre la mise en place rapide et efficace des interventions. Il suppose toutefois la prise en charge par chacun des acteurs de leurs rôles et responsabilités lors de la mise en œuvre des programmes jusqu'en 2006. Ce document vise à clarifier les différentes étapes de la programmation financière et les actions communautaires.

A. Les programmes: typologie et plans de financement

Fonds structurels 106

Programmes prioritaires dans le budget:

• Développement et
inclusion structurel des
régions à retard de
développement

• Reconversion
industrielle et sociale des
régions à difficulté structurelle

• Adaptation et
modernisation des politiques
régionales d'éducation, de
formation et d'emploi.

• Adaptation des
régions de la pêche

Programmes communautaires dans le budget:

• Coopération
inter-régionale,
nationale et
internationale

• Revitalisation des
régions en crise

• Développement
rural des projets
ruraux

• Lutte contre les
chômage et inégalité
sociales au marché du

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

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

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

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

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

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

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

(1) Voir à ce propos le Règlement de la Commission sur l'éligibilité des dépenses qui sera adopté et publié très prochainement au Journal officiel.

Les opérations cofinancées par les Fonds structurels

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

FEDER (développement régional)

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

- Le Feder finance aussi les Initiatives communautaires INTERREG III et URBAN II.

FSE (ressources humaines)

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

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

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

FEOGA (développement rural)

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

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

IFOP (pêche et aquaculture)

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

Références réglementaires

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

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

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

- Pour INTERREG III, voir la Communication de la Commission, COM(2000) 110 publiée au Journal officiel le 23 mai 2000 (Série C, n°143)
- Pour URBAN II, voir la Communication de la Commission, COM(2000) 110 publiée au Journal officiel le 19 mai 2000 (Série C, n°141)
- Pour Equal, voir la Communication de la Commission, COM(2000) 853 publiée au Journal officiel le mai 2000 (Série C, n°127)
- Pour Leader+, voir la Communication de la Commission, COM(2000) 946 publiée au Journal officiel le 18 mai 2000 (Série C, n°139)

B. Les projets: éligibilité et taux de cofinancement

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

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

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

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

Plafonds de cofinancement par les Fonds structurels:

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

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

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

Les réglementations incitent également à l'utilisation d'une partie des financements communautaires sous une autre forme que l'aide directe comme par exemple, l'aide remboursable, la bonification d'intérêt ou la participation au capital à risque. C'est pourquoi dans ce cas, les plafonds prévus peuvent être augmentés de 10%.

C. La gestion et le suivi

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

Cas particulier: les subventions globales

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

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

Le rapport annuel d'exécution

Dans le cadre de ses responsabilités en matière de gestion, un des rôles de l'autorité de gestion est de préparer chaque année le rapport annuel

d'exécution du programme. Il s'agit d'un document capital pour suivre le bon déroulement de l'intervention et sa progression vers les objectifs qui lui sont assignés. Ce document est chaque fois transmis à la Commission européenne qui peut ainsi examiner les principaux résultats de l'année précédente et suivre l'évolution du programme. Il se peut d'ailleurs que la Commission émette des observations ou demande certaines adaptations du programme.

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

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

Comment modifier un programme ?

Certaines circonstances justifient une adaptation des documents de programmation. La mise en œuvre d'un programme peut ainsi mettre en évidence certains défauts auxquels il conviendrait de remédier. Ce peut être, par exemple, une mesure mal ciblée ou trop restrictive, une enveloppe financière mal répartie entre des mesures "à succès" et d'autres moins sollicitées, l'omission de certains types de bénéficiaires, etc. Plus simplement, il

Le partenariat

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

Le dialogue permanent tout au long du processus de programmation assure l'engagement et le consensus nécessaires entre les acteurs, préalables indispensables à la réussite de toute action de développement. Concrètement, les partenaires sont sollicités dès la préparation des programmes négociés avec la Commission. Ensuite, ils sont invités à suivre la mise en œuvre et le financement des programmes en participant aux comités de suivi et aux différentes évaluations.

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

erve de nance

l'outil a été créé au
l'efficacité des
ons: la réserve de
nce. Le principe est
ne partie des crédits
chaque Etat membre
à mis en réserve
2003 pour être
aux programmes
reformants.
ation de la
nce s'effectuera
es indicateurs de
reflètent l'efficacité,
i et l'exécution
s, de même que le
es règles en matière
nalité. C'est la
on qui alloue la
ur base des
ons présentées par
tat membre et au
ie 31 mars 2004. Il
n élément de
important pour les
aires de programmes.
int d'ici 2003 veiller à
à manière efficace et
nte les fonds publics
position.

ne faut pas oublier que les programmes s'étalent sur une durée de sept ans. Durant ce laps de temps, des changements importants de la situation sociale et économique ou du marché de travail peuvent se produire. Quand de telles situations sont mises en évidence, il peut être nécessaire de réajuster le programme.

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

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

Evaluer: quand et pourquoi?

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

L'évaluation qui a lieu à mi-parcours - elle doit être achevée avant le 31 décembre 2003 -

relève de la responsabilité première des Etats membres. C'est l'autorité de gestion qui doit l'organiser et elle est concrètement réalisée par un évaluateur indépendant. Cette évaluation va permettre d'examiner les premiers résultats de l'intervention, l'utilisation des crédits et le déroulement du suivi et de la mise en œuvre.

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

Les Comités de suivi

A côté de l'autorité de gestion, les Etats membres vont également créer un "comité de suivi" pour chaque programme (DOCUP et PO). Son rôle est de s'assurer de la qualité et de l'efficacité de la mise en œuvre de l'intervention. Instance privilégiée de contact avec la Commission européenne - qui participe à ces travaux avec voix consultative - le comité de suivi est ainsi le garant du bon déroulement de la programmation. Ses responsabilités spécifiques en témoignent:

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

D. Le processus d'allocation des fonds européens

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

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

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

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

Le rôle des "autorités de paiement"

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

Les autorités de paiement jouent un rôle central dans la nouvelle procédure financière qui se base sur le remboursement des dépenses effectuées et sur le contrôle de la conformité de ces dépenses avant leur paiement. En ce sens, elles sont un rouage essentiel de la nouvelle mécanique qui vise à garantir la bonne gestion financière des interventions. Dans la mesure où elles doivent certifier toutes les dépenses qui font l'objet de demandes de paiement, elles assument une grande partie de la responsabilité qui incombe à l'Etat d'assurer que les paiements sont légaux et réguliers. Pour cela, elles devraient d'ailleurs avoir la compétence d'entreprendre toutes les vérifications nécessaires auprès de l'autorité de gestion. De même, elles devront garder des comptes des dépenses et les pièces justificatives vérifiables. Normalement, la Commission n'approuvera pas les dépenses de remboursement d'opérations n'ayant pas été déclarées éligibles à l'assistance communautaire depuis leur lancement, car la possibilité de vérification de l'exactitude de la demande devient alors difficile.

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

Dégagements d'office*

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

Versements d'avances*

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

(2) Voir à ce propos le Règlement CE n°643/2000 de la Commission publié le 29 mars 2000 dans le Journal officiel (série L, n°78).

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

E. Les systèmes de contrôle

Corrections financières*

L'Etat membre doit assurer un régime de contrôles suffisant, et effectuer des corrections financières lorsque ses services détectent une irrégularité, qui peut concerner un dossier individuel, ou bien être systémique. Les fonds ainsi libérés peuvent être réutilisés.

Si l'Etat membre s'abstient d'effectuer les corrections qui s'imposent, ou bien si la Commission constate des défaillances sérieuses dans les procédures de gestion et de contrôle qui peuvent donner lieu à des irrégularités systémiques, la Commission appliquera des corrections financières à l'Etat membre le montant de toute correction sera établi dans le respect du principe de la proportionnalité, et au vu des risques aux quels le fonds a été exposé par les défaillances dans les systèmes de gestion ou de contrôle.

* Article 39 du Règlement (CE) 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels.

Un des corollaires de la décentralisation accrue dans la gestion des programmes a été de renforcer les dispositifs de contrôle existants afin de pouvoir s'assurer à tout moment que la gestion des opérations se déroule correctement. Une série de mécanismes existe dès lors, notamment des vérifications sur le terrain, qui permet de garantir l'utilisation adéquate des crédits et d'attester que les dépenses effectuées sont légales et régulières. Ils permettent également d'effectuer les corrections nécessaires en cas d'irrégularités.

Le principe de base est que c'est l'Etat membre qui assume la responsabilité générale du contrôle et de la correction des irrégularités. Pour cela, il se fonde sur les deux piliers que sont les autorités de gestion et de paiement. Celles-ci vont s'assurer de la transparence des flux financiers et de la régularité des opérations. L'Etat doit d'ailleurs prendre les mesures nécessaires qui lui permettront de vérifier que ces deux autorités accomplissent effectivement leurs responsabilités en la matière - par exemple, en exigeant qu'elles établissent des services d'audit interne, ou d'autres procédures équivalentes, de manière à obtenir l'assurance requise en ce qui concerne l'efficacité de leurs systèmes et procédures financières. Ou de nommer des commissaires aux comptes indépendants de chaque autorité et qui peuvent donner cette même assurance à l'Etat et confirmer la légalité des demandes soumises à la Commission. C'est seulement de cette manière que l'Etat pourra effectivement donner à la Commission européenne son assurance que les demandes de fonds sont fondées. Quand une mesure d'assistance est achevée, une personne ou un service indépendant de l'autorité de gestion - par exemple le Commissaire aux comptes - doit évaluer la validité de la demande de paiement final. Et, en tous les cas, les autorités responsables tiennent à la disposition de la Commission, au cours des trois années suivant le paiement du solde, toutes les pièces justificatives relatives aux dépenses et aux contrôles de l'intervention. Cette information doit être complète et disponible immédiatement.

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

Et en cas d'irrégularités ?

A partir du moment où des irrégularités sont constatées, le principe établi est de récupérer tout paiement indu avec, le cas échéant, des intérêts de retard. A ce niveau, il y a eu une réelle volonté d'améliorer les systèmes qui permettent de suspendre ou supprimer l'aide des Fonds. Ici encore, la responsabilité première est celle des Etats membres. Ce sont eux qui procèdent aux corrections financières requises, en supprimant totalement ou partiellement la participation communautaire. Cependant, la Commission est directement informée de toutes les irrégularités constatées. De même que de l'évolution des poursuites administratives et financières entamées. En cas de défaillance des Etats, la Commission pourra alors intervenir.

Dans les cas où l'Etat ne procède pas à ces corrections ou, même, en cas d'insuffisances graves quant à l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle mis en place, la Commission peut suspendre ou supprimer tout ou partie de la participation des Fonds à l'intervention concernée. Cette correction financière peut être limitée à l'irrégularité constatée ou étendue si l'irrégularité résulte d'une faiblesse plus générale du système de gestion ou de contrôle. Des corrections financières peuvent aussi s'avérer nécessaires pour des irrégularités n'ayant pas une valeur financière précise, par exemple en cas de non respect d'un élément particulier du droit communautaire.



Commission européenne
Direction générale Politique régionale



**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS
LOCALES
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION**

**RAPPORTS PARTICULIERS
DE LA MISSION COMPARATIVE
SUR LA GESTION DU FEDER**

– NOVEMBRE 2002 –



**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS
LOCALES
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION**

**RAPPORTS PARTICULIERS
DE LA MISSION COMPARATIVE
SUR LA GESTION DU FEDER**

Etabli par

Alain LARANGE
Inspecteur général de l'administration,
Chef de mission

Gaëlle MICHELIER
Xavier BRUNETIERE
Jean-Pierre DALLE
Philippe DEBROSSE
Inspecteurs de l'administration

– NOVEMBRE 2002 –

PRESENTATION

INTRODUCTION	page 14
RAPPORT POUR L'ALLEMAGNE	page 16
RAPPORT POUR L'AUTRICHE	page 26
RAPPORT POUR L'ESPAGNE	page 33
RAPPORT POUR LA FRANCE	page 46
RAPPORT POUR L'ITALIE	page 57
RAPPORT POUR LE ROYAUME-UNI	page 72

SOMMAIRE

<i>Introduction</i>	14
<i>Généralités</i>	17
<i>I. Définition des zones éligibles (pour l'objectif 2 seulement) et répartition des masses financières entre elles :</i>	18
1. Qui propose initialement les zones qui pourraient être éligibles ?	18
2. Qui arrête la liste des zones éligibles avant de la soumettre à la Commission européenne ?	18
3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ?	18
4. La sélection des zones éligibles s'appuie-t-elle sur des dispositifs nationaux pré-existants (par exemple, zones d'intervention pour des procédures nationales...) ?	18
5. Comment se fait la répartition des masses financières entre les zones éligibles ? Qui en décide ? [Cette question concerne également l'objectif 2]	18
<i>II. Elaboration des cadres communautaires d'appui (CCA)/programmes opérationnels (PO), des documents uniques de programmation (DOCUP) et des compléments de programmation :</i>	19
1. Qui propose les priorités et mesures qui pourraient figurer dans les CCA/PO et dans les DOCUP ?	19
2. Qui arrête le contenu des CCA/PO et des DOCUP avant qu'ils soient adressés à la Commission européenne ?	19
3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ?	19
4. Les DOCUP et les PO ne sont-ils que nationaux (et, le cas échéant, déclinés au niveau infra-national) ou sont-ils régionaux ?	19
5. Y a-t-il un DOCUP ou un PO spécifique pour l'assistance technique ?	19
<i>III. Autorité de gestion, autorité de paiement</i>	20
1. Qui est autorité de gestion (article 9 n – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP/PO nationaux, pour les DOCUP/PO régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ?	20
2. Qui est autorité de paiement (article 9 o – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP/PO nationaux, pour les DOCUP/PO régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ?	20
3. Quelles sont les relations établies entre l'autorité de gestion et l'autorité de paiement pour la réalisation d'un DOCUP/PO (conventions, informations échangées, directives...) ?	20
4. Lorsque l'Etat est autorité de gestion ou autorité de paiement, transfère-t-il, partiellement ou totalement, sa responsabilité ? A qui ? Selon quelles modalités ?	20
5. Lorsque l'autorité autonome régionale ou locale est autorité de gestion ou autorité de paiement, quel est le rôle imparti à l'Etat membre et à son représentant local ?	20
<i>IV Information des bénéficiaires finaux et autres sur les possibilités de financement offertes par l'intervention et appels a projet</i>	21
1. Information sur les possibilités de financement (article 46 – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999 : qui donne cette information ? Comment est-elle mise en œuvre (moyens de financement...) ?	21

2. Y a-t-il une aide – non seulement financière mais également technique – proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à concevoir des projets d’opération éligibles aux financements européens ? Qui est en charge de cette aide ? _____	21
3. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à remplir les formulaires de demande de financements européens ? Qui est en charge de cette aide ? _____	21
4. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux pour les aider à suivre la réalisation de leurs opérations (préparation des rapports pour les autorités de gestion et de paiement...) ? Qui est en charge de cette aide ? _____	21
V. Piste d'audit _____	22
1. Instruction des demandes de subvention et évaluation des projets d’opération (éligibilité...) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	22
2. Sélection des opérations : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? Quelle est la forme juridique de la décision d’octroi de l’aide européenne (contrat...) ? _____	22
3. Contrôle de la réalisation de l’opération (contrôle de service fait) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	22
4. Paiement de la subvention au bénéficiaire final : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	22
5. Quels sont les outils (système informatique, indicateurs...) utilisés par l’autorité de gestion pour piloter le système de gestion des fonds structurels ? Quel est le délai moyen entre la décision de sélectionner une opération et le paiement de la subvention ? _____	23
6. Les contrôles par sondage (chapitre IV – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	23
7. La certification (article 9 – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	23
8. L'évaluation (chapitre III – Règlement du Conseil n°1260/1999 du 21 juin 1999) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	23
9. La déclaration de validité (chapitre V – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? Observations ? _____	23
VI. Les circuits financiers _____	24
1. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de la Commission européenne au niveau national (identité de l’autorité nationale qui reçoit les fonds, élaboration des appels de fonds...) ? Y a-t-il inscription des fonds européens dans le budget de l’Etat voté par le Parlement / dans les comptes de l’Etat ? _____	24
2. De quelle manière les crédits sont-ils transférés du niveau national vers l'autorité de gestion ou de paiement désignée (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...) ? _____	24
3. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de l'autorité désignée vers le maître d'ouvrage (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...) ?	24
4. Quel est le service chef de file au niveau national pour le fonds FEDER ? _____	24
1. Quelle est la répartition des contreparties publiques, pour un DOCUP/PO, entre le gouvernement national, le gouvernement régional et les autres collectivités ? _____	24
2. Quels sont les mécanismes de mise en œuvre de ces contreparties publiques – en particulier celles relevant du gouvernement national ? Fonds de mutualisation, dotation globale aux autorités de gestion, régime de subvention distinct du programme opérationnel (maîtrise de la décision de subventionner telle ou telle opération par le financeur) ? _____	24

VII. Responsabilité financière vis à vis de l'Union européenne (article 39 - Règlement du Conseil n°1260/1999 du 21 juin 1999)	25
1. En cas de corrections financières décidées par la Commission européenne, est-ce le gouvernement national qui paye la note de débit ?	25
2. Ou bien cette responsabilité est-elle partagée avec d'autres ? Selon quelles modalités ?	25
I. Définition des zones éligibles (pour l'objectif 2 seulement) et répartition des masses financières entre elles :	27
1. Qui propose initialement les zones qui pourraient être éligibles ?	27
II. Elaboration des cadres communautaires d'appui (CCA)/programmes opérationnels (PO), des documents uniques de programmation (DOCUP) et des compléments de programmation :	27
1. Qui propose les priorités et mesures qui pourraient figurer dans les CCA/PO et dans les DOCUP ?	27
2. Qui arrête le contenu des CCA/PO et des DOCUP avant qu'ils soient adressés à la Commission européenne ?	28
3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ?	28
4. Les DOCUP et les PO ne sont-ils que nationaux (et, le cas échéant, déclinés au niveau infra-national) ou sont-ils régionaux ?	28
5. Y a-t-il un DOCUP ou un PO spécifique pour l'assistance technique ?	28
III. Autorité de gestion, autorité de paiement	28
1. Qui est autorité de gestion (article 9 n – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP/PO nationaux, pour les DOCUP/PO régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ?	28
2. Qui est autorité de paiement (article 9 o – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP/PO nationaux, pour les DOCUP/PO régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ?	28
3. Quelles sont les relations établies entre l'autorité de gestion et l'autorité de paiement pour la réalisation d'un DOCUP/PO (conventions, informations échangées, directives...) ?	29
IV. Information des bénéficiaires finaux et autres sur les possibilités de financement offertes par l'intervention et appels à projet	29
1. Information sur les possibilités de financement (article 46 – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999 : qui donne cette information ? Comment est-elle mise en œuvre (moyens de financement...) ?	29
V. Piste d'audit	30
VI. Les circuits financiers	31
1. Quelle est la répartition des contreparties publiques, pour un DOCUP/PO, entre le gouvernement national, le gouvernement régional et les autres collectivités ?	32
2. Quels sont les mécanismes de mise en œuvre de ces contreparties publiques – en particulier celles relevant du gouvernement national ? Fonds de mutualisation, dotation globale aux autorités de gestion, régime de subvention distinct du programme opérationnel (maîtrise de la décision de subventionner telle ou telle opération par le financeur) ?	32
VII. Responsabilité financière vis à vis de l'Union européenne (article 39 - Règlement du Conseil n°1260/1999 du 21 juin 1999)	32
1. En cas de corrections financières décidées par la Commission européenne, est-ce le gouvernement national qui paye la note de débit ?	32

2. Ou bien cette responsabilité est-elle partagée avec d'autres ? Selon quelles modalités ? _____	32
Généralités _____	34
I. Définition des zones éligibles (pour l'objectif 2 seulement) et répartition des masses financières entre elles. _____	35
1. Qui propose initialement les zones qui pourraient être éligibles ? _____	35
2. Qui arrête la liste des zones éligibles avant de la soumettre à la Commission européenne ? _	35
3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ? _____	35
4. La sélection des zones éligibles s'appuie-t-elle sur des dispositifs nationaux pré-existants (par exemple, zones d'intervention pour des procédures nationales...) ? _____	35
5. Comment se fait la répartition des masses financières entre les zones éligibles ? Qui en décide ? [Cette question concerne également l'objectif 1] _____	36
II. Elaboration des cadres communautaires d'appui (CCA)/programmes opérationnels (PO), des documents uniques de programmation (DOCUP) et des compléments de programmation __	36
1. Qui propose les priorités et mesures qui pourraient figurer dans les DOCUP/PO ? _____	36
2. Qui arrête le contenu des DOCUP/PO avant qu'ils soient adressés à la Commission européenne ? _____	36
3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ? _____	36
4. Les DOCUP/PO ne sont-ils que nationaux (et, le cas échéant, déclinés au niveau infra-national) ou sont-ils régionaux ? _____	36
5. Y a-t-il un DOCUP/PO spécifique pour l'assistance technique ? _____	37
III. Autorité de gestion, autorité de paiement _____	37
1. Qui est autorité de gestion (article 9 n – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les PO/DOCUP ? Effectifs humains affectés à cette tâche ? _____	37
2. Qui est autorité de paiement (article 9 o – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP/PO nationaux, pour les DOCUP/PO régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ? _____	37
3. Quelles sont les relations établies entre l'autorité de gestion et l'autorité de paiement pour la réalisation d'un DOCUP/PO (conventions, informations échangées, directives...) ? _____	38
4. Lorsque l'Etat est autorité de gestion ou autorité de paiement, transfère-t-il, partiellement ou totalement, sa responsabilité ? A qui ? Selon quelles modalités ? _____	38
5. Lorsque l'autorité autonome régionale ou locale est autorité de gestion ou autorité de paiement, quel est le rôle imparti à l'Etat membre et à son représentant local ? _____	38
IV. Information des bénéficiaires finaux et autres sur les possibilités de financement offertes par l'intervention et appels a projet _____	39
1. Information sur les possibilités de financement (article 46 – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999 : qui donne cette information ? Comment est-elle mise en œuvre (moyens de financement...) ? _____	39
2. Y a-t-il une aide – non seulement financière mais également technique – proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à concevoir des projets d'opération éligibles aux financements européens ? Qui est en charge de cette aide ? _____	39
3. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à remplir les formulaires de demande de financements européens ? Qui est en charge de cette aide ? _____	39

4. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux pour les aider à suivre la réalisation de leurs opérations (préparation des rapports pour les autorités de gestion et de paiement...) ? Qui est en charge de cette aide ? _____	39
V. Piste d'audit _____	40
1. Instruction des demandes de subvention et évaluation des projets d'opération (éligibilité...) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	40
2. Sélection des opérations : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? Quelle est la forme juridique de la décision d'octroi de l'aide européenne (contrat...) ? _____	40
4. Paiement de la subvention au bénéficiaire final : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	41
5. Quels sont les outils (système informatique, indicateurs...) utilisés par l'autorité de gestion pour piloter le système de gestion des fonds structurels ? Quel est le délai moyen entre la décision de sélectionner une opération et le paiement de la subvention ? _____	41
6. Les contrôles par sondage (chapitre IV – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	42
7. La certification (article 9 – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	42
8. L'évaluation (chapitre III – Règlement du Conseil n°1260/1999 du 21 juin 1999) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	43
9. La déclaration de validité (chapitre V – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? Observations ? _____	43
VI. Les circuits financiers _____	43
1. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de la Commission européenne au niveau national (identité de l'autorité nationale qui reçoit les fonds, élaboration des appels de fonds...) ? Y a-t-il inscription des fonds européens dans le budget de l'Etat voté par le Parlement / dans les comptes de l'Etat ? _____	44
2. De quelle manière les crédits sont-ils transférés du niveau national vers l'autorité de gestion ou de paiement désignée (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...) ? _____	44
3. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de l'autorité désignée vers le maître d'ouvrage (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...) ?	44
4. Quel est le service chef de file au niveau national pour le fonds FEDER ? _____	44
2. Quels sont les mécanismes de mise en œuvre de ces contreparties publiques – en particulier celles relevant du gouvernement national ? Fonds de mutualisation, dotation globale aux autorités de gestion, régime de subvention distinct du programme opérationnel (maîtrise de la décision de subventionner telle ou telle opération par le financeur) ? _____	44
VII. Responsabilité financière vis à vis de l'Union européenne (article 39 - Règlement du Conseil n°1260/1999 du 21 juin 1999) _____	45
1. En cas de corrections financières décidées par la Commission européenne, est-ce le gouvernement national qui paye la note de débit ? _____	45
2. Ou bien cette responsabilité est-elle partagée avec d'autres ? Selon quelles modalités ? _____	45
I. Définition des zones éligibles (pour l'objectif 2 seulement) et répartition des masses financières entre elles : _____	47
1. Qui propose initialement les zones qui pourraient être éligibles ? _____	47
2. Qui arrête la liste des zones éligibles avant de la soumettre à la Commission européenne ? _____	47

