

3

Le Fonds européen de développement régional (FEDER)

Le contrôle par la Cour de la gestion des crédits du FEDER en France ¹⁸⁵ s'est déroulé, en 1998 et 1999, dans cinq préfectures de région (à titre principal celles du Nord-Pas-de-Calais, de Rhône-Alpes, Poitou-Charentes, et à titre complémentaire celles de Bretagne et de Provence-Alpes-Côte d'Azur). La gestion du FEDER est en effet presque entièrement déconcentrée entre les mains des préfets de région (et de leurs secrétaires généraux pour les affaires régionales, les SGAR) qui, compte tenu de certains des errements constatés, ont été parfois rappelés par la Cour à leurs responsabilités personnelles à cet égard.

La Cour a analysé les causes de retards parfois inquiétants dans la programmation des opérations ; elle a examiné les questions d'éligibilité, la sélectivité des opérations aidées et relevé certaines défaillances dans la gestion et les contrôles.

1. – Une programmation excessivement lourde et complexe

La lourdeur des procédures de programmation, qui doit beaucoup à la réglementation européenne, explique en grande partie les retards constatés. Chaque préfet de région doit en effet produire un document unique de programmation (DOCUP) par objectif ou par programme d'initiative communautaire (PIC), l'objectif 2¹⁸⁶ ayant donné lieu, pour sa part, à deux DOCUP (1994-1996 et 1997-

¹⁸⁵ Le FEDER a représenté en 1999 5,5 milliards de rattachements de fonds de concours (au budget du ministère de l'intérieur). Il est l'un des trois grands fonds structurels, avec le Fonds social européen (FSE) et le FEOGA-orientation.

¹⁸⁶ L'objectif 2 vise à la reconversion de régions industrielles en difficultés.

1999)¹⁸⁷. Chaque DOCUP fait l'objet de multiples réunions préparatoires au niveau local et d'itérations successives avec la Commission européenne. Il a fallu consacrer à la programmation des objectifs toute l'année 1994, et six mois de plus pour achever celle des PIC. De toutes ces démarches, il résulte ce qu'un préfet a pu, non sans quelque apparence de raison, qualifier de « cathédrale de papier » : en Rhône-Alpes, le cumul des DOCUP débouche sur la programmation de 40 axes, déclinés en 104 mesures, 247 sous-mesures, tandis que les textes applicables représentent 1 550 pages. Une sous-mesure comporte elle-même un nombre élevé d'opérations élémentaires, souvent des dizaines, parfois des centaines. Il s'ensuit un risque de saupoudrage des crédits dont la Cour a pu relever des exemples dans les régions qu'elle a contrôlées. Pour éviter un engorgement, les SGAR se sont déchargés d'une partie de la tâche sur les préfets de départements et leurs services déconcentrés, sans que les délais s'en trouvent notablement raccourcis.

Dans ses contrôles à venir, la Cour s'attachera à examiner plus avant la justification de procédures aussi lourdes et complexes associant les administrations territoriales, l'État et l'Union européenne. A partir de l'examen de plusieurs opérations - particulièrement de celles, très nombreuses, programmées au titre de l'objectif 5 b (développement rural), souvent modestes et ordinaires - la Cour s'est interrogée tant sur leur caractère « structurel » ou « européen », que sur l'effet d'entraînement qui s'attacherait aux concours financiers de l'Union, les règles européennes disposant que ces concours ne peuvent que s'ajouter à ceux déjà décidés par des intervenants issus de l'État-membre (quel que soit leur statut).

Malgré leur longueur, les délais seraient encore supérieurs si les services de l'État ne bénéficiaient pas de la coopération active des collectivités territoriales qui constituent les dossiers, directement ou par le truchement de relais divers (associations subventionnées, sociétés d'économie mixte, établissements publics). Toutefois, cette coopération a une contrepartie : ces collectivités, en effet, sont fort légitimement à la recherche permanente de financements extérieurs. Certaines sont tentées de tirer parti de l'opportunité que constitue la « sous-traitance » ci-dessus décrite en recourant à des effets de présentation, voire d'habillage, pour faire entrer leurs projets dans le

¹⁸⁷ En Poitou-Charentes, le SGAR a ainsi dû travailler simultanément à six DOCUP (Objectif 2 94-96 ; objectif 2 97-99 ; 5 B ; LEADER, KONVER, plus une participation au programme national RETEX).

cadre d'un DOCUP. Dans ces conditions, la gestion des crédits court le risque de perdre de vue l'essentiel, à savoir une stratégie de développement régional bien déterminée ¹⁸⁸.

