

Fiche outil 4.4

Anticiper les contrôles

Cette fiche a pour objectif de rappeler les principes de bases des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds européens, notamment en ce qui concerne les obligations relatives aux organismes intermédiaires (OI), en tant que bénéficiaires de fonds européens.

1 Principes généraux

Les contrôles ont pour objectif de s'assurer que l'utilisation des fonds européens est conforme aux règles communautaires et nationales, voire régionales le cas échéant (procédure de contrôle interne de l'autorité de gestion, procédure interne d'achat de la collectivité...) de repérer et sanctionner la fraude et de vérifier l'efficacité des fonds. En cas de non-respect des exigences européennes, les contrôles peuvent conduire à la correction d'irrégularités, à l'interruption et/ou à la suspension des paiements aux autorités de gestion, et/ou aux bénéficiaires.

Il existe plusieurs niveaux de contrôle et audits portés par différents niveaux d'autorités administratives¹ :

- Les contrôles relevant des autorités de gestion (AG)
- Les contrôles relevant de l'autorité de certification et de paiement (AC)
- Les contrôles et audits relevant de l'autorité d'audit (AA)
- Les audits relevant des corps de contrôle européens

POUR S'Y RETROUVER !²

En ce qui concerne les programmes opérationnels régionaux FEDER-FSE(-IEJ), la fonction d'autorité de gestion est assurée par les Conseils régionaux. Ils assurent la mise en œuvre du programme opérationnel (PO) conformément au principe de bonne gestion financière prévu en préambule du règlement général et au sens du règlement financier.

L'autorité de certification établit, certifie et transmet à la Commission européenne les demandes de paiement. Généralement, les missions d'autorités de certification sont exercées par les Directions régionales des finances publiques (DRFIP).

Pour l'ensemble des programmes européens cofinancés par le FEDER, le FSE et l'IEJ, l'autorité d'audit est assurée par la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC). Elle a pour mission de définir une

¹ Voir le guide relatif au dispositif de suivi, de gestion, et de contrôle des programmes opérationnels et des programmes de développement rural réalisé par le CGET (p. 52)

² Idem (p. 40)

stratégie d’audit pour l’ensemble des programmes, réaliser des audits de système de gestion et de contrôle, faire réaliser et superviser des contrôles d’opération et de livrer des rapports annuels de contrôle à la Commission européenne.

Les corps de contrôle européens comprennent la Cour des Comptes européenne, la Commission européenne et l’Office européen de lutte contre la fraude (OLAF). Par leurs audits, ils s’assurent du bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle des programmes.

Tableau de synthèse : Types de contrôles menés par autorités

Contrôles relevant de l’autorité de gestion	Contrôles relevant de l’autorité de certification	Contrôles et audits relevant de l’autorité d’audit	Audits relevant des corps de contrôle européens
<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle de service fait³ * - Contrôle interne (vérifications portant sur le programme / vérification portant sur les opérations)⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle des données comptables - Contrôle de certification des dépenses 	<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle d’opération - Audit du système de gestion et de contrôle - Audit des comptes annuels 	<ul style="list-style-type: none"> - Audit du système de gestion et de contrôle

Pour plus de détails sur le contrôle interne, se reporter à la fiche outil 3.2 : Répondre aux exigences de contrôle interne et de lutte contre la fraude et la corruption.

Contrôles relevant de l’autorité de gestion

➤ Le contrôle de service fait

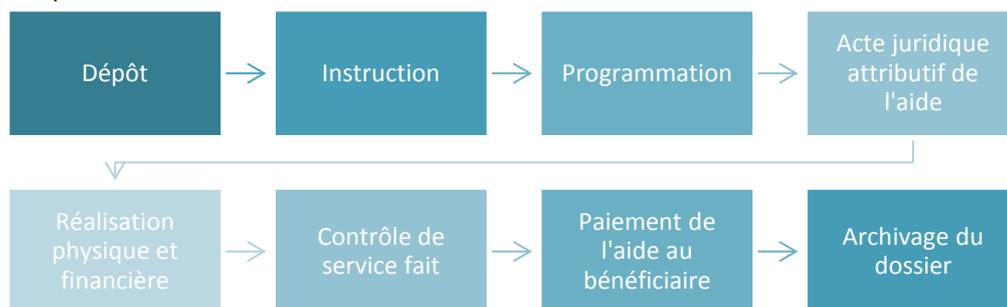
Le contrôle de service fait est effectué pour chaque demande de paiement (acompte, solde) présentée par un bénéficiaire. Il constitue une des étapes de la piste d’audit, assurée par l’autorité de gestion, ou l’OI le cas échéant. L’AG (ou l’OI) a la responsabilité des tâches d’instruction et de contrôle tout au long de la piste d’audit et de la mise en œuvre des suites à donner aux contrôles. La piste d’audit représente chaque étape de vie d’un dossier. Elle est précisée dans le descriptif de gestion et de contrôle de l’autorité de gestion.

