

la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

Etudes et documents

Les fonds structurels européens 2000-2006 à la croisée des chemins

Document de travail du Sénat
série Collectivités territoriales

Animation des programmes européens régionaux

Financement des dépenses d'animation
et mise en place d'un réseau
d'animation locale

Fiches méthodologiques établies pour le compte de la Datar
par Franck Sottou – Chôra conseils

Sommaire

LES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS 2000-2006	223
PREMIÈRE PARTIE : MIEUX CONNAÎTRE LES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS	224
<i>A/ La programmation 2000-2006 des programmes d'initiative nationale.....</i>	<i>224</i>
1) Les objectifs des programmes d'initiative nationale	224
2) La programmation: le Docup	224
3) Les principes d'utilisation	225
4) Le dispositif de soutien transitoire ou « phasing out »	225
<i>B/ L'objectif 1.....</i>	<i>225</i>
<i>C/ L'objectif 2.....</i>	<i>225</i>
1) La carte de l'objectif 2.....	225
2) Les Docup de l'objectif 2	226
<i>D/ L'objectif 3.....</i>	<i>226</i>
<i>E/ Les programmes d'initiative communautaire</i>	<i>227</i>
1) Interreg	227
2) Urban.....	227
3) Leader +.....	227
4) Equal	227
<i>F/ Les actions innovatrices.....</i>	<i>227</i>
DEUXIÈME PARTIE : MODE D'EMPLOI DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS EN RÉGIONS : UNE PROCÉDURE LOURDE	228
<i>A/ De la préparation au premier versement: le parcours d'obstacles</i>	<i>228</i>
1) Comment monter son projet?	228
2) Comment le financer?.....	229
3) Comment préparer les contrôles?.....	229
<i>B/ Des sanctions rigoureuses.....</i>	<i>230</i>
1) La règle de dégagement d'office	230
2) La sous-consommation des crédits.....	231
<i>A/ Vers la simplification de la gestion des crédits européens en France.....</i>	<i>233</i>
1) Alléger les procédures.....	233
2) Renforcer l'appui aux projets.....	233
TROISIÈME PARTIE : LES RÉCENTES MESURES GOUVERNEMENTALES	233
3) Mieux associer les collectivités locales à la gestion des fonds structurels européens.....	233
<i>B/ L'expérience pilote de l'Alsace: le conseil régional devient autorité de gestion.....</i>	<i>233</i>
<i>C/ Des perspectives mitigées pour les fonds européens en France.....</i>	<i>234</i>
1) La simplification communautaire espérée pour 2003	234
2) L'élargissement: la fin des fonds structurels ou l'émergence d'une nouvelle politique régionale?.....	234

ANIMATION DES PROGRAMMES EUROPÉENS RÉGIONAUX FINANCEMENT DES DÉPENSES D'ANIMATION ET MISE EN PLACE D'UN RÉSEAU D'ANIMATION LOCALE	237
DEUX ENTRÉES POUR L'ANIMATION.....	237
Une entrée qualitative:	237
Une entrée financière:	237
MISE EN PLACE D'UN RÉSEAU D'ANIMATION LOCALE	237
<i>Contexte et motivation.....</i>	<i>237</i>
<i>Les étapes</i>	<i>237</i>
1. Cibler	237
2. Détecter	237
3. Sélectionner et conventionner	237
4. Soutenir et former	238
5. Coordonner	238
6. Motiver.....	238
7. Valoriser et communiquer.....	238
LE RECOURS À DES ORGANISMES RESSOURCES.....	238
<i>Contexte et motivation.....</i>	<i>238</i>
LE FINANCEMENT DE L'ANIMATION	238
<i>Le cadre général.....</i>	<i>238</i>
<i>Le financement au titre de l'assistance technique</i>	<i>239</i>
Le financement au titre de l'assistance technique déplafonnée.....	239
La question du détail des postes éligibles	239
Les conséquences	239
<i>Le financement au titre des mesures et des opérations</i>	<i>239</i>
Le financement au titre des mesures.....	239
Le financement au titre des opérations	239
<i>L'application du code des marchés publics.....</i>	<i>239</i>
L'EXEMPLE AUTRICHIEN	240
LES BASES LÉGALES COMMUNAUTAIRES	240

Les fonds structurels européens 2000-2006

Avant-propos

Cette étude s'inscrit dans le cadre de la mission qui a été confiée au Service des collectivités territoriales, pour l'animation de la partie de l'antenne du Sénat à Bruxelles relative aux financements communautaires. Au-delà des interventions que le Service est à même d'effectuer dans ce cadre pour soutenir les démarches individualisées des porteurs de projets locaux qui souhaitent bénéficier de ces financements, une première étude d'ensemble présentant le nouveau régime des fonds structurels, pour 2000-2006, a été publiée par le Service en janvier 2001.

Le présent document de travail a pour objet de tenter une réflexion sur les causes du retard pris par notre pays dans la consommation des fonds structurels européens et sur les effets que cela est susceptible d'entraîner si l'on y porte pas remède rapidement.

La première partie de l'étude propose un rappel des règles de programmation et de mise en œuvre des financements communautaires dont bénéficie la France, qu'il s'agisse des quatre fonds correspondant aux trois grands objectifs de portée générale, comme des quatre programmes d'initiative communautaire.

La deuxième partie s'attache à retracer le parcours à suivre pour un porteur de projet, du montage de son dossier aux différentes étapes de versement de la subvention, sans oublier le régime des contrôles applicable et des sanctions auxquelles sont exposées les démarches tardives, afin de mieux comprendre pourquoi la France connaît une grave et préoccupante sous-consommation des crédits qui lui ont été théoriquement alloués au titre de la période 2000-2006.

Enfin, la troisième partie de l'étude aborde les perspectives ouvertes par les récentes mesures gouvernementales de simplification dans la gestion des crédits et par l'expérimentation lancée au profit de la collectivité régionale en Alsace et en Auvergne.

Bien qu'il ne soit pas le seul dans cette situation, notre pays est en effet aujourd'hui confronté à un défi qu'il ne pourra relever qu'en trouvant la voie d'une plus grande efficacité dans la consommation des crédits communautaires, avant que ne soient définies les nouvelles règles du jeu de la politique régionale européenne dans le contexte de l'élargissement.

Ce document peut être consulté sur le site «Carrefour des collectivités locales» (www.carrefourlocal.org) à la rubrique «L'Europe des collectivités locales – Les fonds européens».

L'enjeu et l'urgence

Les fonds structurels sont, avec le fonds de cohésion auquel la France n'a pas accès, l'instrument financier de la politique régionale communautaire.

Ils sont gérés en trois branches, très inégalement dotées en crédits: les programmes d'initiative nationale (94 % des crédits); les programmes d'initiative communautaire (5,35 %) et les actions innovatrices (0,65 %).

Sur la période couverte par la programmation 2000-2006, la France devait bénéficier de 14,62 milliards d'euros 1999 au titre des premiers programmes; de 1,046 milliard d'euros au titre des seconds et de quelques dizaines de millions d'euros au titre des actions innovatrices.

Il y a urgence pour les collectivités territoriales françaises à mobiliser les fonds structurels auxquels elles peuvent prétendre.

En effet:

- d'une part, le taux de programmation des crédits qui devait être de 30 % en juin 2002 n'est que de 12 %, révélant un très faible niveau d'engagement;
- d'autre part, l'élargissement de l'Union européenne va inévitablement se traduire par une translation vers l'Est d'une grande partie des fonds programmés à l'avenir.

La France risque donc de perdre d'autant plus de crédits qu'elle n'aura pas su démontrer son besoin d'en bénéficier par le passé.

PREMIÈRE PARTIE: Mieux connaître les fonds structurels européens

Quatre fonds

Les trois branches de la politique régionale communautaire sont financées par quatre fonds :

- Le fonds européen de développement régional (Feder) participe au développement des régions les plus défavorisées en facilitant leur ajustement structurel, notamment par le cofinancement d'infrastructures ou d'investissements divers;
- Le fonds social européen (FSE) a pour mission d'améliorer les possibilités d'emploi en particulier dans les zones en retard de développement;
- Le fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation (Feoga-orientation) participe au cofinancement de régimes nationaux d'aide à l'agriculture et facilite le développement et la diversification économique des zones rurales;
- L'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) qui existe depuis 1993, apporte un soutien à l'adaptation de l'industrie de la pêche à la politique communautaire de la pêche.

Trois objectifs d'initiative nationale

Les fonds structurels financent trois objectifs dans le cadre des programmes d'initiative nationale :

- Le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement (objectif 1);
- La reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle (objectif 2);
- La modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation professionnelle et d'emploi (objectif 3).

Quatre programmes d'initiative communautaire

Les fonds structurels participent au financement de quatre programmes d'initiative communautaire : Interreg, Urban, Leader + et Equal.

Tableau récapitulatif

Fonds structurels	objectifs d'initiative nationale	Programmes d'initiative communautaire	Actions innovatrices
Feder	1 et 2	Interreg, Urban	Oui
FSE	1, 2 et 3	Equal	Oui
Feoga ¹	1 et 2	Leader +	Non
IFOP	1		Oui

A/ LA PROGRAMMATION 2000-2006 DES PROGRAMMES D'INITIATIVE NATIONALE

Dans un cadre défini par l'Union européenne, la programmation d'initiative nationale donne la liberté aux États membres de déterminer leurs priorités de développement.

1) Les objectifs des programmes d'initiative nationale

Les interventions des fonds sont concentrées sur trois objectifs prioritaires, territorialisés (objectifs 1 et 2) ou non (objectif 3).

- objectif 1: développement et ajustement structurel des régions en retard de développement, c'est-à-dire de régions dont le niveau de vie est inférieur à 75 % du niveau de vie moyen de l'Union européenne.

Concrètement, l'objectif 1 ne concerne, en France, que les départements d'outre-mer. La dotation attribuée est substantielle (3,254 milliards d'euros, soit environ 21 milliards de francs), étant donné que 70 % des crédits de la politique régionale communautaire seront jusqu'en 2006 destinés aux seules régions de l'objectif 1.

- objectif 2: reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle.

Cet objectif correspond aux anciens objectifs 2 et 5 b de la période de programmation 1994-1999. Du fait de la réorientation de la politique régionale européenne, la population française éligible à cet objectif est moins importante qu'auparavant. Cet objectif 2 fait donc l'objet d'un zonage régionalisé. Les zones retenues se voient attribuer une dotation totale de 5,437 milliards d'euros (soit 35,5 milliards de francs environ).

- objectif 3: non régionalisé, il concerne l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes nationaux d'éducation, de formation et d'emploi. Il tient compte de la stratégie européenne pour l'emploi et sert de cadre de référence pour l'ensemble des actions en faveur des ressources humaines. Son financement repose exclusivement sur le FSE, soit 4,5 milliards d'euros (29,6 milliards de francs environ) pour la France au titre de la période 2000-2006.