La sous-traitance du montage de certains dossiers à des conseils généraux risque aussi d'aboutir à de regrettables confusions d'intérêt. La Cour a ainsi constaté que les services d'un département avaient instruit la demande d'une association satellite, ou même du département lui-même. Dans ce dernier, un syndicat gestionnaire d'installations thermales, bien introduit au conseil général, a bénéficié d'un traitement exceptionnellement favorable, presque tous ses investissements faisant l'objet d'une dotation européenne élevée.

2. – Des règles d'éligibilité peu claires et parfois mal connues

Les règles d'éligibilité au FEDER sont strictes : aucune opération n'est éligible si elle ne s'intègre pas dans un DOCUP et si les dépenses qui s'y rapportent ont été encourues avant le dépôt de la demande de subvention au service gestionnaire localement compétent (le SGAR, en l'espèce). Ceci exclut que le FEDER serve à effectuer des remboursements, comme c'était le cas avant 1989. Or la Cour a encore constaté des exemples de tels remboursements.

En outre, les dépenses susceptibles de financements du FEDER doivent être comptées hors TVA quand le maître d'ouvrage a la possibilité de récupérer la TVA, soit par la voie fiscale, soit par la voie du fonds de compensation de la TVA. Or cette règle est parfois oubliée, ce qui peut aboutir, si la contribution du FEDER est proportionnellement importante, à transgresser les règles concernant la part maximale admise pour cette contribution.

La Cour a d'autre part relevé plusieurs cas de non conformité à la réglementation : contributions à l'achat de matériels roulants, prise en compte de dépenses immobilières inéligibles ¹⁸⁹, comblement de déficit en vue de rétablir l'équilibre financier d'une entreprise. Elle a parfois constaté que ces contributions correspondent, en pratique, à des subventions de fonctionnement, ce que la réglementation européenne exclut.

¹⁸⁸ Il est possible (voir conclusion) qu'avec la reprise générale de l'activité, la multiplication des initiatives locales permette une sélectivité plus grande dans le choix des projets à subventionner.

¹⁸⁹ Les dépenses immobilières ne sont éligibles que si elles s'intègrent dans une opération plus vaste dont elles sont, en quelque sorte, la condition.

Les préfets interrogés ont parfois contesté l'interprétation de la Cour sur l'inéligibilité de dossiers litigieux. Ils ont surtout fait valoir, non sans raison, que l'interprétation des règles communautaires et leur combinaison avec les règles nationales étaient restées trop longtemps imprécises. Le droit applicable, en bien des aspects, est en effet demeuré peu clair jusque dans la deuxième moitié des années 1990. Mais la Cour a relevé qu'en pratique, l'interprétation retenue allait souvent dans le sens d'une prise en charge par le fonds communautaire sans base juridique indiscutable, avec le risque en retour, pour le Trésor français, de devoir reverser à l'Union européenne les fonds dont auraient bénéficié indûment des entreprises ou des collectivités locales.

3. – Des contrôles internes de qualité inégale

La qualité des contrôles internes, enfin, a parfois laissé à désirer. Par exemple, la réglementation communautaire exige, pour la liquidation finale des subventions, un contrôle exhaustif des dépenses exposées par les bénéficiaires, ces dernières étant « justifiées par des factures acquittées ou des pièces comptables de valeur probante équivalente ». Or il résulte des constatations de la Cour qu'un seul des quatorze départements composant les trois régions contrôlées à titre principal avait satisfait entièrement à cette condition de validité des paiements. Dans les autres départements, on se contentait trop volontiers d'états récapitulatifs des dépenses, accompagnées le plus souvent, quand est en cause une collectivité publique, d'un certificat de l'agent comptable.

Les dépenses en cause n'étaient certes pas dépourvues des pièces justificatives appropriées, puisque, quand elle les a demandées, la Cour les a obtenues. Cependant la procédure suivie est critiquable au regard du droit communautaire, et les paiements ainsi irréguliers en la forme. Autorité déconcentrée de gestion, le préfet de région ne peut déléguer à d'autres ni l'instruction des demandes de subvention, ni la certification de la réalité des dépenses.

