

Fiche outil 3.1

Modalités d'organisation et de gestion de la stratégie urbaine intégrée

Cette fiche-outil a pour objectif de dresser le panorama des différentes modalités d'organisation et des procédures à mettre en place dans le cadre des stratégies urbaines intégrées. Elle permet de :

- Clarifier le rôle et les fonctions délégués aux organismes intermédiaires chargés de la mise en œuvre d'une stratégie urbaine intégrée ;
- Préciser les procédures à mettre en place pour piloter cette stratégie, au regard des exigences réglementaires ;
- Présenter par des exemples concrets l'application de ces procédures.

Certaines procédures sont explicitées plus amplement dans d'autres fiches de la boîte à outils.

1 Principes généraux

L'autorité de gestion (AG) a la possibilité de déléguer la mise en œuvre des démarches intégrées de développement urbain aux autorités urbaines (Commune, Communauté d'agglomération, Etablissement Public de Coopération Intercommunale...). D'après l'article 7, paragraphe 4, du règlement FEDER n° 1301/2013, les autorités urbaines doivent être désignées en tant qu'organismes intermédiaires, quelle que soit l'étendue des missions qui leur sont confiées. Elles sont responsables des missions liées, au minimum, à la sélection des opérations. Les dispositions fixées dans les articles 123.6 et 123.7 du règlement n° 1303/2013 du 17 décembre 2013 et dans les conditions fixées par décret du 3 juin 2014 établissent deux types de délégations qui peuvent être accordés, au choix de l'autorité de gestion :

- Une délégation de tâches en application de l'article 123.6 du règlement général
- Une subvention globale en application de l'article 123.7 du règlement général.

La délégation fait l'objet d'une convention entre l'autorité de gestion et l'organisme intermédiaire (OI). Ces conventions ont été établies en s'appuyant sur le guide d'orientation à l'intention des Etats membres relatif au développement urbain durable intégré de la Commission européenne et la trame commune de convention de délégation de tâches aux organismes intermédiaires, élaborée par le CGET. Elles précisent notamment :

- Les relations entre l'autorité de gestion et l'OI
- Les modalités de gestion, les tâches confiées,
- Les responsabilités respectives des parties,
- Les procédures de l'organisme intermédiaire pour atteindre les objectifs prévus et veiller au respect des réglementations nationales et européennes,
- Les modalités de supervision de l'autorité de gestion sur l'organisme intermédiaire.

Tableau 1 - Principales différences entre les organismes intermédiaires bénéficiaires de subvention globale et ceux non bénéficiaires d'une subvention globale

Organisme intermédiaire <u>non</u> bénéficiaire d'une subvention globale	Organisme intermédiaire <u>bénéficiaire</u> d'une subvention globale
Degré de délégation : L'autorité de gestion délègue au minimum la sélection des opérations.	Degré de délégation : L'autorité de gestion délègue la gestion d'une partie du programme opérationnel donc des missions en plus de la sélection des opérations.
Responsabilité : L'autorité de gestion reste responsable de la gestion et de la mise en œuvre du programme.	Responsabilité : l'organisme intermédiaire est responsable de la partie du programme qu'il gère en supportant notamment la responsabilité financière de la partie du programme qui lui est confiée (assume les montants irréguliers identifiés lors des contrôles, la charge des corrections financières forfaitaires ou extrapolées liés aux défauts du système de gestion et de contrôle). Toutefois, l'autorité de gestion demeure responsable du programme dans son ensemble.
Conditions d'exercice de la délégation : L'organisme intermédiaire doit à minima assurer la sélection des opérations.	<p>Conditions d'exercice de la délégation :</p> <p>L'organisme intermédiaire doit à minima assurer la sélection des opérations.</p> <p>L'organisme intermédiaire doit présenter des garanties de solvabilité et de compétence dans le domaine concerné. Il doit mettre en place un environnement de contrôle interne à minima proportionnel au niveau de délégation que l'autorité de gestion lui a confié pour garantir la bonne gestion de la partie du programme qui lui est confiée</p>



A NOTER !