3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ? _____	47
4. La sélection des zones éligibles s'appuie-t-elle sur des dispositifs nationaux pré-existants (par exemple, zones d'intervention pour des procédures nationales...) ? _____	47
5. Comment se fait la répartition des masses financières entre les zones éligibles ? Qui en décide ? [Cette question concerne également l'objectif 1] _____	48
II. Elaboration des cadres communautaires d'appui (CCA)/programmes opérationnels (PO), des documents uniques de programmation (DOCUP) et des compléments de programmation : _	48
1. Qui propose les priorités et mesures qui pourraient figurer dans les CCA/PO et dans les DOCUP ? _____	48
2. Qui arrête le contenu des CCA/PO et des DOCUP avant qu'ils soient adressés à la Commission européenne ? _____	48
3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ? _____	48
4. Les DOCUP et les PO ne sont-ils que nationaux (et, le cas échéant, déclinés au niveau infra-national) ou sont-ils régionaux ? _____	48
5. Y a-t-il un DOCUP ou un PO spécifique pour l'assistance technique ? _____	49
III. Autorité de gestion, autorité de paiement _____	49
1. Qui est autorité de gestion (article 9 n – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP/PO nationaux, pour les DOCUP/PO régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ? _____	49
2. Qui est autorité de paiement (article 9 o – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP/PO nationaux, pour les DOCUP/PO régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ? _____	49
3. Quelles sont les relations établies entre l'autorité de gestion et l'autorité de paiement pour la réalisation d'un DOCUP/PO (conventions, informations échangées, directives...) ? _____	50
4. Lorsque l'Etat est autorité de gestion ou autorité de paiement, transfère-t-il, partiellement ou totalement, sa responsabilité ? A qui ? Selon quelles modalités ? _____	50
5. Lorsque l'autorité autonome régionale ou locale est autorité de gestion ou autorité de paiement, quel est le rôle imparti à l'Etat membre et à son représentant local ? _____	50
IV. Information des bénéficiaires finaux et autres sur les possibilités de financement offertes par l'intervention et appels a projet _____	50
1. Information sur les possibilités de financement (article 46 – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999 : qui donne cette information ? Comment est-elle mise en œuvre (moyens de financement...) ? _____	50
2. Y a-t-il une aide – non seulement financière mais également technique – proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à concevoir des projets d'opération éligibles aux financements européens ? Qui est en charge de cette aide ? _____	51
3. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à remplir les formulaires de demande de financements européens ? Qui est en charge de cette aide ? _____	51
4. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux pour les aider à suivre la réalisation de leurs opérations (préparation des rapports pour les autorités de gestion et de paiement...) ? Qui est en charge de cette aide ? _____	51
V. Piste d'audit _____	52
1. Instruction des demandes de subvention et évaluation des projets d'opération (éligibilité...) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	52

2. Sélection des opérations : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? Quelle est la forme juridique de la décision d'octroi de l'aide européenne (contrat...) ? _____	52
3. Contrôle de la réalisation de l'opération (contrôle de service fait) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	52
4. Paiement de la subvention au bénéficiaire final : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	52
5. Quels sont les outils (système informatique, indicateurs...) utilisés par l'autorité de gestion pour piloter le système de gestion des fonds structurels ? Quel est le délai moyen entre la décision de sélectionner une opération et le paiement de la subvention ? _____	53
6. Les contrôles par sondage (chapitre IV – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	53
7. La certification (article 9 – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	53
8. L'évaluation (chapitre III – Règlement du Conseil n°1260/1999 du 21 juin 1999) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	53
9. La déclaration de validité (chapitre V – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? Observations ? _____	54
VI. Les circuits financiers _____	54
1. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de la Commission européenne au niveau national (identité de l'autorité nationale qui reçoit les fonds, élaboration des appels de fonds...) ? Y a-t-il inscription des fonds européens dans le budget de l'Etat voté par le Parlement / dans les comptes de l'Etat ? _____	54
2. De quelle manière les crédits sont-ils transférés du niveau national vers l'autorité de gestion ou de paiement désignée (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...) ? _____	54
3. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de l'autorité désignée vers le maître d'ouvrage (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...) ?	55
3. Quel est le service chef de file au niveau national pour le fonds FEDER ? _____	55
2. Quels sont les mécanismes de mise en œuvre de ces contreparties publiques – en particulier celles relevant du gouvernement national ? Fonds de mutualisation, dotation globale aux autorités de gestion, régime de subvention distinct du programme opérationnel (maîtrise de la décision de subventionner telle ou telle opération par le financeur) ? _____	55
VII. Responsabilité financière vis à vis de l'Union européenne (article 39 - Règlement du Conseil n°1260/1999 du 21 juin 1999) _____	56
1. En cas de corrections financières décidées par la Commission européenne, est-ce le gouvernement national qui paye la note de débit ? _____	56
2. Ou bien cette responsabilité est-elle partagée avec d'autres ? Selon quelles modalités ? _____	56
Généralités _____	58
I. Définition des zones éligibles et répartition des masses financières entre elles _____	60
II. Elaboration des cadres communautaires d'appui (CCA) et des programmes opérationnels (PO), des documents uniques de programmation (DOCUP) et des compléments de programmation _____	61
III. Autorité de gestion, autorité de paiement _____	62

<i>IV. Information des bénéficiaires finaux et autres sur les possibilités de financement offertes par l'intervention et appels à projet</i>	64
<i>V. Piste d'audit</i>	64
<i>VI. Les circuits financiers</i>	67
<i>VII. Responsabilité financière vis-à-vis de l'Union Européenne (article 39 du règlement du Conseil n° 1260 du 21 juin 1999)</i>	68
<i>Annexe Les aides aux entreprises</i>	69
<i>Généralités</i>	73
<i>I. Définition des zones éligibles (pour l'objectif 2 seulement) et répartition des masses financières entre elles.</i>	74
1. Qui propose initialement les zones qui pourraient être éligibles ?	74
2. Qui arrête la liste des zones éligibles avant de la soumettre à la Commission européenne ?	74
3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ?	74
4. La sélection des zones éligibles s'appuie-t-elle sur des dispositifs nationaux pré-existants (par exemple, zones d'intervention pour des procédures nationales...)?	75
5. Comment se fait la répartition des masses financières entre les zones éligibles ? Qui en décide ? [Cette question concerne également l'objectif 1]	75
<i>II. Elaboration des cadres communautaires d'appui (CCA)/programmes opérationnels (PO), des documents uniques de programmation (DOCUP) et des compléments de programmation</i>	75
1. Qui propose les priorités et mesures qui pourraient figurer dans les DOCUP ?	75
2. Qui arrête le contenu des DOCUP avant qu'ils soient adressés à la Commission européenne ?	75
3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ?	76
4. Les DOCUP ne sont-ils que nationaux (et, le cas échéant, déclinés au niveau infra-national) ou sont-ils régionaux ?	76
5. Y a-t-il un DOCUP spécifique pour l'assistance technique ?	76
<i>III. Autorité de gestion, autorité de paiement</i>	76
1. Qui est autorité de gestion (article 9 n – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ?	76
2. Qui est autorité de paiement (article 9 o – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP/PO nationaux, pour les DOCUP/PO régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ?	77
3. Quelles sont les relations établies entre l'autorité de gestion et l'autorité de paiement pour la réalisation d'un DOCUP (conventions, informations échangées, directives...)?	77
4. Lorsque l'Etat est autorité de gestion ou autorité de paiement, transfère-t-il, partiellement ou totalement, sa responsabilité ? A qui ? Selon quelles modalités ?	77
5. Lorsque l'autorité autonome régionale ou locale est autorité de gestion ou autorité de paiement, quel est le rôle imparti à l'Etat membre et à son représentant local ?	78
<i>IV. Information des bénéficiaires finaux et autres sur les possibilités de financement offertes par l'intervention et appels à projet</i>	78
1. Information sur les possibilités de financement (article 46 – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999 : qui donne cette information ? Comment est-elle mise en œuvre (moyens de financement...)?	78

2. Y a-t-il une aide – non seulement financière mais également technique – proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à concevoir des projets d’opération éligibles aux financements européens ? Qui est en charge de cette aide ? _____	78
3. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à remplir les formulaires de demande de financements européens ? Qui est en charge de cette aide ? _____	78
4. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux pour les aider à suivre la réalisation de leurs opérations (préparation des rapports pour les autorités de gestion et de paiement...) ? Qui est en charge de cette aide ? _____	79
V. Piste d'audit _____	79
1. Instruction des demandes de subvention et évaluation des projets d’opération (éligibilité...) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	80
2. Sélection des opérations : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? Quelle est la forme juridique de la décision d’octroi de l’aide européenne (contrat...) ? _____	80
3. Contrôle de la réalisation de l’opération (contrôle de service fait) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	81
4. Paiement de la subvention au bénéficiaire final : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	82
5. Quels sont les outils (système informatique, indicateurs...) utilisés par l’autorité de gestion pour piloter le système de gestion des fonds structurels ? Quel est le délai moyen entre la décision de sélectionner une opération et le paiement de la subvention ? _____	82
6. Les contrôles par sondage (chapitre IV – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	83
7. La certification (article 9 – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	83
8. L'évaluation (chapitre III – Règlement du Conseil n°1260/1999 du 21 juin 1999) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? _____	83
9. La déclaration de validité (chapitre V – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? Observations ? _____	83
VI. Les circuits financiers _____	84
1. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de la Commission européenne au niveau national (identité de l’autorité nationale qui reçoit les fonds, élaboration des appels de fonds...) ? Y a-t-il inscription des fonds européens dans le budget de l’Etat voté par le Parlement / dans les comptes de l’Etat ? _____	84
2. De quelle manière les crédits sont-ils transférés du niveau national vers l'autorité de gestion ou de paiement désignée (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...) ? _____	84
3. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de l'autorité désignée vers le maître d'ouvrage (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...) ?	84
4. Quel est le service chef de file au niveau national pour le fonds FEDER ? _____	84
1. Quelle est la répartition des contreparties publiques, pour un DOCUP/PO, entre le gouvernement national, le gouvernement régional et les autres collectivités ? _____	85
2. Quels sont les mécanismes de mise en œuvre de ces contreparties publiques – en particulier celles relevant du gouvernement national ? Fonds de mutualisation, dotation globale aux autorités de gestion, régime de subvention distinct du programme opérationnel (maîtrise de la décision de subventionner telle ou telle opération par le financeur) ? _____	85

VII. Responsabilité financière vis à vis de l'Union européenne (article 39 - Règlement du Conseil n°1260/1999 du 21 juin 1999) _____ 86

1. En cas de corrections financières décidées par la Commission européenne, est-ce le gouvernement national qui paye la note de débit ? _____ 86

2. Ou bien cette responsabilité est-elle partagée avec d'autres ? Selon quelles modalités ? _____ 86

INTRODUCTION

Par lettre du 18 juillet 2002¹, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et le ministre délégué aux libertés locales ont confié à l'inspection générale de l'administration la réalisation d'une étude comparative sur les systèmes de gestion et de contrôle du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), en particulier dans des Etats de l'Union européenne ayant décentralisé tout ou partie de la gestion de ce fonds à des collectivités locales. La lettre de mission invitait l'inspection générale de l'administration à analyser, dans ces Etats, l'ensemble des systèmes de gestion et de contrôle des fonds structurels européens, depuis la définition des cadres d'intervention de ces fonds jusqu'à l'achèvement des formes d'intervention et à la reddition des comptes à la Commission européenne.

Les analyses ont porté principalement sur le FEDER, à l'exclusion des autres fonds structurels (Fonds Social Européen – FSE, Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole section orientation – FEOGA-O, Instrument Financier d'Orientation de la Pêche – IFOP) et du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole section garantie – FEOGA-G, dont les crédits sont désormais mobilisés dans certains programmes communautaires (programme d'initiative communautaire LEADER +). Parmi les différents programmes européens, la mission a concentré ses investigations sur les programmes objectif 1 et objectif 2 qui mobilisent les volumes financiers les plus importants.

La mission a mené deux séries d'entretiens en juillet et en août derniers à la direction générale de la politique régionale de la Commission européenne. A cette occasion, la mission a rencontré des responsables des unités géographiques dont relèvent les pays sélectionnés ainsi qu'un membre de l'unité audit de cette direction générale.

A l'issue de ces entretiens, la mission a élaboré un questionnaire qui a servi de trame aux comptes rendus de déplacement dans les cinq Etats membres que la mission a étudié : Allemagne, Autriche, Espagne, Italie, Royaume-Uni. Pour construire le programme d'entretiens dans chaque Etat membre, la mission s'est appuyée sur les ambassades de France, en particulier sur les missions économiques et financières, qui lui ont été d'une assistance précieuse. Chaque déplacement comportait des entretiens avec les administrations centrales et une étude plus approfondie d'un ou de plusieurs programmes communautaires gérés par une collectivité décentralisée².

¹ Annexe n°1 – Lettre de mission.

² Annexe n°2 – Liste des personnes rencontrées.

La présente mission s'insère dans un environnement en pleine évolution. L'actuelle génération de programmes européens, qui court sur sept années (2000-2006), est couramment perçue comme plus compliquée à mettre en œuvre que les programmes précédents. La réglementation communautaire, en particulier le règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels, énonce des contraintes nouvelles pour les gestionnaires. Elle est ainsi plus exigeante sur la séparation des fonctions dans la mise en œuvre des programmes européens (distinction de l'autorité de gestion et de l'autorité de paiement), sur le rythme de réalisation de ces derniers (notion de dégageant d'office) ou encore en matière de corrections financières susceptibles d'être décidées par la Commission européenne. Consciente des difficultés éprouvées par les Etats membres pour assumer certaines contraintes, perçues comme excessives, posées par la réglementation communautaire, la Commission a évoqué le 7 octobre dernier des mesures de simplification, en cours de discussion au moment de la rédaction du présent rapport.

Si les dispositions communautaires paraissent relativement exigeantes au risque de freiner la réalisation rapide des programmes européens, il est frappant de constater que les systèmes de gestion et de contrôle de ces programmes diffèrent sensiblement d'un Etat membre à l'autre. Ce paradoxe – entre la précision jugée excessive de la réglementation communautaire et la diversité des systèmes nationaux – souligne le fait que le principe de subsidiarité conserve sans conteste sa pertinence³. A ce titre, des mesures de simplification (création de fonds de concours locaux, externalisation de certaines fonctions, harmonisation des conditions de cofinancement par l'Etat avec les règles d'éligibilité temporelle des dépenses applicables aux subventions communautaires, mise en place au plan national d'un dossier type simplifié de demande de subvention ...) ont été annoncées par le Gouvernement français le 31 juillet dernier. L'expérimentation du transfert de la gestion et du contrôle des fonds structurels européens (programme Objectif 2) à une région, l'Alsace, a été engagée. Le mouvement actuel de décentralisation pourrait étendre une telle faculté.

A cet égard, la mission se doit de souligner que tout changement doit être pesé à l'aune de son impact en termes de simplification, d'efficacité dans la mise en œuvre des fonds et de respect des règles, notamment en matière de contrôles et de séparation des fonctions, faute de quoi il serait vain d'attendre, au moment des échéances du dégageant d'office ou de la clôture des programmes, une compréhension de la Commission européenne à l'égard d'éventuels dysfonctionnements liés à des modalités nouvelles de gestion. La Commission, qui reste, *in fine*, même si le principe de subsidiarité joue effectivement, responsable de la gestion des fonds, a en effet mis en garde les Etats membres en formulant, à l'occasion de la réunion des ministres du 7 octobre dernier déjà évoquée, ses réticences à l'égard de modifications profondes des systèmes de gestion et de contrôle des programmes européens⁴.

Les exemples donnés par la mission ne sauraient représenter l'intégralité des conditions d'organisation des systèmes de gestion et de contrôle dans les Etats étudiés : dès lors que la gestion des programmes est décentralisée, les systèmes sont hétérogènes d'une région à l'autre. Or la mission n'a étudié qu'un à deux programmes européens par Etat.

³ Le troisième alinéa de l'article 8 du règlement (CE) n°1260/1999 précité l'expose clairement : « *En application du principe de subsidiarité, la mise en œuvre des interventions relève de la responsabilité des Etats membres au niveau territorial approprié en fonction de la situation spécifique de chaque Etat membre, sans préjudice des compétences de la Commission, en particulier en matière d'exécution du budget général des Communautés européennes* ».

⁴ Cf. note de la Commission européenne en vue de la réunion des ministres du 7 octobre 2002, page 5 : "*Il serait maladroit de procéder à une refonte des systèmes déjà mis en place par les gestionnaires eux-mêmes et, dès lors, d'aller à l'encontre de l'exercice de simplification*". Il faut d'ailleurs préciser que les systèmes mis en place dans les différents Etats membres pour la gestion des programmes 2000-2006 ont été audités par les services de la Commission.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION**

**Mission de comparaison sur les systèmes de gestion et de contrôle
des opérations financées par les fonds structurels européens**

Etat membre : Allemagne

GENERALITES

En Allemagne, les Länder exercent la quasi-totalité des compétences du Bund en son nom. Ils gèrent les fonds structurels européens, de la même façon qu'ils gèrent les cofinancements nationaux. Les subventions de l'Etat pour le soutien à l'investissement sont déléguées aux régions, à charge pour elles de gérer ces fonds librement, sans contrôle *a priori* par le Bund qui effectue un contrôle par sondage *a posteriori*. Dans la pratique, ce sont les services compétents du Land qui attribuent les aides, font la répartition des aides entre les sources de financement, mais ceci est transparent pour le bénéficiaire qui a un interlocuteur unique.

Dans l'organisation des Länder, le parlement régional élit le ministre président du Land qui choisit ensuite plusieurs ministres et secrétaires d'Etat (ces derniers seraient plus à considérer comme des directeurs généraux en France). Les décisions sont arrêtées par les ministres, sans avoir pour chaque décision à solliciter l'accord du parlement. Celui-ci exerce un contrôle notamment par le vote du budget et le contrôle de l'exécution du budget. Il n'y a pas de vote du parlement du Land sur les décisions de subventions individuelles (ni d'une commission des finances du Land). Dans la pratique, la décision d'attribution est préparée par les services, le ministre signant formellement la décision d'attribution.

Ce mode de raisonnement est classique en Allemagne, où un responsable a un champ de compétence défini. Personne dans ce cas n'a à intervenir dans son champ de compétence. Des systèmes de contrôle existent, notamment celui dit des « quatre yeux » où les décisions importantes font l'objet d'une double signature (mais pas d'un visa d'un contrôleur financier).

Deux régions ont été étudiées par la mission : le Land de Mecklenbourg-Poméranie antérieure (en zone objectif 1) et le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie (en zone objectif 2). Des entretiens ont eu lieu également dans les ministères fédéraux des finances, de l'économie et des transports.

I. DEFINITION DES ZONES ELIGIBLES (POUR L'OBJECTIF 2 SEULEMENT) ET REPARTITION DES MASSES FINANCIERES ENTRE ELLES :

1. Qui propose initialement les zones qui pourraient être éligibles ?

La répartition des compétences prévue par la Constitution confie l'aménagement du territoire aux régions qui ont en charge la définition des zones éligibles en concertation avec l'Etat. Le rôle de l'Etat se limite toutefois à veiller à ce que les intérêts du Bund ne soient pas menacés et à faciliter une cohérence entre les projets des différentes régions. Il paraît un peu plus présent dans la préparation des DOCUP des nouveaux Länder, qui sont en zone objectif 1, que dans ceux des anciens.

2. Qui arrête la liste des zones éligibles avant de la soumettre à la Commission européenne ?

Les zones éligibles, après une étude par les services techniques compétents, sont arrêtées par les régions. Les régions jouent un rôle prépondérant dans cette définition. Selon la Constitution, le Bund est l'interlocuteur unique de la Commission à laquelle il transmet officiellement les éléments. Toutefois des relations informelles directes existent entre les Länder et la Commission.

3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ?

Les discussions sont menées au niveau régional et incluent, outre les services de la région, les partenaires sociaux (avec voix consultative sauf dans une région où ils disposent d'une voix dans les instances de décision), les unions de communes, parfois l'église, les chambres consulaires. Ce sont généralement les ministères de l'économie des régions qui mènent ensuite la discussion avec le ministère fédéral de l'économie si besoin est, notamment pour assurer la cohérence entre régions.

4. La sélection des zones éligibles s'appuie-t-elle sur des dispositifs nationaux pré-existants (par exemple, zones d'intervention pour des procédures nationales...) ?

La sélection des zones tient compte des difficultés propres à chaque zone et des cofinancements publics qui peuvent être mis en œuvre. Les anciens Länder de l'Est sont éligibles à l'objectif 1 ; pour ceux de l'Ouest, seuls quelques secteurs de régions sont éligibles à l'objectif 2. Le développement régional étant de la compétence des Länder, ceux-ci s'appuient naturellement sur les institutions ou services locaux chargés de cette mission.

5. Comment se fait la répartition des masses financières entre les zones éligibles ? Qui en décide ? *[Cette question concerne également l'objectif 2]*

C'est le critère de la population qui est le critère principal dans la répartition des masses financières. Pour l'objectif 2, la répartition des zones éligibles dans chaque Land conduit à une cartographie en forme de « tâches de léopard », pouvant être assimilée à une logique de saupoudrage.

II. ELABORATION DES CADRES COMMUNAUTAIRES D'APPUI (CCA)/PROGRAMMES OPERATIONNELS (PO), DES DOCUMENTS UNIQUES DE PROGRAMMATION (DOCUP) ET DES COMPLEMENTS DE PROGRAMMATION :

1. Qui propose les priorités et mesures qui pourraient figurer dans les CCA/PO et dans les DOCUP ?

Les priorités sont définies dans les régions ; les ministères locaux de l'économie assurent la coordination des travaux. C'est avant tout la tâche des services techniques compétents qui relèvent des Länder – le Bund n'ayant presque pas de services déconcentrés – le résultat étant ensuite soumis à l'arbitrage des instances de décision des Länder. Chaque région élabore son DOCUP. Un DOCUP national est élaboré par le ministère des transports du Bund pour les grandes infrastructures de transport (autoroutes, rail,...).

2. Qui arrête le contenu des CCA/PO et des DOCUP avant qu'ils soient adressés à la Commission européenne ?

Au niveau régional c'est le conseil des ministres du land qui arrête les priorités. Au niveau national, un cadre global est arrêté au plus haut niveau politique avec les présidents de région sur les priorités. Il y a également discussions directes avec la Commission.

3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ?

Les DOCUP sont élaborés au niveau régional, avec les mêmes interlocuteurs que ceux chargés de la définition du zonage. Les élus au parlement régional ne participent pas directement à la décision sur la définition des DOCUP. Ils joueront un rôle ultérieurement, dans la mesure où les budgets européens sont intégrés au budget du Land, et qu'ils doivent voter les affectations budgétaires. En ajustant les moyens financiers, ils peuvent implicitement faire évoluer les priorités en cours de période. En Rhénanie du Nord-Westphalie, le DOCUP leur est présenté : ils pourraient demander des amendements, mais cela n'a jamais été le cas.

4. Les DOCUP et les PO ne sont-ils que nationaux (et, le cas échéant, déclinés au niveau infra-national) ou sont-ils régionaux ?

Les DOCUP sont d'abord régionaux. Seul le programme « transport » fait l'objet d'un programme opérationnel national en raison de sa spécificité liée au financement des grandes infrastructures de transport. Ce programme « transport » est ensuite subdivisé en fonction du mode de transport (route, fer, eau,...) et non en fonction de critères géographiques. Pour ce programme « transport », les Länder participent à l'élaboration de la stratégie (axes prioritaires, volumes d'action...), la déclinaison régionale est faite par les Länder et la réalisation est pilotée par le ministère fédéral.

5. Y a-t-il un DOCUP ou un PO spécifique pour l'assistance technique ?

Sans être un DOCUP spécifique, il y a une mesure isolée pour l'aide technique en Mecklenbourg-Poméranie. L'assistance technique est utilisée principalement pour financer des actions qui sont considérées comme dépassant le cadre habituel du travail du Land (financement de l'évaluation par exemple).

III. AUTORITE DE GESTION, AUTORITE DE PAIEMENT

1. Qui est autorité de gestion (article 9 n – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP/PO nationaux, pour les DOCUP/PO régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ?

Il y a une autorité de gestion par région (et donc par DOCUP). Il s'agit généralement du ministère de l'économie du Land. Pour le programme « transport », il s'agit du ministère fédéral des transports. Dans le Land de Mecklenbourg-Poméranie, cinq personnes sont affectées à la gestion des fonds au ministère de l'économie, mais une grande partie des travaux est sous-traitée à un organisme extérieur. Dans ce Land, c'est le ministère de l'économie qui est gestionnaire. En Rhénanie du Nord-Westphalie, l'autorité de gestion est également le ministère de l'économie. Toutefois les tâches de gestion sont largement déconcentrées entre d'autres services des ministères en fonction de leur compétence technique et un sous-traitant qui est une banque publique, la Westdeuschelandesbank.

2. Qui est autorité de paiement (article 9 o – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP/PO nationaux, pour les DOCUP/PO régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ?

Il y a une autorité de paiement par Land, le plus souvent au ministère de l'économie, ainsi qu'une au ministère fédéral des transports. C'est le cas du Land de Mecklenbourg-Poméranie où cinq personnes sont affectées à cette tâche (gestion de 855 M€ sur la période précédente), mais le paiement effectif au bénéficiaire est réalisé par un sous-traitant. En Rhénanie du Nord-Westphalie, c'est la banque sous-traitante qui est autorité de paiement pour l'ensemble du FEDER, même pour les dossiers dont la gestion ne lui est pas confiée.

3. Quelles sont les relations établies entre l'autorité de gestion et l'autorité de paiement pour la réalisation d'un DOCUP/PO (conventions, informations échangées, directives...)?

Les services faisant partie le plus souvent du même ministère, les échanges d'informations sont réguliers et pas nécessairement formalisés. Pour la Rhénanie du Nord-Westphalie, un suivi assez poussé est réalisé par un service du ministère de l'économie.

4. Lorsque l'Etat est autorité de gestion ou autorité de paiement, transfère-t-il, partiellement ou totalement, sa responsabilité ? A qui ? Selon quelles modalités ?

Le principe est celui du transfert de la responsabilité au Land qui lui-même la transfère au service gestionnaire s'il s'agit d'un organisme indépendant. En Mecklenbourg-Poméranie, un organisme de droit privé, filiale d'une banque à statut public, réalise les tâches de gestion et le paiement au bénéficiaire final. C'est une relation contractuelle classique qui peut être remise en cause annuellement et pour lequel l'institut reçoit une rémunération prélevée sur le budget du Land, et qui prévoit le transfert de responsabilité. Il en va de même en Rhénanie du Nord-Westphalie. Toutefois, le Bund reste responsable en dernier ressort vis-à-vis de la Commission.

Pour le programme national transports, les décisions de financement sont prises par le ministère fédéral des transports. La gestion des opérations est ensuite déléguée aux Länder.

5. Lorsque l'autorité autonome régionale ou locale est autorité de gestion ou autorité de paiement, quel est le rôle imparti à l'Etat membre et à son représentant local ?

L'Etat assume les fonctions de contrôle principalement et de supervision des Länder . Il n'y a pas de représentant local de l'Etat et donc pas de rôle véritable du Bund dans la gestion quotidienne, le contrôle se fait notamment au travers des demandes de fonds à la Commission.