Les objectifs 1 et 3 sont exclusifs l'un de l'autre pour une même région.

2) La programmation : le Docup

Pour bénéficier des fonds structurels, les États membres doivent s'insérer dans les principes de programmation prévus par la Commission, et lui soumettre leurs propres programmes.

Ainsi, pour chaque objectif et, lorsqu'il s'agit d'un objectif territorialisé (1 ou 2) pour chaque région, le gouvernement français en liaison avec les autorités régionales établit cette programmation dans un document unique de programmation (Docup) qu'il remet à la Commission.

Après examen et négociation, la Commission européenne doit adopter chacun de ces documents de programmation qui définissent les interventions à financer par axes et mesures en indiquant, pour chaque mesure, les niveaux de participation financière annuelle des fonds structurels, des fonds nationaux et d'autres acteurs économiques éventuels.

Enfin, lorsque la Commission a adopté le Docup, l'autorité régionale en charge de sa gestion doit élaborer un document appelé Complément de programmation qui décline le Docup en actions, mesures et sous-mesures et définit plus précisément les bénéficiaires potentiels des fonds structurels et les types de projets finançables. Ce complément de programmation est transmis à la Commission pour information seulement et doit être utilisé par un porteur de projet pour identifier la sous-mesure précise sous laquelle présenter son projet afin de bénéficier d'une aide financière.

Les États membres peuvent utiliser une autre modalité de programmation : les plans de développement régional sur la base desquels la Commission établit des cadres communautaires d'appui (CCA). La France n'a pas utilisé cette modalité.

3) Les principes d'utilisation

La mobilisation des fonds obéit ensuite à trois principes, dont les deux premiers étaient déjà appliqués lors des précédentes périodes de programmation :

- le principe d'additionnalité : l'Europe intervient seulement en cofinancement. Les collectivités locales peuvent être donc amenées à s'engager financièrement, le plus souvent aux côtés de l'Etat ;
- le principe de partenariat : complémentaire de celle de l'Etat, l'action communautaire « s'établit par une concertation étroite entre la Commission, l'Etat membre concerné, les autorités et les organismes compétents désignés par l'Etat membre notamment les autorités régionales et locales » (article 8 du règlement général du 21 juin 1999). Cette définition tend à une participation accrue des acteurs locaux à l'action communautaire, à toutes les étapes de celle-ci : pilotage, programmation, évaluation, suivi (chacune fait l'objet d'un comité ad hoc).
- le principe de concentration, qui explique le regroupement des interventions autour des trois objectifs 1, 2 et 3 et sur certaines zones seulement, de manière ciblée. C'est aussi sur le fondement de ce principe que les autorités communautaires, appelées au début de l'année 2000 à examiner la compatibilité de la prime à l'aménagement du territoire (PAT) française avec les règles du droit communautaire, ont souhaité que le zonage de cette prime recoupe, dans une large part, celui de l'objectif 2.

4) Le dispositif de soutien transitoire ou « phasing out »

Les zones éligibles en 1994-1999 et qui perdent le bénéfice de l'objectif 1 (c'est le cas de la Corse et du Hainaut français) ou de l'objectif 2 pour 2000-2006 ne voient pas le soutien européen disparaître d'un seul coup. Une dotation dite de « soutien transitoire » (en anglais phasing out) leur est attribuée de manière dégressive jusqu'au 31 décembre 2005, avec des montants substantiels (550 millions d'euros pour l'ex-objectif 1 ; 650 millions d'euros pour les ex-objectifs 2 et 5 b).

L'article 6 du règlement général du 21 juin 1999 qui est consacré au soutien transitoire, distingue selon que ce soutien est accordé au titre de l'ex-objectif 1 ou bien au titre des ex-objectifs 2 et 5 b. Ainsi :

- les régions éligibles au titre de l'objectif 1 entre 1994 et 1999 bénéficient jusqu'au terme de l'actuelle période de programmation (c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2006) du soutien du FSE, du Feoga-Orientation et de l'IFOP. Le soutien du Feder s'interrompt, lui, au 31 décembre 2005, sauf pour les zones qui sont devenues éligibles à l'objectif 2 au 1^{er} janvier 2000 ;
- les régions éligibles au titre des objectifs 2 et 5 b entre 1994 et 1999 ne bénéficient que du Feder, et seulement jusqu'au 31 décembre 2005.

Toutefois, il ne faut pas oublier que toutes les régions (y compris celles qui cessent d'être éligibles aux anciens objectifs 1, 2 et 5 b et même celles qui ne l'ont jamais été) peuvent bénéficier des fonds « non territorialisés », c'est-à-dire qui ne sont pas destinés au développement d'un territoire en particulier mais viennent financer certains besoins où qu'ils se manifestent : c'est le cas du FSE dans le cadre de l'objectif 3,

du Feoga-Garantie dans le cadre des mesures de développement rural et de l'IFOP pour celles qui ont trait à l'accompagnement de la politique de la pêche.

B/ L'OBJECTIF 1

L'objectif 1 ne concerne plus en France que les départements d'outre-mer, pour la programmation 2000-2006, ainsi que la Corse et le Hainaut français au titre du dispositif transitoire jusqu'en 2005.

Le paragraphe 2 de l'article 19 du règlement général du 21 juin 1999 indique que « le document unique de programmation de l'objectif n° 1 comprend toute action pertinente relative à la reconversion économique et sociale, au développement de l'emploi (...), et au développement rural, ainsi qu'aux structures de la pêche ».

Le 26 octobre 2000, la Commission européenne a approuvé les projets de Docup pour le développement :

- de la Guadeloupe (808 millions d'euros), avec pour objectif principal une diminution du taux de chômage à 20 % ;
- de la Martinique (674 millions d'euros), autour de cinq axes principaux (développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement, aménagement du territoire, et meilleure intégration régionale avec les pays voisins des Caraïbes) ;
- de la Guyane (370 millions d'euros), les deux tiers de l'aide européenne étant consacrés à l'éducation, la formation et la santé ;
- ainsi que ceux élaborés au titre du soutien transitoire pour la Corse (181 millions d'euros) et les trois arrondissements dits du « Hainaut français » en région Nord-Pas-de-Calais (389 millions d'euros).

Le Docup concernant l'île de la Réunion (1,519 milliard d'euros) est mis en œuvre depuis le 27 octobre 2000. Il a pour principaux objectifs le développement de l'emploi (avec la création de 2000 emplois par an), l'aménagement du territoire, l'amélioration du niveau d'éducation de la population réunionnaise (particulièrement, en matière de formation professionnelle) et une plus grande ouverture de l'île vers le reste du monde, se traduisant par un effort particulier en termes d'infrastructures de communication.

C/ L'OBJECTIF 2

1) La carte de l'objectif 2

La carte de l'éligibilité à l'objectif 2 (le « zonage ») en France a été approuvée par la Commission européenne en janvier 2000, sur la base d'une proposition présentée en novembre 1999 par les services de la DATAR, modifiée ensuite en fonction des observations formulées par la Commission.

Cette carte comporte une dominante rurale affirmée, qui concerne 43 % de la population bénéficiaire. Par ailleurs, les zones retenues par le gouvernement français au titre de l'objectif 2 correspondent, dans une large mesure, aux zones bénéficiaires des objectifs 1, 2 et 5 b de la période de programmation précédente : 12 % seulement des zones françaises éligibles ne l'étaient pas précédemment, alors que cela concerne, par exemple, 25 % des zones éligibles en Allemagne ou même 43 % aux Pays-Bas. Le zonage 2000-2006 de l'objectif 2 en France est donc assez conservateur par rapport à la période 1994-1999 : si des zones entières perdent le bénéfice des objectifs 1 et 2 des fonds structurels, peu nombreuses sont celles qui en jouissent pour la première fois.

Les zones éligibles à l'objectif 2 représentent 19 millions d'habitants, soit 31,3 % de la population française contre 41,3 % dans la précédente programmation.

OBJECTIF 2 (en millions d'euros)

Régions	Coût total (UE + national public + privé)	UE	Investissements publics nationaux	Privés
Alsace	338	109	114	115
Aquitaine	2 298	535	893	870
Auvergne	1 491	357	651	483
Basse-Normandie	1 091	305	545	241
Bourgogne	868	279	280	309
Bretagne	1 410	460	578	372
Centre	730	226	401	103
Champagne-Ardenne	675	219	356	100
Franche-Comté	643	211	244	188
Haute-Normandie	986	312	491	183
Ile-de-France	414	142	147	125
Languedoc-Roussillon	1 115	315	420	380
Limousin	759	185	299	275
Lorraine	917	411	411	95
Midi-Pyrénées	1 814	496	898	420
Nord-Pas-de-Calais	1 883	608	830	445
Pays de la Loire	1 870	440	960	470
Picardie	1 137	258	348	531
Poitou-Charentes	1 057	311	475	271
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	1 336	339	549	448
Rhône-Alpes	1 582	465	710	407
Programme national informatique	26	13	13	-
Total France objectif 2	24 440	6 996	10 613	6 831

Sept milliards d'euros de crédits européens pour 10,6 milliards de crédits publics nationaux et 6,8 milliards de fonds privés.

2) Les Docup de l'objectif 2

La France a fait approuver 21 Docup au titre de l'objectif 2.

La préparation des Docup a été encadrée de manière précise par une circulaire du 3 janvier 2000 du Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

Elle exprime les objectifs du gouvernement français vis-à-vis de chaque Docup pour la période de programmation 2000-2006 :

- ce Docup relève d'une «démarche intégrée», faisant notamment intervenir le Feoga – Garantie comme instrument de la politique de développement rural, à côté des instruments de la politique structurelle que sont le Feder et le FSE;
- les mesures dont le Docup organise la mise en œuvre s'appliquent à l'ensemble des zones éligibles, indépendamment de leur caractère urbain, industriel, rural ou autres. La circulaire insiste d'ailleurs sur la possibilité d'utiliser l'objectif 2 pour traiter des territoires «mixtes» (par exemple, à la fois ruraux et territoriaux);
- le FSE doit représenter de 15 % à 20 % du financement du Docup, et être prioritairement consacré au développement d'activités des très petites entreprises et aux actions en faveur des quartiers en difficulté. De plus, la stratégie adoptée dans le cadre régional du Docup doit obligatoirement s'articuler avec deux documents nationaux, que sont respectivement le plan national pour l'emploi (PNAE) et le «cadre de

référence» annexé au plan stratégique de l'objectif 3 (voir infra). La circulaire recommande enfin de veiller à ce que les actions financées par le FSE dans le cadre de l'objectif 2 ne fassent pas «double emploi» avec celles qu'il finance dans le cadre de l'objectif 3;

- le Docup doit soutenir la politique des contrats territoriaux (contrats de pays, d'agglomération, de ville, et parcs naturels), et même encourager financièrement les territoires à s'organiser dans le cadre de conventions d'objectif (le Docup pouvant financer par exemple «l'ingénierie territoriale» - études, animation, etc.);
- si le Docup doit s'appuyer sur les orientations déterminées par la Commission européenne pour l'intervention des fonds structurels pour 2000-2006, celles-ci revêtent une valeur indicative et ne sont pas limitatives. Il y a donc la possibilité d'intégrer dans le Docup d'autres pré-occupations, avec l'accord cependant des autorités communautaires.