L'Eurométropole de Strasbourg est le seul organisme intermédiaire bénéficiaire d'une subvention globale

2 Modalités d'application

Les fonctions déléguées

Les missions de l'organisme intermédiaire s'exercent pour le compte et sous le contrôle de l'autorité de gestion, dans le cadre général mis en place pour la mise en œuvre du programme opérationnel.

Certaines autorités de gestion (celle du PO FEDER-FSE de Lorraine notamment) prévoient que les fonctions déléguées le seront dans le cadre des contrats de ville, dès lors que les stratégies intégrées ont été mises en place à l'échelle de ceux-ci. De ce fait, les éléments de la convention AG-OI sont parties intégrantes du Contrat de Ville.

Une analyse de 12 conventions de délégation de tâches aux autorités urbaines montre que les fonctions les plus couramment déléguées dans les conventions entre les autorités de gestion et les organismes intermédiaires sont :

- **La vérification de l'éligibilité et la sélection (ou pré-sélection) d'opérations** : L'article 125.3 du règlement général précise que la « sélection des opérations » comprend l'évaluation du contenu des opérations ainsi que les vérifications portant sur l'éligibilité, la capacité administrative et le respect des règles. Les OI peuvent donc être habilités à assurer un rôle de sélection complet des opérations. Cependant, dans le cadre du développement urbain durable visé à l'article 7 FEDER, la note d'orientation de la Commission¹ indique que si « l'autorité urbaine ne dispose pas d'une expertise suffisante pour procéder à ces vérifications, celles-ci peuvent être effectuées par l'AG. L'autorité urbaine peut donc limiter son évaluation à la qualité des opérations et à l'intérêt qu'elles présentent sur la stratégie urbaine intégrée et le programme pertinent. La portée de la délégation est déterminée par l'AG en concertation avec l'autorité urbaine et consignée officiellement par écrit ». La majorité des AG ont opté pour cette option et certaines ont utilisé dans les conventions le terme de « pré-sélection d'opérations ».

De ce fait et conformément à la note d'orientation de la Commission, « l'autorité de gestion se réserve le droit de procéder à la vérification finale de l'éligibilité des opérations avant leur approbation. L'AG s'assure que les procédures et les critères de sélection des opérations ont été appliqués correctement par les autorités urbaines... ». Les conventions font ainsi souvent état pour les AG, de missions d'instruction complète du dossier de demande d'aide pour chaque opération pré-sélectionnée : vérification de l'éligibilité de l'opération, de sa conformité à la réglementation européenne et nationale et de la capacité administrative, juridique et financière du bénéficiaire.

VUE DU TERRAIN

2 modes opératoires pour la « pré-sélection » des projets ont été identifiés :

- Les OI présentent en comité de pré-sélection les opérations, sur la base de l'analyse du projet qu'ils ont réalisée au regard de leurs critères de sélection.
- Dans le cadre de certains programmes opérationnels, comme le PO Rhône-Alpes, le comité de pré-sélection se prononce non seulement sur la base de l'analyse réalisée par l'OI au regard de sa stratégie et du Document de mise en œuvre, mais également sur un premier examen du projet réalisé par le service instructeur de l'autorité de gestion en amont du comité de présélection.

Dans le cadre de la subvention globale, l'Eurométropole de Strasbourg est, quant à elle, chargée de l'analyse complète des opérations et de leur sélection définitive, après avis consultatif préalable du comité de programmation.

- **L'animation de la stratégie urbaine intégrée**. Cette délégation se concrétise principalement par le pilotage de la stratégie, l'animation des comités, la coordination des acteurs. → *Pour en savoir plus : fiche à venir « Animer la stratégie urbaine intégrée »*
- **Le pilotage et le suivi de la stratégie** (contribution aux rapports annuels de mise en œuvre, participation aux comités de suivi (voire aux comités de programmation dans certaines régions), suivi financier (et

¹ Guide d'orientation à l'intention des Etats membres relatif au développement urbain durable intégré (article 7 du règlement FEDER) de la Commission européenne

éventuellement des indicateurs quand cela est demandé par l'autorité de gestion), information de l'autorité de gestion sur la bonne exécution, l'actualisation des procédures et des décisions prises). →
Pour en savoir plus : voir fiche « Assurer le suivi et l'évaluation »

- **L'information et la communication en direction des bénéficiaires potentiels et du public** → *Pour en savoir plus : fiche à venir « Communiquer sur sa stratégie urbaine intégrée » à venir*

De manière plus variable, selon les PO, des délégations complémentaires ont pu être faites :

- **L'accompagnement des porteurs de projets**, avec un degré variable d'implication en fonction des régions. Certaines AG ont fait le choix de garder un accompagnement fort des porteurs de projets, afin de limiter au regard des OI, les exigences en matière d'expertise technique sur les champs de l'éligibilité et de l'application de la réglementation nationale et européenne.