Par ailleurs, la Cour a relevé des erreurs de liquidation relativement fréquentes, quoique le plus souvent mineures. Notamment, les décomptes présentés à l'appui des demandes de solde mentionnent parfois des dépenses qui ne figuraient pas dans l'arrêté de subvention. Dans ce cas, la subvention doit être réduite aux éléments figurant dans cet arrêté. Tel n'est pas toujours le cas. En outre, il arrive qu'une même dépense soit prise en compte deux fois pour la

même subvention ou - ce qui est plus difficile à déceler - qu'elle soit prise en compte deux fois dans deux opérations différentes subventionnées l'une et l'autre ¹⁹⁰. Il advient enfin, comme on l'a vu, que l'intervention du FEDER soit sollicitée et décidée lorsque l'opération subventionnée est engagée, voire achevée, les crédits européens intervenant alors comme de simples remboursements.

4. – Des administrations gestionnaires insuffisamment équipées

La France dispose, dans les départements et les régions, d'un ensemble très structuré d'administrations territoriales de l'État, travaillant en réseau autour des préfets, rompues à la gestion et au contrôle et ayant une connaissance approfondie de leurs circonscriptions et de leurs partenaires (entreprises, collectivités locales). C'est un atout important au sein de l'Union, pour bien utiliser les dotations de celle-ci. Encore faut-il que le dispositif français, historiquement marqué par la suprématie du département et le grand nombre des directions locales des ministères, s'adapte à une action communautaire qui exige une forte cohérence et privilégie l'échelon régional.

A cet égard, la faiblesse des contrôles internes à l'époque des opérations vérifiées renvoie à celle des administrations gestionnaires, les SGAR. Conçus, au plan régional, comme des administrations de mission, ceux-ci ont des difficultés, y compris logistiques et informatiques, à prendre en charge des procédures complexes, la myriade des opérations, l'animation d'un réseau de multiples services déconcentrés départementaux et collectivités maîtres d'ouvrage. Des remèdes ont été apportés récemment à cette situation, de manière progressive et partielle, avec la création puis le renforcement de « cellules Europe » et de meilleures relations de ces cellules avec le niveau départemental. Cet effort mérite d'être poursuivi.

5. – La réforme de l'apurement

La réforme de l'apurement des comptes des dépenses payées par les États membres ou sous leur responsabilité pour le compte de la Commission, intervenue pour les fonds structurels par le règlement 2046/97 du 15 octobre 1997, a placé ces États dans une position

¹⁹⁰ La Cour des comptes européenne a décelé un cas de ce type — qui semble avoir été isolé dans la région en cause.

nouvelle et relativement délicate. Jusque-là, les États-membres n'étaient responsables, sauf les cas d'erreur systématique ou de défaut de contrôle manifeste ou délibéré, que des irrégularités ou erreurs qu'ils ne relevaient ou ne corrigeaient pas et que la Commission découvrait par elle-même, avec des moyens de contrôle insuffisants pour permettre des extrapolations statistiquement admissibles. Désormais, une sorte de certification des dépenses incombe aux États concernés, et la Commission, dans l'avenir, se contentera de contrôler la qualité du système de contrôle, tâche moins lourde que la précédente, plus à sa portée, mais susceptible d'emporter, en cas de manquements, de lourdes conséquences budgétaires en raison des extrapolations auxquelles les méthodes statistiques peuvent conduire.

C'est dans cette perspective que le Premier ministre a publié, le 12 mai 1998, une circulaire qui s'est traduite, dès la fin de l'année par des contrôles approfondis conjoints par sondages entre les préfectures et les trésoreries générales de région. Cependant, en 1999 encore, et contrairement aux dispositions de cette circulaire, les chambres régionales des comptes n'étaient qu'inégalement informées par les SGAR des opérations dont les maîtres d'ouvrage sont des collectivités locales. Dans la même perspective, les moyens de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) ont été renforcés, cette commission devenant l'organe de validation des procédures et des dépenses prévu par le règlement 2046/97 mentionné plus haut. Cette instance regroupe, sous la présidence d'un inspecteur général des finances, des représentants des inspections générales des trois administrations principalement impliquées dans la gestion des fonds structurels (inspection générale de l'administration pour le FEDER, inspection générale des affaires sociales pour le FSE, inspection générale de l'agriculture pour le FEOGA-Orientation et l'IFOP), et procède désormais à des contrôles d'ensemble ou thématiques dont les conclusions sont communiquées à la Cour.

