



CICC

Commission Interministérielle de Coordination
des Contrôles des actions cofinancées
par les fonds européens

5, place des Vins de France
75573 Paris Cedex 12

Tél : 01 53 44 24 40
Fax : 01 53 44 23 06

Paris, le

04 DEC 2009

Le Président

à

destinataires in fine

Objet : Recommandation relative aux constats suite aux premiers audits de la CICC sur la programmation 2007-2013

P. J. : Quatre

La CICC a réalisé, depuis juin 2009, plusieurs audits des systèmes de gestion et de contrôle sur la programmation 2007-2013.

La présente recommandation à destination des autorités de gestion et de certification, ainsi que des ministères gestionnaires, énonce les points à améliorer suite aux premiers constats dressés par la CICC.

Ces derniers concernent pour l'essentiel, compte tenu de l'état d'avancement des programmes, la phase amont de la piste d'audit, toutefois, ils conditionnent la bonne réalisation des opérations et la fiabilité des dépenses certifiées à la Commission européenne.

Jean-Pierre JOCHUM
Inspecteur Général des Finances

Copie : Alain LARANGE, inspecteur général de l'administration
François BRUN, inspecteur général des affaires sociales
Didier GARNIER, inspecteur général de l'agriculture

Recommandation relative aux constats des premiers audits de la CICC pour la programmation 2007-2013

La CICC a réalisé, depuis le mois de juin 2009, plusieurs audits de systèmes de gestion et de contrôle sur les programmes 2007/2013 bénéficiant de fonds européens.

Elle a utilisé, pour ces audits, des documents normalisés dont vous trouverez ci-joint un exemplaire.

Ces documents (rapport d'audit et fiche d'examen de dossier) sont conçus sur la base des conseils « pour une méthodologie commune permettant d'évaluer les systèmes de gestion et de contrôle dans les États membres (période de programmation 2007-2013) » diffusés par la Commission européenne en accord avec la Cour des comptes européenne (référence COCOF 08/0019, version finale du 6 juin 2008), document également ci-joint.

Les audits qui ont été et qui seront effectués examineront les différents points figurant sur ces documents qui, bien entendu, peuvent donc être également utilisés par vos services pour vérifier que le programme et les dossiers sont bien gérés conformément aux règles européennes qui sous-tendent la méthodologie appliquée.

Les constats provisoires des premiers audits réalisés par la CICC sur les programmes 2007/2013, ont fait apparaître des points à améliorer qui sont susceptibles de concerner tous les programmes et sur lesquels la CICC est conduite, en conséquence, à appeler très fortement l'attention des autorités de gestion et des autorités de certification.

Compte tenu de l'état d'avancement des programmes, ces points concernent, pour l'essentiel, les phases amont qui, au demeurant, conditionnent la bonne réalisation des opérations et la fiabilité des dépenses certifiées à la Commission européenne.

I. Pour tous les fonds

1) L'analyse de l'éligibilité des projets, non seulement au regard des règlements mais aussi des dispositions du programme opérationnel (PO) et, surtout, au regard des critères de sélection fixés par le comité de suivi et qui trouvent leur traduction dans le document de mise en œuvre (DOMO), est encore trop souvent insuffisante.

La CICC est conduite à rappeler que :

- aucun dossier ne doit être programmé sans avoir fait l'objet, au préalable, d'une analyse concluante établie par le service instructeur, qui doit trouver sa traduction dans un rapport d'instruction comportant :
 - o une description du projet, des « livrables » attendus (y compris, surtout, quand il s'agit d'opérations immatérielles) et du plan de financement (en dépenses et en recettes) ;
 - o une analyse explicite de l'éligibilité temporelle et au regard des règles d'éligibilité et des dispositions du PO et du DOMO ;
 - o une analyse de la faisabilité technique et économique ;

- une analyse; s'il y a lieu, des conditions à respecter au regard des règles relatives à l'environnement ;
 - un avis d'opportunité (analyse coût / intérêt du projet) ;
- l'instruction doit aussi prévoir les modalités de justification de réalisation des livrables, la nature des dépenses proposées à la programmation et les modalités de détermination et de justification des dépenses directes et indirectes que le bénéficiaire devra respecter.