IV INFORMATION DES BENEFICIAIRES FINAUX ET AUTRES SUR LES POSSIBILITES DE FINANCEMENT OFFERTES PAR L'INTERVENTION ET APPELS A PROJET

1. Information sur les possibilités de financement (article 46 – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999 : qui donne cette information ? Comment est-elle mise en œuvre (moyens de financement...) ?

Celles-ci sont faites par les services ou organismes qui assurent la gestion des aides. Les Länder n'assurent qu'exceptionnellement une information autre qu'institutionnelle.

2. Y a-t-il une aide – non seulement financière mais également technique – proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à concevoir des projets d'opération éligibles aux financements européens ? Qui est en charge de cette aide ?

Ce sont les institutions chargées de la gestion des fonds qui apportent l'aide. Les banques peuvent également apporter une aide dans ces démarches. Cette aide paraît assez limitée. C'est pour l'essentiel aux organismes qui veulent des fonds de trouver les interlocuteurs *ad hoc*.

3. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à remplir les formulaires de demande de financements européens ? Qui est en charge de cette aide ?

Elle n'est pas structurée et peut varier entre les régions. Elle est assez faible globalement.

4. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux pour les aider à suivre la réalisation de leurs opérations (préparation des rapports pour les autorités de gestion et de paiement...) ? Qui est en charge de cette aide ?

Non si ce n'est le conseil éventuel de l'organisme gestionnaire.

V. PISTE D'AUDIT

Pour chacune de ces questions, la mission doit être en mesure d'évaluer le degré d'externalisation des tâches de l'autorité de gestion (subventions globales, organismes intermédiaires, collectivités infra-régionales...).

[Les notions évoquées dans les questions 1 à 5 se trouvent dans l'annexe I du règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001.]

1. Instruction des demandes de subvention et évaluation des projets d'opération (éligibilité...) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

Pour le Mecklenbourg-Poméranie, l'organisme compétent est un sous-traitant qui assure toute la phase d'instruction et de sélection des dossiers. Il n'y a pas de comité de programmation. Cet organisme gère également les crédits nationaux et régionaux qui sont confondus. En Rhénanie du Nord-Westphalie, 50 % des fonds sont gérés par la banque sous-traitante, le reste par des services du Land en fonction de leur spécialisation.

2. Sélection des opérations : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? Quelle est la forme juridique de la décision d'octroi de l'aide européenne (contrat...) ?

Pour le Mecklenbourg-Poméranie, la présélection est faite par le sous-traitant selon les règles d'éligibilité. Il n'y a pas de véritable classement des dossiers, les fonds sont gérés globalement : on ajuste le taux de subvention ou le montant d'aide publique. Le dossier complet validé par le sous-traitant est transmis au ministère de l'économie pour approbation par le service technique compétent. Si l'avis de ce service est positif, le ministre de l'économie du Land signe la décision de subvention.

En Rhénanie du Nord-Westphalie, la présélection est assurée par les gestionnaires. Le service central du Land valide les dossiers. Les décisions d'attribution sont validées par une commission qui se réunit une fois par mois pour les petits dossiers (PME) et plusieurs fois par an pour les grands projets. La décision d'attribution est signée par un fonctionnaire (niveau hiérarchique moyen) qui a délégation car il ne s'agit que d'entériner une décision.

3. Contrôle de la réalisation de l'opération (contrôle de service fait) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

L'organisme sous-traitant, avec l'aide éventuelle du service technique compétent du land est chargé du contrôle du service fait.

4. Paiement de la subvention au bénéficiaire final : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

Pour le Mecklenbourg-Poméranie, le gestionnaire demande tous les quinze jours au ministère de l'économie les fonds nécessaires au paiement. Ceux-ci lui sont mis à disposition en fonction de la consommation de crédits. Ils sont gérés sur un compte bancaire qui rapporte intérêts, ceux-ci sont réinjectés dans les fonds européens. Le système est similaire en Rhénanie du Nord-Westphalie.

5. Quels sont les outils (système informatique, indicateurs...) utilisés par l'autorité de gestion pour piloter le système de gestion des fonds structurels ? Quel est le délai moyen entre la décision de sélectionner une opération et le paiement de la subvention ?

Le système de gestion propre à chaque Land (banque de données) sert à la fois à renseigner des indicateurs et à assurer le suivi des dossiers. Pour un dossier complet, la décision peut intervenir dans un délai de quatre à six semaines, car les décisions sont prises au fil de l'eau en l'absence de comité de programmation. Pour avoir un dossier complet, il faut parfois jusqu'à deux ans car des autorisations sont nécessaires pour certaines opérations (chantier lié à l'environnement, crédits,...), une durée de six mois étant un délai usuel..

6. Les contrôles par sondage (chapitre IV – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

C'est un service du Land qui fait les contrôles. Il a été créé spécialement car il ne répond pas à l'organisation administrative traditionnelle en Allemagne. Ces services sont, suivant les régions, soit rattachés à un secrétaire d'Etat soit à un directeur général (Mecklenbourg-Poméranie). En Rhénanie du Nord-Westphalie, un service spécial a été créé, rattaché à un directeur. Ce service sous-traite les contrôles à des cabinets d'audit privés, mais c'est le service indépendant du land qui prend les décisions nécessaires et non le cabinet d'audit. Le ministre et les députés n'interviennent pas dans la gestion courant des fonds, ni dans les contrôles.

7. La certification (article 9 – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

C'est ce même service qui en a la charge.

8. L'évaluation (chapitre III – Règlement du Conseil n°1260/1999 du 21 juin 1999) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

En Mecklenbourg-Poméranie, l'évaluation est sous-traitée à des cabinets extérieurs avec paiement sur les crédits d'assistance technique.

9. La déclaration de validité (chapitre V – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? Observations ?

Le service de contrôle du Land établit les déclarations de validité.

VI. LES CIRCUITS FINANCIERS

Pour le FEDER.

1. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de la Commission européenne au niveau national (identité de l'autorité nationale qui reçoit les fonds, élaboration des appels de fonds...) ? Y a-t-il inscription des fonds européens dans le budget de l'Etat voté par le Parlement / dans les comptes de l'Etat ?

Les fonds arrivent au ministère fédéral des finances qui les transfère aux Länder, qui eux-mêmes les transfèrent aux gestionnaires.

Sur le budget du Bund, ils font l'objet d'une écriture, mais ne transitent pas véritablement par son budget. Pour les Länder, ils sont inscrits au budget, font l'objet de vote annuel ou bi-annuel et de réajustements. Ils sont ensuite versés aux organismes gestionnaires qui font le paiement aux bénéficiaires.

2. De quelle manière les crédits sont-ils transférés du niveau national vers l'autorité de gestion ou de paiement désignée (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...) ?

Les transferts suivent les mêmes circuits que les fonds nationaux. Un contrôle est fait par le ministère de l'économie du Land avant de transférer les fonds au gestionnaire (contrôle des dépenses encourues notamment).

3. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de l'autorité désignée vers le maître d'ouvrage (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...) ?

C'est le gestionnaire qui arrête le décompte et vire les fonds au bénéficiaire après contrôle du dossier (factures justifiées, certificat de service fait...).

4. Quel est le service chef de file au niveau national pour le fonds FEDER ?

C'est le ministère fédéral de l'économie.

Pour les contreparties publiques.

1. Quelle est la répartition des contreparties publiques, pour un DOCUP/PO, entre le gouvernement national, le gouvernement régional et les autres collectivités ?

Cette répartition est variable dans les Länder (50-50 environ en Mecklenbourg-Poméranie). Les fonds nationaux sont versés aux Länder qui les intègrent à leurs budgets et les redistribuent sous leur propre autorité (supervision *a posteriori* du Bund). Ce sont les mêmes organismes qui gèrent les différents types de fonds et qui font un paiement global. Le système est similaire en Rhénanie du Nord-Westphalie. Certains cofinancements (mais très limités en volume) peuvent être décidés par un service relevant du Bund, dans le domaine de la recherche par exemple. Mais ce cas est exceptionnel, la grande majorité des fonds est du ressort des services techniques compétents.

2. Quels sont les mécanismes de mise en œuvre de ces contreparties publiques – en particulier celles relevant du gouvernement national ? Fonds de mutualisation, dotation globale aux autorités de gestion, régime de subvention distinct du programme opérationnel (maîtrise de la décision de subventionner telle ou telle opération par le financeur) ?

Le Bund verse une dotation globale aux régions en particulier à l'Est, les aides d'Etat à l'Ouest étant très modestes.

VII. RESPONSABILITE FINANCIERE VIS A VIS DE L'UNION EUROPEENNE (ARTICLE 39 - REGLEMENT DU CONSEIL N°1260/1999 DU 21 JUIN 1999)

1. En cas de corrections financières décidées par la Commission européenne, est-ce le gouvernement national qui paye la note de débit ?

L'Etat reste responsable, mais il se retournera contre le service ou le Land défaillant qui contractuellement peut se retourner vers le gestionnaire s'il est responsable.

2. Ou bien cette responsabilité est-elle partagée avec d'autres ? Selon quelles modalités ?

Le principe est celui du transfert de responsabilité.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION**

**Mission de comparaison sur les systèmes de gestion et de contrôle
des opérations financées par les fonds structurels européens**

Etat membre : Autriche

La mission s'est rendue à Vienne, où elle a rencontré les représentants de la Chancellerie fédérale qui sont en charge du dossier ainsi que ceux qui effectuent le contrôle financier et l'ÖROK (conférence régionale d'aménagement du territoire). Pour les régions, la mission a rencontré des représentants du Burgenland (éligible à l'objectif 1) et d'une agence en charge des fonds ainsi que des représentants de Basse-Autriche (objectif 2).

I. DEFINITION DES ZONES ELIGIBLES (POUR L'OBJECTIF 2 SEULEMENT) ET REPARTITION DES MASSES FINANCIERES ENTRE ELLES :

1. Qui propose initialement les zones qui pourraient être éligibles ?

La définition des zones fait l'objet de discussions entre l'Etat, les régions, les collectivités et les partenaires sociaux, sur la base d'études menées par les services.

2. Qui arrête la liste des zones éligibles avant de la soumettre à la Commission européenne ? L'OROK, organisme de coordination, qui réunit l'Etat, les régions et les partenaires sociaux est l'organe de décision, qui présentera les éléments à la Commission européenne.

3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ?

La discussion a pour point de départ les données arrêtées par la Commission (lignes directrices, quota de population éligible,...).

Une première étape se déroule entre l'Etat et les régions pour répartir les fonds entre les régions sur la base d'indicateurs sociaux et économiques (PIB, chômage,...) et d'arguments plus qualitatifs.

Une négociation s'engage ensuite au sein de la région, sur la base de critères socio-économiques, mais aussi à partir de stratégies politiques locales (fixation de priorités). Les partenaires sociaux, les associations et groupements de collectivité sont associés aux discussions. Les éléments techniques sont préparés par les services compétents de la région, éventuellement avec l'aide d'experts.

La décision finale est prise au sein de l'OROK, qui transmet les éléments à la Commission. Il peut y avoir également des discussions directes entre les régions et les services de la Commission.

4. Comment se fait la répartition des masses financières entre les zones éligibles ? Qui en décide ? *[Cette question concerne également l'objectif 2]*

Le critère principal est l'euro par habitant.

II. ELABORATION DES CADRES COMMUNAUTAIRES D'APPUI (CCA)/PROGRAMMES OPERATIONNELS (PO), DES DOCUMENTS UNIQUES DE PROGRAMMATION (DOCUP) ET DES COMPLEMENTS DE PROGRAMMATION :

1. Qui propose les priorités et mesures qui pourraient figurer dans les CCA/PO et dans les DOCUP ?

Celles-ci sont arrêtées au sein des régions en concertation avec l'Etat.

2. Qui arrête le contenu des CCA/PO et des DOCUP avant qu'ils soient adressés à la Commission européenne ?

Pour les aides touchant les régions, un accord est réalisé entre l'Etat et la région concernée.

3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ?

Les DOCUP sont le fruit d'un groupe de travail qui réunit :

- les services administratifs compétents de la région,
- la chancellerie fédérale (bureau aménagement du territoire et politique régionale),
 - les ministères concernés (finances, économie, environnement, transport...),
- les agences compétentes de l'Etat et de la région (par exemple ECO PLUS Gesmbh, société de développement régional pour la Basse-Autriche),
- les administrations s'occupant d'environnement et d'égalité de chances,
- les partenaires socio-économiques (syndicats de travailleurs et d'employeurs),
- l'OROK,
- le cas échéant, des experts.

4. Les DOCUP et les PO ne sont-ils que nationaux (et, le cas échéant, déclinés au niveau infra-national) ou sont-ils régionaux ?

Les DOCUP sont principalement régionaux, mais certaines mesures (recherche) peuvent être gérées au niveau national pour certaines compétences non décentralisées.

5. Y a-t-il un DOCUP ou un PO spécifique pour l'assistance technique ?

Non.

III. AUTORITE DE GESTION, AUTORITE DE PAIEMENT

1. Qui est autorité de gestion (article 9 n – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP/PO nationaux, pour les DOCUP/PO régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ?

Le Land est autorité de gestion et de paiement.

L'Autriche fonctionne avec un système d'organismes intermédiaires (Förderstelle - agences) qui sont autorités de gestion déléguées. Ces organismes dépendent soit des régions soit de l'Etat. Il n'est pas possible de quantifier de manière précise les effectifs dans la mesure où les personnes n'ont pas en charge uniquement les fonds européens et que les entités de gestion sont très éclatées. A titre d'exemple, dans le Burgenland, l'agence chargée du développement économique évalue à deux personnes la charge de travail nécessaire à la gestion courante du dispositif.

Le nombre d'organismes qui assument des fonctions de gestion est variable selon les régions. En Basse-Autriche, il y a onze agences, qui sont responsables d'une ou plusieurs mesures du DOCUP. Une agence peut gérer plusieurs mesures, mais une mesure n'est gérée que par une seule agence, le demandeur n'a donc en principe qu'un organisme comme interlocuteur.

2. Qui est autorité de paiement (article 9 o – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP/PO nationaux, pour les DOCUP/PO régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ?

Ces mêmes organismes assument également la fonction d'autorité de paiement pour les mesures qu'ils gèrent. L'organisation interne sépare les personnes chargées de la gestion du programme et celles chargées de la certification des dépenses. Ici aussi, les tâches ne sont pas monovalentes. Dans le Burgenland, la charge de travail pour l'agence chargée du développement économique est évaluée à 1,5 personne, alors que les fonds à gérer pour la période 1994-1999 s'élèvent à 166 M€.

La Chancellerie fédérale procède à la certification des dépenses pour chaque programme européen. Elle les transmet ensuite à la Commission pour obtenir le versement des fonds.

3. Quelles sont les relations établies entre l'autorité de gestion et l'autorité de paiement pour la réalisation d'un DOCUP/PO (conventions, informations échangées, directives...)?

Les échanges sont constants puisque les tâches sont de fait assumées par le même organisme.

4. Lorsque l'Etat est autorité de gestion ou autorité de paiement, transfère-t-il, partiellement ou totalement, sa responsabilité ? A qui ? Selon quelles modalités ?

Un accord administratif (de force équivalente à celle d'une loi) a été conclu entre l'Etat et les régions pour transférer aux régions (ou aux établissements gestionnaires des fonds) la responsabilité.

5. Lorsque l'autorité autonome régionale ou locale est autorité de gestion ou autorité de paiement, quel est le rôle imparti à l'Etat membre et à son représentant local ?

Aucun rôle n'est dévolu (sauf s'il était représenté dans l'organe de décision de l'une ou l'autre agence) à l'Etat à partir du moment où la compétence est déléguée à l'autorité locale. Un dialogue subsiste toutefois notamment via l'OROK.

IV. INFORMATION DES BENEFICIAIRES FINAUX ET AUTRES SUR LES POSSIBILITES DE FINANCEMENT OFFERTES PAR L'INTERVENTION ET APPELS A PROJET

1. Information sur les possibilités de financement (article 46 – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999 : qui donne cette information ? Comment est-elle mise en œuvre (moyens de financement...)?

L'information est réalisée par les agences responsables. Ces agences gèrent également pour la plupart d'entre elles les aides d'Etat ou régionales sur la matière concernée. Ces agences sont dès lors connues de la plupart des bénéficiaires potentiels du secteur concerné. Le cas échéant, elles réorientent le demandeur sur le bon interlocuteur. Les moyens classiques d'information sont utilisés (brochures, publicité institutionnelle, site internet,...). Les banques peuvent également servir de relais d'information en particulier vers les entreprises nouvelles.

2. Y a-t-il une aide – non seulement financière mais également technique – proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à concevoir des projets d'opération éligibles aux financements européens ? Qui est en charge de cette aide ?

Il n'y a pas proprement parlé d'aide institutionnelle. Les documents explicitant les pièces à fournir sont diffusés largement, y compris sur Internet. Le cas échéant, pour les dossiers complexes ou pour des très petites entreprises, les agences aident les demandeurs à constituer leur dossier.

3. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à remplir les formulaires de demande de financements européens ? Qui est en charge de cette aide ?
cf. supra.

4. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux pour les aider à suivre la réalisation de leurs opérations (préparation des rapports pour les autorités de gestion et de paiement...) ?
Qui est en charge de cette aide ?
Il n'y a pas d'aide particulière, si ce n'est l'assistance ponctuelle des agences.

V. PISTE D'AUDIT

Pour chacune de ces questions, la mission doit être en mesure d'évaluer le degré d'externalisation des tâches de l'autorité de gestion (subventions globales, organismes intermédiaires, collectivités infra-régionales...).

[Les notions évoquées dans les questions 1 à 5 se trouvent dans l'annexe I du règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001.]

1. Instruction des demandes de subvention et évaluation des projets d'opération (éligibilité...) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?
Ce sont les agences qui instruisent les demandes de subvention, analysent l'éligibilité et étudient plus particulièrement les plans de financement pour permettre la meilleure combinaison des autres aides (nationales, régionales,...). A ce stade, les agences éliminent les dossiers inéligibles.

2. Sélection des opérations : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? Quelle est la forme juridique de la décision d'octroi de l'aide européenne (contrat...) ?
C'est l'agence qui effectue la sélection des opérations.

3. Contrôle de la réalisation de l'opération (contrôle de service fait) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?
C'est un service interne de l'agence qui réalise le plus souvent le certificat de service fait, contrôle les factures et leur acquittement, le cas échéant fait une visite sur place. Les agences disposent généralement d'un service interne chargé de ces missions. Pour certains dossiers très complexes, ils se font assister d'experts extérieurs.

4. Paiement de la subvention au bénéficiaire final : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

Le "bon à payer" est donné par le service certificateur, retranscrit sur un système informatique centralisé par fonds, et c'est le service central de la chancellerie fédérale qui effectue le paiement dans un délai inférieur à 2 semaines.

5. Quels sont les outils (système informatique, indicateurs...) utilisés par l'autorité de gestion pour piloter le système de gestion des fonds structurels ? Quel est le délai moyen entre la décision de sélectionner une opération et le paiement de la subvention ?

Un système de monitoring informatique national a été mis en œuvre par fonds. Les agences y ont accès pour enregistrer l'évolution des étapes de la procédure de chaque dossier. C'est ce dispositif qui permet de déclencher le paiement.

Le délai est variable. Pour la phase d'instruction (entre le dépôt de la demande et la notification de la subvention), le délai moyen est de l'ordre de 3 à 4 mois. Il peut être réduit à

6 semaines sur des dossiers très simples, si la périodicité des réunions de programmation est fréquente. Pour les dossiers complexes, en particulier ceux qui font l'objet d'une fiche "grands travaux" à la Commission, le délai peut être supérieur à un an.

Pour la réalisation de l'opération, les délais varient en fonction de la nature des travaux. Les interlocuteurs ont souligné la difficulté à obtenir les factures justifiées des bénéficiaires, ce qui retarde le paiement des subventions.

6. Les contrôles par sondage (chapitre IV – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

Les contrôles de 5% sont réalisés par un service central, dépendant de la chancellerie fédérale, qui effectue des contrôles dans les régions (contrôle sur dossiers et sur site si nécessaire). C'est ce service qui définit la liste des opérations à contrôler. Il peut être assisté des services régionaux lors de ses déplacements pour la préparation et la réalisation des contrôles.

7. La certification (article 9 – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

Elle est effectuée par les agences pour les mesures qui les concernent puis par la Chancellerie fédérale, en tant qu'autorité de paiement.

8. L'évaluation (chapitre III – Règlement du Conseil n°1260/1999 du 21 juin 1999) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

Elle est du ressort des régions et de l'Etat, via l'OROK.

9. La déclaration de validité (chapitre V – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

Observations ?

C'est ce même service de contrôle de la chancellerie fédérale qui réalise la déclaration de validité.

VI. LES CIRCUITS FINANCIERS

Pour le FEDER.

1. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de la Commission européenne au niveau national (identité de l'autorité nationale qui reçoit les fonds, élaboration des appels de fonds...) ? Y a-t-il inscription des fonds européens dans le budget de l'Etat voté par le Parlement / dans les comptes de l'Etat ?

Les fonds arrivent au ministère des finances. Ils sont inscrits dans le budget de l'Etat. Mais ils ne font que transiter pour être placés sur un compte de la Postsparkasse (banque choisie après une sélection assimilable à un appel d'offres).

2. De quelle manière les crédits sont-ils transférés du niveau national vers l'autorité de gestion ou de paiement désignée (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...) ?

Les fonds ne sont plus transférés vers les autorités de gestion (c'était le cas pour la précédente période). Ils sont gérés au niveau national et le paiement est effectué directement au bénéficiaire final après que le service certificateur de l'agence a donné son feu vert.

3. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de l'autorité désignée vers le maître d'ouvrage (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...)? Virement bancaire ou équivalent, après saisie du bon à payer par le service certificateur de l'agence sur le système de monitoring informatique.

4. Quel est le service chef de file au niveau national pour le fonds FEDER ?
C'est un des bureaux de la chancellerie fédérale (Abteilung IV/4).

Pour les contreparties publiques.

1. Quelle est la répartition des contreparties publiques, pour un DOCUP/PO, entre le gouvernement national, le gouvernement régional et les autres collectivités ?

2. Quels sont les mécanismes de mise en œuvre de ces contreparties publiques – en particulier celles relevant du gouvernement national ? Fonds de mutualisation, dotation globale aux autorités de gestion, régime de subvention distinct du programme opérationnel (maîtrise de la décision de subventionner telle ou telle opération par le financeur) ?

La plupart des agences gèrent les cofinancements nationaux ou régionaux pour leur domaine de compétence. Ce sont ces agences qui prennent la décision et qui réalisent les arbitrages entre les différentes sources de financement. La modification du système de paiement implique qu'aujourd'hui les bénéficiaires reçoivent deux paiements, un de l'agence pour les cofinancements, et un de la chancellerie pour les fonds européens, alors que pour la période précédente, ils avaient un paiement global.

VII. RESPONSABILITE FINANCIERE VIS A VIS DE L'UNION EUROPEENNE (ARTICLE 39 - REGLEMENT DU CONSEIL N°1260/1999 DU 21 JUIN 1999)

1. En cas de corrections financières décidées par la Commission européenne, est-ce le gouvernement national qui paye la note de débit ?

Vis-à-vis de Bruxelles, c'est l'Etat autrichien qui reste responsable. Toutefois l'accord avec les régions prévoit un transfert de cette responsabilité financière vers les gestionnaires des fonds.

2. Ou bien cette responsabilité est-elle partagée avec d'autres ? Selon quelles modalités ?

Le gestionnaire est responsable des fonds qu'il a en charge. Il peut faire reverser les sommes indûment payées aux bénéficiaires de subventions. Il n'y a pas eu à ce jour de corrections financières dépassant les capacités des gestionnaires.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION**

**Mission de comparaison sur les systèmes de gestion et de contrôle
des opérations financées par les fonds structurels européens**

Etat membre : ESPAGNE

GENERALITES

Le système institutionnel espagnol se caractérise par un ample mouvement de transferts de compétences de l'Etat central vers les communautés autonomes (au nombre de 17) auxquelles s'ajoutent les deux villes autonomes de Ceuta et de Melilla. Ces transferts s'effectuent à un rythme différent selon les communautés autonomes. Les communautés autonomes sont divisées en provinces (50), elles-mêmes divisées en municipalités (8 107). Les provinces et les municipalités sont des entités politiques, aux pouvoirs cependant beaucoup plus réduits que ceux reconnus aux communautés autonomes par la Constitution du 27 décembre 1978. Cette dernière prévoit en effet deux systèmes d'autonomie : le système ordinaire avec accès à l'autonomie par « voie lente » et le système extraordinaire avec accès à l'autonomie par « voie rapide ».

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont expliqué l'accélération du mouvement de décentralisation dans les dernières années par la raison suivante : il était plus efficace de faire porter l'ajustement budgétaire nécessaire pour intégrer la zone euro sur les collectivités locales – qui ne peuvent être en déficit – que sur l'Etat lui-même. La loi de stabilité budgétaire prévoit que les finances des collectivités locales doivent être équilibrées ou en excédent : depuis 2002, ces dernières doivent présenter un programme de finances publiques pluriannuel. L'équilibre financier de l'Etat est donc aujourd'hui d'autant plus facile à atteindre qu'il n'a plus que des charges relativement limitées.

Une loi organique de 1996 a fixé le montant des cessions d'impôt de l'Etat aux communautés autonomes pour la période 1997-2001. Pour la nouvelle étape de décentralisation budgétaire, il est prévu d'obtenir un financement des communautés autonomes à part égale entre les ressources propres (telles les cessions d'impôts, comme l'impôt sur le revenu, qu'elles peuvent recouvrer elles-mêmes et dont elles peuvent modifier le barème) et les transferts financiers de l'Etat. La trésorerie des communautés autonomes est assurée gratuitement par la banque d'Espagne.

Les transferts de compétences obéissent à une logique de blocs homogènes⁵ de telle sorte que, s'agissant des fonds structurels, il est relativement aisé de répartir les priorités et les mesures d'un document de programmation entre l'Etat et les communautés autonomes. De la sorte, il y a peu de cofinancements multiples pour une même opération. En 2002, l'Etat réalise 48 % des dépenses publiques, contre 36 % pour les communautés autonomes et 16 % pour les administrations locales.