Ce dernier point contribue à souligner un autre aspect significatif de la nouvelle génération des Docup: ces documents sont complémentaires des contrats de plan État-régions (CPER). Comme l'indique la circulaire précitée du 3 janvier 2000, «convergence des objectifs et coïncidence des calendriers sont le fruit d'une volonté délibérée du gouvernement français. Les CPER d'une part et les Docup d'autre part doivent devenir deux instruments complémentaires au service d'une stratégie unique en région».

Dans chaque région, l'élaboration du Docup objectif 2 a donc été conduite en lien avec celle du CPER. C'est donc logiquement que l'on retrouve les mêmes priorités dans ces deux documents, le financement européen allant, pour une bonne part, aux priorités définies dans le cadre de la contractualisation française.

La DG Regio présente un résumé des 96 Docup, dont les 21 français, sur son site Internet (europe.eu.int/comm/regional-policy).

D/ L'OBJECTIF 3

L'objectif 3 est exclusivement financé par le FSE. A la différence du Feder, le FSE ne vient pas cofinancer les projets locaux qui le sollicitent, mais vient financer des politiques publiques, essentiellement nationales: pour 2000-2006, un tiers des crédits du FSE financera des politiques nationales.

Ainsi, l'objectif 3 fait l'objet d'un Docup national (un «plan stratégique»), dépourvu de déclinaisons régionales.

Ce plan stratégique comporte six orientations, dont «la prise en compte des politiques des collectivités territoriales, et notamment des régions» et «une ouverture aux initiatives locales». En revanche, la sixième et dernière orientation définit une mise en œuvre non pas décentralisée mais simplement «facilitée et déconcentrée».

Ces orientations guident la stratégie du FSE en France, qui est adaptée pour cinq domaines différents :

- «politiques actives du marché du travail», visant notamment à réduire le chômage;
- «égalité des chances et intégration sociale», qui concerne en particulier l'insertion des personnes les plus en difficulté;
- «éducation et formation tout au long de la vie»;
- «adaptation des travailleurs, esprit d'entreprise, recherche, innovation, technologie»;
- «mesures spécifiques pour améliorer l'accès et la participation des femmes au marché du travail».

Compte tenu de l'importance de ce plan stratégique national, qui reflète la répartition des politiques sociales entre l'Etat et les collectivités territoriales en France, ces dernières ne sont concernées par le FSE que pour les politiques spécifiques qui leur sont dévolues :

- La formation professionnelle et la formation initiale (apprentissage) pour les conseils régionaux;
- L'insertion pour les conseils généraux;
- Éventuellement, plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) pour les communes qui y participent.

E/ LES PROGRAMMES D'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE

La procédure dite d'initiative communautaire permet à la Commission de mener des actions qui contribuent à résoudre des problèmes ayant une incidence particulière au niveau européen. Cette procédure se distingue de la procédure d'initiative nationale par le fait que la Commission définit elle-même les axes d'actions prioritaires que doivent respecter les États membres dans leurs documents de programmation appelés Programmes opérationnels ou Programmes d'initiative communautaire (PIC).

Ils ne représentent qu'une petite partie des fonds structurels programmés de 2000 à 2006 (5,35 % au niveau européen, 6,68 % pour la France).

Les programmes sont au nombre de quatre :

- Interreg, pour la coopération transfrontalière, transnationale et inter-régionale, «visant à stimuler un développement harmonieux, équilibré et durable de l'ensemble de l'espace communautaire»;
- Urban pour la «revitalisation économique et sociale des villes et des banlieues en crise afin de promouvoir un développement urbain durable»;
- Leader + pour le développement rural;
- Equal pour la promotion de «pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature en relation avec le marché du travail».

Pour la France, la répartition des crédits est la suivante :

- Interreg: 397 M€
- Urban: 96 M€
- Leader +: 252 M€
- Equal: 301 M€

1) Interreg

L'objectif principal d'Interreg est le renforcement de la coopération de part et d'autre des frontières afin de promouvoir le développement équilibré et l'intégration du territoire européen.

Financé par le Feder, Interreg comporte trois volets :

- la coopération transfrontalière (volet A), c'est-à-dire la promotion d'un développement régional intégré entre régions contiguës de part et d'autre des frontières internes et externes, terrestres et maritimes de l'UE;
- la coopération transnationale (volet B) entre autorités nationales, régionales et locales appartenant à des groupements de régions éligibles. Elle permettra d'améliorer la coordination des politiques régionales des États membres sur certains thèmes, comme les transports ou l'environnement;
- la coopération interrégionale (volet C) entre régions en retard de développement ou en reconversion non nécessairement contiguës d'États membres et/ou d'États tiers. Elle permettra d'améliorer les outils de développement économique régional par l'échange d'expériences et par des actions de coopération sur des thèmes comme la recherche, le tourisme, les PME ou autres.

2) Urban

Financé par le Feder, Urban a pour objectif la revitalisation économique et sociale des villes et des banlieues en crise.

La réalisation des objectifs passe par :

- La promotion de l'élaboration et de la mise en œuvre de stratégies innovantes pour la régénération économique et sociale des petites et moyennes villes ou quartiers en crise dans les grandes agglomérations;
- Le renforcement et l'échange des connaissances et des expériences relatives à la régénération et au développement urbains durables dans l'UE.

3) Leader +

Leader + est financé par le Feoga-Orientation.

Son but est d'encourager, sur la base de partenariats locaux, la mise en œuvre de stratégies originales de développement durable intégrées, ayant pour objet l'expérimentation de nouvelles formes de :

- valorisation du patrimoine naturel et culturel;
- renforcement de l'environnement économique, afin de contribuer à la création d'emplois;
- amélioration de la capacité organisationnelle des communautés, émergence et expérimentation de stratégies pilotes de développement rural.

Leader + comporte trois volets :

- Volet 1: stratégies intégrées de développement rural, de caractère pilote, visant des territoires ruraux de dimension réduite et présentant une forte identité;
- Volet 2: coopération entre territoires ruraux d'un ou de plusieurs États membres afin de mettre en commun les savoir-faire, et les ressources humaines et financières;
- Volet 3: mise en réseau de l'ensemble des territoires ruraux afin de faciliter l'échange d'expériences et de savoir-faire. Les bénéficiaires de Leader + doivent y participer activement. Au niveau européen, le réseau est animé par un «Observatoire des territoires ruraux».

Les bénéficiaires de Leader + doivent être des «Groupes d'action locale». Ces groupes sont composés de partenaires de différents milieux socio-économiques du territoire ayant une implantation locale.

4) Equal

L'objectif principal d'Equal est de promouvoir des nouveaux moyens de lutter contre toutes les formes d'exclusion, de discrimination et d'inégalités sur le marché du travail par des projets innovants de coopération. Financé par le FSE, Equal couvre tout le territoire de l'Union et met l'accent sur la transnationalité des projets, la participation effective des collectivités locales et régionales, ainsi que des entreprises, et la diffusion des bonnes pratiques.

Equal a quatre domaines d'intervention qui reposent sur les quatre piliers de la Stratégie européenne pour l'emploi :

- la capacité d'insertion professionnelle;
- l'esprit d'entreprise;
- la capacité d'adaptation;
- l'égalité de chances.

F/ LES ACTIONS INNOVATRICES

Pour un solde minime, les fonds structurels (la Feder, le FSE et l'IFOP) financent des actions, dites «innovatrices», à côté des initiatives nationales et communautaires. Ces actions sont décidées et gérées par la Commission.

Les actions innovatrices sont destinées notamment à explorer des voies nouvelles en matière de développement économique et social, et à permettre ainsi à la Commission de tester, à petite échelle, les futures actions de la politique régionale communautaire. Concrètement, ces actions innovatrices sont des études ou des projets pilotes.

Elles se concentrent, d'une manière générale, sur le développement régional et local novateur dans le secteur des nouvelles technologies, de la société de l'information, de l'identité régionale et du développement durable.

La Commission européenne a approuvé 58 programmes d'actions innovatrices pour 12 États membres, qui bénéficieront d'une contribution communautaire d'environ 150 M€ pour 2002-2003.

Pour la France, cette contribution s'élève à 12,5 M€ répartis entre les régions Aquitaine, Lorraine, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et la Réunion.

DEUXIÈME PARTIE: Mode d'emploi des fonds structurels européens en régions: une procédure lourde

A/ DE LA PRÉPARATION AU PREMIER VERSEMENT: LE PARCOURS D'OBSTACLES

Avant toute chose, pour bénéficier des Fonds structurels européens, une commune doit vérifier qu'elle est située dans une zone éligible à l'objectif 1 ou à l'objectif 2. Dans le cas contraire, la commune peut alors, selon la nature de son projet, envisager un financement sur fonds européens au titre de l'objectif 3 (voir I-D) ou des programmes d'initiative communautaire PIC (voir I-E).

1) Comment monter son projet?

a) Vérifier l'éligibilité des dépenses

Lorsque la commune est éligible à l'objectif 1 ou à l'objectif 2, pour obtenir un cofinancement communautaire sur l'un de ses projets, elle doit se reporter aux dispositions du Docup applicable à son territoire et au complément de programmation qui l'accompagne afin d'identifier la « mesure » (c'est-à-dire l'équivalent d'un chapitre budgétaire), puis l'« action » (c'est-à-dire l'équivalent d'une ligne budgétaire) au titre desquelles peut être demandé un soutien financier.

C'est bien ici que commencent les difficultés du porteur de projet quel qu'il soit, les collectivités locales, les associations et les entreprises se trouvant également démunies face à la complexité des Docup.

Par souci de précision, ces documents sont parfois rédigés de façon très hermétique ou restrictive, excluant de fait certains projets. En effet, les projets qui ne sont pas énumérés ne sont pas éligibles, le moindre oubli entraînant de facto l'élimination de pans entiers de l'action locale des opérations éligibles. Si une mesure visant à renforcer l'attractivité des territoires par le développement des équipements sportifs n'est pas complétée par une action prévoyant la construction de piscines, tout projet de réalisation de piscine sera inéligible alors même qu'il contribuerait bien à la réalisation de la mesure citée à titre d'exemple.