Pour des compléments, voir la Fiche outil 3.1 « Modalités d’organisation et de gestion de la stratégie urbaine intégrée »

³ Le contrôle de service fait peut être effectué par les organismes intermédiaires en cas de subvention globale.

⁴ En fonction du niveau de délégation décidé par l’autorité de gestion à l’organisme intermédiaire, il peut être demandé ce dernier de mettre en place un dispositif de contrôle interne (proportionnel à la délégation de gestion/tâches). Le contrôle interne peut parfois être délégué aux organismes intermédiaires, conformément aux tâches déléguées dans la convention de délégation de gestion.

Schéma de la piste d'audit :



Le contrôle de service fait vise à garantir **la fiabilité et l'éligibilité des dépenses déclarées à la Commission européenne pour chaque demande de paiement présentée par le bénéficiaire**. Il permet de vérifier que l'opération a été réalisée conformément à ce qui était programmé et prévu à l'acte juridique attributif de l'aide, de vérifier l'existence de pièces probantes des dépenses et de déterminer le montant à verser au bénéficiaire. Le contrôle de service fait donne lieu à l'établissement d'un rapport pour les demandes d'acomptes et pour le versement du solde de l'aide européenne. Ce document est transmis au fil de l'eau à l'autorité de certification.

Ce contrôle se fait sur pièces et dans certains cas, sur place chez le bénéficiaire. Le contrôleur vérifie :

- **Les dépenses présentées par le porteur de projet et les modalités de calcul de l'aide européenne (vérification systématique)** : vérification de la complétude de la demande de paiement et de la fiabilité des pièces du dossier, de la conformité de l'opération au regard de ce qui a été programmé et prévu dans l'acte juridique attributif d'aide, de la réalité et de l'éligibilité des dépenses déclarées par le bénéficiaire, de leur acquittement et de l'existence des pièces justificatives, de la réalité et des ressources, de l'absence de sur-financement et du respect des plafonds en matière d'aide publique et des règles sectorielles applicables (aides d'Etat, commande publique, environnement...). Cette analyse donne lieu à la définition du montant de fonds européen dû au bénéficiaire. En cas de rejet de dépense, le rapport de contrôle fait l'objet d'une phase contradictoire avec le bénéficiaire.
- **La réalisation physique de l'opération et le respect des obligations de publicité**, éventuellement par une visite sur place (opérations sélectionnées pour une visite sur la base d'un échantillonnage). Si une visite est effectuée, elle doit faire l'objet d'un rapport daté, signé et archivé dans le dossier de l'opération. La visite est aussi l'occasion d'aider le bénéficiaire dans la gestion de son dossier.

L'analyse doit aussi permettre une analyse qualitative de l'état d'avancement de l'opération, notamment par la saisie d'indicateurs de réalisation et de résultats.

➤ **Le contrôle interne**

Conformément à l'article 59 4.a du règlement financier, les autorités de gestion et de certification doivent mettre en place un dispositif de contrôle interne qui permet de s'assurer du respect des procédures⁵ : conformité aux lois et règlements, bon fonctionnement des processus internes de décision, respect de la piste d'audit. Dans le cas d'une subvention globale, l'organisme intermédiaire doit mettre en place un système de contrôle interne similaire à celui de l'autorité de gestion.

Pour des compléments sur le contrôle interne, voir la fiche 3.2 - Répondre aux exigences de contrôle interne et de lutte contre la fraude et la corruption

⁵ Ce dispositif doit être décrit dans le descriptif du système de gestion et de contrôle

Contrôles relevant de l'autorité de certification et de paiement

L'autorité de certification et de paiement a pour rôle de certifier et justifier les dépenses et demandes de paiement avant envoi à la Commission européenne. Elle assure également le paiement des aides aux bénéficiaires.