Deux régions ont été étudiées : la Communauté autonome de Madrid qui gère une partie de l'objectif 2 de la région de Madrid et la Communauté autonome de Castille et de La Manche qui gère une partie de l'objectif 1 de la région de Castille et de La Manche. La mission a par ailleurs procédé à des entretiens au ministère des finances espagnol.

⁵ Le système espagnol identifie trois groupes de compétences : celles qui relèvent de la compétence exclusive de l'Etat (défense, relations internationales, justice), celles qui sont partagées entre l'Etat et les communautés autonomes (industrie, agriculture, transports, sécurité publique, culture, santé), où l'Etat conserve un rôle de planification et de coordination, et celles qui relèvent de la compétence exclusive des communautés autonomes (tourisme, services sociaux, urbanisme et logement).

Nota bene : les analyses développées ci-après concernent exclusivement le FEDER, le FSE et le FEOGA-O obéissant à des principes quelque peu différents.

I. DEFINITION DES ZONES ELIGIBLES (POUR L'OBJECTIF 2 SEULEMENT) ET REPARTITION DES MASSES FINANCIERES ENTRE ELLES.

L'Espagne est le plus gros bénéficiaire de fonds structurels pour la génération 2000-2006 (à l'instar de la génération 1994-1999) : près de 56 Mds d'euros lui sont affectés pour cette période, soit près d'un quart du total communautaire. L'Espagne dispose aussi de crédits au titre du fonds de cohésion (11 Mds d'euros), comme la Grèce, l'Irlande et le Portugal. Ce fonds est destiné à financer les travaux les plus importants.

1. Qui propose initialement les zones qui pourraient être éligibles ?

S'agissant de l'objectif 2, les zones concernées sont majoritairement situées au nord-est de l'Espagne, à l'exception des Baléares. Sept communautés autonomes sont situées en zone objectif 2⁶. Ce sont les communautés autonomes qui ont proposé les zones éligibles à l'objectif 2 sur la base des critères exposés dans les règlements communautaires et élaborés par la Commission, en particulier le plafond d'habitants par Etat membre.

S'agissant de l'objectif 1, la définition des zones éligibles est automatique. Dix communautés autonomes⁷ (qui constituent l'unité territoriale du zonage au sens communautaire) et les villes de Ceuta et de Melilla sont situées en zone objectif 1.

2. Qui arrête la liste des zones éligibles avant de la soumettre à la Commission européenne ?

Chaque région a proposé sa propre carte d'éligibilité à l'objectif 2 en fonction des critères européens pour l'Espagne, puis la transmet au ministère des Finances et celui-ci, à la Commission européenne.

Les zones éligibles à l'objectif 2 ont été arrêtées en étroite concertation avec le ministère des finances (Ministerio de Hacienda), puisque l'Etat dispose du monopole des relations extérieures, notamment avec la Commission européenne.

3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ?

Pour l'objectif 2, les communautés autonomes assument sans conteste un rôle prééminent dans l'élaboration des zonages. Elles disposent en effet d'une compétence de droit commun en matière de planification et d'aménagement du territoire.

4. La sélection des zones éligibles s'appuie-t-elle sur des dispositifs nationaux pré-existants (par exemple, zones d'intervention pour des procédures nationales...) ?

Il n'y a pas de schémas nationaux d'aides publiques, celles-ci étant mises en œuvre le plus souvent au niveau local.

⁶ La Rioja, Baléares, Aragon, Catalogne, Madrid, Navarre et Pays Basque

⁷ Andalousie, Asturies, Canaries, Cantabrie, Castille et Léon, Castille - La Manche, Communauté de Valence, Extrémadure, Galice, Murcie, + Ceuta et Melilla

5. Comment se fait la répartition des masses financières entre les zones éligibles ? Qui en décide ? *[Cette question concerne également l'objectif 1]*

Les communautés autonomes proposent les montants dont elles ont besoin pour réaliser les programmes opérationnels, que l'Etat (ministère des finances) incorpore après une négociation, dans les projets qui sont ensuite soumis à la Commission européenne. L'Etat utilise pour ce faire les critères de la Commission, notamment le ratio euro par habitant.

II. ELABORATION DES CADRES COMMUNAUTAIRES D'APPUI (CCA)/PROGRAMMES OPERATIONNELS (PO), DES DOCUMENTS UNIQUES DE PROGRAMMATION (DOCUP) ET DES COMPLEMENTS DE PROGRAMMATION

Les zones objectif 1 sont couvertes globalement par un cadre communautaire d'appui (CCA) et par des programmes opérationnels (PO) régionaux ou sectoriels. Les zones objectif 2 sont couvertes par des documents uniques de programmation (DOCUP).

1. Qui propose les priorités et mesures qui pourraient figurer dans les DOCUP/PO ?

Le CCA et les PO sont préparés conjointement par l'Etat et par les communautés autonomes avant d'être soumis à la Commission européenne. Les régions sont gestionnaires directs de certains axes et fixent leurs priorités internes pour la mise en œuvre des fonds. Les DOCUP sont préparés au niveau local par les communautés autonomes. Le ministère des finances vérifie que la région applique les priorités.

2. Qui arrête le contenu des DOCUP/PO avant qu'ils soient adressés à la Commission européenne ?

CCA, PO et DOCUP sont transmis par le ministère des finances à la Commission européenne. Le ministère n'a pas modifié les projets de DOCUP qui lui ont été présentés par les communautés autonomes.

3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ?

S'agissant de l'objectif 2, l'Etat a organisé une réunion de lancement de la préparation des DOCUP avec les communautés autonomes pour leur communiquer les priorités de l'Union européenne.

4. Les DOCUP/PO ne sont-ils que nationaux (et, le cas échéant, déclinés au niveau infranational) ou sont-ils régionaux ?

Il n'y a pas de DOCUP national pour l'objectif 2.

Parmi les onze programmes opérationnels plurirégionaux de l'objectif 1, les suivants sont cofinancés par le FEDER :

- le PO « Local » destiné aux municipalités (1,073 Md € de FEDER – 1,542 Md € de dépenses totales éligibles),
- le PO « Société de l'information »,
- le PO « Compétitivité » (1,785 Md € de FEDER – 2,640 Md € de dépenses totales éligibles),

- le PO « Lutte contre la discrimination »,
- le PO « Recherche et développement » (1,394 Md € de FEDER – 2,354 Md € de dépenses totales éligibles),
- et le PO « Assistance technique ».

5. Y a-t-il un DOCUP/PO spécifique pour l'assistance technique ?

Il n'y a pas de DOCUP pour l'assistance technique – celle-ci est donc prévue dans chaque DOCUP régional – mais il y a un PO (objectif 1) sur ce thème. Ce PO porte sur 25 M € de dépenses totales éligibles dont 18,7 M € de fonds structurels.

En revanche, chaque communauté autonome peut développer une action à caractère pédagogique destinée, notamment, au personnel administratif des collectivités locales ayant à traiter des fonds structurels (par fonds, une semaine sur la mise en œuvre, à Madrid en 2002), en collaboration avec les ministères et la Commission européenne.

III. AUTORITE DE GESTION, AUTORITE DE PAIEMENT

1. Qui est autorité de gestion (article 9 n – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les PO/DOCUP ? Effectifs humains affectés à cette tâche ?

Le ministère des finances espagnol (secrétariat d'Etat du budget et des dépenses – direction générale des fonds communautaires et des financements territoriaux) est l'autorité de gestion pour le CCA, les PO et les DOCUP pour tous les programmes régionaux et pour ceux des programmes nationaux qui sont cofinancés majoritairement par le FEDER. Il dispose d'un service de gestion, qui a un rôle important en matière de coordination (diffusion d'orientations), de production de documents réglementaires (rapports annuels...) mais aussi de traitement des dossiers de subvention pour les mesures des programmes qui ne relèvent pas de la compétence des communautés autonomes. Ce service assure le secrétariat des comités de suivi. Il a affecté un agent au suivi spécifique de chaque DOCUP pour chaque région. Trois à quatre fois par an, des réunions décentralisées rassemblent des représentants de l'Etat et de toutes les communautés autonomes qui confrontent leurs problèmes et élaborent une position commune face aux services de la Commission.

La direction générale des fonds communautaires et du financement territorial a par ailleurs produit un document intitulé « Système de gestion des fonds structurels » (mai 2001) qui définit les obligations des organismes intermédiaires, tant en matière de conservation des données relatives aux projets que de renseignement de la base informatique nationale « *Fundos 2000* ».

2. Qui est autorité de paiement (article 9 o – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP/PO nationaux, pour les DOCUP/PO régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ?

L'autorité de paiement est différente selon le fonds concerné mais elle reste au niveau central : il s'agit d'une compétence exclusive de l'Etat. Pour le FEDER, il s'agit du ministère des finances ; un service de contrôle et de paiement a été récemment créé à cet effet. Pour le FSE, il s'agit du ministère du travail. Pour le FEOGA-O et l'IFOP, il s'agit du ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.

3. Quelles sont les relations établies entre l'autorité de gestion et l'autorité de paiement pour la réalisation d'un DOCUP/PO (conventions, informations échangées, directives...)?

Le service de contrôle et de paiement de la direction générale des fonds structurels et des financements territoriaux du ministère des finances espagnol recueille des informations à échéance régulière auprès des gestionnaires (qui sont par ailleurs assez souvent maîtres d'ouvrage) : des états contresignés par le responsable de la gestion des fonds structurels et le directeur financier ou contrôleur financier de l'organisme intermédiaire (communautés autonomes, directions d'administration centrale...) lui sont transmis pour préparer les états de dépenses qui doivent être adressés à la Commission européenne. L'exercice des fonctions de l'autorité de paiement reposent également sur le système informatique « *Fundos 2000* ».

4. Lorsque l'Etat est autorité de gestion ou autorité de paiement, transfère-t-il, partiellement ou totalement, sa responsabilité ? A qui ? Selon quelles modalités ?

La notion de transfert est une approche d'Etat centralisé : en Espagne, elle n'existe pas. Il n'y a pas de transfert de responsabilité de l'Etat, mais une co-responsabilité permanente s'exerce. Son principe est notamment expliqué dans le cadre communautaire d'appui. Les comités de suivi des programmes régionaux sont ainsi coprésidés par un représentant de l'Etat et par un représentant de la communauté autonome. La pratique et le degré atteint dans la co-responsabilité sont variables en fonction des compétences de chaque communauté autonome. Selon certains documents du ministère des finances espagnol, les communautés autonomes sont considérées comme des « organismes intermédiaires » au sens de la réglementation européenne. En tout état de cause, le régime propre de co-responsabilité est défini pour chaque programme en 7 à 10 points.

Pour le DOCUP objectif 2 de la région de Madrid, un service de gestion des fonds communautaires et du fonds de cohésion a été constitué. Il comprend 12 personnes environ.

Pour le PO objectif 1 de la région de Castille et de la Manche (qui fait partie des communautés autonomes à « voie lente »), l'Etat gère environ 55 % du programme (par exemple le transport ferroviaire), la communauté autonome 45 %, dont environ un tiers pour des opérations que la communauté réalise directement.

5. Lorsque l'autorité autonome régionale ou locale est autorité de gestion ou autorité de paiement, quel est le rôle imparti à l'Etat membre et à son représentant local ?

Sans objet.

Le représentant local de l'Etat assume des compétences principalement en matière de sécurité publique. Il n'est donc pas impliqué dans la gestion des programmes européens par les communautés autonomes.

En revanche, les relations sont fréquentes entre les communautés autonomes et le niveau central à ce propos. Au ministère des finances, il y a ainsi un correspondant pour chaque communauté autonome à la direction générale des fonds communautaires et du financement territorial. Plus globalement, il existe un forum de la politique régionale qui regroupe l'Etat et les communautés autonomes et qui permet d'élaborer une position commune en matière de fonds structurels notamment.

IV. INFORMATION DES BENEFICIAIRES FINAUX ET AUTRES SUR LES POSSIBILITES DE FINANCEMENT OFFERTES PAR L'INTERVENTION ET APPELS A PROJET

Il semble que peu d'aides spécifiques soient apportées aux bénéficiaires potentiels pour les aider à accéder à des subventions communautaires. Il est vrai que les gestionnaires sont assez souvent les bénéficiaires directs des fonds dans la mesure où le FEDER finance des infrastructures.

1. Information sur les possibilités de financement (article 46 – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999 : qui donne cette information ? Comment est-elle mise en œuvre (moyens de financement...)?

Pour le programme objectif 2 de la région de Madrid et le PO de la région de Castille et de la Manche, l'information est réalisée par la communauté autonome pour les mesures qui la concerne.

2. Y a-t-il une aide – non seulement financière mais également technique – proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à concevoir des projets d'opération éligibles aux financements européens ? Qui est en charge de cette aide ?

Pour le programme objectif 2 de la région de Madrid, aucune aide particulière de l'Etat n'est prévue pour les bénéficiaires finaux, sinon celle couramment apportée par les services techniques de la Communauté, et au principal, les douze agents en charge du suivi de la gestion (il n'y a aucun département administratif dédié à une telle mission d'assistance technique). Les fonds structurels ne sont en effet pas considérés comme un dispositif spécifique mais comme un complément de financement pour des mesures d'aides.

Il en va de même pour le PO objectif 1 de la région de Castille et de la Manche.

3. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à remplir les formulaires de demande de financements européens ? Qui est en charge de cette aide ?

Pour le programme objectif 2 de la région de Madrid, aucune aide particulière n'est prévue pour les bénéficiaires finaux, sinon celle couramment apportée par les services techniques de la Communauté.

Il en va de même pour le PO objectif 1 de la région de Castille et de la Manche.

4. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux pour les aider à suivre la réalisation de leurs opérations (préparation des rapports pour les autorités de gestion et de paiement...)? Qui est en charge de cette aide ?

Pour le programme objectif 2 de la région de Madrid, aucune aide particulière n'est prévue pour les bénéficiaires finaux, sinon celle couramment apportée par les services techniques de la Communauté.

Il en va de même pour le PO objectif 1 de la région de Castille et de la Manche.

V. PISTE D'AUDIT

Pour chacune de ces questions, la mission doit être en mesure d'évaluer le degré d'externalisation des tâches de l'autorité de gestion (subventions globales, organismes intermédiaires, collectivités infra-régionales...).

[Les notions évoquées dans les questions 1 à 5 se trouvent dans l'annexe I du règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001.]

Il convient de noter qu'il n'y a pas d'homogénéité de la gestion pour un programme donné, par exemple pour un programme opérationnel régional. Certaines mesures de ce programme sont gérées par l'Etat – par ailleurs autorité de gestion désignée dans le programme – lorsqu'il s'agit de compétences propres de l'Etat, d'établissements publics nationaux (chemins de fer...) ou de collectivités locales infra-régionales. En l'absence de services techniques locaux de l'Etat, les mesures sont gérées par les administrations centrales avec, le cas échéant, un recours à des établissements publics. Les directions d'administration centrale qui gèrent les mesures ont été désignées comme organismes intermédiaires au même titre que les communautés autonomes (lettre du 1^{er} août 2001 de la direction générale des fonds structurels et des financements territoriaux).

D'autres mesures sont gérées par les communautés autonomes : celles-ci maîtrisent l'intégralité du processus, de l'instruction et la sélection des demandes de subvention aux contrôles de deuxième niveau. Sont détaillées ci-après les phases de la gestion des dossiers par les communautés autonomes.

1. Instruction des demandes de subvention et évaluation des projets d'opération (éligibilité...) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

S'agissant du programme objectif 2 pour la région de Madrid, le service des fonds européens et de la politique régionale de la Communauté autonome de Madrid, pour les mesures qui la concerne, procède à l'examen de l'éligibilité des projets et des dépenses présentés par les bénéficiaires finaux. Dans le budget de la communauté, le co-financement des activités est clairement indiqué par action : une ligne financement européen, une ligne financement local. Les règles applicables sont les mêmes pour le FEDER et pour le cofinancement local. Les actions de publicité se font via le Bulletin Officiel de Madrid et sur les panneaux de chantier. Pour les mesures qui ne sont pas gérées par les communautés autonomes, ce sont les organismes intermédiaires qui procèdent à l'instruction (à titre principal les directions générales d'administration centrale).

2. Sélection des opérations : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? Quelle est la forme juridique de la décision d'octroi de l'aide européenne (contrat...) ?

La sélection intervient au niveau de la direction générale de la coopération avec l'Etat de la Communauté autonome (service en charge des fonds européens). Les élus des communautés autonomes n'interviennent donc pas dans la sélection des opérations.

Pour les mesures qui ne sont pas gérées par les communautés autonomes, ce sont les organismes intermédiaires qui procèdent à la sélection des opérations (à titre principal les directions générales d'administration centrale).

3. Contrôle de la réalisation de l'opération (contrôle de service fait) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

Le contrôle de la réalisation de l'opération repose soit sur l'Etat pour les projets de compétences nationale et locale, soit sur les communautés autonomes pour les projets de compétence régionale. Il se concentre essentiellement sur le respect du plan financier agréé initialement et sur le respect des critères d'éligibilité prévus dans les documents de programmation. Ces contrôles sont exécutés, dans les communautés autonomes, par leur service central de gestion et par leur inspection générale, et, s'agissant de projets sous responsabilité de l'Etat, par l'IGAE et ses représentants au sein des ministères et dans les services déconcentrés de l'Etat.

La vérification sur place peut nécessiter l'aide d'entreprises de service (en présence cependant d'un représentant de l'administration de la communauté). Les services techniques des communautés autonomes sont surtout mobilisés pour cette phase, plus qu'au stade de l'instruction des demandes de subvention qui est réalisé principalement par le service spécialisé dans la gestion des fonds structurels.

Pour les mesures qui ne sont pas gérées par les communautés autonomes, ce sont les organismes intermédiaires qui procèdent au contrôle de service fait, assisté, le cas échéant, de membres de l'inspection générale de l'administration de l'Etat (à titre principal les directions générales d'administration centrale).

4. Paiement de la subvention au bénéficiaire final : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

Le paiement de la subvention est réalisé par les communautés autonomes pour les mesures qu'elles gèrent, en utilisant leur compte du trésor tenu à la banque nationale d'Espagne.

5. Quels sont les outils (système informatique, indicateurs...) utilisés par l'autorité de gestion pour piloter le système de gestion des fonds structurels ? Quel est le délai moyen entre la décision de sélectionner une opération et le paiement de la subvention ?

Les gestionnaires espagnols disposent d'un outil informatique national, appelé « *Fundos 2000* » (base de données Oracle, sous Unix). Cet outil couvre les pans les plus importants de la vie d'un programme européen ; il a été développé en interne – sans subventions communautaires – par l'Intervencion General de la Administracion del Estado (IGAE), organisme responsable de la qualité de la tenue des comptes dans l'administration de l'Etat et qui a été désigné pour la délivrance des déclarations de validité.

Ce logiciel, qui ne permet pas encore la signature électronique, ne se substitue toutefois pas à des outils développés localement pour gérer les opérations elles-mêmes ; il ne gère pas le FEOGA-G ni, en partie, le FSE et l'IFOP (pour ces deux derniers fonds, le logiciel ne permettra que le transfert d'informations finales, les mouvements étant commandés sur des applications propres). La communauté autonome de Madrid dispose ainsi de son propre logiciel de suivi des opérations. La communauté autonome de Castille et de la Manche n'a accès qu'aux mesures qu'elle gère : elle ne maîtrise donc pas globalement et d'un point de vue informatique le PO de sa région. En définitive, le logiciel « *Fundos 2000* » permet surtout au gouvernement espagnol de veiller à la bonne consommation des crédits et de s'assurer de la mise en place de ces derniers au niveau local par les agrégations qu'il permet.

Il existe par ailleurs un système informatique spécifique qui vérifie le respect des seuils d'aides communautaires aux entreprises. Ce système est national.

6. Les contrôles par sondage (chapitre IV – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

Les contrôles par sondage (5 %) sont supervisés par l'Intervencion General de la Administracion del Estado (IGAE - Inspection générale de l'administration de l'Etat rattachée au ministère de finances). Cette dernière réalise directement les contrôles pour les mesures des programmes qui sont gérées par les administrations relevant de l'Etat, notamment celles bénéficiant aux collectivités locales infra régionales et aux entreprises publiques.

Elle dispose de représentants permanents au sein des différents ministères et de nombreux inspecteurs généraux de communautés autonomes en sont originaires. Elle peut donner des directives à l'ensemble des services de contrôle travaillant aussi bien au profit des ministères que des autorités administratives indépendantes et des régions. Elle a d'ailleurs établi et maintient à jour un document de référence : « Les normes d'audit du secteur public ».

Sur la base des crédits engagés et de la connaissance du détail des contrôles déjà effectués, des corrections déjà apportées et des nouvelles demandes de la Commission européenne, elle définit annuellement l'échantillon devant être soumis aux vérifications de l'ensemble des services de contrôle contribuant à fonder ultérieurement la déclaration de validité. Elle cadre les axes des actions de contrôle, ainsi que la méthodologie devant être employée (sous forme de check-lists) pour tous les niveaux de contrôle (ministériel, régional ou local). Tous les ans, 17 plans annuels de contrôle sont ainsi élaborés conjointement entre l'IGAE et les services de contrôle des communautés.

Pour le programme objectif 2 de la région de Madrid, les contrôles par sondage (5 %) sont réalisés par le service du contrôle financier de la Communauté. Celui-ci se fait assister en cas de besoin par deux sociétés privées, dont l'intervention est cofinancée par les fonds structurels. Ces sociétés n'interviennent jamais seules et sont toujours accompagnées d'au moins un fonctionnaire de la communauté.

Il en va de même pour les mesures des programmes régionaux gérées par la communauté autonome de Castille et de la Manche où les contrôles par sondage sont réalisés par le service du contrôle financier des fonds structurels (7 personnes) rattaché à l'Intervencion General de la communauté autonome.

7. La certification (article 9 – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

La certification est réalisée à deux niveaux :

- partiellement au niveau des gestionnaires délégués que sont les communautés autonomes pour les mesures qu'ils gèrent (en bénéficiant localement de l'aide de l'inspection générale de la communauté autonome) ;

Les dépenses afférentes aux mesures gérées par la communauté autonome de Castille et de la Manche sont certifiées tous les trois mois par l'Intervencion General de la communauté autonome, autorité indépendante, qui s'assure aussi de la réalité des mesures de publicité. Les certificats sont transmis au ministère chef de file, contresignés par l'autorité gestionnaire et par le service du contrôle financier.

- globalement au niveau de chaque programme par le gouvernement central (ministère des finances).

8. L'évaluation (chapitre III – Règlement du Conseil n°1260/1999 du 21 juin 1999) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

L'évaluation est souvent confiée à des organismes extérieurs, publics ou privés (département d'économie appliquée de l'université de Madrid par ex., ...) après appel d'offres⁸. Un groupe technique de coordination de l'évaluation rassemble l'Etat et les communautés autonomes.

9. La déclaration de validité (chapitre V – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? Observations ?

Les déclarations de validité sont délivrées par l'IGAE (office national d'audit – division du contrôle financier des fonds communautaires). Elle procède à cet effet à la vérification de la réalité et de la qualité des contrôles par sondage (5 %) dans chaque communauté.

L'IGAE opère elle-même (cf. §V 6) les contrôles par sondage pour les opérations des collectivités infrarégionales, celles de l'Etat (elle procède notamment à des contrôles dans les ministères) et des entreprises publiques.

Dans le cas des fonds gérés par les communautés autonomes, l'action se déroule selon un processus en deux temps, voisin de celui retenu pour la certification des dépenses :

- déclaration de validité partielle, selon un modèle uniforme et une méthodologie commune élaborées par l'IGAE⁹

Ces déclarations de validité partielles sont établies par les Inspections Générales des communautés autonomes, qui les transmettent à l'IGAE. Une réunion de concertation avec les IG des communautés autonomes a eu lieu en mai 2001 pour exposer le système de préparation des déclarations de validité. Des conventions ont été signées entre l'IGAE et les ministres des finances des communautés autonomes.

- déclaration de validité globale

L'IGAE vérifie ensuite auprès de la Banque nationale d'Espagne et du Trésor public les chiffres de dépenses communiqués par les autorités de gestion et en déduit le solde, chiffres qu'elle va croiser avec la demande de solde de l'organisme de gestion.

Ce sont en tout 1050 déclarations finales de validité de communautés autonomes qui sont attendues pour l'émission de 143 déclarations de validité de niveau national.

Il existe enfin un contrôle de la Cour des comptes d'Espagne, qui va aussi exercer un contrôle de qualité (vérification des travaux de contrôle précédents).

VI. LES CIRCUITS FINANCIERS

Pour le FEDER.

⁸ Des appels d'offres sont organisés depuis que la Commission européenne en a fait la demande.

⁹ L'IGAE adresse une check list des actions de contrôle pour tous les fonds, lorsque les inspections générales de communauté font leur contrôle et avant de passer à la phase contradictoire, elles doivent transmettre leur projet de rapport à l'IGAE qui valide ou invalide le contenu ou/et la démarche technique.

1. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de la Commission européenne au niveau national (identité de l'autorité nationale qui reçoit les fonds, élaboration des appels de fonds...) ? Y a-t-il inscription des fonds européens dans le budget de l'Etat voté par le Parlement / dans les comptes de l'Etat ?

Les fonds structurels sont versés par le ministère de l'économie sur un compte du trésor général de l'Etat, tenu par la banque nationale d'Espagne

Dès lors que les fonds structurels – singulièrement le FEDER – cofinancent des opérations menées par l'Etat, les dépenses afférentes à ces projets figurent dans l'annexe « Investissement » du projet de loi de finances.

2. De quelle manière les crédits sont-ils transférés du niveau national vers l'autorité de gestion ou de paiement désignée (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...) ?

Les fonds structurels sont ensuite versés sur le compte du trésor général de la communauté autonome pour les mesures des PO/DOCUP qu'elle gère. Ce compte est tenu par la banque nationale d'Espagne. Ces versements sont effectués après certification par le ministère des finances de l'Etat.

3. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de l'autorité désignée vers le maître d'ouvrage (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...) ?

Les crédits sont transférés par virement. Il faut noter que les communautés autonomes sont elles-mêmes bénéficiaires finales de beaucoup de crédits communautaires dans la mesure où elles réalisent de nombreuses opérations incluses dans les PO/DOCUP.