De plus, les Docup s'articulent autour de grandes thématiques: « accompagner la reconversion des activités économiques et favoriser la compétitivité des territoires », « améliorer le développement rural », « augmenter l'attractivité des territoires » et « soutenir les actions favorisant le développement solidaire », mais aucune harmonisation de présentation n'est prévue, aucune typologie générale n'est adaptée d'une région à l'autre. Ceci ne favorise ni l'efficacité des administrations ni la propension que pourrait avoir une entreprise ou une association d'importance nationale à proposer des projets sur l'ensemble du territoire national.

Il est de fait recommandé à la commune souhaitant déposer un projet susceptible de bénéficier du cofinancement européen de consulter la cellule Europe de la préfecture de département pour savoir à qui s'adresser afin de vérifier que le projet proposé s'inscrit bien dans l'un des mesures du Docup.

b) Trouver le bon interlocuteur

Dans le but de faciliter les démarches des porteurs de projet, il aurait pu être imaginé de définir un « guichet unique ». Concrètement telle n'a pas

été la procédure mise en œuvre en France. En effet, deux phases doivent être distinguées, la première concerne la demande de dossier, la seconde, l'instruction du dossier.

- Les guichets de demande des dossiers

Le bureau Europe de la préfecture de département orientera alors le demandeur en fonction de la nature de son projet:

- soit vers la préfecture de région et plus particulièrement vers le Service Général aux Affaires Régionales (SGAR) lorsque le projet a une dimension régionale;
- soit vers la sous-préfecture lorsqu'une pré-instruction est prévue à ce niveau;
- soit vers le service unique lorsqu'il existe, ou le service instructeur compétent pour le projet;
- soit vers un organisme dit « intermédiaire » chargé de gérer la procédure dite de subvention globale prévue par l'article 27 du règlement CE 1260/1999.

Les organismes « intermédiaires » gèrent les projets susceptibles de bénéficier de la procédure de subvention globale, aux termes d'une délégation de gestion de l'État.

Il s'agit notamment:

- du conseil régional
- de l'Anvar (Agence nationale pour la valorisation de la recherche)
- et de l'ADEME (Agence nationale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie).

L'organisme intermédiaire sera l'interlocuteur unique au sens ci-après décrit. En effet, il se charge de la sélection des projets, lorsqu'ils entrent dans le cadre d'une mesure gérée en subvention globale. Notons que cette procédure se caractérise par des délais de paiement plus rapides du fait d'un circuit financier raccourci.

- Les guichets de « service unique »

Rappelons que le « service unique », identifié dans le complément de programmation, réalise le suivi administratif du dossier, et recueille l'avis des différents services instructeurs. Ce service est également rapporteur du projet devant l'instance de décision d'attribution des aides européennes, le comité de programmation. Il signe la convention de projet, assure le suivi de l'exécution et organise le contrôle technique. Ce service « unique » varie selon le type de projet et le Fonds ou les Fonds structurels européens susceptibles d'être mobilisés et de la dimension territoriale du projet. Le tableau ci-dessous présente les règles générales, qui connaissent toutefois des exceptions, permettant de définir les « services uniques » compétents.

Dimension territoriale du projet	Type de projet	Fonds structurels	Service unique compétent
Dimension régionale	Développement rural	Feoga	DRAC, DIREN ou DRT
	Développement de l'emploi, la formation et l'insertion	FSE	DRTEFP
	Développement agricole	Feoga	DRAF
	Autres	Feder	SGAR
Dimension départementale	Développement rural et agricole	Feoga	DDAF
	Développement de l'emploi, la formation et l'insertion	FSE	DDTEFP
	Autres	Feder	Préfecture du département

DRAC	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
Diren	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DRT	Direction de la recherche technologique
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DRAF	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt

c) Retirer le dossier

Lorsque le service instructeur compétent a été identifié, le porteur de projet peut retirer un dossier de demande de subvention qu'il va devoir remplir.

Rappelons que le dossier de demande de subvention devait (avant la simplification de juillet 2002) comprendre :

- une délibération du conseil municipal ²
- un plan de financement ³
- un devis estimatif en euros ⁴
- divers documents, tels que la fiche synthétique de demande de subvention, le cas échéant les pièces afférentes au marché public envisagé, l'échéancier des travaux et la note descriptive du projet (objectifs, résultats escomptés et étude d'impacts sur l'environnement et l'égalité hommes-femmes).

2) Comment le financer ?

a) Prévoir les cofinancements

Afin de solliciter les Fonds structurels européens, le porteur de projet doit évaluer la dépense globale prévisible. Il doit alors rechercher des cofinancements hors crédits européens, qu'ils proviennent des collectivités locales, des entreprises, des associations ou de l'État. Au moins 20 % de la dépense globale doit rester à la charge du porteur lui-même.

Le complément de programmation précise le niveau d'intervention des Fonds structurels, en fonction de la mesure à laquelle correspond le projet, et sans que les crédits européens ne puissent représenter plus de 50 % du coût total du projet. Pour les projets d'infrastructure, générateur de recettes, la part du financement européen est limitée à 25 % du coût total du projet, et peut atteindre 35 % si les 10 % supplémentaires servent à financer des dépenses d'ingénierie financière.

Pour les projets qui ne concernent pas des infrastructures et sont générateurs de recettes, les crédits européens ne peuvent représenter plus de 15 % de la dépense globale, une majoration de 10 % étant également prévue pour les dépenses d'ingénierie financière.

Rappelons que ces cofinancements européens, s'ils sont limités, peuvent être néanmoins cumulés (dans la limite de 50 % du coût total) si le projet comporte plusieurs actions correspondant chacune à des mesures différentes du Docup.

b) Tenir compte des contraintes spécifiques

Les porteurs de projet doivent être attentifs à l'éligibilité des dépenses qu'ils envisagent de réaliser (cf. règlement CE n° 1685/2000) et au montant de la subvention européenne qu'ils sollicitent. En effet, afin d'éviter les effets pervers et contre-performants qu'aurait un saupoudrage des crédits européens, la plupart des Docup prévoient qu'aucune subvention européenne inférieure à 1500 euros ne peut être accordée.

Notons également que dans la mesure où les crédits européens constituent des remboursements des dépenses et où l'avance sur ces crédits est limitée à 7 % de la part européenne du plan de financement, les porteurs de projet devront prévoir la trésorerie ou les fonds immédiatement liquides nécessaires à la mise en œuvre de leur dossier, sous peine de voir leur subvention annulée pour n'avoir pas exécuté le projet dans les temps (cf. B-1 infra: la règle de dégageant d'office).

c) Déposer le dossier complété

Lorsque le montage financier - qui nécessite souvent des éclaircissements sur les règles applicables, fournies par le service instructeur ou l'organisme intermédiaire - est prêt, le porteur de projet peut compléter son dossier de demande de subvention en lui adjoignant le plan de financement du projet.

Le dossier peut alors être déposé auprès du « service unique » qui envoie, lorsque le dossier est complet, un « accusé de réception » dont la date fait foi pour ce qui est de l'éligibilité de la dépense. Précisons que l'accusé de réception est envoyé par le service qui est désormais le seul interlocuteur du porteur de projet pour toute la durée de l'instruction et de la réalisation.

d) Signer la convention

L'instruction d'un dossier prend en général deux à trois mois pendant lesquels le dossier est analysé et évalué par le « service unique ». Au terme de l'instruction est rédigée une fiche à l'attention des membres du comité de programmation (qui est coprésidé par le Préfet de région et le Président du Conseil régional). Cette fiche doit alors être validée par le SGAR qui inscrit le projet à l'ordre du jour du Comité régional de programmation européenne (CRPE), celui-ci se réunissant en général tous les deux mois.

Le CRPE décide de retenir ou non le projet qui lui est présenté. Si sa décision est positive, il prend une décision de programmation.

La convention doit alors être préparée par le service instructeur et être signée par le Préfet de région avec le visa du Trésorier payeur général, ce qui prend entre 3 et 6 semaines tant la mise au point de la convention est complexe. En effet, chaque convention est unique afin d'être adaptée au projet spécifique dont la programmation a été acceptée, et il semble que les services du TPG soient souvent particulièrement exigeants à ce stade de l'instruction du dossier, d'autant plus que la liste des documents que le porteur de projet doit fournir est particulièrement longue dans certaines régions.

3) Comment préparer les contrôles ?

a) Du respect de la convention à la certification

Les travaux nécessaires à la réalisation du projet doivent être engagés suivant l'échéancier prévu par la convention. Le porteur de projet engage les frais puis demande sur présentation des factures le remboursement de la part européenne de financement.

La certification des factures est assurée par le service instructeur qui déclenche l'autorisation de paiement.

b) Le rôle du service payeur

Une des lourdeurs du système tient au fait qu'en France le service de paiement relève de l'État, c'est-à-dire du ministère compétent: ministère de l'intérieur pour le Feder, ministère de l'agriculture pour le Feoga orientation et l'IFOP et le ministère de l'emploi pour le FSE. Les demandes de subventions portant sur le Feoga Garantie sont versées par le Centre national pour l'aménagement des structures et des exploitations agricoles (Cnasea).

• Les relations entre le service payeur et la Commission européenne
Notons que l'État, actuellement autorité de gestion, est appelé à reverser les fonds européens si la Commission conteste les contrôles effectués et juge que les projets n'ont pas été menés à bien. Ce système de responsabilisation de l'autorité de gestion est particulièrement contraignant et ne l'incite pas à la souplesse dans l'organisation des contrôles que doivent subir tous les porteurs de projets.

Le service payeur obtient les fonds européens en adressant des appels de fonds à la Commission européenne trois fois par an au maximum, appels qui doivent normalement être satisfaits dans les deux mois suivant la

saisine de la Commission par un État membre. Le premier appel de fond doit avoir lieu lors de la signature de la convention avec le porteur de projet, puis à chaque demande de remboursement du porteur de projet sur présentation des factures, et enfin, après le contrôle de service fait, lorsque le projet est réalisé, afin d'obtenir le solde de la subvention communautaire.

La limitation du nombre d'appels de fonds permis oblige le service payeur à planifier la consommation des fonds européens sur chaque année.

- Les relations entre le service payeur et le porteur de projet Le porteur de projet peut bénéficier d'un acompte de 7 % de la dotation communautaire totale, acompte qui peut être porté à 20 % en raison de la fragilité structurelle de certains petits porteurs de projet. Puis, le remboursement des frais engagés pour la réalisation du projet doit se faire dès présentation des factures par le porteur de projet au service payeur.

On a vu que la Commission doit verser les Fonds dans les deux mois suivants sa saisine par un État membre. La France s'est engagée pour sa part à verser la subvention européenne au porteur de projet dans les trois mois qui suivent la réception des crédits européens.