Bien entendu, ces aspects peuvent être traités plus ou moins succinctement selon l'importance des projets mais, en aucun cas, le service instructeur ne peut se dispenser d'une analyse de l'éligibilité.

En aucun cas, il n'est possible :

- d'anticiper l'application d'une modification prévue du DOMO (ni, a fortiori, du PO) ;
- ni de déroger aux règles et critères de sélection fixés qui sont, sauf modalité de dérogation explicitement prévue, d'application stricte.

2) S'agissant des dépenses prévues, les modalités de détermination et de justification des dépenses internes du bénéficiaire (directes pour l'opération ou indirectes - frais généraux) doivent être précisément fixées dès l'instruction ; cet aspect est d'autant plus crucial que le nombre de dossiers qui comprennent des dépenses de ce type est important et que pour certains fonds, notamment le FEDER, il s'acroit.

3) Ces différents aspects doivent trouver leur traduction précise dans les annexes technique et financière des actes attributifs de subvention.

De fait ces annexes doivent autant que faire se peut être préparées lors de l'instruction et servir pour le contrôle de service fait, qui en serait facilité, et assurer une gestion plus rapide des dossiers

4) Les dossiers dont l'autorité de gestion déléguée ou un organisme intermédiaire est bénéficiaire (à savoir les dossiers des opérations qu'ils mettent eux-mêmes en œuvre, en particulier les dossiers de financement au titre de l'assistance technique) doivent être traités avec le même formalisme que les autres. Doivent ainsi figurer au dossier : une demande de subvention du service bénéficiaire, un rapport d'instruction du service gestionnaire, un extrait du compte rendu du comité de programmation, une convention ou un document par lequel le service bénéficiaire s'engage à respecter toutes les obligations liées à un financement européen, un contrôle de service fait.

5) Ces dossiers dont le gestionnaire est bénéficiaire ont pu également faire apparaître des insuffisances en matière de séparation fonctionnelle entre le service gestionnaire du programme (ou, le cas échéant, de la subvention globale), et le service bénéficiaire.

Cette séparation fonctionnelle, telle qu'elle a été décrite et approuvée dans les descriptions des systèmes de gestion et de contrôle doit être strictement respectée.

Outre le cas des dossiers de l'assistance technique, qui concerne également les autorités de gestion ou de gestion déléguée, il s'agit, d'un point d'attention particulier pour les organismes

intermédiaires (pour les opérations dont ils sont bénéficiaires) dont la structure administrative rend cette séparation plus difficile (situation de bénéficiaires de subventions globales FSE mais aussi, dans certains cas, FEDER).

6) La bonne application des règles en matière de concurrence doit être vérifiée : la fiche d'examen de dossier utilisé lors des audits de la CICC (document joint, onglet « analyse », § 4.1.14 à 4.1.19) comporte les points de vérification essentiels et la liste des documents qui doivent figurer au dossier pour assurer cette vérification.

Il est rappelé à cet égard que la mise en concurrence doit intervenir dès le premier euro, le formalisme à mettre en œuvre dépendant en revanche des seuils nationaux et communautaires. Les modalités de mise en concurrence (description de la prestation attendue, sollicitation des prestataires, choix du prestataire) doivent être retracées dans les dossiers.

7) Le dispositif de visites sur place, les contrôles qualité gestion et les contrôles de l'autorité de certification doivent être mis en œuvre dans les conditions fixées dans la description du système de gestion et de contrôle. Les éléments sur ces contrôles devront figurer dans les dossiers et être repris dans le rapport annuel sur les contrôles que vous devez adresser à la CICC avant le 30 avril (contrôles de toute nature effectués au cours des douze mois de l'année civile précédente) dans le format ci-joint.