VUE DU TERRAIN

Bien souvent, l'OI assure un rôle de relais de l'information tant auprès des porteurs de projet qu'auprès du service instructeur rattaché à l'autorité de gestion. Ce dernier est mobilisé pour l'appui technique dans la phase de montage de dossiers. Il associe l'OI lors des rencontres avec le porteur de projet. A l'issue de la programmation, la relation directe entre le service instructeur et le porteur de projet est privilégiée.

Dans quelques régions, la convention prévoit un accompagnement un peu plus conséquent des maîtres d'ouvrage, en lien avec l'AG. A titre d'exemple, en région Pays de Loire, l'OI peut être mobilisé sur la complétude des dossiers, le renseignement des indicateurs, l'information sur les exigences en matière de publicité du financement européen.

- **L'assistance au service instructeur** dans la phase d'instruction. Cette délégation est peu courante. Elle a été identifiée exclusivement en Alsace.

VUE DU TERRAIN

La convention entre l'autorité de gestion et Mulhouse Alsace Agglomération prévoit que l'OI :

- réceptionne les dossiers de subvention déposés dans le cadre de l'ITI et délivre un accusé de réception au porteur de projet
- vérifie le caractère complet des dossiers avant l'envoi à l'autorité de gestion pour instruction
- assure la saisie informatique des éléments du dossier dans Synergie
- transmet les dossiers complets à l'autorité de gestion avec copie l'accusé de réception délivre.

- **La contribution à l'évaluation** → *Pour en savoir plus : fiche à venir « Assurer le suivi et l'évaluation »*
- **La mobilisation dans les contrôles**. Les AG gardent la responsabilité des contrôles (vérification de service fait et contrôles internes). Toutefois, certaines délégations en matière de contrôle peuvent être observées :
 - o Ce type de contrôle (vérification de service fait et contrôle interne) fait l'objet d'une délégation à l'OI, dans la convention entre l'AG et l'Eurométropole de Strasbourg, organisme intermédiaire bénéficiaire de subvention globale.
 - o D'autres conventions, comme celles passées entre l'AG du PO Picardie et les OI, prévoient que ceux-ci mettent en place un dispositif de contrôle interne et effectuent les contrôles permettant de s'assurer du bon fonctionnement de leur système de gestion et de contrôle, dont les procédures internes mises en place.

→ *Pour en savoir plus : fiche à venir « Répondre aux exigences de contrôle interne et de lutte contre la fraude et la corruption »*

Pour être désignées en tant qu'autorité de gestion, les Régions ont dû élaborer un descriptif du système de gestion et de contrôle (DSGC). Ce DSGC permet à l'autorité de gestion de répondre à l'obligation réglementaire définie à l'article 72 du règlement n°1303/2013. Les autorités urbaines relèvent de la procédure de désignation pour ce qui est des fonctions qui leur sont confiées. Ainsi l'avis émis par l'Autorité d'audit, dans le cadre de la procédure de désignation de l'AG prend en compte les modalités de délégation aux autorités urbaines.

Cela implique que :

- les dispositions prises entre l'AG et les autorités urbaines soient consignées par écrit (convention) ;
- des procédures adéquates liées aux fonctions déléguées soient mises en place au niveau des autorités urbaines, ainsi que des procédures adéquates au niveau de l'AG pour contrôler l'efficacité des fonctions déléguées aux autorités urbaines (modalités de supervision).

Qu'est-ce que le descriptif du système gestion et de contrôle (DSGC) ?