Une mauvaise gestion prévisionnelle de la date de signature des conventions et une mauvaise prise en compte des échéanciers peut amener les services payeurs à retarder le versement de la subvention européenne, mettant ainsi en danger les porteurs de projet n'ayant pas une surface financière suffisante pour supporter des délais anormalement longs.

c) Le versement du reliquat de subvention : l'obligation de contrôle

Lorsque le projet est mené à son terme, un contrôle minimum de service fait ⁵, voire un contrôle plus approfondi ⁶ est réalisé et conditionne le versement du solde de l'aide communautaire (entre 5 et 20 % de la subvention européenne prévue par le plan de financement). Tant que le contrôle n'est pas effectué, certifié et transmis à la Commission européenne, le solde de la subvention est bloqué.

Si le contrôle démontre le non-respect de la convention par le porteur de projet (qu'il s'agisse de non-exécution ou de non-respect des délais), le préfet de région peut exiger le reversement total ou partiel des subventions européennes, comme la Commission européenne peut l'exiger de l'État.

Le porteur de projet aura dû mettre au moins six mois à signer la convention de programmation, il risque de ne recevoir les premiers crédits européens que cinq mois plus tard et devra parfois attendre sept mois après la fin de la réalisation de son projet pour percevoir le reliquat de la subvention européenne (deux mois de contrôle pour obtenir la certification et cinq mois pour obtenir les crédits selon l'hypothèse la moins favorable).

Il devra de plus avoir déchiffré des documents complexes, être parvenu à identifier ses interlocuteurs, tant pour l'instruction que pour le paiement et enfin pour le contrôle.

B/ DES SANCTIONS RIGOUREUSES

Indépendamment des difficultés rencontrées pour le montage des dossiers de demande de subvention, s'ajoutent des sanctions à caractère pécuniaire qu'encourent les États membres lorsqu'ils ne consomment pas en temps et en heure les crédits européens.

Les nouvelles règles applicables aux fonds structurels prévoient en effet une mesure très rigoureuse : l'annulation pure et simple des subventions européennes demandées et non consommées dans le temps imparti.

1) La règle de dégage-ment d'office

Au 30 juin 2002, il subsistait les engagements restant à liquider (dit «reste à liquider» RAL) pour les fonds structurels des deux périodes précédentes :

- soit pour la période 1989-1993 : 370 millions d'euros, représentant 0,6 % de la dotation de la période
- et pour la période 1994-1999 : 15,8 milliards d'euros, représentant 9,9 % de la dotation.

C'est sur la base de cette tendance à la sous-consommation des crédits européens déjà largement observable en 1999 qu'a été décidée la mise en place du système dit «n +2». Celui-ci a été introduit par le règlement de 1999 relatif à la gestion des fonds structurels sur la période 2000-2006, et appliqué rétroactivement à la période 1994-1999.

La règle de dégage-ment d'office, dite «n +2» est prévue par l'article 31, paragraphe 2, du règlement n° 1260/1999, ainsi rédigé :

«La part d'un engagement qui n'a pas été réglé par l'acompte ou pour laquelle aucune demande de paiement ⁷ 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 fixé à l'article 37, paragraphe 1, est dérogée d'office par la Commission ⁸.

La participation des Fonds à cette intervention en est réduite d'autant.

En tout état de cause, la Commission informe en temps utile l'État membre et l'autorité de paiement lorsqu'il existe un risque que soit appliqué le dégage-ment d'office prévu au deuxième alinéa.

Cette règle s'appliquera pour la première fois le 31 décembre 2003⁹ selon la procédure décrite dans le tableau suivant et prévue par la communication C (2002) 1942 adoptée le 27 mai 2002.

Dates	Actions
30 avril 2003	Délaï de présentation des prévisions de paiement mai 2003 Sur la base de ces prévisions, la Commission informe les États des programmes qui risquent de subir un dégage-ment d'office
31 octobre 2003	Date limite de présentation des demandes de paiement qui doivent avoir lieu avant le 31 décembre 2003
Début novembre 2003	Sur la base de ces demandes, la Commission informe les États des programmes qui risquent de subir un dégage-ment d'office
31 décembre 2003	Date limite d'envoi des demandes des États membres informant la Commission des opérations auxquelles le dégage-ment d'office ne s'appliquerait pas si les raisons (et les pièces) fournies par l'État permettent de le justifier
Fin février 2004	La Commission informe les États des engagements pris au cours de l'année 2000 qui n'ont pas été entièrement couverts par les paiements effectués ou n'ont pas fait l'objet de demandes recevables pour le 31 décembre 2003 ou pour lesquels aucune demande dérogatoire n'a été acceptée. Les États ont deux mois pour contester les chiffres et fournir des informations supplémentaires. Les paiements demeurent suspendus et les engagements correspondants bloqués jusqu'à réception et approbation par la Commission d'un plan de financement révisé.
Fin avril 2004	Date limite pour la réponse des États membres et la présentation d'un plan financier révisé.
Fin mai 2004	La Commission informe les États de son appréciation de leur réponse et de leur nouveau plan financier. Elle engage la procédure de dégage-ment d'office correspondante.

Rappelons de plus que, pour chaque programme, l'engagement au titre de chaque fonds est annuel. Il ne peut donc y avoir aucun transfert d'engagement après la fin d'une année «n» entre les engagements pris

au titre de différents fonds dans le cadre d'un programme, ni entre les engagements pris pour différents programmes, selon les dispositions du règlement financier.

Il est cependant possible que des paiements effectués au titre d'une priorité imputée à un engagement dépassent les montants alloués à cette priorité dans le cadre de la tranche annuelle concernée d'un fonds, à condition que le montant alloué à chaque priorité pour la durée totale du programme ne soit pas dépassé.

Enfin, notons que l'article 7.6 du règlement financier prévoit à titre exceptionnel, c'est-à-dire « lorsqu'il se révèle indispensable de réaliser le programme envisagé, sauf si le budget de l'exercice en cours comporte des disponibilités à cette fin », la réutilisation des montants dégagés par rapport aux engagements pris les années précédentes.

Il va de soi que cette possibilité ne sera utilisée qu'avec parcimonie et ne saurait dispenser les États membres de mettre en œuvre une gestion saine des fonds structurels européens, sous peine de perdre l'essentiel des crédits auxquels ils ont droit.

2) La sous-consommation des crédits

a) État des lieux

Afin de ne pas prendre les États au dépourvu le 31 décembre 2003, la Commission européenne a tenu à prévenir les États membres des risques de dégagements d'office des crédits européens auxquels ils étaient exposés.

À la fin de l'année 2002 le risque de dégagement sur les fonds de la période 1994-1999 restait assez limité, sauf pour l'Italie. Selon les services des ministères, la France n'aurait pas subi de dégagement d'office pour l'année 2002.

En revanche, la Commission a alerté les États membres d'un risque de dégagement d'office conséquent à la fin de l'année 2003. Le 30 juin 2002 en effet, le taux d'exécution optimum de la dotation des programmes était de 15 % selon les estimations de la Commission.

À cette date, cinq États membres seulement avaient atteint ce taux, ou quasiment: le Portugal (18,5 %), l'Autriche (16,6 %), l'Espagne (16,2 %), l'Allemagne (16,1 %) et l'Irlande (14,4 %).

Sept États membres n'avaient pas encore atteint un taux d'exécution de 10 %, soit guère plus que l'avance communautaire initiale: la Belgique, le Danemark, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

La France était en juillet 2002 dans une position intermédiaire. Son taux de programmation n'atteignait en effet que 12 % pour l'ensemble des programmes européens, tous objectifs confondus. Cependant le taux d'exécution, qui importe davantage puisque c'est celui qui doit être pris en compte pour l'application des sanctions, était plus alarmant puisqu'il était d'environ 1,5 %, au lieu des 15 % jugés optimums par la Commission.

Au 1^{er} janvier 2003, la France a amélioré ses performances, mais de façon encore insuffisante: son taux de programmation pour les objectifs 1 et 2 atteignait environ 26 %, son taux de réalisation restant cependant inférieur à 5 % pour ces programmes.

La programmation et l'exécution des programmes d'initiative communautaire seraient plus préoccupantes encore, le recellement des données à partir des informations fournies par les SGAR étant cependant encore provisoire à cette échéance. Cela constitue en soi une source d'inquiétude supplémentaire.

Selon les données des ministères, il semble raisonnable d'estimer que 2,3 % des fonds structurels destinés à l'objectif 1 ont été consommés (taux d'exécution) au 1^{er} janvier 2003 et 5,6 % des fonds destinés à l'objectif 2.

En ce qui concerne l'objectif 1, si la Corse et le Nord-Pas-de-Calais ont consommé environ 7 % des crédits européens qui leur sont

alloués, la situation est nettement plus préoccupante en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à la Réunion. De tels écarts existent également entre les régions éligibles à l'objectif 2, douze régions ayant consommé moins de 6 % des subventions européennes, alors que deux régions seulement en ont consommé plus de 9 %. Notons que même les régions les plus performantes sont encore très loin des 15 % qui auraient dû être atteints en juin 2002 selon les estimations de la Commission (Voir en annexe les données pour chaque région).

b) Les raisons de la sous-consommation

Dans la communication au Parlement et au Conseil européens, COM (2002) 528 du 20 septembre 2002, la Commission européenne estime que le faible taux d'exécution des crédits de paiements européens est « surtout attribuable au chevauchement en 2000 et 2001 d'une période de programmation avec la suivante. Il y a aussi entre les deux périodes, un changement des modalités de paiement du cofinancement communautaire ».

La date limite d'éligibilité des paiements de la période 1994-1999 étant le 31 décembre 2001, les États membres ont effectivement « concentré leurs efforts et leurs ressources financières sur l'achèvement des opérations, afin de limiter la perte des crédits lors de la clôture ». De plus le versement de la seule avance communautaire de 7 % a été mal anticipé et a constitué un frein à la consommation des crédits européens.

La Commission reconnaît également la complexité des procédures qu'elle a mises en place et leur impact sur les procédures d'exécution des fonds structurels.

Deux autres reproches sont également adressés aux dispositions européennes relatives au système d'évaluation et de contrôle, si lourd qu'il aurait un effet désincitatif¹⁰, et au système de zonage¹¹ qui semble parfois contestable les limites entre zones éligibles et non éligibles étant parfois incompréhensibles pour les acteurs locaux.