Les travaux de la Cour peuvent ainsi prendre appui sur ceux de la CICC, et s'attacher à la vérification de la mise en œuvre de ses recommandations, et de celles de la Cour des comptes européenne ou des directions générales de la Commission. Mais la multiplication des contrôles externes pose elle-même problème en raison de la charge de travail qu'ils représentent pour les contrôlés.



La Cour est intervenue auprès des pouvoirs publics pour qu'un effort de rigueur, déjà entrepris, mais perfectible, soit conduit sans

désemparer, alors que se met en place la nouvelle génération (2000-2006) des fonds (règlement n° 1260/99 du Conseil du 21 juin 1999, concernant les trois fonds, règlement n° 1783/99 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au FEDER), et que s'organise la clôture des paiements de la génération précédente.

Les exigences de gestion, de suivi, de contrôle et d'évaluation fixées par la circulaire du Premier ministre du 12 mai 1998 vont dans ce sens ; elles sont réaffirmées clairement et fermement dans la réponse que le ministre de l'intérieur a fournie aux observations d'ensemble de la Cour en juillet 2000 ; elles ressortent aussi des éclaircissements apportés à la juridiction sur les améliorations de gestion que les préfets de région se sont efforcés de mettre en œuvre depuis 1999. Il est regrettable que certaines de ces exigences aient été tardives. C'est ainsi que la généralisation à toutes les régions d'un même logiciel de suivi des programmes communautaires n'a été opérée qu'en 2000.

A ce stade, la Cour a surtout constaté que la reprise de la croissance économique et le développement des projets des opérateurs privés et publics qui en est résulté ont permis aux préfets, comme l'a relevé le SGAR de Provence-Alpes-Côte d'Azur, de mieux sélectionner les priorités, particulièrement dans les départements où la consommation des crédits communautaires était difficile à assurer en dépit des libertés d'interprétation prises parfois avec les critères d'éligibilité.

La Cour entend, dans ses travaux ultérieurs et en concertation avec les chambres régionales des comptes, examiner non seulement la conformité budgétaire, comptable et juridique des interventions du FEDER, mais également leur efficacité. Les exigences communautaires d'évaluation ont été affichées dès 1988, et réaffirmées en 1993. Elles ressortent encore plus fortement des règlements de 1999, à propos particulièrement des évaluations *ex ante*. Or les dispositifs régionaux et partenariaux d'évaluation ne se sont mis en place qu'inégalement, et souvent tardivement, dans les années 1990.

Réponse du Ministre de l'Intérieur

les remarques de la Cour portent notamment sur la lourdeur et la complexité de la programmation, le manque de clarté des règles d'éligibilité des dépenses, la faiblesse des contrôles internes liée au manque d'équipement des administrations gestionnaires.

Une programmation lourde et complexe

La Cour relève justement la lourdeur des procédures de programmation au regard de la réglementation européenne.

Sur ce point, je crois utile de préciser que les orientations des DOCUP sont proposées par le préfet de région sur la base d'un diagnostic économique et social conduisant à des priorités déclinées par axes et mesures. Mais par nature, le DOCUP est un instrument juridique qui définit des critères d'éligibilité par mesure plus qu'un instrument de définition d'une politique régionale. Il doit en conséquence laisser une marge de manœuvre aux acteurs locaux pour la programmation des opérations.

De plus, les objectifs du FEDER concernent non seulement le soutien aux investissements en infrastructures mais « également le développement du potentiel endogène et le soutien aux initiatives locales ». Ils s'inscrivent dans une logique de développement intégré et non d'actions sectorielles verticales, plus clairement lisibles. Le libellé des mesures ne peut donc pas ignorer les dispositifs d'intervention mis en œuvre par le partenariat. D'ailleurs, la Commission préconise un tel renforcement du partenariat pour les programmes 2000-2006 qui trouvera notamment son application dans la co-présidence des comités de programmation.

Enfin, le développement de nombreuses initiatives communautaires sectorielles par la Commission au cours de la précédente génération de programmes a conduit à retirer des DOCUP les actions qui en relevaient pour éviter des financements redondants. La cohérence d'ensemble et la lisibilité des stratégies économiques a pu s'en trouver affectée.