Il s'agit du cadre général défini par les Autorités de gestion et de certification pour préciser les procédures permettant la mise en œuvre des fonds ESI selon le principe de bonne gestion financière. Conformément à l'article 124 du règlement général, le descriptif est évalué par l'Autorité d'audit qui rend un avis préalable à la désignation des autorités de gestion et de certification. Il servira de document de référence lors des futurs contrôles de système.

Il vise notamment à décrire :

- l'environnement du système (structure organisationnelle, ressources humaines, séparation des fonctions, cadre de délégation de tâches aux OI, procédures de communication et d'information),
- les procédures mises en place dans le cadre de la piste d'audit, qui représente chaque étape de la vie d'un dossier du dépôt jusqu'à l'archivage,
- les procédures relatives à la mise en place de mesures antifraude et aux contrôles...

Ainsi, pour assurer leurs missions, les organismes intermédiaires doivent mettre en place en concertation avec l'autorité de gestion, au démarrage de leur stratégie urbaine intégrée :

- **Une organisation et des moyens appropriés et efficaces** pour assurer les tâches qui leur sont confiées. La description de l'organisation se traduit en règle générale par une présentation de la composition de l'équipe en charge de l'approche urbaine intégrée (identification des chargés de mission référents, composition de l'équipe projet, cumul des Equivalents Temps Plein, organigramme...).

VUE DU TERRAIN

Les référents des Approches intégrées émanent la plupart du temps soit des directions en charge de la contractualisation (ou des financements), soit des directions « Politique de la Ville ».

Un travail conjoint de ces deux directions au sein de l'équipe en charge du pilotage de la stratégie urbaine intégrée permet une bonne maîtrise tant du pilotage de la démarche que des champs opérationnels de la stratégie.

- **L'organisation d'une séparation fonctionnelle** : Lorsque l'organisme intermédiaire est lui-même bénéficiaire d'un soutien de l'Union européenne, une séparation stricte des fonctions doit être opérée et formalisée entre, d'une part le service en charge de la mise en œuvre de la stratégie urbaine intégrée et de l'analyse des projets en vue de leur sélection, et d'autre part le service bénéficiaire de l'aide qui doit formaliser la demande d'aide européenne et assurer la réalisation de l'opération. Il est nécessaire de pouvoir justifier en cas de contrôle de l'effectivité de la séparation des fonctions. Comme expliqué dans le guide d'orientation de la Commission relatif au développement urbain durable intégré, « *ce principe fondamental est une exigence de base de tout système de gestion et de contrôle. Il vise à prévenir d'importants risques liés au chevauchement des compétences et à réduire les risques de fraude. La séparation des fonctions diminue aussi le risque d'erreurs, étant donné que plusieurs personnes effectuent et supervisent les transactions d'une procédure, ce qui accroît la probabilité de détection d'une erreur* ».

VUE DU TERRAIN

En Région Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées, le référent de l'Approche Territoriale Intégrée qui a eu en charge le dossier doit systématiquement inscrire, dans les avis de pré-sélection, la mention suivante « *J'atteste ne pas être en situation de conflit d'intérêt* ».

La Région Bourgogne-Franche-Comté recommande aux organismes intermédiaires de nommer un élu référent « Europe » spécifique qui n'ait pas d'attributions sur les compétences éligibles au FEDER et de veiller à ce que les directions opérationnelles (ex : direction de l'économie) soient désignées en tant que porteurs de projets.

- **Un descriptif de la gouvernance** qui comprend en règle générale une présentation de la composition des différentes instances de gouvernance, leur présidence, leurs missions, la fréquence des réunions.

→ Pour en savoir plus : fiche à venir « *Instaurer, animer et coordonner le partenariat* »

- **Des procédures respectant le système de gestion et de contrôle de l'autorité de gestion** et qui garantissent la transparence et la traçabilité dans le circuit des décisions prises. Celles-ci doivent comprendre :
 - o Un schéma descriptif de la gouvernance mise en place et de l'articulation entre les différents acteurs (chef de file, autorité de gestion, porteur de projet). Celui-ci est mis en place en lien avec l'autorité de gestion au démarrage de la démarche intégrée.