En tout état de cause, chaque demandeur doit d'abord financer ses projets. Le paiement de la subvention européenne intervient après contrôle de tous les documents les justifiant (ce qui peut demander plus de trois mois). En outre, il existe une base de données nationale qui permet de vérifier qu'une entreprise ne touche pas de subvention provenant de différentes autorités sur un même projet.

Compte tenu de la faible autonomie financière des collectivités locales infrarégionales (provinces et municipalités), ces dernières ont recours à des prêts bancaires de court terme, garantis par l'Etat, qui prennent la forme de crédit-relais, mais dont les intérêts ne sont pas éligibles au FEDER.

4. Quel est le service chef de file au niveau national pour le fonds FEDER ?

Le ministère des finances est chef de file pour le FEDER. A ce titre, la direction générale des fonds communautaires et des financements territoriaux participe aux comités de gestion du FEDER réunis par la Commission européenne.

Pour les contreparties publiques.

1. Quelle est la répartition des contreparties publiques, pour un DOCUP/PO, entre le gouvernement national, le gouvernement régional et les autres collectivités ?

Pour le DOCUP objectif 2 de la région de Madrid, la Communauté autonome de Madrid contribue à 53 % des cofinancements publics, l'Etat à 35 %, les autorités locales à 12 %.

2. Quels sont les mécanismes de mise en œuvre de ces contreparties publiques – en particulier celles relevant du gouvernement national ? Fonds de mutualisation, dotation globale aux

autorités de gestion, régime de subvention distinct du programme opérationnel (maîtrise de la décision de subventionner telle ou telle opération par le financeur) ?

En raison de l'absence de cofinancements multiples, il n'y a de dispositif particulier pour gérer les contreparties publiques.

VII. RESPONSABILITE FINANCIERE VIS A VIS DE L'UNION EUROPEENNE (ARTICLE 39 - REGLEMENT DU CONSEIL N°1260/1999 DU 21 JUIN 1999)

1. En cas de corrections financières décidées par la Commission européenne, est-ce le gouvernement national qui paye la note de débit ?

Le gouvernement national assume la responsabilité première en cas de corrections financières décidées par la Commission européenne. Cette responsabilité est totale si la correction financière touche un projet de la compétence de l'Etat ; en cas contraire, l'Etat se retourne vers la communauté autonome.

Le ministère des finances et les collectivités autonomes se sont fait l'écho de l'inquiétude et du phénomène sensible de refus de recourir aux fonds européens compte tenu de la possibilité de se voir demander très tardivement des sommes déclarées indûment utilisées, parfois sur la base d'analyses de la réglementation qui n'auraient jamais été faites auparavant (tous les intervenants intermédiaires ayant déclaré les dépenses éligibles). Ce phénomène est très sensible pour les collectivités locales disposant de budgets réduits.

2. Ou bien cette responsabilité est-elle partagée avec d'autres ? Selon quelles modalités ?

Les modalités de mise en cause de la responsabilité des organismes intermédiaires (notamment communautés autonomes) sont définies par la loi, notamment dans la loi 55/1999 du 29 décembre 1999.



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

**Mission de comparaison sur les systèmes de gestion et de contrôle
des opérations financées par les fonds structurels européens**

Questionnaire

Etat membre : FRANCE

I. DEFINITION DES ZONES ELIGIBLES (POUR L'OBJECTIF 2 SEULEMENT) ET REPARTITION DES MASSES FINANCIERES ENTRE ELLES :

1. Qui propose initialement les zones qui pourraient être éligibles ?

La DATAR propose des lignes directrices pour le zonage. Les zones sont définies au plan régional sous la responsabilité du préfet de région.

La DATAR a présenté en juillet 1999 au conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT –) trois scénarii de réduction de la population éligible à l'objectif 2 en métropole, réduction de 24,3 % par rapport à la population éligible en 1994. Le scénario garantissant aux régions 25 % de leur éligibilité antérieure est privilégié par le CNADT.

Le 1^{er} septembre 1999, après plusieurs réunions interservices à la DATAR, les ministres adoptent le scénario suivant : les régions conservent 50 % de leur éligibilité antérieure (filet de sécurité). Une modulation régionale de la population éligible à l'objectif 2 est alors arrêtée avec une réserve de 200 000 habitants éligibles.

Sur cette base, des lignes directrices nationales (circulaire de la ministre de l'environnement et de l'aménagement du 9 septembre 1999) sont adressées aux préfets de région pour entamer les négociations avec les partenaires. Les préfets de région ont transmis des premières propositions de carte à la DATAR en octobre 1999, puis un second projet, corrigé des remarques de la DATAR, en novembre. Après avoir réalisé une synthèse et une mise en cohérence, la DATAR a élaboré la proposition nationale de zonage qui a été transmise à la Commission européenne.

2. Qui arrête la liste des zones éligibles avant de la soumettre à la Commission européenne ?

Le zonage Objectif 2 est proposé par le préfet de région puis arrêté à la DATAR (éventuellement après un processus itératif) pour communication à la Commission.

La Commission a arrêté les zonages Objectif 2 pour la France le 7 mars 2000 après consultation des comités appropriés (comité pour le développement et la reconversion des régions, comité pour les structures agricoles et le développement rural, comité pour les structures de la pêche et l'aquaculture).

3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ?

Au plan national, est consulté le comité national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT). Cette instance consultative a été créée par la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire du 4 février 1995. Elle est présidée par le Premier ministre et comprend des élus nationaux et locaux, des représentants des chambres consulaires, des organisations professionnelles et syndicales.

Au plan régional sont consultés différents partenaires dont le Conseil régional, le conseil économique et social régional et les chambres consulaires. La conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) était notamment consultée.

4. La sélection des zones éligibles s'appuie-t-elle sur des dispositifs nationaux pré-existants (par exemple, zones d'intervention pour des procédures nationales...) ?

C'est au niveau régional qu'est réalisée cette articulation.

Il existe plusieurs dispositifs nationaux pour lesquels la cohérence avec le zonage au titre des fonds structurels (ou, au contraire, la compensation) pouvait être recherchée :

- zones d'emploi, utilisées pour la politique territoriale de l'emploi
- intercommunalité, notamment à fiscalité propre
- zonage Prime d'aménagement du territoire (PAT)
- priorités du contrat de plan Etat-Région

5. Comment se fait la répartition des masses financières entre les zones éligibles ? Qui en décide ? [*Cette question concerne également l'objectif 1*]

La dotation a été répartie au prorata de la population éligible dans chaque région.

II. ELABORATION DES CADRES COMMUNAUTAIRES D'APPUI (CCA)/PROGRAMMES OPERATIONNELS (PO), DES DOCUMENTS UNIQUES DE PROGRAMMATION (DOCUP) ET DES COMPLEMENTS DE PROGRAMMATION :

1. Qui propose les priorités et mesures qui pourraient figurer dans les CCA/PO et dans les DOCUP ?

Le ministre de l'aménagement du territoire a adressé le 3 janvier 2000 une circulaire aux préfets de région sur l'élaboration des DOCUP, qui insistait notamment sur la cohérence avec les contrats de plan Etat-région (thème de la territorialisation des politiques de développement). La durée des contrats de plan Etat-région a d'ailleurs été alignée sur celle des DOCUP (des mandats de négociation pour les contrats de plan ont été adressés aux préfets de région en septembre 1999).

Les priorités et mesures des DOCUP ont ensuite été préparées sous la responsabilité du préfet de région, dans un partenariat approfondi, notamment avec le conseil régional.

2. Qui arrête le contenu des CCA/PO et des DOCUP avant qu'ils soient adressés à la Commission européenne ?

Les DOCUP sont arrêtés au niveau régional dans un cadre partenarial (CRADT). Dans plusieurs régions, ils ont été présentés et discutés de manière partenariale avec la Commission européenne.

3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ?

Le plus souvent, des groupes thématiques ont été réunis au niveau régional (services de l'Etat en région et services du conseil régional) voire également au niveau départemental (services de l'Etat en département). Ces groupes ont permis de préparer les DOCUP Objectif 2 puis une concertation a été réalisée au niveau départemental avec les cofinanceurs, les chambres consulaires, les organisations professionnelles et syndicales, les associations.

Le DOCUP a été validé en CRADT.

4. Les DOCUP et les PO ne sont-ils que nationaux (et, le cas échéant, déclinés au niveau infra-national) ou sont-ils régionaux ?

Les DOCUP/PO sont pour la plupart régionaux¹⁰.

Il existe cependant deux programmes nationaux d'assistance technique (objectif 1 et objectif 2) et un programme national informatique (commun aux objectifs 1 et 2), destiné à financer la réalisation et le déploiement du logiciel commun de suivi de la réalisation des programmes, PRESAGE.

L'objectif 3 (FSE exclusivement) est national : il n'est pas traité dans ce questionnaire.

5. Y a-t-il un DOCUP ou un PO spécifique pour l'assistance technique ?

Les trois programmes nationaux pour les objectifs 1 et 2 sont assimilables à de l'assistance technique.

III. AUTORITE DE GESTION, AUTORITE DE PAIEMENT

Selon le relevé de constatations provisoires de la Cour des comptes française relatif à l'évaluation du FEDER (janvier 2002, page 206), les effectifs moyens dans une région sont les suivants pour la période 1994-1999 : 8 agents à la cellule Europe de la préfecture de région, 18 agents dans les autres services de l'Etat, 2 agents à la trésorerie générale, 4 agents au conseil régional, 4 agents dans les autres collectivités.

1. Qui est autorité de gestion (article 9 n – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP/PO nationaux, pour les DOCUP/PO régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ?

- a. Pour les trois programmes nationaux, la DATAR est autorité de gestion (le secrétariat à l'outre-mer l'est pour le PNAT objectif 1).
- b. Pour les programmes régionaux Objectif 1 et Objectif 2, le préfet de région est autorité de gestion. Une expérimentation est lancée au deuxième semestre 2002 pour transférer la fonction d'autorité de gestion au conseil régional d'Alsace.
- c. Pour certains programmes d'initiative communautaire, les autorités de gestion sont des organismes publics spécialisés (collectivités locales ou groupement d'intérêt public pour URBAN II ou CNASEA pour LEADER +, programme national unique financé sur le FEOGA).

2. Qui est autorité de paiement (article 9 o – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP/PO nationaux, pour les DOCUP/PO régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ?

- a. Pour les trois programmes nationaux, la direction générale de la comptabilité publique (ministère de l'économie et des finances) est autorité de paiement.
- b. Pour les programmes régionaux Objectif 1 et Objectif 2, le préfet de région est à la fois autorité de gestion et autorité de paiement. On peut estimer qu'une personne est affectée à cette tâche par région (cf. question V-7). Le CNASEA est autorité de paiement pour le volet rural de l'objectif 2 (FEGOA-Garantie, qui n'est pas un

¹⁰ Il y a, sans compter les PIC, 21 DOCUP pour l'objectif 2 et 6 pour l'objectif 1 (dont deux pour des zones bénéficiant du soutien transitoire).

fonds structurel). Le 31 juillet 2002, il a été décidé en Conseil des ministres que la fonction d'autorité de paiement pourrait être externalisée (trésor public, caisse des dépôts et consignations...).

- c. Pour certains programmes d'initiative communautaire, les autorités de paiement sont des organismes publics spécialisés (caisse des dépôts et consignations pour URBAN II ou CNASEA pour LEADER +).

3. Quelles sont les relations établies entre l'autorité de gestion et l'autorité de paiement pour la réalisation d'un DOCUP/PO (conventions, informations échangées, directives...)?

- a. Pour les trois programmes nationaux, les relations entre la DATAR et la DGCP sont définies dans une convention.
- b. Pour les programmes régionaux Objectif 1 et Objectif 2, la circulaire du Premier ministre du 15 janvier 2002 précise que l'unité « certification » de la préfecture de région procède à des contrôles de qualité sur les certificats de service fait élaborés sous la responsabilité de l'autorité de gestion. Cette unité est associée à la définition par l'autorité de gestion des directives et des guides de procédures. L'autorité de paiement s'appuie sur les données financières produites par le logiciel PRESAGE.

4. Lorsque l'Etat est autorité de gestion ou autorité de paiement, transfère-t-il, partiellement ou totalement, sa responsabilité ? A qui ? Selon quelles modalités ?

Ces transferts sont principalement de deux ordres :

- a. Déconcentration : les services de l'Etat en région et en département (services techniques et préfectures) apportent leur concours à la réalisation des programmes (instruction et certification de service fait notamment).
- b. Externalisation : certains organismes disposent de subventions globales en raison de leur compétence juridique pour une mesure donnée (par exemple, aides à l'innovation des entreprises confiées à l'ANVAR).

5. Lorsque l'autorité autonome régionale ou locale est autorité de gestion ou autorité de paiement, quel est le rôle imparti à l'Etat membre et à son représentant local ?

L'Etat membre demeure chargé de la définition de règles générales destinées à garantir la bonne gestion des fonds structurels. Il participe également aux comités de suivi.

IV. INFORMATION DES BENEFICIAIRES FINAUX ET AUTRES SUR LES POSSIBILITES DE FINANCEMENT OFFERTES PAR L'INTERVENTION ET APPELS A PROJET

1. Information sur les possibilités de financement (article 46 – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999 : qui donne cette information ? Comment est-elle mise en œuvre (moyens de financement...)?

Cette information est donnée par le biais de brochures éditées grâce à l'assistance technique de chaque programme, de campagnes de communication, de réunions organisées par les préfets de région et de département ou par d'autres entités (chambres consulaires, collectivités locales...).

2. Y a-t-il une aide – non seulement financière mais également technique – proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à concevoir des projets d’opération éligibles aux financements européens ? Qui est en charge de cette aide ?

Cette aide n’est pas véritablement organisée, ni systématisée. La situation est très diverse mais on peut considérer que, en fonction de leur degré de sensibilisation aux fonds structurels, les sous-préfets d’arrondissement, les services déconcentrés de l’Etat (le rôle d’appui des DRIRE est par exemple important ; à l’opposé, les DRT n’ont que de faibles moyens), ceux des collectivités locales et certaines chambres consulaires fournissent cet appui.

Des équipes d’animateurs devraient être déployées au cours du deuxième semestre dans la plupart des régions.

3. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à remplir les formulaires de demande de financements européens ? Qui est en charge de cette aide ?

Même réponse que précédemment.

4. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux pour les aider à suivre la réalisation de leurs opérations (préparation des rapports pour les autorités de gestion et de paiement...) ? Qui est en charge de cette aide ?

Non.

V. PISTE D'AUDIT

Pour chacune de ces questions, la mission doit être en mesure d'évaluer le degré d'externalisation des tâches de l'autorité de gestion (subventions globales, organismes intermédiaires, collectivités infra-régionales...).

[Les notions évoquées dans les questions 1 à 5 se trouvent dans l'annexe I du règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001.]

1. Instruction des demandes de subvention et évaluation des projets d'opération (éligibilité...) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

En principe, les guides de procédure désignent un guichet unique par mesure ou sous-mesure. Ce guichet unique (le plus souvent, un service de l'Etat) reçoit les demandes de subvention et est responsable 1° de faire compléter le dossier, 2° de solliciter l'avis des autres services de l'Etat intéressés (notamment la trésorerie générale) et des cofinanceurs et 3° de rédiger un rapport d'instruction.

2. Sélection des opérations : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? Quelle est la forme juridique de la décision d'octroi de l'aide européenne (contrat...) ?

La sélection des opérations est effectuée en deux temps :

- a. le passage en comité régional de programmation, co-présidé par le préfet de région et le président du conseil régional.
- b. la signature de la convention ou de l'arrêté (le choix du support juridique étant fonction du montant de la subvention en fonds structurel – seuil de 23 000 €) par le préfet de région, acte juridique notifiant la décision d'octroyer une subvention au maître d'ouvrage.

3. Contrôle de la réalisation de l'opération (contrôle de service fait) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

- a. Le contrôle technique et financier de la réalisation de l'opération est effectué le plus souvent par un service de l'Etat, spécialisé dans le domaine dont relève l'opération (DRIRE pour les aides aux entreprises, DDE ou DDAF pour les opérations d'investissement à maîtrise d'ouvrage public...). Le certificat de service fait produit à cette occasion est ensuite endossé par l'ordonnateur, préfet de région ou préfet de département.
- b. En cas de subvention globale, le contrôle est réalisé par l'organisme gestionnaire de la subvention globale (ANVAR pour les mesures d'aide à l'innovation des entreprises...).

4. Paiement de la subvention au bénéficiaire final : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

Pour les programmes régionalisés, le paiement de la subvention est décidé par l'ordonnateur et effectué par le comptable assignataire (notion de droit budgétaire national, applicable dès lors que les fonds transitent par le budget de l'Etat). Il s'agit le plus souvent soit du préfet de région, soit du préfet de département.

Lorsqu'une subvention globale a été attribuée à un organisme ou en cas d'organisme intermédiaire, c'est cet organisme qui décide le paiement de la subvention au bénéficiaire final.

5. Quels sont les outils (système informatique, indicateurs...) utilisés par l'autorité de gestion pour piloter le système de gestion des fonds structurels ? Quel est le délai moyen entre la décision de sélectionner une opération et le paiement de la subvention ?

Pour la génération 2000-2006, les autorités de gestion et de paiement disposent d'un logiciel de suivi des programmes européens en réseau, PRESAGE, qui comporte des indicateurs sur la réalisation du programme ainsi que des données quantitatives pour l'évaluation des opérations. Les indicateurs suivis dans les tableaux de bord des autorités de gestion varient d'une autorité de gestion à l'autre.

6. Les contrôles par sondage (chapitre IV – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

- a. Les contrôles par sondage relèvent de la responsabilité de l'autorité de gestion (préfet de région pour les programmes régionaux). Le préfet de région dispose d'une unité ad hoc, de deux personnes le plus souvent, qui anime le dispositif de contrôles par sondage, dits de deuxième niveau. Cette unité s'appuie en effet sur les services déconcentrés de l'Etat (préfectures de département, trésoreries générales, services techniques) pour réaliser les contrôles par sondage.
- b. Cette unité dispose d'outils méthodologiques appropriés pour réaliser les contrôles par sondage (grille d'analyse, rapports-types, manuel de procédures). Ces outils sont le plus souvent définis au niveau régional mais il existe un manuel de contrôles de deuxième niveau national pour les contrôles réalisés conjointement par l'unité contrôles de la préfecture de région et par les agents de la trésorerie générale de région.

7. La certification (article 9 – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

- a. La certification des dépenses relève de la responsabilité de l'autorité de paiement (préfet de région pour les programmes régionaux). Le préfet de région dispose d'une unité ad hoc, distincte fonctionnellement des personnes qui gèrent le DOCUP/PO à la préfecture de région. Il est envisagé sous certaines conditions le transfert de la fonction d'autorité de paiement à des tiers comme cela se fait déjà pour certains programmes d'intérêt communautaire.
- b. L'unité de certification des dépenses s'appuie sur les données fournies par le logiciel de suivi de la réalisation des programmes européens, PRESAGE. Elle s'assure de la fiabilité de ces données en procédant à des tests (contrôles de qualité) sur les procédures de contrôle de réalisation des opérations (contrôles de service fait). Elle est associée à la conception des directives émises par l'autorité de gestion pour accroître la fiabilité du système de gestion et de contrôle des opérations cofinancées par les fonds structurels européens.

8. L'évaluation (chapitre III – Règlement du Conseil n°1260/1999 du 21 juin 1999) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

Les travaux d'évaluation sont encadrés par des directives de la DATAR. Ils sont réalisés à l'échelon régional sous la responsabilité de l'autorité de gestion et en relation avec le partenariat.

9. La déclaration de validité (chapitre V – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? Observations ?

- a. La déclaration de validité est établie par une commission ad hoc, la commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens (CICC). Cette commission indépendante est composée de six membres (un inspecteur général des finances, un inspecteur général de l'administration, un inspecteur général des affaires sociales, un inspecteur général de l'agriculture, un ancien préfet de région, un ancien trésorier-payeur général de région).
- b. La CICC établit la déclaration de validité sur la base de rapports produits par les inspections générales (unités d'audit et de contrôle de chaque ministère) compétentes pour le fonds concerné. Ces rapports ont été établis à l'issue d'enquêtes sur place (auprès des autorités de gestion et de paiement) et au terme d'une procédure contradictoire.

VI. LES CIRCUITS FINANCIERS

Pour le FEDER.

1. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de la Commission européenne au niveau national (identité de l'autorité nationale qui reçoit les fonds, élaboration des appels de fonds...) ? Y a-t-il inscription des fonds européens dans le budget de l'Etat voté par le Parlement / dans les comptes de l'Etat ?

Les crédits européens sont intégrés au budget de l'Etat au plan central (vote du Parlement en loi de finances initiale de chapitres budgétaires « pour mémoire » et vote des crédits effectivement reçus en loi de finances rectificative) et inclus dans la comptabilité de l'Etat.

- a. Les appels de fonds sont établis par l'autorité de paiement (préfet de région) sur la base de l'application PRESAGE et sont transmis directement à la Commission européenne (pour la génération 1994-1999, ils étaient transmis par l'administration centrale chef de file du fonds concerné).
 - b. Les crédits sont transférés par la Commission européenne sur un compte de l'agence comptable centrale du Trésor (ACCT). Les crédits sont alors rattachés au budget du ministère chef de file du fonds (par voie de fonds de concours) qui procède ensuite à leur délégation au niveau local.
 - c. Une expérimentation va être prochainement conduite pour éviter le rattachement budgétaire des crédits au niveau central (dispositif des fonds de concours locaux, en cours d'expertise par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie).
2. De quelle manière les crédits sont-ils transférés du niveau national vers l'autorité de gestion ou de paiement désignée (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...) ?

Les transferts de crédits se font à la demande des autorités de gestion (préfets de région) en fonction de leurs besoins de trésorerie. C'est le ministère chef de file (ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales – direction générale de l'administration pour le FEDER) qui procède ensuite aux délégations de crédit (circuit de la comptabilité publique).

3. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de l'autorité désignée vers le maître d'ouvrage (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...)?

Les crédits FEDER interviennent en remboursement des dépenses effectuées par le maître d'ouvrage (aux avances versées à la signature de la convention près). Le montant de la subvention effective est arrêté par l'autorité de gestion après contrôle de la conformité de la réalisation de l'opération au DOCUP/PO, à la réglementation communautaire et nationale en vigueur et à la convention.

La subvention est ensuite versée par le trésorier-payeur général compétent (contrôles usuels du comptable public sur le caractère libératoire de la créance) sur le compte bancaire du maître d'ouvrage.

3. Quel est le service chef de file au niveau national pour le fonds FEDER ?

Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, est chef de file du FEDER au plan national. A ce titre, il participe aux comités de suivi des DOCUP/PO, assume un pilotage général du fonds (notamment de suivi de la trésorerie disponible et des transferts de crédits aux autorités de gestion et de paiement).

Pour les contreparties publiques.

1. Quelle est la répartition des contreparties publiques, pour un DOCUP/PO, entre le gouvernement national, le gouvernement régional et les autres collectivités ?

Cette répartition est très variable d'un programme à l'autre.

2. Quels sont les mécanismes de mise en œuvre de ces contreparties publiques – en particulier celles relevant du gouvernement national ? Fonds de mutualisation, dotation globale aux autorités de gestion, régime de subvention distinct du programme opérationnel (maîtrise de la décision de subventionner telle ou telle opération par le financeur) ?

Les contreparties publiques sont généralement mises en œuvre de manière indépendante, chaque financeur conservant la liberté de subventionner telle ou telle opération. En d'autres termes, il n'y a pas de guichet unique « fonds européens – contreparties publiques » ; le demandeur d'une subvention doit donc présenter un dossier de demande de subvention par cofinanceur. Les procédures et critères de financement ne sont d'ailleurs pas toujours identiques d'un cofinanceur à l'autre (ce qui produit des discordances entre assiettes éligibles...).

Il faut toutefois distinguer certains régimes d'aide où sont mutualisés les procédures voire les fonds (FDPMI...).

VII. RESPONSABILITE FINANCIERE VIS A VIS DE L'UNION EUROPEENNE (ARTICLE 39 - REGLEMENT DU CONSEIL N°1260/1999 DU 21 JUIN 1999)

1. En cas de corrections financières décidées par la Commission européenne, est-ce le gouvernement national qui paye la note de débit ?

Les corrections financières décidées par la Commission européenne interviennent en cas de carence dans l'action de l'autorité de gestion et de l'autorité de paiement, qui n'ont pas pris les mesures adéquates pour garantir la fiabilité du système, par exemple des corrections au système de gestion ou des émissions d'ordres de reversement aux maîtres d'ouvrage concernés (cf. règlement de la Commission n°448/2001 du 2 mars 2001).

Les programmes de l'objectif 1 et de l'objectif 2 sont gérés par l'Etat (préfet de région le plus souvent). Les corrections financières sont donc assumées par le gouvernement national.

2. Ou bien cette responsabilité est-elle partagée avec d'autres ? Selon quelles modalités ?

L'autorité de gestion dispose de la faculté de se retourner vers les maîtres d'ouvrage pour obtenir le remboursement des crédits indûment reçus (procédure des ordres de reversement/titres de perception).



**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION**

**Mission de comparaison sur les systèmes de gestion et de contrôle
des opérations financées par les fonds structurels européens**

Etat membre : ITALIE

GENERALITES

Le nouvel article 117 de la Constitution (transcription de l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001) précise que le pouvoir législatif est exercé par l'Etat et les régions dans le respect de la Constitution et des dispositions relatives à l'application du droit communautaire ou international. Il énonce également que le pouvoir réglementaire de l'Etat est limité aux domaines pour lesquels il détient l'exclusivité législative. Les régions jouissent quant à elles du pouvoir réglementaire pour l'ensemble des autres secteurs. Il est précisé que la loi de l'Etat s'applique lorsque aucune loi régionale n'est en vigueur.