II. Les sujets spécifiques au FEDER

La CICC a constaté que des améliorations étaient souvent nécessaires en ce qui concerne :

- la prise en compte des recettes dans les dossiers (application de l'article 55 du règlement 1083/2006 modifié et du décret d'éligibilité) ;
- les dossiers qui relèvent des instruments d'ingénierie financière : la programmation de ces dossiers exige le respect strict des règles prévues aux articles 44 du règlement 1083 modifié et à la section 8 du règlement 1828 modifié.

III. Les sujets spécifiques au FSE

De façon fréquente des organismes intermédiaires, en particulier des PLIE et des organismes gestionnaires de la mesure 4^B (microprojets), mutualisent dans le cadre d'un même appel à projet la redistribution par voie de subvention de crédits FSE et de crédits nationaux utilisés comme contrepartie directe du FSE. Dans ce cadre, il est généralement observé que le dossier de demande de subvention publié par l'organisme intermédiaire est unique (c'est à dire visant indifféremment l'octroi des crédits FSE et des crédits nationaux) et que ce dernier ainsi que l'appel à projet ne précisent pas toujours les modalités précises d'intervention du FSE..

La CICC a constaté que cette pratique se traduit souvent, dès le conventionnement, par une absence de traçabilité des financements européens.

Il est rappelé que :

- l'appel à projet et le dossier de demande de subvention adressé aux candidats doivent faire mention du financement communautaire ;

- si une convention unique est adressée au bénéficiaire, cette dernière doit explicitement faire apparaître un plan de financement distinguant le FSE des autres financements, rappeler toutes les obligations liées à l'octroi de financements communautaires et, le cas échéant, préciser les modalités d'ajustement du plan de financement lors du contrôle de service fait (CSF) si l'affectation des autres sources de financement varie également au gré de la réalisation ;
- le CSF doit répondre à toutes les exigences de l'instruction DGEFP du 6 octobre 2008 et, notamment garantir le respect du taux d'intervention conventionné. Le rapport de CSF doit avoir pour objet de déterminer le FSE dû et non pas seulement le montant total de la subvention versée par l'organisme gestionnaire.

Ces exigences imposent donc que la répartition financière des crédits FSE et des autres crédits soit réalisée en amont de la programmation FSE.

L'éclatement de la gestion du FSE en de très nombreux organismes intermédiaires exige que les contrôles qualité gestion soient conduits en nombre suffisant.

IV. Les sujets spécifiques au FEADER

Pour toutes les opérations concernées, la viabilité économique des projets, le respect des normes minimales et de la conditionnalité doivent faire l'objet d'un examen attentif et cet examen retracé dans le dossier, tant au niveau de l'instruction qu'à celui du CSF.

Par ailleurs, il convient de s'assurer du maintien des investissements cofinancés par le FEADER pendant une période de cinq ans, sans modification importante de leur affectation ou de leurs conditions de mise en œuvre.

Enfin, le respect de la légalité de l'opération doit être vérifié et tracé dans le dossier (ex. : copie du permis de construire).

V. Les sujets spécifiques au FEP

Pour toutes les opérations, la viabilité économique des projets doit faire l'objet d'un examen attentif. Par ailleurs, il convient de s'assurer du maintien des investissements cofinancés par le FEP pendant une période de cinq ans, sans modification importante de leur affectation ou de leurs conditions de mise en œuvre.

Enfin, lorsque des opérations s'appuient sur un remboursement forfaitaire cofinancé dont le montant est déterminé par une circulaire ministérielle, il y aura lieu de présenter au Comité de programmation, même à titre rétroactif si l'opération a été mise en œuvre avant l'approbation du programme opérationnelle, les règles fixées en la matière et, d'une manière périodique, le tableau reprenant l'ensemble des opérations liquidées dans ce cadre.

L'objectif de la présente recommandation est, indépendamment des instructions qui peuvent être données par les ministères gestionnaires, d'appeler l'attention des autorités en charge des programmes sur les points de fragilité identifiés par la CICC lors de ses premiers audits sur les programmes 2007/2013.

En effet, le non-respect des règles rappelées ci-dessus conduirait la CICC à émettre, dans son avis annuel, des réserves qui conduiraient, sans doute, la Commission à prononcer, dans un premier temps, une interruption des paiements.