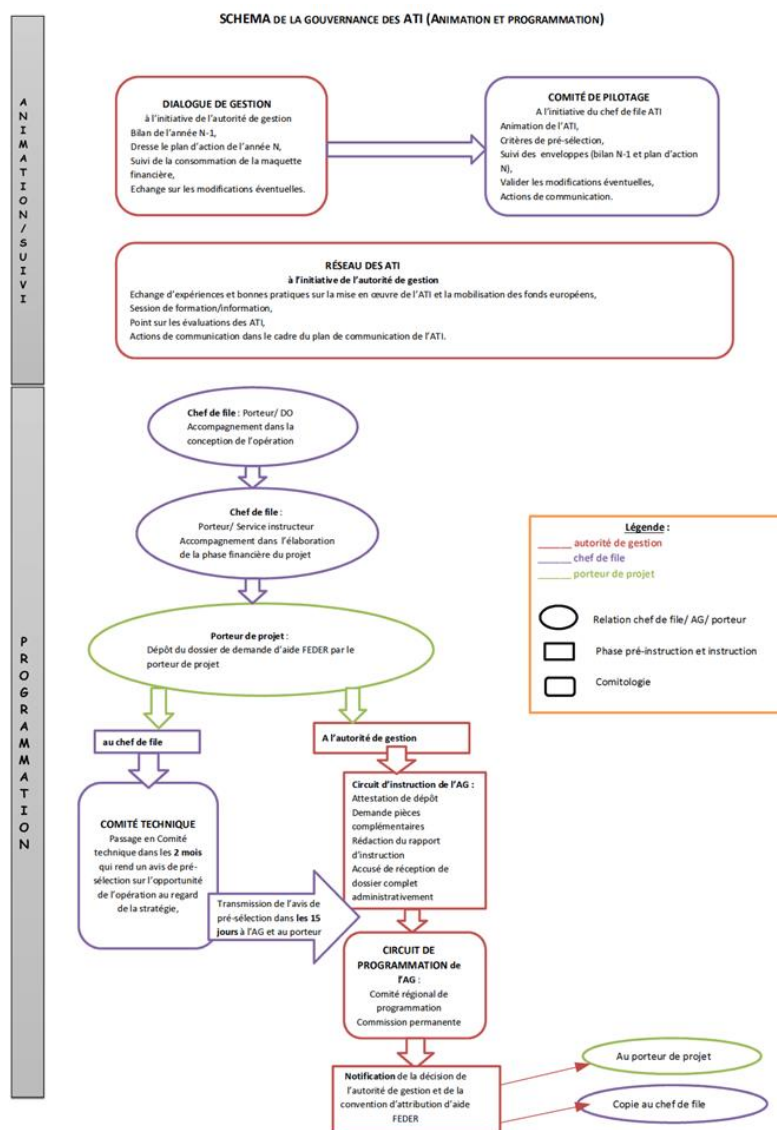


Figure 1 - Exemple de schéma de gouvernance des Approches Urbaines Intégrées – PO Languedoc-Roussillon

- Un document complémentaire qui doit retracer les différentes tâches à réaliser par l'équipe d'animation de l'organisme intermédiaire, tant en ce qui concerne le pilotage global de la stratégie, que les étapes de la piste d'audit. A titre indicatif, peuvent ainsi être décrites, les missions :

- D'animation, de sensibilisation et de communication auprès des porteurs de projets et des citoyens,
- D'accompagnement des porteurs de projet pour élaborer les dossiers de demande d'aide européenne, pour identifier les co-financements,
- D'instruction des dossiers (pour les organismes intermédiaires bénéficiaires d'une subvention globale),
- En vue de réaliser la pré-sélection des opérations : modalités de mise en œuvre d'une procédure de pré-sélection transparente, modalités de préparation techniques des comités de sélection (ou pré-sélection), modalités d'information de l'avis du comité, ...
- De pilotage et de suivi : modalités de préparation des comités de pilotage de la stratégie, trames et modèles d'outils de pilotage, de bilans annuels de suivi à réaliser, modalités de mise en œuvre des réunions de suivi avec l'autorité de gestion...
- De contrôle : précisions sur la séparation fonctionnelle, mise en œuvre éventuelle de contrôles...
- De lutte contre la fraude et de prévention des risques et conflits d'intérêt,
- De suivi et d'évaluation de la stratégie intégrée (suivi des indicateurs de la stratégie, modalités d'articulation avec les différents outils (contrat de ville, contrat de plan Etat-Région, fonds européens en dehors de la démarche urbaine...), modalités d'évaluation...).