L'article 117 recense par ailleurs l'ensemble des compétences exclusives de l'Etat (la politique étrangère, la défense nationale, le système fiscal et monétaire, l'épargne, la sécurité nationale, l'immigration, les normes générales sur l'instruction, la sécurité sociale, les lois électorales et le référendum, etc.) et celles relevant plus particulièrement des régions. Ces compétences s'exercent essentiellement dans les domaines des transports, des travaux publics, de l'organisation hospitalière, de la culture, du tourisme, de l'urbanisme et de l'exercice de la police locale... Les régions ont également pour mission d'organiser au niveau territorial les fonctions administratives.

D'autres compétences, « dites concurrentielles », comme l'enseignement, la sécurité du travail, la tutelle de la santé, les relations internationales (y compris les relations avec l'Union Européenne), le commerce extérieur, sont partagées avec l'Etat. Dans ce cas, le pouvoir législatif est exercé par la région. Cette prérogative demeure toutefois limitée au respect des principes fondamentaux édictés par l'Etat. Les régions peuvent procéder à l'actualisation et à la mise en œuvre des accords internationaux et des actes de l'Union Européenne qui empiètent sur leur domaine de compétence. Elles peuvent également conclure des accords avec des pays ou des collectivités territoriales étrangères¹¹. Elles peuvent aussi ratifier par voie législative les accords de partenariat passés avec d'autres régions.

Les lois Bassanini ont initié un mouvement de décentralisation donnant plus de pouvoirs aux régions. Pourtant, la génération précédente de programmes de fonds structurels européens (1994-1999) avait déjà permis d'identifier les problèmes posés par une grande décentralisation. Les régions avaient joué un rôle essentiel parce qu'elles ont défini *ex ante* dans leur plan de développement, soumis à Rome puis à Bruxelles, les zones prioritaires et les secteurs d'activités bénéficiaires de ces aides, voire la nature même de certains programmes, leur impact énergétique et environnemental.

L'importance de ce rôle contraste avec la faiblesse des moyens administratifs dont les régions disposent et leurs premières dépenses n'ont de ce fait été engagées que tardivement. Ce sont en effet, pour l'essentiel, les pesanteurs régionales qui ont été à l'origine du retard général de l'utilisation des fonds structurels, quand bien même le décret-loi n°174 du 18 juin 1997 a précisé le « guide des critères d'évaluation et d'impact énergétique et

¹¹ En fait, seules les Régions frontalières comme le Frioul-Vénétie-Julienne, le Trentin-Haut-Adige ou le Val d'Aoste ont effectivement la possibilité de conclure des mini traités ou des accords transfrontaliers avec les régions voisines.

environnemental des projets », de façon à faciliter au niveau régional une prise de décision plus rapide et surtout conforme aux règles nationales et communautaires.

A partir de 1998, les pouvoirs publics italiens ont réalisé un effort pour la formation des cadres des administrations régionales : le programme « PASS », destiné à améliorer l'efficacité grâce à une meilleure connaissance des procédures européennes, souvent complexes. Il décrit pas à pas les procédures à suivre pour se mettre en conformité avec les impératifs de programmation et de contrôle.

La pleine utilisation des fonds structurels a été freinée pour quatre motifs complémentaires :

- Les difficultés de relations entre les régions et le ministère du Trésor. Elles sont dues à deux raisons essentielles. D'une part, la vision comptable et « romaine » du Trésor maintes fois dénoncée par les élus locaux, d'autre part, la lenteur de remboursement du Trésor aux régions qui, bien souvent, versent les fonds qu'elles souhaitent attribuer à des projets précis, par anticipation.
- La multiplicité des projets (et donc des dossiers) a pour effet d'embouteiller les services des administrations qui les instruisent.
- Certains aspects « culturels » du Mezzogiorno conjugués à des problèmes politiques locaux (tels que des démissions de conseils exécutifs de régions) freinent le bon déroulement des procédures.
- Enfin, les PME situées dans le Mezzogiorno sont bien souvent trop petites pour s'intéresser aux fonds structurels, le coût du montage des dossiers et les délais d'obtention ayant un effet dissuasif.

Dans la nouvelle programmation, l'Italie bénéficie de 29,5 milliards d'euros de fonds structurels, dont plus des deux tiers au titre de l'objectif 1, le reste se répartissant entre les objectifs 2, 3 et les programmes d'initiative communautaire (PIC). La mission a eu des contacts dans les administrations centrales, notamment au ministère du trésor et dans les régions dont elle a étudié plus spécialement les programmes (objectif 2 du Piémont et objectif 1 de la Campanie).

I. DEFINITION DES ZONES ELIGIBLES ET REPARTITION DES MASSES FINANCIERES ENTRE ELLES

L'objectif 1 couvre la quasi totalité de la zone du Mezzogiorno, sauf les régions Abbruzes et Molise (cette région, qui était en zone objectif 1 pour la programmation 1994-1999, bénéficie néanmoins d'un programme de soutien transitoire). Il n'y a pas eu de négociation sur le zonage, défini en fonction de critères fixés par la Commission européenne. Les aides d'Etat respectent le zonage européen, seul le taux de l'aide peut varier.

Pour l'objectif 2, les régions ont été chefs de file pour déterminer le zonage en fonction des critères définis par la Commission (notamment le plafond de population fixé à 7,4 millions d'habitants).

Le Piémont a, par exemple, choisi de retenir pour support de zonage les circonscriptions locales du travail¹². Les régions ont attendu, pour démarrer les négociations, que la Commission donne son accord sur les différentes circonscriptions proposées comme base de travail.

Les négociations se sont tenues entre les membres des comités de surveillance¹³ (équivalent des comités de suivi français) de la précédente programmation, qui allaient devenir ceux des programmes de la période 2000-2006.

Une fois l'accord acquis au niveau de chaque région, les régions se sont réunies entre elles pour lisser les zonages, au sein de la conférence des présidents de régions. La région Piémont a par exemple accepté de « céder » 20 000 habitants au profit des régions Val d'Aoste et Ligurie, afin de leur permettre de proposer des zones homogènes.

L'Etat a suivi ces négociations. L'ensemble de la négociation – qui a été difficile – a pris environ un an.

Les propositions régionales ont été transmises au ministère de l'Economie et des Finances (ci-après ministère du Trésor¹⁴), qui a vérifié la conformité des propositions régionales aux critères et a transmis les documents à la Commission. La conférence Etat – régions¹⁵ n'est intervenue qu'en phase finale, pour résoudre les difficultés résiduelles et arrêter le zonage proposé à la Commission européenne qui a ensuite approuvé ce zonage. La répartition des masses financières a découlé de ce zonage.

Le ministère du Trésor considère que la procédure retenue est trop longue et complexe. De plus, il déplore la superposition de programmes nationaux (voire de plusieurs)

¹² La région Piémont représente 30 % de l'objectif 2. Elle préside la conférence des régions, qui se réunit tous les 15 jours. Cette conférence se subdivise en sous-commissions thématiques. C'est la Sicile qui est chef de file des politiques communautaires. Cette conférence a pour champ de compétences les politiques régionales et le Gouvernement est tenu de la consulter pour toutes les affaires de compétence régionale d'après la Constitution.

¹³ Au niveau local, ces comités réunissent des acteurs locaux et des représentants de l'administration centrale.

¹⁴ Les fonctionnaires continuent d'utiliser le vocable de ministère du Trésor, car ce n'est qu'en 1997 que le ministère du Trésor et le ministère du Budget et de la Programmation Economique ont fusionné.

¹⁵ Cette «conférence permanente» traite de tous les sujets de relations entre l'Etat et les régions ; elle se réunit selon une périodicité en principe mensuelle.

et régionaux sur une même zone. A noter que les aides nationales ne coïncident pas totalement avec les aides européennes de l'objectif 2.

II. ELABORATION DES CADRES COMMUNAUTAIRES D'APPUI (CCA) ET DES PROGRAMMES OPERATIONNELS (PO), DES DOCUMENTS UNIQUES DE PROGRAMMATION (DOCUP) ET DES COMPLEMENTS DE PROGRAMMATION

Objectif 1

L'Etat a défini les orientations pour le programme de développement du Mezzogiorno 2000-2006 (PSM), à l'issue d'une vaste concertation avec les régions, les élus locaux, les partenaires sociaux... qui a abouti à la conférence de Catane (1998).

Le comité interministériel de programmation économique (CIPE¹⁶) a approuvé le cadre financier par une délibération du 6 août 1999¹⁷. Les contreparties nationales sont composées en totalité de fonds d'Etat pour les programmes nationaux. Pour les programmes régionaux, les contreparties nationales sont constituées à hauteur de 70 % de fonds d'Etat, les 30 % restants se répartissant entre les régions, les communes, les acteurs privés...

Ce plan a ensuite été transmis par le ministère du Trésor à la Commission européenne, qui y a répondu le 14 avril 2000 en le transformant en CCA (QCS en italien). Le FEDER représente 14 276 millions d'euros, pour un total de dépenses, hors réserve, de 21 638 millions d'euros. Il est composé de programmes opérationnels régionaux (POR) négociés en fait, sur la base des orientations données par l'Etat, entre les régions et la Commission européenne, et de programmes opérationnels nationaux (PON), négociés par l'Etat central, après consultation des régions. C'est l'Etat qui a formellement transmis les projets de programmes à la Commission.

Le CCA pour l'objectif 1 se décline en 14 programmes opérationnels :

- 7 POR pour les régions suivantes : Basilicate, Calabre, Campanie, Pouilles, Sardaigne, Sicile et Molise (cette dernière région bénéficiant d'un soutien à titre transitoire) ;
- 7 PON : PON sécurité pour le développement du Mezzogiorno, PON recherche scientifique, développement technologique et formation, PON transport, PON l'école pour le développement, PON pêche, PON développement local et PON assistance technique au CCA.

Durant la période 1994-1999, deux tiers des ressources des fonds structurels étaient consacrées aux PON (donc gérées par l'administration centrale), un tiers aux POR. C'est l'inverse dans la programmation actuelle.

¹⁶ Le CIPE réunit au niveau central les ministères qui ont une compétence économique. Il ne se prononce pas sur les opérations individuelles (qui relèvent des autorités de gestion) mais sur le cadre financier général. Il se porte garant du respect des programmes, du cadre financier et de l'application des règlements communautaires.

¹⁷ Est prévue une réserve de 10 %, financée à hauteur de 4 % sur les fonds communautaires et 6 % par des fonds nationaux. Cette dernière réserve est notamment attribuée en fonction du degré d'intégration et de la concentration des interventions. Elle bénéficie donc aux programmes intégrés territoriaux (cf. *infra*).

Objectif 2

Ce sont les régions qui sont maîtres du jeu sur la base des orientations générales données par l'Etat. L'Etat intervient seulement au travers du cofinancement national, dont il représente 70 à 80 %. L'Italie a 14 DOCUP objectif 2. C'est l'Etat qui a formellement transmis les projets de DOCUP à la Commission.

Pour établir le DOCUP, la région Piémont a procédé à une évaluation *ex ante*, afin de déterminer les quatre axes d'intervention suivants : internationalisation, qualification, infrastructures et cohésion sociale. Il existe aussi un volet assistance technique, portant sur l'évaluation et le monitoring.

Ces axes ont été négociés entre les futurs membres du comité de surveillance, puis approuvés par le conseil régional¹⁸. Ce dernier a donné mandat à la junte¹⁹ de négocier le DOCUP avec la Commission. Le ministère du Trésor se contente de suivre les négociations. La Commission européenne n'a émis que des remarques subsidiaires.

Une fois le DOCUP approuvé par la Commission, le comité de surveillance approuve le complément de programmation qui est notifié à la DG Politique régionale de la Commission.

III. AUTORITE DE GESTION, AUTORITE DE PAIEMENT

Les autorités de gestion sont des administrations centrales pour les 7 PON. Pour les programmes régionaux, c'est généralement la direction générale de la programmation de la junte qui est en charge de cette activité. Le comité de suivi des programmes régionaux est présidé par l'autorité politique, à savoir le président de la région.

L'autorité de gestion désignée pour le CCA (objectif 1) est le ministère du Trésor (service spécifique au sein de la direction pour les politiques de développement et de cohésion). Ce service assure la coordination pour la mise en œuvre du CCA. Il détermine avec les administrations chef de file pour chacun des fonds²⁰ les procédures propres à assurer l'unité des relations avec les autorités de gestion des programmes opérationnels et avec la Commission européenne.

L'autorité de gestion du CCA est chargée de communiquer régulièrement aux administrations chef de file et à toutes les autorités de gestion des PO les orientations de

¹⁸ Le conseil régional exerce le pouvoir législatif dont sont investies les régions et assume en outre les fonctions qui lui sont attribuées par la loi.

¹⁹ La junte régionale est l'organe exécutif des régions. Elle dispose de compétences administratives générales, prépare et exécute le budget et met en œuvre les décisions émanant des délibérations du conseil régional. Elle peut aussi proposer des textes de loi ou des règlements de portée régionale.

²⁰ Les administrations chefs de file, qui ont la responsabilité de la coordination pour un fonds sont : le ministère du Trésor pour le FEDER, le ministère du travail pour le FSE, le ministère des politiques agricoles pour le FEOGA-O et l'IFOP. C'est la délibération du CIPE du 22 juin 2000 qui les désigne. Les autorités de gestion et de paiement des PO et des DOCUP sont désignées à l'intérieur de chaque programme.

caractère général au niveau du CCA qui ont une incidence sur les interventions. Sur la base des informations relatives au stade d'avancement du CCA, l'autorité de gestion du CCA rencontre les administrations chef de file pour définir une méthodologie commune et proposer des solutions aux difficultés recensées. Le cas échéant, le problème peut être soumis au comité de surveillance du CCA (comité de suivi), aux décisions duquel les administrations doivent se conformer. L'autorité de gestion du CCA rend compte périodiquement au comité de suivi des actions de coordination menées.

La fonction d'**autorité de paiement** peut revenir à une direction d'administration centrale (PON) ou à un service de la région (POR et DOCUP). Il en existe plus de cinquante (dont treize seulement sont de niveau national) : une par programme et par fonds structurel. Les autorités de paiement certifient les dépenses au ministère du Trésor et aux administrations chefs de file de chacun des fonds.

C'est le ministère du Trésor, direction de la comptabilité publique (IGRUE²¹), qui est responsable de la coordination et de la supervision des flux financiers. Toutes les certifications des autorités de paiement passent par lui, il effectue les demandes de fonds à la Commission et transfère les crédits sur le fonds de rotation – cf. *infra*.

Il n'existe pas de document particulier organisant les relations entre les autorités de gestion et de paiement. Celles-ci sont définies par les règlements et orientations communautaires. En pratique, au sein des régions, autorités de gestion et de paiement sont séparées.

Dans la région Piémont, l'autorité de gestion est la direction de l'industrie et l'autorité de paiement la direction du budget. Le contrôle du service fait revient pour sa part à la direction du contrôle de gestion, qui se fait seconder par des sociétés extérieures dont les travaux sont financés sur les crédits d'assistance technique.

En Campanie, l'autorité de gestion est le département de l'économie, rattaché à la junte régionale. Le président de la junte est responsable, au niveau politique. Le POR de la région Campanie comprend 65 mesures, chacune étant gérée par un responsable – sachant qu'un même agent peut être en charge de plusieurs mesures²². Il existe un coordinateur par secteur – par exemple le coordinateur tourisme, pour les trois mesures relatives à cette matière. Les coordinateurs forment le comité de coordination, chargé de définir les règles applicables, d'allouer l'assistance technique... Les gestionnaires renseignent le monitoring informatique sur un logiciel de gestion qui permet d'engager la dépense. Ce système diffère de Monit 2000, utilisé par la comptabilité publique. Les données doivent donc être saisies deux fois. Un logiciel de conversion est en cours de mise au point.

Dans cette région, l'autorité de paiement vérifie la réalité de la dépense (contrôle sur pièces à partir d'un échantillon et contrôle sur place ; qui concerne 10 à 15 % des opérations). Le solde d'une opération n'est versé qu'au vu du *collaudo* (certificat de service fait), produit par le maître d'ouvrage pour les opérations publiques.

Les contrôles par sondage (5 %) sont réalisés par un service différent (départements d'audit interne, solution suggérée par le CCA, ou organismes extérieurs) et

²¹ Inspection générale pour les rapports financiers avec l'Union européenne.

²² La région comprend ainsi 52 responsables de mesures.

supervisés par l'IGRUE. En cas de détection de risques, il alerte les autorités de gestion et de paiement qui rouvrent les dossiers concernés.

Un protocole d'accord a été signé entre la région Campanie et la Guardia di Finanzia pour s'informer réciproquement des contrôles effectués ainsi que de leurs résultats.

IV. INFORMATION DES BENEFICIAIRES FINAUX ET AUTRES SUR LES POSSIBILITES DE FINANCEMENT OFFERTES PAR L'INTERVENTION ET APPELS A PROJET

Au niveau central, le ministère du Trésor a mis en place un site internet de très bonne qualité, contenant de nombreuses informations. Il a également diffusé des CD, réalisé une vidéo, effectué une campagne radio et presse. Régulièrement, une brochure « QCS News » relative au CCA est diffusée auprès de 2 000 destinataires (administrations centrales, régions, Parlement, universités, centres de recherche, Cofindustria²³, instituts de crédits...).

La publicité est assurée au niveau local par les bulletins officiels des régions, les sites internet, des brochures spécialement éditées, des journaux. Des séminaires sont parfois organisés sur le territoire. Les associations professionnelles participent aussi à la diffusion de l'information.

V. PISTE D'AUDIT

Il existe trois types de projets en Italie : réalisation d'opérations publiques, acquisition de biens et de services et attribution de financement et de services à des particuliers, associations ou entreprises. On entend par réalisation d'opérations publiques la réalisation d'infrastructures au bénéfice d'une personne publique. L'acquisition de biens et de services s'entend d'opérations au bénéfice des administrations, relativement à la gestion des programmes cofinancés par les fonds structurels. Il peut s'agir par exemple d'actions de formation. Le troisième type de projets bénéficie au contraire à des particuliers, des associations ou des entreprises. Les aides aux entreprises sont réglementées par la loi n° 488 de 1992²⁴. Les entretiens ont surtout porté sur ces dernières et sur la réalisation d'opérations publiques. Il convient ensuite de présenter les PIT, projets intégrés qui constituent une modalité particulière d'allocation des fonds.

La gestion des aides aux entreprises est confiée par les régions à des sociétés financières régionales, avec lesquelles une convention est signée²⁵. Ces sociétés fonctionnent comme un guichet et instruisent les demandes. C'est un comité technique d'évaluation, dont la région fait partie, qui se prononce quant à l'admissibilité des dossiers – cf. annexe pour une description plus complète de la procédure.

²³ Organe représentatif du patronat italien.

²⁴ Cf. annexe.

²⁵ Finpiemonte dans la région Piémont, dont le capital est détenu par la région (majoritaire), les provinces, les communes, les chambres consulaires, des banques... Les acteurs privés représentent environ 40 % de son capital. Elle peut travailler pour le compte d'autres entités locales que la région.

Les antennes locales de la Cofindustria aident les entreprises à monter leurs projets, demandent des garanties aux collectivités locales (par exemple la viabilisation du terrain), participent parfois à la sélection des projets.

La société financière régionale notifie la subvention au bénéficiaire en indiquant un calendrier de réalisation. Une convention n'est pas toujours signée. Le porteur de projet présente ses justificatifs de dépenses pour paiement de la subvention par tranche à la société régionale, qui les contrôle.

Une pénalité portant sur 20 % de la subvention est appliquée aux entreprises qui ne respectent pas leurs engagements (calendrier, nombre d'emplois à créer...). La région peut naturellement aller jusqu'à demander la restitution de l'aide versée, si le manquement est plus grave.

Pour ce qui concerne les opérations publiques, la région peut en être maître d'ouvrage ou attribuer des subventions à d'autres maîtres d'ouvrage publics.

L'attribution des aides repose sur une succession d'appels à projets, organisés par la région. Les communes, les provinces doivent tout d'abord manifester leur intérêt lors d'un appel à projets (pour réaliser un certain nombre de kilomètres de routes par exemple). Les réponses à l'appel à projets sont classées et les maîtres d'ouvrage retenus reçoivent une avance de la part de la région, qu'elles inscrivent à leur budget. Les collectivités locales procèdent ensuite à un appel d'offres afin de sélectionner le maître d'œuvre. Ce n'est qu'ensuite que se réalise l'opération. Si une région constate qu'une réalisation prend du retard, elle peut décider de contribuer au financement d'une autre opération.

Il existe enfin **les PIT** (projets intégrés territoriaux) associant notamment les communes d'une zone déterminée autour d'un projet de développement territorial, au sein desquels peuvent être mises en œuvre toutes les mesures inscrites au DOCUP ou au POR et qui réunissent souvent plusieurs fonds. Les PIT sont garants d'une plus grande efficacité, car ils rassemblent les ressources au bénéfice d'un objectif partagé de développement du territoire. Certaines régions ont couvert l'ensemble de leur territoire par des PIT. L'Etat n'en est pas partie prenante, mais attribue une partie de la réserve du CCA aux régions qui comprennent le plus de PIT. Les PIT déterminent les critères de choix des projets. Ils permettent notamment de réduire les appels d'offres trop répandus durant la période précédente.

Les provinces peuvent y jouer un rôle de premier plan, même si les PIT ne reposent pas sur l'entité territoriale provinciale²⁶.

Dans le Piémont, les provinces se sont mobilisées sur ces projets, qui représentent 10 % du DOCUP. Elles ont procédé à l'individualisation de zones homogènes, puis à l'identification des projets, après avoir diffusé l'information auprès des communes, des syndicats, des organismes socio-professionnels. La province assure ensuite le contrôle et le monitoring. L'autorité de gestion reste pour autant la région, qui procède également aux paiements.

²⁶ Le Piémont comporte 18 PIT (appelés PIA, projets d'aire intégrés). La ville de Turin en comptabilise à elle seule six. Certains PIA sont à cheval sur deux provinces.

Dans la région Campanie, c'est la junte qui pilote la mise en oeuvre des projets intégrés, définis en concertation avec les communes, les provinces... Quarante neuf projets intégrés ont ainsi été inscrits dans le cadre du POR et 40 % de ses ressources y sont consacrées. La cellule d'évaluation de la Campanie²⁷ évalue la cohérence des projets individuels par rapport à un programme intégré donné. Son accord est nécessaire pour que le projet se réalise.

Au-delà des différents types de projet, rappelons que l'autorité de paiement certifie les dépenses, après que le bénéficiaire a certifié le service fait. Les régions demandent le versement des fonds à la Commission européenne, via le ministère du Trésor, sur la base des justificatifs. En cas de retard de versement des fonds structurels, l'Etat peut anticiper en versant sa contrepartie au fond de rotation (cf. infra).

Par ailleurs, le CCA prévoit que la vérification de l'efficacité du système de gestion et de contrôle, qui comprend les contrôles par sondage (5 %), doit être confiée à un organisme indépendant tant de l'autorité de paiement que de l'autorité de gestion. Ainsi, ces contrôles peuvent être effectués soit par des départements d'audit interne, solution suggérée par le CCA, soit par des organismes extérieurs.

Le contrôle sur l'emploi des fonds structurels peut être effectués par :

- les autorités de gestion centrales et régionales ;
- l'inspection générale pour les rapports financiers avec l'Union Européenne (IGRUE), de sa propre initiative ou en s'associant à des contrôles effectués par les autorités de gestion, la Commission européenne ou la Cour des comptes européenne ;
- les services de la Commission ou la Cour des comptes européenne.

L'évaluation est effectuée au niveau de chaque programme, selon une organisation propre. Elle est confiée à un prestataire extérieur dans le Piémont.

Le monitoring repose sur le logiciel Monit 2000, financé par des ressources nationales et qui porte essentiellement sur les données financières et qui ne fonctionne pas encore en réseau. Il est renseigné au niveau de chaque programme²⁸, puis agrégé au niveau de la comptabilité publique, qui gère le fond de rotation et a la responsabilité du monitoring.

Les déclarations de validité sont délivrées par le ministère du Trésor (inspection générale pour les rapports financiers avec l'Union Européenne - IGRUE).

²⁷ La cellule d'évaluation se compose des communes et des provinces concernées, de la surintendance des biens culturels et de l'environnement, du service géologique.

²⁸ Pour chaque PO ou DOCUP, les données sont rassemblées au niveau du programme et agrégées par mesure par le responsable de la mesure désigné par l'autorité de gestion. Ce dernier transmet les données à l'autorité de gestion, qui se charge à son tour de les communiquer au monitoring central. Les données financières sont mises à jour et communiquées de façon trimestrielle, tandis que les données physiques le sont au 31 décembre de chaque année. Les données issues du monitoring, classées au niveau des axes prioritaires, peuvent être consultées sur la page web du comité de surveillance du CCA.

VI. LES CIRCUITS FINANCIERS

Les fonds de l'Union Européenne sont versés par la Commission à l'Etat mais n'apparaissent pas dans le budget de l'Etat voté par le Parlement, sauf si l'administration est autorité de gestion d'un PON. Conformément à la loi 183/87, ils sont transférés sur le fonds de rotation²⁹ ou directement à l'autorité de paiement. Plusieurs cas de figure doivent être envisagés.

Si la gestion des ressources européennes est le fait des régions, les ressources communautaires et la contrepartie nationale sont versées au fonds de rotation, géré par la comptabilité publique, puis sur des comptes spéciaux des régions auprès de cette dernière. Les régions prélèvent les ressources de ces comptes pour les allouer aux bénéficiaires finaux, par l'intermédiaire des autorités de paiement respectives, en ne manquant pas d'y adjoindre la part de financement régional. Dans chaque PO régional ou DOCUP sont décrits le circuit financier et les procédures budgétaires utilisées ainsi que les améliorations apportées ou à apporter par rapport à la période 1994-1999, assorties, le cas échéant, d'un calendrier.

Le système comptable retenu est celui du budget régional qui permet, grâce à une codification particulière, de faire figurer les PO ou DOCUP sur une comptabilité spécifique au sein de la comptabilité générale de la région³⁰.

Pour les administrations centrales, la gestion des ressources est de la compétence de chacune des autorités de paiement des programmes opérationnels. Elle peut s'effectuer selon les modalités suivantes :

1° L'autorité de paiement utilise les recettes au moyen du fonds de rotation. Il y a, dans ce cas, un support informatique spécifique (SIRGS) pour les opérations comptables afférentes ;

2° Gestion directe des ressources par l'autorité de paiement soit au moyen des chapitres propres du budget de l'Etat, soit au moyen de comptabilités spéciales créées par la loi sur lesquels le fonds de rotation verse les sommes correspondantes.