Les règles d'éligibilité peu claires

La Cour fait par ailleurs observer que la réglementation d'éligibilité au FEDER n'est pas toujours appliquée.

La règle communautaire relative à l'éligibilité des dépenses fixe une date qui est celle du dépôt de la demande d'intervention (DOCUP) auprès de la Commission ; le règlement prévoit même une clause de rétroactivité qui a conduit à déclarer éligibles les dépenses effectuées à compter du 1^{er} janvier 2000 pour les DOCUP déclarés recevables avant le 30 avril 2000.

Si cette réglementation spécifique pose quelques problèmes d'articulation avec la réglementation nationale, notamment en cas de cofinancement par l'État, on ne peut toutefois s'appuyer sur le règlement FEDER pour déclarer que les dépenses d'une opération sont inéligibles si elles ont été encourues avant le dépôt de la demande de subvention auprès du service gestionnaire .

Les cas incriminés mériteraient de l'être avec précision et dans leur contexte :

- ainsi, s'agissant du matériel roulant, son cofinancement a été admis par les autorités communautaires, notamment au titre du développement rural. ;

- les dépenses immobilières sont également éligibles au titre des fiches SEM 2000 ;

- les dépenses de fonctionnement courant lorsqu'il s'agit de mettre en place des structures nouvelles à caractère expérimental, prévues par le DOCUP peuvent être éligibles également si elles constituent une aide accordée sous forme dégressive, au démarrage d'une structure notamment dans le cadre de politiques ciblées (politique de la ville, par exemple) ;

- le nouveau règlement FEDER enfin prévoit la possibilité d'octroyer des aides aux services de proximité, visant la création de nouveaux emplois .

Des contrôles internes de qualité inégale

Sur ce point, la mission de la Cour, conduite en 1999, n'a pas pu prendre en compte l'impact des mesures prises en application de la circulaire Premier ministre en date du 12 mai 1998 . Je tiens à vous informer que celle-ci prévoit notamment l'instauration d'une piste

d'audit et la généralisation à toutes les régions, d'un même logiciel de suivi des programmes communautaires, associant localement le partenariat financier ; Cette application doit permettre au SGAR de piloter l'ensemble des programmes, depuis l'instruction des dossiers jusqu'au paiement et au contrôle des programmes. Ce programme PRESAGE est en cours de déploiement; il doit être opérationnel au début de l'année 2001.

En tout état de cause, le renforcement des contrôles, dans le cadre de la piste d'audit, sera de nature à mieux détecter les éventuelles erreurs et assurer une gestion rigoureuse du FEDER.

Des administrations gestionnaires insuffisamment équipées

La Cour rappelle que les SGAR, sur lesquels s'appuient les préfets de région, ont été conçus initialement comme des administrations de mission. Mais la désignation des préfets de région, en qualité d'autorités de gestion du FEDER et de paiement des documents uniques de programmation (DOCUP) et leur compétence pour la négociation des contrats de plan imposent désormais un pilotage régional des programmes et un élargissement des responsabilités des SGAR.

C'est pour répondre à ces exigences nouvelles que la circulaire du 12 mai 1998 s'est efforcée de préciser l'organisation souhaitable des SGAR .

Dans ce contexte, un renforcement de leurs effectifs est apparu nécessaire. Ainsi, dans les limites arbitrées au niveau interministériel, le recrutement de contractuels sur les crédits d'assistance technique s'est développé. En outre, le renforcement des effectifs des SGAR doit se poursuivre en 2001 pour leur permettre de mieux faire face aux exigences nouvelles de suivi, de contrôle et d'évaluation. A ce titre, 52 emplois ont été créés pour assurer les missions de contrôle et 36 emplois de contractuels pour le suivi informatique des programmes. Enfin, dans chaque région, un cadre A de la trésorerie générale s'intégrera à l'équipe «évaluation» du SGAR, selon des modalités à préciser localement.

D'une manière plus générale, les réflexions engagées au niveau interministériel s'orientent vers un recentrage des SGAR sur les missions de coordination et de pilotage des programmes (programmation et appels de fonds), en liaison avec les préfetures de département et les services déconcentrés chargés plus particulièrement de la gestion des dossiers.