Les causes de sous-consommation des crédits européens imputables à l'État et aux porteurs de projet sont également multiples, tant il est vrai que dans ce domaine les responsabilités semblent partagées. Il est en effet fréquemment reproché:

- à l'État: de ne pas avoir adapté le décret de 1999 sur ses subventions afin qu'elles puissent être versées alors que les travaux concernés auraient déjà été engagés et qu'elles soient ainsi mieux articulées avec les subventions européennes, et de pratiquer le « stop and go » budgétaire, incompatible avec la programmation pluriannuelle des crédits européens et de considérer favorablement la sous-utilisation des crédits européens, en y voyant un élément de modération des dépenses publiques¹², de ne pas voir allouer suffisamment de moyens humains et financiers à la gestion des crédits européens, mais aussi la relative inadaptation des services aux perspectives européennes de ne pas avoir su simplifier la répartition des compétences au niveau local ce qui nuit à une exécution plus performante des projets bénéficiant d'aides européennes¹³.
- aux SGAR: de ne pas chercher à mieux rationaliser les Docup pour en faciliter la lecture, de ne pas développer les actions d'animation locale et de soutien aux porteurs de projets afin d'encourager le dépôt de demandes de subventions européennes, d'avoir une lecture trop rigoriste des dispositions européennes par crainte d'avoir à rembourser des aides irrégulièrement versées,
- aux porteurs de projets et plus particulièrement aux collectivités locales: de ne pas présenter suffisamment de projets, de ne pas coordonner leurs projets en s'appuyant sur l'intercommunalité, de prévoir parfois des financements croisés si élevés que le montant de la subvention européenne à laquelle elle aurait pu prétendre s'en trouve minoré¹⁴, de ne pas avoir suffisamment formé leurs personnels aux enjeux européens, et plus globalement, de ne pas avoir entièrement pris la mesure de l'enjeu que constituent les fonds structurels européens, en adaptant leurs actions locales aux politiques européennes.

c) Les conséquences de la sous-consommation

- Le dégagement d'office

Qu'elles que puissent être les raisons de la sous-consommation des fonds structurels en France, il était temps de prendre conscience des enjeux. La France pourrait non seulement perdre une partie significative des 15 à 16 milliards d'euros prévus pour la période 2000-2006, au titre de la règle de dégagement d'office, mais aussi au titre de la réserve de performance.

- La réserve de performance

Rappelons que la réserve de performance, prévue par l'article 44 du décret CE 1260/1999 représente 4 % des crédits européens alloués à un

État membre, mis en réserve jusqu'à la fin de 2003 pour être redistribués aux programmes les plus performants.

La répartition du montant de la réserve de performance doit s'effectuer entre les Docup des régions éligibles à l'objectif 2 en fonction de trois critères définis en concertation avec la Commission européenne.

A l'heure actuelle, il n'est pas certain qu'un seul Docup parvienne à remplir les conditions fixées en termes d'efficacité (réalisation de 80 % des objectifs fixés par les axes prioritaires du Docup), de qualité de gestion (respect des délais prévus pour mener à bien la programmation d'une opération) et d'exécution financière (absorption de 100 % des aides communautaires).

TROISIÈME PARTIE: Les récentes mesures gouvernementales

A/ VERS LA SIMPLIFICATION DE LA GESTION DES CRÉDITS EUROPÉENS EN FRANCE

Face au retard de la France en matière d'utilisation des crédits européens, le gouvernement a simplifié dès l'été 2002 les procédures de gestion des fonds structurels européens en France. Trois textes ont été pris dans ce but: la circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 visant l'amélioration du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens et les circulaires interministérielles du 19 août 2002 et du 27 novembre 2002 portant sur la simplification des fonds structurels européens. Les nouvelles mesures envisagées s'articulent autour des trois grands axes présentés ici.

1) Alléger les procédures

Le contenu des dossiers de demande de subvention et les modalités de leur engagement financier seront simplifiés.

Les crédits communautaires ne transiteront plus par le niveau national mais seront directement versés à des fonds de concours locaux afin de réduire les délais d'arrivée des sommes concernées.

Les subventions européennes d'un montant inférieur à 23000 euros pour les porteurs de projets privés et 100000 euros pour les porteurs de projets publics pourront être attribués sans signature de convention avec le préfet de région. De plus, sous ces mêmes seuils, un arrêté préfectoral suffira pour mettre en œuvre le financement. Le trésorier payeur général ne donnera désormais plus d'avis économique et financier sur les projets et ne visera plus les demandes de subventions inférieures ou égales à 23000 euros.

Les services déconcentrés de l'État sont incités à limiter le nombre de cofinancements mis en œuvre, en particulier pour les petits projets. Les pièces justificatives des intentions des co-financiers d'un projet pourront être moins formelles: les délibérations des collectivités locales pourront être remplacées par une lettre d'intention « sans réserve » de l'exécutif de la collectivité¹⁵, une note du préfet indiquant son intention de retenir le projet suffira à justifier les cofinancements de l'État, de même, l'accord de principe du ministre ordonnateur suffira pour les subventions relevant d'une décision nationale telle que les PAT. Les pièces justificatives initialement prévues devront toutefois être rassemblées mais elles pourront n'être versées au dossier qu'au moment du contrôle de service fait.

Le décret du 16 décembre 1999 qui interdit de financer des projets déjà engagés et qui limite le taux de subvention publique à 80 % du coût total d'un projet, lorsqu'une aide de l'État est prévue, devrait être rapidement modifié afin de faciliter les opérations de programmation des crédits européens.

2) Renforcer l'appui aux projets

La France a demandé la modification des Docup avant la date de révision initialement prévue (2004) afin d'élargir les possibilités d'intervention des fonds européens, et de corriger certaines erreurs apparues à l'usage qui privaient des projets d'éligibilité alors même qu'ils correspondaient aux objectifs européens.

Des équipes régionales d'animation seront mises en place et leur action sera coordonnée au niveau national par la DATAR. Les services déconcentrés de l'État verront leurs charges de gestion diminuer afin de pouvoir se concen-

trer sur les fonctions d'animation et de conseil aux porteurs de projets. Dans cette perspective, les missions de contrôle de service fait pourraient être plus largement déléguées à un prestataire de service extérieur.

3) Mieux associer les collectivités locales à la gestion des fonds structurels européens

Le recours à la procédure de subvention globale qui permet de confier la gestion déléguée d'une partie d'un programme communautaire à une collectivité locale dans son domaine de compétence sera étendu (le plafond de 25 % du programme est supprimé à cet effet).

Enfin, une expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels au Conseil régional est en cours en Alsace.

B/ L'EXPÉRIENCE PILOTE DE L'ALSACE: LE CONSEIL RÉGIONAL DEVIENT AUTORITÉ DE GESTION

L'Alsace a été choisie à sa demande pour assurer, à titre expérimental à compter du 1^{er} janvier 2003, le rôle d'autorité de gestion du programme objectif 2 Alsace qui relevait jusqu'à présent du préfet de région.

Le 6 septembre 2002, le préfet de région et le président du Conseil régional, en présence du Premier ministre, ont signé un protocole pré-paratoire, qui prévoit:

- « le périmètre du transfert »: fonds Feder, FSE, Feoga et montants correspondants, l'autorité de gestion pour ces trois fonds, et l'autorité de paiement pour le Feder et le FSE, ainsi que la responsabilité financière;
- les modalités d'organisation: respect des modalités de contrôle, comités de suivi et de programmation;
- les modalités de transfert: notamment pour les dossiers non soldés, et le maintien de la subvention de l'Anvar;
- ainsi que les moyens prévus pour assurer le transfert: outil informatique Presage et contrats d'assistance technique.

Les 12 et 13 décembre 2002 ont été présentés les procédures et les circuits de gestion et de paiement proposés par l'assemblée régionale.

Le transfert effectif de compétence a eu lieu le 1^{er} janvier 2003, après approbation formelle par la Commission européenne de ses conditions. Le Conseil régional a décidé de créer un service européen qui gèrera des fonds européens d'un montant de 110 millions d'euros. Treize personnes ont été recrutées et seront réparties en trois pôles: un pôle animation avec des personnes sur le terrain pour aider les porteurs de projet, un pôle instruction situé à Strasbourg et Mulhouse et un pôle d'évaluation et de contrôle. La région a de plus conclu une convention avec la Caisse des dépôts et consignations qui devrait permettre de raccourcir le délai de paiement des subventions européennes à quatre jours ouvrés à partir de la réception des subventions européennes par la France.

Le 14 février 2003, la commission permanente de la région Alsace se réunira et examinera 71 dossiers candidats à un financement européen.

Le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale s'attachera à répondre aux questions encore en suspens sur l'avenir des fonds structurels européens.

Notes:

(1) Seul le Feoga-Orientation est un fonds structurel et participe au financement de l'objectif 1. Le Feoga-Garantie, instrument financier de la politique agricole commune intervient néanmoins dans le cadre de l'objectif 2.

(2) La décision du conseil municipal doit approuver le projet et son plan de financement, solliciter l'aide européenne au titre de l'objectif concerné, s'engager en parallèle à prendre à sa charge le complément de financement si l'aide européenne était moins importante que prévue et à préfinancer l'opération, s'engager à ce que les travaux soient finis et payés en temps et en heure, soit dans un délai de deux ans en cas d'accord de financement, et enfin décider de conserver les pièces du dossier jusqu'au 31 décembre 2012.

(3) Le plan de financement doit détailler les différents concours obtenus avec les pièces justificatives des décisions prises et décrire la subvention européenne demandée.

(4) Le devis doit reprendre toutes les dépenses concourant à la réalisation du projet (travaux, acquisitions, certification, etc.) et lorsque le projet est exigible TTC une attestation de non récupération de la TVA.

(5) Le contrôle de service fait peut occasionner une visite sur place et impose systématiquement l'envoi de pièces justificatives (factures originales réglées).

(6) Les contrôles approfondis sont de deux ordres: le contrôle par sondage pour 5 % des dépenses totales des programmes européens, et le contrôle conjoint effectué par un fonctionnaire du SGAR et un fonctionnaire de la Trésorerie générale de la région.

(7) Devront donc être pris en compte les taux d'exécution et non les taux de programmation des pays européens.

(8) «Ce délai cesse de courir pour la partie de l'engagement correspondant à des opérations qui, à la date du dégageant, font l'objet d'une procédure judiciaire ou d'un recours administratif ayant des effets suspensifs, sous réserve que la Commis-

sion reçoive au préalable de l'État membre concerné une information motivée et que la Commission diffuse les informations» (même article).

(9) Pour les fonds structurels de la période 2000-2006

(10) Cf. notamment Entretien de M. Yannick Imbert, SGAR d'Aquitaine, dans La Gazette des communes du 8 juillet 2002 «le travail de contrôle des fonds structurels européens est tellement lourd et fastidieux que c'est devenu contre-productif. Cette culture du contrôle est paradoxale, voire contradictoire, avec une dynamisation de projets».

(11) Cf. Audition du 15 janvier 2003 par la Délégation à l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale de M. Pierre Magnier, Président de l'Instance d'évaluation des fonds structurels européens et des politiques régionales.

(12) Cf. Audition du 24 octobre 2002 par la Délégation à l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale de M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire et entretien de M. Jacques Savatier, SGAR du Centre, dans La Gazette des communes du 8 juillet 2002.