Dans ce dernier cas, les opérations comptables sont prises en compte par les systèmes informatiques budgétaires des administrations concernées.

Afin que la mise en œuvre des programmes de l'objectif 1 et de l'objectif 2 ne tarde pas, une délibération du CIPE du 22 juin 2000 a prévu qu'une avance de 7 % du cofinancement national pourrait être versée aux autorités de gestion qui en feraient la demande auprès de l'inspection générale pour les rapports financiers avec l'Union Européenne (IGRUE). Les régions font parfois l'avance des fonds d'Etat et des fonds communautaires, à partir d'emprunts.

²⁹ Une délibération du CIPE porte sur le fonds de rotation, à partir duquel les crédits sont ensuite transférés sur le compte que chaque région détient auprès de la comptabilité publique.

³⁰ Un des inconvénients du système italien tient au fait que les régions peuvent adopter, par voie législative, des systèmes comptables qui diffèrent de la comptabilité nationale, notamment en ce qui concerne la définition de l'engagement, elle-même différente des normes européennes. Cela peut rendre plus difficile l'agrégation des données au niveau national.

VII. RESPONSABILITE FINANCIERE VIS-A-VIS DE L'UNION EUROPEENNE (ARTICLE 39 DU REGLEMENT DU CONSEIL N° 1260 DU 21 JUIN 1999)

Un des corollaires de la décentralisation en matière de gestion des fonds structurels est le renforcement des dispositifs de contrôle, avec pour objectif de s'assurer, à tout moment, de la régularité et de la réalité des dépenses.

Au cas où des irrégularités sont constatées, l'Etat et/ou les régions doivent procéder rapidement à leur correction, par annulation de tout ou partie du financement des opérations concernées.

Si les subventions ont déjà été versées, l'autorité en charge du programme cherche à les récupérer auprès du bénéficiaire final.

En tout état de cause, la Commission a pour seul interlocuteur l'Etat membre.

Si une région est à l'origine d'une note de débit, l'Etat lui demande de rembourser les fonds. Il n'existe pas de règle juridique contraignante, mais en cas de refus d'une région, l'Etat pourrait diminuer d'autant la dotation régionale concernée.

Quand une administration centrale est concernée, le ministère du Trésor lui impute la dépense sur son budget ministériel.

ANNEXE
LES AIDES AUX ENTREPRISES

Les aides aux entreprises relèvent principalement de la loi n°488 de 1992 qui permet, à parité, d'obtenir des subventions nationales et communautaires, dans le cadre d'investissements réalisés dans des zones éligibles. La loi a simplifié l'ensemble de la panoplie des aides aux entreprises en les concentrant en une seule procédure, en reprenant les critères définis par la Commission européenne pour les interventions au titre des fonds structurels, en conformité avec l'article 93 du Traité de Rome.

Elle prévoit deux appels à projets annuels - en décembre et juin - auxquels les entreprises peuvent soumissionner en adressant leurs dossiers au ministère de l'industrie par l'intermédiaire des banques et institutions financières agréées de leur choix. Ces dernières sont chargées d'instruire les demandes sous l'angle économique et financier, puis de communiquer les programmes d'investissement, assortis des montages financiers, à ce ministère.

Dans un second temps, l'instruction administrative des dossiers est réalisée par l'Institut pour la Promotion Industrielle (IPI), pour le compte du ministère de l'industrie qui dresse la liste des projets éligibles à ce type de financement sur la base de cinq éléments :

- ratio apport en fonds propres / investissement total,
- ratio taux de subvention demandé / taux maximum qui puisse être attribué localement (élément majeur dans l'évaluation des projets soumis à examen),
- ratio nombre d'emplois créés / montant de la subvention,
- classement du projet selon l'échelle des priorités régionales,
- bilan environnemental et énergétique du projet.

La subvention est payée en trois versements : après un acompte à la commande, les deux autres versements sont fixés en fonction de l'échéancier du projet d'investissement.

La loi n°64 de 1996, précisée par la délibération du CIPE du 21 mars 1997, définit les aides conjointes de l'Etat et des régions - ou des provinces autonomes le cas échéant - accordées dans les zones en difficulté, dans le cadre des « contrats de programmes » (Contratti di Programma), des « pactes territoriaux » (Patti territoriali) et des « contrats de région » (Contratti d'Area). Les « contrats de programmes » sont négociés avec les grands groupes industriels envisageant des investissements substantiels dans ces zones.

Les « pactes territoriaux » sont des plans de développement territoriaux établis en concertation avec les collectivités locales (régions et communes), dans lesquels doivent s'insérer les investisseurs pour bénéficier des aides nationales et régionales.

Les « contrats de région » bénéficient aux villes industrielles frappées par le tremblement de terre de 1997 (Terni, Narni et Spoleto), ainsi qu'aux zones en crise éligibles à un objectif communautaire (1, 2 ou 5b lors de la précédente programmation). Comme pour les pactes territoriaux, il s'agit d'initiatives locales dans lesquelles doit s'insérer l'entrepreneur ayant un projet d'investissement.

Contrairement au système français où les pouvoirs publics assurent un rôle prépondérant, les banques ont une place de premier plan dans les circuits des fonds structurels en Italie pour ce qui concerne les aides aux entreprises. Les modalités d'application de la loi 488/92 sont pertinentes à ce sujet.

Dans le cadre de ce texte qui constitue une pierre angulaire des financements sur fonds structurels, les banques interviennent en amont et en aval :

- dans la constitution et la présentation des projets soumis à l'examen du Ministère de l'Industrie pour financement ;
- consécutivement à l'agrément du Ministère de l'Industrie, pour le suivi de l'état d'avancement des investissements subventionnés ainsi que les décaissements.

Concernant les pactes territoriaux et les contrats de zone, l'intervention des banques se limite à un rôle d'instruction des dossiers. Pour l'évaluation et le suivi ainsi que les opérations financières de décaissement, les autorités locales, avec l'appui de la *Cassa di Depositi e Prestiti*, agissent directement.

LES MODALITES D'INTERVENTION

Une convention cadre définit et régit les rapports entre le Ministère de l'Industrie et les institutions financières agréées.

Dans le cadre de la loi 488/92, les obligations contractuelles des banques comprennent :

- la réception des demandes des subventions dans le cadre des projets d'investissement des entreprises,
- l'examen des documents,
- l'instruction des dossiers sur la base des 5 critères d'évaluation,
- la transmission de la demande au Ministère sous un délai d'un mois,
- la transmission de tout élément en cas d'événements majeurs ayant trait à l'activité de la société (acquisition/faillite/restructuration)
- l'information des entreprises sur les modalités d'attribution des subventions.

La banque offre donc un service complet, en phase amont, de réception et de préparation des demandes. Une fois l'agrément du ministère de l'Industrie obtenu, avec une simplification des procédures pour les investissements d'un montant inférieur à 1,55 millions d'euros, les fonds de subventions sont versés sur un compte courant bancaire, géré par la banque choisie par l'entreprise.

Un délai maximum de 15 jours est prévu dans le cadre de cette convention pour débloquer les fonds nécessaires auxquels l'entreprise bénéficiaire a accès. Ces versements sont conditionnés par l'état d'avancement des investissements sur la base de l'échéancier du projet soumis au Ministère de l'Industrie.

Les commissions perçues par la banque intermédiaire varient en fonction du montant de l'investissement. Les taux applicables lors de la précédente programmation

variaient de 0,00148 % pour les investissements les plus importants à 0,74 % pour les investissements les plus modestes. Une commission fixe d'environ 1 000 € pour chaque transaction complète ce barème.

En cas de manquement de la banque, soumise à des règles contraignantes de gestion et de transparence financière, le Ministère de l'Industrie se réserve un droit d'intervention et de sanctions, dont les modalités sont définies par la convention-cadre.



**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION**

**Mission de comparaison sur les systèmes de gestion et de contrôle
des opérations financées par les fonds structurels européens**

Etat membre : ROYAUME-UNI

GENERALITES

A l'instar de la France, le Royaume-Uni ne connaît que des programmes régionaux pour l'objectif 1 et l'objectif 2. Il n'y a donc pas de programmes nationaux sectoriels, ni de cadre communautaire d'appui. Même la mise en œuvre du programme national objectif 3 – pour lequel existe un cadre communautaire d'appui – est largement dévolue à l'échelon régional. Cependant, les entités qui gèrent les programmes européens sont loin d'être uniformes. En effet, en vertu de la décentralisation (« *devolution* ») réalisée à la fin des années 1990 au profit des gouvernements d'Ecosse et du Pays de Galles, la gestion des programmes européens a été confiée à des collectivités décentralisées. En revanche, en Angleterre, les programmes européens sont gérés par les Government Offices, branches déconcentrées des administrations centrales.

Trois programmes ont été retenus pour la présente étude : le programme objectif 2 de Londres, le programme objectif 1 et le programme objectif 2 du Pays de Galles.

Le Pays de Galles présente un trait particulier : l'éligibilité à l'objectif 1, obtenue à la fin des années 1990, a induit un triplement des fonds communautaires disponibles par rapport à la précédente génération, alors même que l'assemblée nationale du Pays de Galles obtenait la gestion des programmes européens. Dès lors, la mise en œuvre de ces programmes constitue un enjeu politique majeur, dont témoigne le fait que le premier Premier ministre de cette assemblée a été démis de ses fonctions sur un problème lié aux fonds structurels européens. L'Economic Development Committee de l'assemblée nationale du Pays de Galles se réunit tous les quinze jours et il ne se passe pas une séance sans qu'il évoque la gestion de ces fonds. Le Government Office de Londres n'est pas soumis à une telle pression des élus et de l'opinion publique.

La règle n+2 (dégagement d'office) mobilise beaucoup les interlocuteurs de la mission, notamment au Pays de Galles où des risques ont été identifiés compte tenu de la faible consommation du programme objectif 2. Cependant, les entretiens menés au Department of Trade and Industry (DTI) laissent entendre que la position du gouvernement central est beaucoup plus prudente face à un assouplissement de la règle n+2, souhaité au Pays de Galles. Il est vrai que le Royaume-Uni étant contributeur net, une application stricte de la règle n+2 pourrait diminuer la part versée par le Royaume-Uni au budget communautaire. Il y a là une divergence d'opinions dont on peut penser qu'elle est accentuée par le fait que deux entités politiques différentes en sont porteuses.

Point commun entre les différents programmes étudiés, tous les interlocuteurs de la mission soulignent la complexité croissante des systèmes de gestion et de contrôle des fonds structurels. La mise en place de la génération 2000-2006 a partout entraîné le recrutement de personnels supplémentaires. Les interlocuteurs de la mission soulignent notamment que la logique communautaire ne privilégie pas assez l'approche par risque des contrôles. Un interlocuteur de la mission au Pays de Galles a pu répondre le mot suivant à une question sur l'intérêt de la « dévolution » de la gestion des fonds structurels : « *Déléguer un mauvais système ne le rend pas meilleur* » (« *A bad central system is not improved by devolution* »). Aussi les gestionnaires de fonds comme les responsables politiques fondent-ils beaucoup d'attentes sur les simplifications à l'étude au niveau communautaire.

Nota bene 1 : les analyses développées ci-après concernent exclusivement le FEDER, le FSE et le FEOGA-Orientation obéissant à des principes quelque peu différents. Ainsi l'intervention du niveau central semble plus importante sur le FSE (Department for Work and Pensions) en raison notamment de la présence d'un programme national Objectif 3, de même que pour le FEOGA-O et l'IFOP (Department for Environment, Food and Rural Affairs). A la différence du FEDER, le FSE, le FEOGA-O et l'IFOP cofinancent pour une grande partie des mécanismes nationaux de subvention (« *schemes* »).

Nota bene 2 : les chiffres donnés en livres sterling sont convertis au taux de change du 23 septembre 2002 (1 £ = 1,58 €).

I. DEFINITION DES ZONES ELIGIBLES (POUR L'OBJECTIF 2 SEULEMENT) ET REPARTITION DES MASSES FINANCIERES ENTRE ELLES.

La dévolution n'étant intervenue qu'en 1999 pour le Pays de Galles et l'Ecosse, la définition des zones éligibles à l'objectif 2 et la préparation des DOCUP ont été d'abord conduites par les branches du gouvernement central, respectivement le Welsh Office et le Scottish Office.

1. Qui propose initialement les zones qui pourraient être éligibles ?

S'agissant de l'objectif 2, une large concertation a été organisée au plan local, par le Welsh Office pour le Pays de Galles et par les Government Offices pour l'Angleterre. Les autorités locales au Pays de Galles ont fait une intense pression auprès du Welsh Office, puis de l'assemblée nationale du Pays de Galles, et du gouvernement central, pour conserver un zonage à l'objectif 2.

S'agissant de l'objectif 1, la définition des zones éligibles est automatique. Cependant, le Pays de Galles n'était pas éligible à l'objectif 1 pour la période 1994-1999. Sous la pression des autorités publiques locales et à la faveur d'une simplification des structures administratives locales en 1995 (un seul niveau infra-régional : les Country Councils), un nouveau découpage a été conçu de manière à rendre la partie occidentale du Pays de Galles éligible à l'objectif 1. Pour la période 1994-1999, le Pays de Galles était divisé en quatre zones : nord, centre, sud-ouest, sud-est ; pour la période 2000-2006, il est divisé selon un axe nord-sud en deux zones principales, l'ouest, éligible à l'objectif 1, et l'est, dominé par des territoires ruraux (vallée de Powys) et éligible à l'objectif 2.

2. Qui arrête la liste des zones éligibles avant de la soumettre à la Commission européenne ?

Les zones éligibles ont été arrêtées par les branches compétentes (Welsh Office, Department of Transport, Local government and The Regions pour l'Angleterre) du gouvernement central. Le Department of Trade and Industry a procédé, avec l'appui des statisticiens, à la vérification du fait que les différents zonages proposés respectaient les seuils de population. C'est ce département qui a conduit la négociation avec les instances communautaires.

3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ?

Chaque branche du Gouvernement central a procédé à la consultation de plus d'une centaine de personnes pour élaborer les zonages. Le Department of Trade and Industry avait fourni pour ce faire des orientations aux branches du gouvernement chargées d'animer les négociations.

Cela répondait à une volonté de partenariat mais également à un souci de prévenir les risques juridiques. Le zonage 2000-2006 a en effet été attaqué en justice par les autorités de l'île de Wight qui ne bénéficie plus d'objectif 2.

4. La sélection des zones éligibles s'appuie-t-elle sur des dispositifs nationaux pré-existants (par exemple, zones d'intervention pour des procédures nationales...)?

Le zonage principal, à savoir celui des aides d'Etat, concerne principalement les grandes entreprises. Or les programmes européens font une large place aux petites et moyennes entreprises. Il n'y a donc pas eu véritablement de recherche de coordination sur ce point. On peut néanmoins observer que la carte des aides d'Etat aux grandes entreprises est très voisine de la carte du programme objectif 1 au Pays de Galles.

5. Comment se fait la répartition des masses financières entre les zones éligibles? Qui en décide? [*Cette question concerne également l'objectif 1*]

La répartition des masses financières entre les zones éligibles à l'objectif 2 a été effectuée en utilisant la clé communautaire, à savoir le montant d'euros par habitant.

II. ELABORATION DES CADRES COMMUNAUTAIRES D'APPUI (CCA)/PROGRAMMES OPERATIONNELS (PO), DES DOCUMENTS UNIQUES DE PROGRAMMATION (DOCUP) ET DES COMPLEMENTS DE PROGRAMMATION

1. Qui propose les priorités et mesures qui pourraient figurer dans les DOCUP?

Un partenariat de même ampleur que pour l'élaboration des zonages a été reconduit pour la rédaction des DOCUP. Les 9 Government Offices en Angleterre et les gouvernements régionaux ont créé des comités *ad hoc* et des sous-comités thématiques (aides aux entreprises, développement rural, secteur social et organisations non gouvernementales).

Au Pays de Galles, la stratégie régionale de développement économique (« *Winning Wales* ») a été élaborée postérieurement au DOCUP objectif 1. Chaque partenariat local et sectoriel a par ailleurs développé une stratégie appropriée pour satisfaire aux objectifs définis dans le DOCUP objectif 1 (création d'emplois...).

2. Qui arrête le contenu des DOCUP avant qu'ils soient adressés à la Commission européenne?

Les DOCUP, préparés à l'échelon régional selon un canevas élaboré par le Gouvernement central, ont été confrontés aux différentes politiques nationales du Gouvernement britannique afin de s'assurer qu'il n'y avait pas d'incohérence majeure. Cet exercice a été effectué par le Department of Trade and Industry (DTI) en relation avec les autres départements ministériels du gouvernement britannique. Selon les interlocuteurs de la mission, aucune difficulté n'a été identifiée.

Plus généralement, le DTI est responsable de la politique conduite en Grande-Bretagne en matière de fonds structurels européens. La direction qui traite des fonds structurels européens a aussi dans ses attributions les questions générales relatives à la décentralisation (« *dévolution* »). Environ 20 personnes de cette direction travaillent sur les fonds structurels (participation aux comités de suivi des programmes et aux comités de gestion de la Commission européenne, animation du réseau des gestionnaires de programmes européens, expertises ponctuelles notamment sur les aides d'Etat aux entreprises ou l'évaluation de l'additionnalité...). Cette équipe correspond, *mutatis mutandis*, à la DATAR en France.

Les négociations ont été menées à titre principal par les gouvernements régionaux pour les programmes concernant le Pays de Galles et l'Ecosse et par les ministères centraux pour l'Angleterre. Le Department for Trade and Industry a assisté à ces négociations pour réserver certains points communs à tous les programmes afin qu'ils fassent l'objet d'une négociation séparée (notamment la partie « mise en œuvre du programme »).

Les interlocuteurs de la mission ont le sentiment que les DOCUP qui, initialement, reflétaient bien la diversité des situations régionales, sont ressortis très homogènes et alourdis de plusieurs chapitres (égalité hommes-femmes, environnement...) du processus de négociation avec la Commission européenne. Le DOCUP du programme objectif 2 pour le nord-est de l'Angleterre compte ainsi 750 pages, son complément de programmation, 500 pages. Ils ont aussi regretté que la Commission européenne ait refusé que puissent être subventionnées des infrastructures dans le cadre du programme objectif 1 du Pays de Galles.

3. Selon quelle procédure, quelles modalités de concertation et avec qui ?

L'exercice de rédaction a été conduit, aux dires des interlocuteurs de la mission, de façon très autonome par les autorités locales, décentralisées ou déconcentrées. Les départements du gouvernement central ont pu occasionnellement assister aux travaux des différents comités de rédaction, soit pour apporter des conseils, soit pour identifier les problématiques communes aux différentes zones.

4. Les DOCUP ne sont-ils que nationaux (et, le cas échéant, déclinés au niveau infra-national) ou sont-ils régionaux ?

Il n'y a pas de DOCUP national pour l'objectif 1 ni pour l'objectif 2.

5. Y a-t-il un DOCUP spécifique pour l'assistance technique ?

L'assistance technique est entièrement incluse dans les DOCUP régionaux. Les interlocuteurs de la mission au DTI ont toutefois regretté de ne pas avoir proposé un programme national de ce type. Il aurait pu notamment combler les lacunes liées à l'absence de système informatique de suivi de la gestion des programmes européens au niveau national.

Pour empêcher tout conflit d'intérêt susceptible d'affecter la valeur ajoutée des opérations (« *value for money* »), les subventions relatives à l'assistance technique ne bénéficient pas à l'autorité de gestion ni à l'autorité de paiement. Elles sont dirigées principalement vers le partenariat.

III. AUTORITE DE GESTION, AUTORITE DE PAIEMENT

1. Qui est autorité de gestion (article 9 n – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ?

Pour l'objectif 1 et l'objectif 2 du Pays de Galles, l'autorité de gestion est l'assemblée nationale du Pays de Galles qui a entièrement délégué cette tâche à une agence : le Welsh European Funding Office (WEFO). Le WEFO est une Civil Service Executive Agency qui ne dispose pas de la personnalité morale, ni d'un budget indépendant de celui de l'assemblée nationale du Pays de Galles³¹. Elle est composée de 150 fonctionnaires de cette assemblée. Elle dispose de quatre unités déconcentrées qui regroupent plus de la moitié de l'effectif (80 fonctionnaires).

Il est intéressant de noter que, à partir de 1997, la mise en œuvre des fonds avait été confiée par le Welsh Office (branche du gouvernement central) à une société privée, la Welsh European Programme Executive Ltd. Mais, en raison de la sensibilité politique des programmes européens, l'assemblée nationale du Pays de Galles a préféré créer en son sein, le 1^{er} avril 2000, une agence *ad hoc* pour la gestion des programmes.

En Ecosse, en plus de l'unité chargée de la gestion des programmes au sein du Scottish Executive (environ 50 personnes), quatre sociétés privées (20 personnes dans chacune environ)

³¹ Il s'agit donc, à l'image de beaucoup d'agences britanniques, d'un service administratif classique mais qui dispose d'une certaine autonomie en termes d'organisation et de gestion.

mettent en œuvre les programmes mais elles n'effectuent pas les paiements qui sont assurés par les services du Scottish Executive.

Pour l'objectif 2 de la région de Londres, comme pour les autres DOCUP en Angleterre, l'autorité de gestion est l'Office of Deputy Prime Minister (anciennement Department for Transport, Local government and the Regions) qui a entièrement délégué cette tâche au secrétariat européen du Government Office de Londres. Le Government Office est une unité déconcentrée du Gouvernement central qui regroupe des fonctionnaires des différentes administrations centrales (environ 400 pour Londres) : il en existe neuf en Angleterre. De nombreux financements publics transitent par les Government Offices.

La mise en œuvre des fonds est assurée, au sein du Government Office de Londres, par un secrétariat européen composée d'une trentaine de personnes dont les deux tiers environ exercent des fonctions rattachables à l'autorité de paiement (contrôle des états de dépenses...).

2. Qui est autorité de paiement (article 9 o – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999) pour les DOCUP/PO nationaux, pour les DOCUP/PO régionaux ? Effectifs humains affectés à cette tâche ?

Pour l'objectif 1 et l'objectif 2 du Pays de Galles, l'autorité de paiement est l'assemblée nationale du Pays de Galles qui a entièrement délégué cette tâche, comme la fonction d'autorité de gestion, au Welsh European Funding Office (WEFO) et, en son sein, à une division, le Finance Department, département distinct de celui qui procède à la sélection des opérations.

Pour l'objectif 2 de la région de Londres (FEDER), l'autorité de paiement est l'Office of Deputy Prime Minister qui a entièrement délégué cette tâche au secrétariat européen du Government Office de Londres. En revanche, l'autorité de paiement pour le FSE est le Department for Work and Pensions, qui n'a pas délégué cette fonction au Government Office.

3. Quelles sont les relations établies entre l'autorité de gestion et l'autorité de paiement pour la réalisation d'un DOCUP (conventions, informations échangées, directives...) ?

L'autorité de gestion et l'autorité de paiement ne sont pas deux entités différentes. Ces fonctions sont exercées dans les mêmes services, le WEFO pour le Pays de Galles, le Government Office de Londres pour l'objectif 2 de cette zone.

Néanmoins, les fonctions sont séparées.

Relève de l'autorité de gestion la partie de la piste d'audit allant de l'appel à projet à l'engagement juridique. Cette partie est mise en œuvre par une ou plusieurs unités spécifiques.

Relève de l'autorité de paiement la partie de la piste d'audit allant du paiement de la subvention à la certification des dépenses déclarées à la Commission européenne. Cette partie est mise en œuvre par une unité de paiement, qui assume également des fonctions de contrôle financier. Pour le Pays de Galles, les contrôles par sondage (5 %) sont effectués par cette unité de paiement. A Londres, ces contrôles sont inclus dans l'unité d'audit du Government Office et non au secrétariat européen.

4. Lorsque l'Etat est autorité de gestion ou autorité de paiement, transfère-t-il, partiellement ou totalement, sa responsabilité ? A qui ? Selon quelles modalités ?

L'Office of Deputy Prime Minister a défini pour chaque Government Office impliqué dans la gestion des fonds structurels les orientations relatives aux systèmes de gestion et de contrôle des programmes européens.

Pour le FEDER (objectif 2) de Londres, les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement sont déléguées par l'administration centrale (Office of Deputy Prime Minister) au Government Office. L'autorité de paiement pour le FSE est le Department for Work and Pensions.

5. Lorsque l'autorité autonome régionale ou locale est autorité de gestion ou autorité de paiement, quel est le rôle imparti à l'Etat membre et à son représentant local ?

Pour l'objectif 1 et pour l'objectif 2 du Pays de Galles, l'Etat n'intervient pas dans la gestion quotidienne des programmes. Néanmoins, il organise différents séminaires pour assurer une circulation de l'information et des échanges d'expériences entre gestionnaires. Ces séminaires sont à l'initiative, soit du Department for Trade and Industry (DTI), soit de l'Office of Deputy Prime Minister voire du Treasury (ministère des finances) pour les questions relatives à l'audit, au contrôle financier et aux normes comptables.

En revanche, la partie des DOCUP relative aux systèmes de gestion et de contrôle des programmes européens (« *implementing provisions* ») est commune à tous les DOCUP et a été élaborée sous la supervision du Department of Trade and Industry, qui a également conduit la négociation avec la Commission européenne sur ces questions.

IV. INFORMATION DES BENEFICIAIRES FINAUX ET AUTRES SUR LES POSSIBILITES DE FINANCEMENT OFFERTES PAR L'INTERVENTION ET APPELS A PROJET

1. Information sur les possibilités de financement (article 46 – Règlement du Conseil (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999 : qui donne cette information ? Comment est-elle mise en œuvre (moyens de financement...)?

L'information est donnée par de multiples canaux (sites Internet, campagnes de publicité dans la presse – « publi-reportages », brochures...). Le WEFO a coédité avec un quotidien régional, le Western Mail, une brochure de 30 pages sur l'objectif 1. Cette campagne a été financée sur les coûts de fonctionnement du WEFO.