Qu'est-ce que la piste d'audit ?

La piste d'audit représente chaque étape de la vie d'un dossier du dépôt du dossier jusqu'à son archivage. Elle est précisée dans le descriptif de gestion et de contrôle du programme mis en œuvre par l'autorité de gestion. L'organisme intermédiaire est impliqué dans certaines étapes de la piste d'audit. Celles-ci doivent donc être précisées dans les documents décrivant les procédures.

A NOTER !

Ces documents comportent des éléments essentiels sur les modalités de fonctionnement à mettre en place durant toute la vie de la stratégie urbaine intégrée. Il convient de s'y référer systématiquement et de mettre en application les modalités décrites.

- **des critères de sélection appropriés** qui garantissent :
 - La contribution du projet à la stratégie de la démarche urbaine intégrée,
 - Le respect des principes généraux en matière d'égalité femmes-hommes, de non-discrimination et de développement durable
 - La contribution à la réalisation des objectifs et résultats spécifiques du P
 - L'engagement des crédits européens dans les délais impartis...

→ Pour en savoir plus : fiche à venir « Sélectionner les opérations »

- **La mise en place de mesures efficaces et proportionnées visant à prévenir, détecter et lutter contre la fraude et la corruption** et visant à remédier à toute situation constitutive d'un conflit d'intérêts ou susceptible de conduire à un conflit d'intérêts en cours d'exécution de la convention.

→ Pour en savoir plus : fiche à venir « Répondre aux exigences de contrôle interne et de lutte contre la fraude et la corruption »

A NOTER !

Le respect de ces procédures fait l'objet de contrôles internes mis en place, soit par l'autorité de gestion, soit par l'organisme intermédiaire lui-même. Il est essentiel de mettre en place un système de traçabilité du respect des procédures.

A l'issue d'un contrôle, des recommandations peuvent être formulées et des améliorations du système mis en place pourraient être demandées. Le système pourra donc évoluer dans le temps.

→ Pour en savoir plus : voir fiche « Répondre aux exigences de contrôle interne et de lutte contre la fraude et la corruption »

3 Bibliographie et références réglementaires

Il est essentiel de se référer en priorité aux documents et procédures mis en place par l'autorité de gestion qui peuvent être :

- ❖ Le Programme Opérationnel et le Document de mise en œuvre
- ❖ Le Descriptif du Système de Gestion et de Contrôle
- ❖ Les guides de procédures que l'Autorité de gestion aura mis en place
- ❖ La convention de délégation passée entre l'autorité de gestion et l'organisme intermédiaire
- ❖ Les descriptifs de procédures de l'OI (souvent annexés à la convention)

Textes de référence :

- ❖ Articles 123.6 et 123.7 du règlement n°1303/2013 sur la désignation des organismes intermédiaires
- ❖ Guide d'orientation à l'intention des Etats membres relatif au développement urbain durable intégré (article 7 du règlement FEDER) de la Commission européenne
- ❖ Courrier du CGET du 15 juillet 2015 relatif à la trame de convention de délégation de gestion au titre de l'article 123.6 du règlement général n° 1303/2013 (document d'appui mis à disposition des autorités de gestion pour les guider dans l'élaboration de leurs propres conventions)
- ❖ Courrier du CGET du 6 janvier 2016 relatif à la trame de convention de subvention globale FEDER relative à l'article 123.7 du règlement général n° 1303/2013 (document d'appui mis à disposition des autorités de gestion pour les guider dans l'élaboration de leurs propres conventions)
- ❖ Article 72 du règlement n°1303/2013 et annexe XIII du règlement n°1303/2013 sur le descriptif du système de gestion et de contrôle (DSGC)
- ❖ Guide « Dispositif de suivi, gestion et contrôle des programmes européens FEDER, FSE, FEADER et FEAMP » élaboré par le CGET