➤ Contrôle des données comptables de l'opération⁶

Afin de préparer la clôture annuelle des comptes, l'autorité de certification doit vérifier l'intégralité, l'exactitude et la véracité des données comptables de chaque opération enregistrée dans le système d'information sur la base du :

- Montant total des dépenses éligibles incluses dans les demandes de paiement
- Montant total des dépenses publiques correspondantes supportées (co-financements) et montant total des paiements versés au bénéficiaire
- Montants retirés à la suite de l'annulation de tout ou partie de la contribution à une opération, montants recouvrés (somme due) au cours ou à la fin de l'exercice comptable⁷, montants irrécouvrables (irrécupérables)
- Montants de préfinancement versés aux instruments financiers et avances sur les aides d'Etat

L'autorité de certification assure ensuite un rapprochement entre les dépenses éligibles et les dépenses déclarées qui doit s'accompagner d'une explication pour toute différence éventuelle.

➤ Contrôle de certification des dépenses

Les contrôles de certification des dépenses visent à évaluer la fiabilité des dépenses déclarées à la Commission européenne, en amont de l'intégration de ces dépenses dans les demandes de paiement. Il s'agit de vérifier que les dépenses retenues dans le rapport de contrôle sont éligibles, payées par le bénéficiaire, justifiées (factures ou pièces comptables équivalentes) et conformes aux dispositions de l'acte juridique attributif de l'aide.

Ce contrôle qualité donne lieu à une phase contradictoire : le rapport de l'autorité de certification envoie un rapport à l'autorité de gestion ou l'organisme intermédiaire en cas de subvention globale, qui apportent les réponses demandées et procèdent aux corrections nécessaires.

Contrôles relevant de l'autorité d'audit

L'autorité d'audit assure le contrôle d'opération, l'audit de système de gestion et de contrôle et l'audit des comptes annuels. Nous nous concentrerons dans cette fiche sur le contrôle d'opération.

➤ Contrôle d'opération⁸

Le contrôle d'opération est régi par l'article 27 du règlement délégué n°480/2014. Le contrôleur d'opération exerce le contrôle sur pièces et/ou sur place à deux niveaux : auprès des/du service(s) en charge de l'instruction et auprès des bénéficiaires. Il est situé au sein de l'autorité de gestion et rattaché fonctionnellement à l'autorité d'audit. Il vise à contrôler de manière approfondie, sur la base d'un échantillon statistique, les opérations ayant bénéficié d'une subvention européenne.

Chez le(s) service(s) en charge de l'instruction (autorité de gestion), il vise à s'assurer que :

- La piste d'audit a été respectée,
- L'opération a été sélectionnée conformément aux critères de sélection détaillés dans le PO,

⁶ Voir le guide relatif au dispositif de suivi, de gestion, et de contrôle des programmes opérationnels et des programmes de développement rural réalisé par le CGET (p. 57)

⁷ Voir l'article 71 du règlement général

⁸ Voir le guide relatif au dispositif de suivi, de gestion, et de contrôle des programmes opérationnels et des programmes de développement rural réalisé par le CGET (p. 58)

- Les informations obligatoires ont été saisies dans le système d'information et sont correctes
- L'opération a été mise en œuvre selon la décision d'approbation et obéit aux conditions, applicables en ce qui concerne son éligibilité, son utilisation et les objectifs à atteindre.

Chez le bénéficiaire, le contrôleur d'opération vérifie que :

- L'opération n'a pas été achevée avant que le bénéficiaire ne présente la demande d'aide aux services instructeurs,
- Le bénéficiaire utilise soit un système de comptabilité distinct soit un code comptable adéquat pour les transactions liées à l'opération,
- L'opération ne bénéficie pas d'un double financement européen,
- Les dépenses déclarées à la Commission européenne correspondent aux documents comptables et aux pièces justificatives exigées,
- La contribution publique a été versée au bénéficiaire conformément au niveau de dépense certifiée selon les termes de la convention et dans le délai requis à compter de la date de présentation de la demande de paiement par le bénéficiaire au service en charge du contrôle conformément à l'article 132 du règlement général (délai de 90 jours à respecter),
- Les pièces justificatives et constitutives du dossier sont conservées et archivées.