(13) Cf. Audition du 11 décembre 2002 par la Délégation à l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale de MM. Jean-Pierre Jochum, Président de la Commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations financées par les fonds structurels et Alain Larangé, Inspecteur général de l'administration.

(14) Le système complexe de cofinancement applicable aux projets éligibles aux fonds structurels est vu par la Commission européenne comme une des raisons de la sous-consommation des fonds structurels en France. Cf Communication du 20 septembre 2002 précitée.

(15) Cette lettre doit faire apparaître l'identification précise du projet, le montant de la subvention et le délai de présentation à l'organe délibérant de la collectivité locale.

(16) Voir le plan d'action détaillé dans la communication du 20 septembre 2002, précitée, et les conclusions de la réunion des ministres et de M. Michel Barnier, Commissaire européen, du 7 octobre 2002.

(17) Cf. les obligations du Traité européen au titre de la cohésion.

Financement des dépenses d'animation et mise en place d'un réseau d'animation locale

Animation des programmes européens régionaux
Programme national d'assistance technique, fiches pratiques.
Fiches méthodologiques établies pour le compte de la Datar
par Franck Sottou, Chôra conseils, franck.sottou@chora.fr

DEUX ENTRÉES POUR L'ANIMATION

Une entrée qualitative:

La mise en réseau et la démultiplication des personnes, organismes et moyens mobilisés pour l'animation;

Le recours à des «organismes ressources».

Une entrée financière:

Trois possibilités de financement:

- au titre de l'assistance technique déplafonnée;
- au titre des mesures;
- au titre des opérations.

Le respect du code des marchés publics.

MISE EN PLACE D'UN RÉSEAU D'ANIMATION LOCALE

Contexte et motivation

La mise en place dans chacune des régions d'un «réseau d'animation locale» vient compléter les initiatives régionales déjà prises pour l'animation:

- Ce réseau vient démultiplier les efforts d'information et d'assistance aux porteurs de projets déployés par les Cellules Europe des SGAR, Conseils régionaux et Conseils généraux, les services uniques, les préfetures et sous-préfetures;
- Ce réseau s'inscrit en complément des plans de communication avec l'idée de rendre explicite et lisible l'accompagnement de terrain proposé aux porteurs de projets.

L'objectif est alors en région de «mettre en réseau» les moyens, personnes et organismes intervenant dans le champ de l'animation.

La priorité est donnée au financement des actions et opérations qui concourent de manière thématique, transversale ou territoriale à un meilleur accès aux financements européens.

Cette logique d'ouverture et de mobilisation des acteurs publics et privés intervenant dans le champ de l'animation locale correspond notamment à:

- la généralisation de l'intercommunalité de projet;
 - la contractualisation en 2003 notamment avec les Pays, les agglomérations, les PNR et les réseaux de villes;
 - la nouvelle génération de fonds européens sans zonages après 2006
- Ce travail de «mise en réseau» peut être conduit sous la direction d'un «pôle animation».

Réunissant régulièrement en région les personnes désignées par l'Etat, la région et les départements pour assurer la fonction d'animation.

Permettant d'orienter et de conforter les actions des animateurs de terrain.

Pour accompagner cette action, l'accent est mis sur la formation des acteurs et l'acquisition de nouvelles compétences: le plan national de formation prendra en compte cette dimension «animation de réseau» en soutien des formations assurées en région.

Les étapes

1. Cibler

A partir de l'analyse de l'état d'avancement de la programmation, la mise en réseau se concentre sur les thématiques, mesures, territoires et publics cibles nécessitant une mobilisation renforcée.

Ce travail s'appuie sur les données quantitatives de Présage.

Il peut profiter des premiers résultats des évaluations à mi-parcours.

Différentes entrées peuvent alors être privilégiées:

- par territoire: le plus urgent peut être de mobiliser dans les départements, par micro - régions ou Pays des «référénts», des «missions d'appui» ou des «relais Europe» pour aider et accompagner les porteurs de projet;
- par thématique: de grandes thématiques régionales (emploi, formation, culture, tourisme...) peuvent nécessiter par mesure – ou par regroupement de mesures – la mobilisation spécifique d'experts et d'organismes capables de faciliter le montage des dossiers;
- par public cible: certains publics (les maires, les entreprises, les agriculteurs...) peuvent avoir besoin d'un soutien particulier pour accéder aux financements communautaires: des interlocuteurs privilégiés peuvent leur être proposés;

Le ciblage – spécifique à chacune des régions – évite de ne raisonner que sur la mobilisation de moyens «à caractère général». Compte tenu du ciblage déjà opéré dans le plan de communication.

2. Détecter

Le travail de détection des membres du réseau peut passer:

- par une «mise en concurrence» quand il s'agit de faire appel à une prestation de services à titre commercial;
- par un «appel à propositions» quand l'objectif est de repérer des actions qui répondent de manière non commerciale aux objectifs inscrits dans le Docup et le CP.

3. Sélectionner et conventionner

Dans le cadre d'un travail de «labellisation», la sélection des membres du réseau peut être opérée à titre d'exemple à partir des critères suivants:

- garantie de disponibilité et capacité à s'engager sur des résultats;
- compétence et expérience reconnues en matière d'animation et de montage de projets;
- personnes ou organismes bénéficiant d'une assise territoriale reconnue et/ou d'une forte implication dans la thématique choisie, en fonction de l'entrée territoriale ou thématique retenue;
- capacité à nouer les meilleures relations avec le(s) service(s) unique(s) chargé(s) de l'instruction et du suivi des opérations;

- capacité à associer de manière étroite l'ensemble des co-financeurs directement concernés par la mise en œuvre des mesures;
- garanties de solvabilité.

Cette sélection peut être opérée par un «jury partenarial» réunissant les responsables animation de l'État, de la région et des départements. Les objectifs fixés aux membres du réseau peuvent être les suivants :

- diffuser une information de qualité auprès des porteurs de projet;
- assurer le relais en proximité des données utiles à l'élaboration et au suivi des dossiers, pour faciliter notamment la remontée à terme des factures;
- permettre aux porteurs de projet d'accéder à des expertises adaptées aux financements communautaires;
- faciliter de manière combinée l'accès aux financements communautaires et aux contreparties publiques et privés.

L'ensemble de ces éléments peut être repris dans un cahier des charges déclinant la stratégie d'animation en région.

4. Soutenir et former

La réussite de ce réseau dépend à la fois de la capacité des territoires à s'organiser et aux possibilités de soutenir au quotidien les interventions de terrain.

- Un financement des interventions des agents de développement local est quelquefois nécessaire pour assurer la structuration des territoires.
- Un soutien peut être apporté par l'intervention d'un «animateur de réseau» qui a pour mission de conforter et consolider le travail des membres du réseau.

Le soutien peut passer par la proposition de formations adaptant les compétences spécifiquement aux financements communautaires.

- Au niveau régional: mise en place d'un plan de formation à destination non seulement des gestionnaires mais aussi de l'ensemble des membres du réseau (occasion de faire de ces formations des réunions d'échanges et de renforcement par thématique des liens entre animateurs, services uniques et co-financeurs).
- Au niveau national: en appui aux régions, au titre du plan national de formation, modules permettant aux responsables de conforter toutes leurs compétences pour devenir animateur de réseau, formateur de formateur...

5. Coordonner

L'efficacité du dispositif passe par un travail de coordination entre l'ensemble des animateurs et les responsables de la mise en œuvre.

- Un «groupe de coordination» réunissant au niveau régional l'ensemble des référents – publics et privés, thématiques et territoriaux – peut être mis en place avec des réunions fréquentes.
- Un travail de coordination peut également passer par la mise en place de réunions en «ateliers», permettant l'examen «à froid» de dossiers ou de types de dossiers sans pour autant constituer un engagement pour la programmation.

6. Motiver

La motivation des membres du réseau conditionne la pérennité du dispositif.

- La mobilisation des référents – au-delà de l'intérêt commercial pour les privés – peut reposer sur un contrat: les membres du réseau disposent d'une information de qualité, ils assurent en échange une diffusion adaptée de cette information.
- Cette motivation peut passer par la mise en place de «clubs Europe» visant à donner à ce réseau d'animateurs – en lien avec les IPE – une fonction plus large et plus médiatique de diffusion des apports en région de l'Union européenne. Le préfet et les présidents de collectivités peuvent alors lors de manifestations spécifiques valoriser le travail des animateurs.
- L'accès privilégié par code aux sites internet dédiés aux fonds européens peut être aussi un facteur de motivation particulier pour ces référents animation, l'accès à un internet Repere est en lien avec ce sujet.

7. Valoriser et communiquer

Une communication sur l'animation peut être mise en place permettant de valoriser le travail de réseau d'animation.

- Cette communication peut aussi passer par l'organisation de manifestations spécifiques réunissant les membres du réseau: journée du 9 mai.
- L'idée peut être aussi de mettre en place à jour fixe avec publicité dans les journaux des «permanences européennes»: journées «portes ouvertes» où les porteurs de projets peuvent venir présenter et discuter de leurs dossiers dans un cadre non officiel (sur place ou en région).

LE RECOURS À DES ORGANISMES RESSOURCES

Contexte et motivation

Le recours à des organismes ressources répond pleinement au besoin de s'appuyer sur des «facilitateurs» capables d'améliorer les relations entre les services uniques, les cofinanceurs et les maîtres d'ouvrage.

- L'objectif premier est alors de pouvoir s'appuyer sur un regroupement d'experts et de référents animation au sein d'une même structure.

Dans cette configuration, l'autorité de gestion est en capacité d'afficher au niveau d'une mesure à la fois:

- un service unique (responsable de l'instruction et du suivi des opérations);
- un organisme ressource (habilité à aider et conseiller le maître d'ouvrage pour le montage et le suivi de son dossier).

La désignation «d'organismes ressources» permet de proposer aux porteurs de projet des «interlocuteurs uniques» qui sont capables de renseigner et d'accompagner les porteurs de projets aussi bien pour les fonds européens que pour les co-financements correspondant.

- Il s'agit alors de ne retenir comme «organismes ressources» que les entités les mieux à même de mobiliser les porteurs de projets et les cofinancements nécessaires au montage du dossier.

- Ses fonctions premières sont avant tout d'informer, de conseiller, d'orienter, de sensibiliser et d'alerter les maîtres d'ouvrage.

- Ces fonctions sont clairement distinctes de celles du service unique même si elles sont exercées en lien avec les activités de ce dernier.

Le recours à un organisme ressource peut se faire sur une (ou plusieurs) mesure(s) mais aussi de manière transversale en présence par exemple d'une «agence régionale».

- Exemple d'agences régionales ou d'offices ayant vocation à servir «d'interlocuteur unique» à la fois pour les fonds européens et les cofinancements.