2. Y a-t-il une aide – non seulement financière mais également technique – proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à concevoir des projets d'opération éligibles aux financements européens ? Qui est en charge de cette aide ?

L'aide est avant tout apportée par les instances partenariales.

Pour l'objectif 2 de Londres, il en existe quatre couvrant chacune une zone géographique donnée. Un technicien objectif 2 est financé pour ce faire dans le cadre de l'assistance technique.

Au Pays de Galles, le partenariat obéit à une logique plus complexe pour l'objectif 1 que pour l'objectif 2. En effet, à côté des partenariats locaux (au nombre de 15), il existe 10 partenariats sectoriels. Selon une enquête réalisée par la branche galloise du National Audit Office³², le grand nombre de points d'entrée pour les programmes européens ne constitue pas une source de complexité administrative préjudiciable pour les porteurs de projet. Une assistance particulière est offerte pour le secteur privé et associatif par le biais de l'unité secteur privé (« *private sector unit* ») du WEFO.

3. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux potentiels pour les aider à remplir les formulaires de demande de financements européens ? Qui est en charge de cette aide ?

Au Royaume-Uni, remplir le formulaire de demande de financements européens requiert une dextérité indéniable. Le formulaire du Pays de Galles pour l'objectif 1 comporte ainsi près d'une trentaine de pages. La procédure de sélection exige en effet un grand nombre d'informations puisqu'il faut être en mesure non seulement de vérifier *ex ante* l'éligibilité des opérations et le respect des différentes politiques communautaires (égalité hommes-femmes, environnement,

³² National Audit Office on behalf of the Auditor General for Wales, *European Union Structural Funds : Maximising The Benefits For Wales*, June 2002.

prise en compte des minorités...) mais aussi de s'assurer de la valeur ajoutée du projet (« *value for money* ») et de l'existence d'un système de contrôle approprié (« *monitoring system* »). Les formulaires comportent également une prévision des mouvements de trésorerie (« *cash-flow* ») sur une base trimestrielle ; ce qui permet d'identifier rapidement les retards éventuels dans la réalisation de l'opération puisque les états de dépenses doivent être transmis à l'autorité de paiement à une fréquence trimestrielle. Cette fréquence est plus rapprochée pour les projets subventionnés par le FSE.

Les formulaires-types ont fait l'objet d'une étude par des avocats.

Les instances partenariales fournissent une assistance aux porteurs de projet pour renseigner les formulaires.

4. Y a-t-il une aide proposée aux bénéficiaires finaux pour les aider à suivre la réalisation de leurs opérations (préparation des rapports pour les autorités de gestion et de paiement...) ? Qui est en charge de cette aide ?

Pour l'objectif 2 de Londres, une visite systématique de l'unité de paiement est effectuée dans les trois mois qui suivent la sélection d'un projet. Elle a pour but d'expliquer les exigences communautaires et de prévenir les difficultés qui pourraient intervenir lors de la clôture de l'opération (absence de comptabilité séparée, insuffisance des documents justificatifs...). Cette pratique a été mise en place après que plusieurs bénéficiaires finaux ont dû rembourser les subventions européennes parce qu'ils n'avaient pas conservé les pièces comptables attestant du paiement des dépenses afférentes aux projets subventionnés.

V. PISTE D'AUDIT

Pour chacune de ces questions, la mission doit être en mesure d'évaluer le degré d'externalisation des tâches de l'autorité de gestion (subventions globales, organismes intermédiaires, collectivités infra-régionales...).

Les subventions globales prennent le plus souvent la forme d'« *action plans* », mis en œuvre par un organisme intermédiaire (« *accountable body* »). Cet organisme doit mettre en œuvre une piste d'audit dont le caractère suffisant est contrôlé par l'autorité de gestion. Afin d'éviter les conflits d'intérêt lorsque l'organisme intermédiaire est également bénéficiaire de subventions directes dans le cadre de l'« *action plan* », les fonctions de sélection des opérations et de réalisation doivent être clairement séparées. A l'instar des bénéficiaires de subvention européenne, l'organisme intermédiaire doit produire chaque année un état d'utilisation des subventions communautaires, accompagné d'un certificat établi par un auditeur externe.

Alors que la possibilité d'« *action plans* » avait été étudiée pour la mise en œuvre de l'objectif 1 au Pays de Galles, cette solution a été écartée pour plusieurs raisons. D'une part, la fragmentation du programme en « *action plans* » locaux et sectoriels affaiblissait la cohérence d'ensemble du programme objectif 1. D'autre part, le risque de conflits d'intérêt était plus élevé que si la sélection des projets demeurait de la responsabilité ultime du WEFO. Enfin, les coûts de gestion d'un tel dispositif (multipliant les pistes d'audit et les contrôles) apparaissaient disproportionnés par rapport aux bénéfices attendus.

Le Pays de Galles a donc plutôt privilégié le cofinancement de fonds d'aides nationaux (« *schemes* »), notamment pour le secteur agricole en objectif 1. Cependant les subventions globales gérées par la Welsh Development Agency ou par le Welsh Assembly Government (« *Farming Connect* », « *Agri-food Schemes* ») n'ont pas attiré autant de bénéficiaires ultimes qu'espéré – en raison notamment d'épizooties – et le risque de dégageant d'office sur les mesures concernées (priorité 5) est élevé.

[Les notions évoquées dans les questions 1 à 5 se trouvent dans l'annexe I du règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001.]

1. Instruction des demandes de subvention et évaluation des projets d'opération (éligibilité...) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

Il faut noter de façon générale que les projets ayant reçu un commencement d'exécution avant qu'une demande de subvention européenne n'ait été effectuée ne sont pas éligibles aux fonds communautaires. L'application de cette disposition plus rigoureuse que la règle communautaire en matière d'éligibilité s'explique par le fait qu'il est dans ce cas plus difficile de justifier la nécessité d'une subvention européenne. De plus, le Government Office de Londres insiste sur l'importance de l'accompagnement initial du porteur de projet pour prévenir les risques de remboursement à la clôture de l'opération.

Les appels à projets sont effectués à l'initiative de l'autorité de gestion sous la forme d'appels d'offres (« *bidding-rounds* »). Pour un groupe de mesures cohérents, il y a le plus souvent un appel d'offres par an. A la différence du système français, les demandes de subventions ne sont donc pas déposées au fil de l'eau, à l'exception du programme objectif 1 du Pays de Galles. En fonction des résultats de l'appel d'offres, il peut être procédé à un nouveau « *round* ». Cette technique présente l'avantage de pouvoir allouer de façon prévisionnelle les moyens humains de l'autorité de gestion selon des séquences d'une durée très encadrée (séquence appels à projet, séquence sélection des projets...).

L'instruction des projets est réalisée à deux niveaux selon une procédure de notation (« *scoring* ») de nature à permettre la comparaison et la hiérarchisation des différents projets.

Au Pays de Galles et à Londres, les instances partenariales procèdent à une première notation des projets sur la base d'un guide établi par l'autorité de gestion et approuvé en comité de suivi. Les projets inéligibles sont écartés au stade de l'instance partenariale et ne sont pas soumis immédiatement à l'autorité de gestion. En règle générale, la notation est effectuée selon une méthode plus grossière qu'à l'échelon suivant, celui de l'autorité de gestion.

Au Pays de Galles, seuls les partenariats locaux du programme objectif 2 disposent d'une enveloppe indicative sur le montant de subventions européennes qui leur est « réservée ».

Les projets sont transmis par les instances partenariales à l'autorité de gestion qui réalise une notation plus fine et s'assure notamment de l'éligibilité des projets et de leur conformité avec les stratégies nationales et communautaires. Cette notation est effectuée en « double aveugle », soit par deux personnes de l'unité de gestion (WEFO au Pays de Galles), soit par une personne issue de l'autorité de gestion et une personne issue d'une instance partenariale qui n'a pas participé à la première notation (Government Office de Londres). Les interlocuteurs de la mission au Government Office de Londres ont insisté sur la difficulté de mobiliser des personnes extérieures pour cette tâche qui peut occuper intégralement une semaine voire deux. Au Pays de Galles, il n'est pas rare que le WEFO demande des informations complémentaires aux porteurs de projet (rapport du National Audit Office précité).

2. Sélection des opérations : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? Quelle est la forme juridique de la décision d'octroi de l'aide européenne (contrat...) ?

Les procédures de sélection diffèrent au Pays de Galles et au Government Office de Londres. S'agissant du Pays de Galles, la sélection des opérations incombe au WEFO, après consultation écrite des partenaires pour le programme objectif 1. Au Government Office de Londres, la liste des opérations hiérarchisées selon leur notation est communiquée au comité de suivi. Ce n'est qu'après passage en comité de suivi que les lettres d'engagement sont adressées aux porteurs de projet.

Lorsque les projets n'ont pas été sélectionnés, le porteur peut interjeter appel auprès d'une instance *ad hoc* qui procède à nouveau à la notation du projet. Cette instance ne comporte pas d'agents ayant participé à la notation initiale du projet.

La décision d'octroi de l'aide européenne prend la forme d'une lettre signée par l'autorité de gestion (« *letter of offer* »). Cette lettre d'une page demande au porteur de projet, s'il accepte les termes régissant l'octroi de la subvention, de signer les annexes (environ une trentaine de pages) et de les retourner à l'autorité de gestion. Cette procédure est donc assimilable à la convention utilisée en France.

Les annexes détaillent, outre le contenu du projet et son mode de financement, les obligations du porteur de projet en matière de publicité européenne, de transmission des pièces de dépenses ou de contrôles. Elles donnent une liste indicative des dépenses inéligibles et précisent qu'en cas d'irrégularité, la subvention pourra être intégralement ou partiellement reversée, y compris pour d'autres projets si le défaut constaté est de nature systémique. La convention du Government Office de Londres ne comporte pas d'indications chiffrées sur les corrections forfaitaires éventuelles à la différence de celle du WEFO.

La « *letter of offer* » n'est pas contresignée ou visée par le comptable du Government Office de Londres ni par celui du WEFO ou de l'assemblée nationale du Pays de Galles.

3. Contrôle de la réalisation de l'opération (contrôle de service fait) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

Le contrôle de la réalisation de l'opération repose principalement sur les auditeurs externes des porteurs de projet. Ces derniers sont en effet tenus de désigner un auditeur externe qui contrôlera, généralement chaque année (en Angleterre, l'audit annuel est requis lorsque la subvention est supérieure à 250 000 £ - 395 000 €) et à la fin de l'opération, la réalisation de l'opération ainsi que l'éligibilité des dépenses (« *audit certificate* »). La prise en charge financière des auditeurs externes peut être assurée par les fonds structurels européens, sauf pour les tâches réalisées après l'achèvement de l'opération.

La nature des auditeurs externes diffère selon le type de porteur de projet. Il peut s'agir des cabinets d'expertise comptable pour les sociétés privées, de l'Audit Commission pour les collectivités locales (hors l'assemblée nationale du Pays de Galles) et du National Audit Office pour l'assemblée nationale du Pays de Galles et ses établissements publics (« *sponsored bodies* »).

Cette pratique n'est pas complètement inédite en France où les auditeurs externes sont sollicités pour certifier les états de dépenses afin de s'assurer que les dépenses ont été effectivement réalisées (signature de l'expert-comptable pour les maîtres d'ouvrage privés ou du comptable assignataire pour les maîtres d'ouvrage publics). Cependant l'étendue des contrôles réalisés par les auditeurs externes est plus importante au Royaume-Uni qu'en France où la responsabilité finale du contrôle du service fait repose sur des services techniques de l'Etat.

Les interlocuteurs de la mission ont reconnu que la qualité des contrôles effectués par les auditeurs externes était variable, quoique les contrôleurs par sondage (5 %) n'aient formulé que peu de remarques sur ce point. Des orientations ont été adressées par les autorités de gestion et de paiement aux auditeurs externes et les « *letters of offer* » sont suffisamment détaillées pour permettre un contrôle efficace. Néanmoins, certains aspects des opérations ne sont pas examinés par les auditeurs externes, en particulier la publicité européenne et la visite sur place, qui semble rarement effectuée au stade du contrôle de service fait. En d'autres termes, le contrôle des auditeurs externes est concentré sur les aspects financiers de l'opération, conformément au métier traditionnel de ces professionnels.

Le problème de la qualité des certificats émis par les auditeurs externes a conduit le Pays de Galles et l'Angleterre à suspendre la procédure en matière de fonds social européen en mars 2002. Un examen des difficultés a été réalisé conjointement par le Department for Work and Pensions, le WEFO et les différents auditeurs externes.

Il revient donc à l'autorité de paiement de procéder à un autre type de contrôles, complémentaire de celui réalisé par l'auditeur externe.

4. Paiement de la subvention au bénéficiaire final : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

En règle générale, les avances sont prohibées pour le FEDER, cela afin de prévenir les risques de dégageement d'office. Néanmoins, cette règle a été assouplie au Pays de Galles pour les porteurs de projet issus du secteur associatif (« *voluntary sector* »). Une avance initiale pouvant aller jusqu'à 30 % de la subvention est versée puis, au vu des états de dépenses réalisés et prévisionnels transmis chaque trimestre, une nouvelle avance est versée. Un montant de 10 % de la subvention est retenu comme solde à verser en fonction de la déclaration finale d'exécution du projet.

Les paiements sont effectués au vu des états de dépenses transmis chaque trimestre par les porteurs de projet. Ces états de dépenses sont vérifiés par l'autorité de paiement, notamment au regard des prévisions figurant dans la convention (« *letter of offer* »). Pour le programme objectif 2 de la région de Londres, les états trimestriels sont accompagnés des copies des factures mais le National Audit Office a procédé récemment à un audit de système et a considéré qu'il serait plus efficient de ne transmettre les copies de factures qu'une fois par an et de privilégier un contrôle des dépenses par risques plutôt qu'un examen exhaustif. Au Pays de Galles, les factures ne sont pas transmises avec les états intermédiaires de dépenses : le WEFO s'assure de la correspondance des états de dépenses avec les prévisions détaillées dans la demande de subvention.

Si la décision de payer est prise par l'autorité de paiement, le paiement effectif de la subvention est effectué par des organes spécialisés : centre de paiement commun de l'Office for Deputy Prime Minister pour les Government Offices en Angleterre (les Government Offices n'ayant pas de comptes propres) ou système financier de l'assemblée nationale du Pays de Galles.

5. Quels sont les outils (système informatique, indicateurs...) utilisés par l'autorité de gestion pour piloter le système de gestion des fonds structurels ? Quel est le délai moyen entre la décision de sélectionner une opération et le paiement de la subvention ?

Il n'y a pas de système informatique national de gestion et de suivi des programmes européens. Pour la génération 1994-1999, chaque fonds disposait d'une base de données propre. Cela semble encore le cas en Angleterre. En ce qui concerne le Pays de Galles, le WEFO a entrepris l'élaboration d'un système informatique couvrant à la fois le programme objectif 1 et le programme objectif 2. L'absence de système informatique a été stigmatisée dans le rapport précité de l'agence galloise du National Audit Office.

Le délai moyen entre le dépôt d'un dossier auprès de l'instance partenariale et la sélection de l'opération (envoi de la « *letter of offer* ») est de trois mois au Pays de Galles et de quatre mois et demi au Government Office de Londres. Les interlocuteurs de la mission au Pays de Galles ont cependant relevé que ce délai avait sensiblement été réduit par rapport au début de la gestion des programmes.

Le délai moyen entre la communication trimestrielle des états de dépenses et le paiement de la subvention est d'environ six semaines au Pays de Galles. Selon le National Audit Office, ce délai

pourrait être réduit par une meilleure intégration informatique du WEFO et du système financier de l'assemblée nationale du Pays de Galles.

6. Les contrôles par sondage (chapitre IV – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

Les contrôles par sondage (5 %) sont effectués par les unités d'audit interne des entités qui gèrent les programmes européens. Il s'agit de l'unité de paiement du WEFO pour les programmes objectif 1 et objectif 2 du Pays de Galles et de l'unité d'audit interne du Government Office pour l'objectif 2 de Londres. Dans ce dernier cas, une équipe a été spécialisée sur les fonds structurels européens. Ces équipes réalisent des contrôles par sondage et également par soupçons, lorsque des difficultés leur sont signalées, par exemple par l'unité de paiement.

Un guide des contrôles par sondage a été diffusé largement (consultable sur le site Internet du WEFO) au Pays de Galles. Il précise que les contrôles sont annoncés au porteur de projet quatre semaines avant le déplacement sur site. Les contrôleurs sont présents environ quatre heures chez le porteur de projet mais cette durée peut être portée à une journée en fonction de la complexité de l'opération.

La procédure suivie par les contrôleurs de 5 % est contradictoire. Mais ce sont eux qui arrêtent les conclusions et décident, le cas échéant, de reversements. Lorsque le contrôle porte sur une opération inachevée et que des observations ont été faites par les contrôleurs de 5 %, la demande de paiement finale est communiquée à ces derniers par l'autorité de paiement pour qu'ils lèvent ou non les réserves qu'ils avaient formulées.

7. La certification (article 9 – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

La certification des dépenses est réalisée au Pays de Galles par l'unité de paiement, qui décide également du paiement des subventions aux bénéficiaires finaux. Pour le programme objectif 2 de Londres, les certificats de dépenses sont établis par l'Office of Deputy Prime Minister à partir des éléments entrés dans la base de données FEDER par l'autorité de paiement.

8. L'évaluation (chapitre III – Règlement du Conseil n°1260/1999 du 21 juin 1999) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ?

L'évaluation est conduite par le comité de suivi, instance partenariale composée pour le premier tiers de personnes issues du secteur public, pour le deuxième tiers de personnes émanant du tissu associatif (« *volunteer sector* ») et pour le dernier tiers de représentants du secteur privé.

Les travaux d'évaluation sont menés par des cabinets de consultants, cofinancés par les fonds structurels européens. En Angleterre, ils ont été délégués aux Regional Development Agencies.

9. La déclaration de validité (chapitre V – Règlement de la Commission n°438/2001 du 2 mars 2001) : qui en a la responsabilité ? Comment le dispositif est-il organisé ? Observations ?

A la différence du système français, il n'y a pas une entité unique responsable de la délivrance des déclarations de validité. Le Treasury fournit des orientations et participe à la discussion des arrangements administratifs avec la Commission européenne, qui sont au nombre de 20. Les arrangements administratifs sont cosignés par le chef de l'unité d'audit interne et le chef comptable de l'autorité de gestion et de paiement. Les unités qui produisent la déclaration de validité sont donc hétérogènes selon les autorités de gestion et de paiement des programmes européens.

Pour les programmes européens du Pays de Galles (y compris ceux de la période 1994-1999 gérés par le Welsh Office, un département du gouvernement britannique), l'instance indépendante responsable de la déclaration de validité est l'unité d'audit interne de l'assemblée nationale du Pays de Galles.

Pour le programme objectif 2 de la région de Londres (FEDER), l'instance indépendante responsable de la déclaration de validité est l'unité d'audit interne du ministère chef de file pour le FEDER (Office of Deputy Prime Minister).

VI. LES CIRCUITS FINANCIERS

Pour le FEDER

1. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de la Commission européenne au niveau national (identité de l'autorité nationale qui reçoit les fonds, élaboration des appels de fonds...)? Y a-t-il inscription des fonds européens dans le budget de l'Etat voté par le Parlement / dans les comptes de l'Etat ?

Les fonds européens sont déposés sur un compte d'attente tenu par le Treasury (« *holding-account* »).

2. De quelle manière les crédits sont-ils transférés du niveau national vers l'autorité de gestion ou de paiement désignée (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...)?

Les fonds européens sont ensuite versés sur un compte de l'autorité de gestion et de paiement. En l'espèce, le Government Office de Londres ne dispose pas d'une comptabilité autonome : les fonds sont donc inscrits dans les comptes des ministères compétents (Office of Deputy Prime Minister pour le FEDER). Pour le WEFO, les comptes sont tenus par le « *paymaster general* » (payeur de l'assemblée nationale du Pays de Galles) et audités chaque année. Les fonds structurels constituent une annexe du budget de l'assemblée nationale du Pays de Galles, annexe produite à titre d'information : cette dernière n'émet un vote que pour les contreparties qu'elle gère.

3. De quelle manière les crédits sont-ils transférés de l'autorité désignée vers le maître d'ouvrage (autorités responsables, documents requis pour justifier ces transferts, contrôles...)?

Les crédits sont versés par virement à partir des décisions de paiement émises par l'autorité de paiement.

4. Quel est le service chef de file au niveau national pour le fonds FEDER ?

L'Office of Deputy Prime Minister est le ministère chef de file pour le fonds FEDER. Cette tâche était jusqu'à récemment dévolue au Department for Transport, Local government and the Regions. Environ 16 personnes travaillent sur les questions relatives au FEDER en administration centrale. Il est notamment destinataire des signalements d'irrégularité. L'Office of Deputy Prime Minister réunit toutes les six semaines les responsables financiers de la gestion des programmes européens des Government Offices.

Le *leadership* semble toutefois plus marqué pour le FSE (Department for Work and Pensions) et pour le FEOGA et l'IFOP (Department for Environment, Food and Rural Affairs) : ces deux départements participent en effet aux comités de gestion de la Commission européenne. Pour le FEDER, une certaine coresponsabilité est exercée avec le Department for Trade and Industry.

Pour les contreparties publiques.

Selon les interlocuteurs de la mission, les contreparties (« *match-funding* ») constituent une difficulté majeure pour la gestion des programmes européens. Il n'existe en effet pas de guichet unique qui traiterait à la fois des subventions européennes et des contreparties publiques. Le porteur de projet doit donc lui-même rechercher les contreparties pour construire le plan de financement de son projet. Or les sources potentielles de contreparties sont nombreuses : autorités locales (de niveau infra-régionale comme les « *Country Councils* »), gouvernements régionaux au Pays de Galles, en Irlande du Nord et en Ecosse, agences du Gouvernement central ou des gouvernements régionaux...

Le système ne diffère donc guère du système français où les sources de subventions sont multiples. Il n'est pas rare que des projets soient sélectionnés alors que tous les cofinancements ne sont pas définitivement réunis.

Les interlocuteurs de la mission, notamment au Pays de Galles, comparent volontiers leur système à celui mis en place en République d'Irlande. Les fonds structurels y sont mêlés dès l'échelon central à des mécanismes nationaux d'aide. Plus généralement, le système irlandais est jugé particulièrement performant parce qu'il est beaucoup plus centralisé que le système britannique et que le partenariat y est estimé moins contraignant.

1. Quelle est la répartition des contreparties publiques, pour un DOCUP/PO, entre le gouvernement national, le gouvernement régional et les autres collectivités ?

Dans l'esprit des interlocuteurs de la mission, la question paraît incongrue puisque, dans tous les cas, les fonds publics sont principalement d'origine gouvernementale et qu'ils transitent par différents acteurs.

2. Quels sont les mécanismes de mise en œuvre de ces contreparties publiques – en particulier celles relevant du gouvernement national ? Fonds de mutualisation, dotation globale aux autorités de gestion, régime de subvention distinct du programme opérationnel (maîtrise de la décision de subventionner telle ou telle opération par le financeur) ?

Les contreparties sont mises en œuvre de manière autonome par rapport aux fonds structurels européens. Mais elles s'insèrent dans un cadre global de plafond d'autorisation budgétaire défini à un horizon triennal par le Gouvernement central à l'occasion de l'exercice dit de « *Comprehensive Spending Review* ». En d'autres termes, toutes les entités du secteur public, y compris les autorités décentralisées, disposent d'un plafond de dépenses (« *Departmental Expenditure Limit* »).

Le plafond défini pour l'assemblée nationale du Pays de Galles était jugé insuffisant pour assurer les contreparties publiques à l'objectif 1 et à l'objectif 2. Des négociations ont donc été engagées entre l'assemblée nationale du Pays de Galles et le Gouvernement central pour relever ce plafond. Un premier accord avait été jugé insuffisant par l'assemblée nationale du Pays de Galles et a conduit au renversement du premier Premier ministre (« *First Secretary* ») du Pays de Galles. Finalement, un supplément de 421 M£ - 666 M€ d'autorisation budgétaire a été octroyé sur la période 2001-2004.

En d'autres termes, l'autonomie financière des gouvernements décentralisés est très encadrée par ce dispositif de plafond. Les interlocuteurs de la mission au Pays de Galles ont notamment considéré que, dès lors qu'ils ne peuvent faire varier le niveau de fiscalité pesant sur les entreprises – qui reste une compétence centrale, ils sont privés d'un levier important pour exécuter le programme objectif 1.

Constatant la difficulté rencontrée par les porteurs de projet pour obtenir effectivement des cofinancements publics, l'assemblée nationale du Pays de Galles a créé, sur son budget de développement économique, des fonds dédiés au cofinancement (« *match-funding pots* »). Sur la période 2001-2004 (trois exercices budgétaires), ces fonds représentent 29 % des cofinancements publics pour les programmes objectifs 1, 2 et 3.

VII. RESPONSABILITE FINANCIERE VIS A VIS DE L'UNION EUROPEENNE (ARTICLE 39 - REGLEMENT DU CONSEIL N°1260/1999 DU 21 JUIN 1999)

1. En cas de corrections financières décidées par la Commission européenne, est-ce le gouvernement national qui paye la note de débit ?

Pour les programmes gérés au Pays de Galles, la loi de « *devolution* » et les décrets (« *statutory instruments* ») prévoit la responsabilité financière de l'assemblée nationale du Pays de Galles. Néanmoins, comme son autonomie financière est limitée, il est possible de s'interroger sur l'étendue réelle de cette responsabilité.

2. Ou bien cette responsabilité est-elle partagée avec d'autres ? Selon quelles modalités ?

Il n'y a pas de mécanismes précis sur ce point. Il semble néanmoins que les autorités de gestion et de paiement n'hésitent pas à se retourner vers les bénéficiaires finaux. La convention prévoit notamment la possibilité de reversements à partir d'extrapolations lorsqu'un risque systémique a été identifié.

A Paris, le 26 novembre 2002,

L'inspecteur général
de l'administration,

L'inspectrice de
l'administration

L'inspecteur de
l'administration,

L'inspecteur de
l'administration,

Alain LARANGE

Gaëlle MICHELIER

Xavier BRUNETIERE

Philippe DEBROSSE