Le contrôle d'opération donne lieu à une phase contradictoire et à un rapport daté et signé. Il permet d'extrapoler un taux d'erreur pour une année de gestion.



A NOTER !

Au regard des différents contrôles possibles, et notamment des possibilités de visite sur place, il est conseillé aux organismes intermédiaires et aux bénéficiaires de s'informer des obligations inhérentes aux contrôles auprès de l'autorité de gestion, de se poser la question de l'organisation interne en cas de contrôle, de vérifier que les pièces justificatives et comptables sont bien collectées et archivées dans un dossier unique, ou encore que les obligations en termes de publicité et d'information sont bien respectées et peuvent être prouvées.

2 Le rôle des organismes intermédiaires

Les conventions de délégations de tâches entre les autorités de gestion et les organismes intermédiaires définissent les relations entre ces deux niveaux, le niveau de délégation de tâches, ainsi que les modalités de supervision de l'AG sur l'OI. Les niveaux de délégations de tâches sont variables en fonction des choix opérés par les autorités de gestion, les constats ci-dessous sont donc à affiner au regard des situations locales.

En ce qui concerne les contrôles, l'organisme intermédiaire s'engage, à travers les conventions, à :

- Prendre en compte et appliquer les procédures du système de gestion et de contrôle de l'autorité de gestion, transmis par l'AG à l'OI.

Pour des compléments sur le contrôle interne, voir la fiche 3.2 - Répondre aux exigences de contrôle interne et de lutte contre la fraude et la corruption

- Mettre en place un dispositif de contrôle interne conformément à l'article 59 4.a du règlement financier, si ce point est attendu dans la convention.

VUE DU TERRAIN

En Nord-Pas-de-Calais par exemple, la convention précise que « l'OI met en place un dispositif de contrôle interne, afin de s'assurer du respect des procédures, à partir d'une analyse des risques selon les recommandations de l'autorité de gestion, des corps de contrôle et des ministères coordonnateurs ». Dans ce cadre, l'OI doit effectuer tout contrôle requis par la réglementation européenne en ce qui concerne son système de gestion et de contrôle.

- En vue de préparer le contrôle interne, fournir à l'AG les modalités d'organisation, les moyens et procédures pour la mise en œuvre des missions qui lui sont déléguées. Ces éléments sont parfois annexés aux conventions.
- Se soumettre aux contrôles de l'autorité de gestion sur l'organisme intermédiaire. Les autorités de gestion peuvent contrôler à tout moment l'exécution des missions confiées à l'OI. Ces contrôles peuvent notamment porter sur les procédures de sélection des opérations et la séparation fonctionnelle.

A NOTER !

Il est donc extrêmement important de conserver toutes les pièces de procédure (fiches d'analyse des dossiers, comptes rendus, délibérations et notifications aux porteurs de projets), et ce jusqu'au 31 décembre 2027.

- Se soumettre aux audits de système et à tout contrôle diligenté par les corps de contrôle nationaux ou européens.
- Mettre en œuvre dans les meilleurs délais les mesures coercitives administratives et financières résultant des constats faits lors des contrôles opérés aux différents niveaux.

VUE DU TERRAIN

L'Eurométropole est un cas spécifique en France puisqu'il bénéficie d'une subvention globale FEDER dans le cadre de son ITI. Elle assure par conséquent le contrôle de la subvention globale et des opérations qui en relèvent : contrôle du service fait sur place, contrôle interne, suivi des contrôles opérés par les organismes externes (autorité de gestion, autorité d'audit, autorités de certification et instances européennes). L'autorité de gestion peut vérifier les contrôles de service fait sur la base d'un échantillonnage.

3 Bibliographie et références réglementaires

- ❖ Règlement financier applicable au budget général de l'Union et ses règles d'application, Union européenne, 2013
- ❖ Décret n°2014-1460 du 8 décembre 2014 modifiant le décret n°2008-548 du 11 juin 2008 relatif à la commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds européens
- ❖ Règlement général 1303/2013
- ❖ Règlement délégué 480/2014
- ❖ Guide relatif au dispositif de suivi, de gestion, et de contrôle des programmes opérationnels et des programmes de développement rural relevant du cadre stratégique commun de la période 2014-2020
- ❖ Trames communes des documents de gestion élaborées par le CGET (notamment rapport de contrôle de service fait et rapport de visite sur place)