LE FINANCEMENT DE L'ANIMATION

Le cadre général

D'une manière générale, on entend par animation «l'ensemble des actions et interventions visant à accompagner les porteurs de projet tout au long du cycle de la vie d'un dossier et à faciliter les relations entre les porteurs de projet et les responsables de la mise en œuvre».

A partir de cette définition, et dans le respect des règles propres aux financements communautaires, la mobilisation de moyens spécifiques pour l'animation s'effectue selon trois possibilités de financement:

- au titre de «l'assistance technique déplafonnée»;
- au titre des mesures;

- au titre des opérations.

Elle s'inscrit également dans le respect du code des marchés publics. Il convient alors de distinguer deux possibilités de financement:

- au travers d'un contrat pour rémunérer un prestataire de services;
- à l'aide d'une subvention pour soutenir l'action d'un bénéficiaire.

Le financement au titre de l'assistance technique

Le travail d'animation est distinct du travail d'instruction, de gestion et de suivi tel que défini par la Commission (préparation des comités, examen des dossiers, suivi de la liquidation...).

Le travail d'animation doit ainsi tenir compte de la séparation entre assistance technique « plafonnée » et « déplafonnée » conformément à la règle n°11 du règlement (CE) N°1685/2000 comme détaillé dans le tableau suivant:

Actions éligibles, assujetties au plafond de la contribution Feder, avec possibilité de cofinancer les rémunérations des fonctionnaires	Actions éligibles non assujetties au plafond de la contribution Feder, sans possibilité de cofinancer les rémunérations des fonctionnaires
<ul style="list-style-type: none"> - préparation; - sélection; - appréciation; - suivi de l'intervention et des opérations; - dépense pour les réunions des comités de suivi; - dépenses liées aux audits et aux contrôles sur place. NB: cette liste est exhaustive.	<ul style="list-style-type: none"> - études; - séminaires; - actions d'information; - évaluation; - acquisition et mise en place des systèmes informatisés de gestion, de suivi et d'évaluation; - ... NB: cette liste n'est pas exhaustive.

Le financement au titre de l'assistance technique déplafonnée

Compte tenu de la définition de l'animation, les dépenses relatives à l'animation relèvent de l'assistance technique « déplafonnée ».

Dans ce cadre, les interventions portent avant tout sur l'accompagnement des porteurs de projet: c'est un service rendu aux maîtres d'ouvrage. Il ne s'agit en aucune manière d'une prise en charge des fonctions et des activités de gestion des autorités responsables.

- C'est en ce sens que l'animation est une fonction à part, même si elle se réalise en lien avec les activités des services uniques et des cofinanceurs (exemple du recours à un cabinet pour aider les maires et présidents d'EPCI d'une région et à mieux accéder aux mesures qui les concernent).

La question du détail des postes éligibles

Pour le rendre éligible, soit l'animation est proposée comme une ligne supplémentaire à la partie droite du tableau, dans la mesure où la liste des actions éligibles à l'assistance technique « déplafonnée » ne présente pas un caractère « exhaustif » (comme mentionné au bas du tableau).

Soit, en se référant à la liste des actions éligibles de la partie droite, les interventions sont ventilées en études, séminaires, actions d'information et acquisitions de systèmes d'information...

Dans ce cadre, les dépenses de personnels peuvent être éligibles si elles sont au service d'une action d'animation précise et limitée dans le temps avec des coûts directement mobilisés – si besoin au prorata – pour la mise en œuvre de l'action d'animation. Avec l'impossibilité de toutes les façons de prendre en charge des salaires de « fonctionnaires » qui eux sont à mobiliser sur d'autres fonctions et à financer sur l'assistance technique plafonnée.

Les conséquences

La fonction « animation » doit apparaître de manière distincte dans la piste d'audit.

Les moyens et personnels mobilisés au titre de « l'animation » ne participent pas en tant que tel aux travaux d'instruction, de sélection et de contrôle des opérations.

L'assistance technique déplafonnée peut assurer le financement d'une assistance transversale à plusieurs mesures à la suite si nécessaire d'un redéploiement de crédits.

Le financement au titre des mesures et des opérations

Le financement au titre des mesures

Il est possible d'envisager la sélection « d'opérations d'animation » donnant lieu à un financement européen au titre des mesures du Docup. Ces interventions ont un caractère plus spécifique à une mesure.

Ces opérations sont parties prenantes de la stratégie même du Docup et concourent à la réalisation des objectifs de la mesure, comme par exemple, le financement des interventions d'agents de développement ou d'experts pour une mesure caractérisée par l'importance des enjeux (exemple d'une mesure sur le renforcement de la fonction portuaire d'une région) et/ou la complexité des opérations (exemple d'une mesure de « structuration des territoires »).

Il convient pour cela que le texte du complément de programmation (et du Docup si le Docup comprend encore un important niveau de détail sur les mesures) soit adapté et/ou modifié en termes non seulement de contenu mais aussi de bénéficiaires pour permettre formellement une telle sélection. Par exemple est prévu au titre des mesures, le besoin de soutenir des actions de « mise en réseau », « d'accompagnement » ou de « structuration » des acteurs / porteurs de projets pour la mise en œuvre de la mesure.

Le financement au titre des opérations

Les porteurs de projets peuvent souhaiter engager eux-mêmes et directement des dépenses dans la mesure où le montage du projet nécessite la mobilisation d'une expertise spécifique. Ces expertises sont la condition sine qua non pour voir un projet se réaliser. Les experts mobilisés ne sont pas dans ce cadre rémunérés au pourcentage (dépense non éligible en vertu du règlement 1685/2000).

Dans ce cadre, les frais d'animation correspondent aux dépenses qui ont conditionné la mise en place effective du projet qui n'aurait pas été (aussi bien) élaboré sans l'intervention de cette aide.

Le financement de ces coûts peut alors par analogie entrer dans le raisonnement de prise en charge des frais généraux tel qu'exposé dans la règle n°1 du règlement (CE) N° 1685/2000 : ils ne sont éligibles que pour la partie « des coûts réels liés à la mise en œuvre de l'opération ».

L'application du code des marchés publics

Le nouveau code des marchés publics stipule que « les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les personnes morales de droit public, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services ».

Ainsi il convient de distinguer deux cas de figure:

- Le recours à des « prestataires de services » dans le cadre de contrats conclus à titre onéreux – donnant lieu à rémunération – rentre dans le champ d'application des marchés publics. Exemple: la mission confiée à un cabinet de conseils et financée par l'assistance technique déplafonnée pour aider avec « un droit de tirage » les porteurs de projets à monter leur dossier.

- Le versement de «subventions» au profit «d'opérations d'animation» ne rentre pas dans le champ d'application des marchés publics. Les «subventions» sont des «paiements directs de nature non commerciale versés par l'autorité de gestion ou le titulaire de la subvention globale afin de promouvoir la réalisation d'un objectif s'inscrivant dans le programme européen régional».
- L'octroi de subventions peut se faire à partir d'appel à propositions ou en réponse à des demandes spontanées.
- Les bénéficiaires respectent et appliquent toutes les règles applicables aux opérations en termes de sélection, de conventionnement et de suivi d'exécution. Exemple: une association ou un GIE qui se donne comme projet d'aider sans facturation des laboratoires de recherche à se mettre en réseau pour mettre en œuvre de nouveaux projets et à ce titre bénéficiaire de fonds européens dans de meilleures conditions.

L'EXEMPLE AUTRICHIEN

- Tout candidat à une aide régionale ou horizontale peut s'adresser aux organismes spécialisés pour demander des renseignements nécessaires; ce sont d'une part les Verwaltungsbehörden (= autorités de gestion) et d'autre part les maßnahmenverantwortliche Förderstellen (= services responsables de mesures), indiqués, aussi bien les uns que les autres, dans les programmes.
- Un accord passé entre le Bund et les Länder relatif à la conduite des programmes régionaux dans le cadre des fonds structurels rappelle que dans le document de programmation, il est prévu que les tâches reconnues à l'autorité de gestion seront prises en charge non pas par l'autorité de gestion elle-même, mais à travers d'autres institutions nationales ou régionales, dites «organismes intermédiaires» (zwischenengeschaltete Stellen) au sens de l'article 2 du règlement de la commission n°438/2001.
- Ainsi pour les objectifs 1 et 2, l'accord fournit la liste des autorités de gestion par Land (le plus souvent, il s'agit de l'Amt der Landesregierung) et des organismes intermédiaires qui sont généralement des organismes indépendants des autorités de gestion et qui sont choisis en fonction de leur capacité à accompagner les porteurs de projet aussi bien pour les financements de l'Etat, des régions et des communes.
- Le déroulement du programme objectif 1 et objectif 2 au niveau des projets individuels (candidature, acceptation...) est assuré, sous

la coordination générale de l'autorité de gestion, par ces institutions intermédiaires nationales ou régionales désignées dans le DOCUP ou le complément de programmation.

- Il y a aussi des interlocuteurs présents dans les «Bezirke» (sous-division régionale). Le plus souvent, les Regionalmanagements, même ceux opérant au niveau sous-régional, ne coïncident pas avec les Bezirke, unité administrative. En effet, pour permettre une mise en œuvre efficace des programmes européens de développement régional, des Regionalmanagements ont été créés par exemple à Lungau, Pinzgau et Pongau. Ce sont très souvent des associations issues des initiatives locales chargées du développement local. La Regionalverband («association régionale») de Lungau est l'une des trois Regionalmanagementstellen qui ont été créées dans le Land de Salzbourg pour mettre en œuvre les programmes de fonds structurels et les initiatives communautaires (et qui, de manière générale, sont responsables du développement régional dans leur périmètre respectif). Il s'agit d'une association de 15 communes, qui financent à 50 % les activités de l'association.
- L'Autriche offre ainsi un bon exemple de mise en place d'un dispositif ouvrant une large place à des «organismes intermédiaires» qui sont choisis par l'autorité de gestion

LES BASES LÉGALES COMMUNAUTAIRES

- Le traité instituant la Communauté européenne.
- Le règlement (CE) N° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, et notamment ses articles 9 et 27.
- Le règlement (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, et notamment ses règles n°1 et 11.
- Le règlement (CE) N° 438/2001 de la Commission du 2 mars 2001 fixant les modalités d'application du règlement (CE) N° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle du concours octroyé au titre des Fonds structurels, et notamment son article 2.

Ce cahier ne peut être vendu séparément.

.....
Éditeur: L'Action municipale
SARL au capital social de 15000 euros
R.C.S Paris B 659.801.419
17, rue d'Uzès, 75108 Paris Cedex 02.
N° de commission paritaire: 63.333
Directeur de la publication: Jacques Guy
Composition: Groupe Moniteur
Tirage: Roto-France Impression (Emerainville)
Dépôt légal: avril 2003