

Evaluation de politique publique : la simplification du Fonds social européen

TOME I RAPPORT DE DIAGNOSTIC

Établi par

Laurent CAILLOT,
François DUMUIS,
Simon VANACKERE

Membres de l'Inspection générale
des affaires sociales



N°2015-120R

Nathalie COPPINGER

Membre de l'Inspection générale
des finances



N°2015-M-082

SYNTHESE

Dans le cadre du chantier de « modernisation de l'action publique » (MAP), le Premier ministre a missionné le 1^{er} juillet 2015 l'IGAS et l'IGF pour conduire une mission d'évaluation centrée sur la simplification de la gestion du fonds social européen (FSE), sous deux angles principaux : la gouvernance et les modalités techniques.

Ce travail, dont la mission assure la maîtrise d'œuvre sous la maîtrise d'ouvrage du cabinet de la ministre chargée du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (maîtrise d'ouvrage déléguée à la DGEFP), est un exercice à visée opérationnelle qui ne constitue ni un audit, ni une évaluation classique de politique publique sur la qualité de gestion ou la performance du FSE au regard des politiques sociales.

Conformément à la méthodologie des missions conduites dans le cadre de la MAP, ce premier rapport présente des éléments de diagnostic ; il sera suivi d'un rapport formulant quant à lui des préconisations et scénarios d'évolution.

LA COMPLEXITE DE LA GOUVERNANCE FRANÇAISE DU FSE SE CONJUGUE A UN PILOTAGE INSUFFISANT DU SYSTEME DE GESTION ET DE CONTROLE

⇒ *Le système français de gestion et de contrôle du FSE est comparativement plus complexe que ceux des autres pays européens et a des coûts de gestion élevés*

Comparée à celles des autres Etats-membres de l'Union européenne, la gouvernance française du système de gestion et de contrôle du FSE se rattache au modèle décentralisé plutôt qu'à des systèmes plus unifiés ou centralisés. Cette caractéristique est renforcée par le choix, pour la programmation 2014-2020, de décentraliser un tiers de l'enveloppe globale de FSE vers les régions.

Ce type d'organisation, s'il n'est pas singulier, est perçu par les autorités communautaires comme comportant des facteurs de risques plus importants, même si l'analyse du dépassement du seuil admis de 2 % d'erreur ne permet pas de conclure avec certitude à la supériorité d'un modèle sur un autre. Les modalités concrètes d'organisation retenues en France sont, de plus, marquées par une grande fragmentation entre de nombreux gestionnaires de statuts différents, qui persiste malgré des efforts de concentration entrepris ces dernières années (encore 121 organismes intermédiaires, dont les subventions globales sont parfois de taille relativement faible).

Les insuffisances constatées en matière de pilotage stratégique, relevant tant du choix d'un système éclaté entre plusieurs autorités centrales que de l'éparpillement des acteurs combinant services déconcentrés, collectivités territoriales et organismes partenaires dans les territoires conduisent à considérer que la multiplication du nombre d'autorités de gestion et de programmes opérationnels dans le programme 2014-2020 renforce encore la nécessité d'une coordination plus efficace du système.

La complexité de l'organisation française tient également à des considérations opérationnelles : ainsi, la forte prédominance des dossiers de petite taille (72 % inférieurs à 50 000€ de coût total éligible), essentiellement concentrés parmi les PLIE et relevant principalement de l'axe consacré à l'inclusion sociale, conduit à un éparpillement des dossiers, à l'alourdissement des tâches de gestion, et à un moindre effet de levier du FSE. De plus, la récurrence des actions financées ne s'accompagne pas d'une mise en œuvre optimale du principe de pluriannualité.

Au total, le système français de gestion et de contrôle se caractérise par un coût qui peut être estimé, à partir d'hypothèses prudentes et sur un périmètre volontairement restreint, entre 7 et 8 % au moins du coût total d'un dossier, dont l'essentiel est représenté par les gestionnaires eux-mêmes (900 ETP sur un total estimé entre 1000 et 1200). Ce coût est élevé, même si les sources de comparaison demeurent limitées.

⇒ *Le déroulé classique de la négociation 2014-2020 a été suivi d'une déclinaison opérationnelle plus problématique*

L'élaboration de la programmation 2014-2020 n'a pas rencontré de difficultés majeures en ce qui concerne la négociation des grandes lignes du cadre communautaire applicable aux fonds structurels, dont le FSE. Elle reste toutefois marquée, en ce qui concerne les normes de droit « mou » (guidances, notifications), par une faible influence de la France, due entre autres à une inadaptation de ses canaux habituels de discussion.

La déclinaison opérationnelle est plus problématique du fait de la dichotomie nouvellement instituée entre une coordination inter-fonds confiée au CGET, dépourvue de capacité d'expertise-métier sur le FSE, et une coordination du fonds FSE confiée à la DGEFP en juxtaposition d'un dialogue direct des régions avec le niveau européen. Ceci vide largement la notion de coordination de son contenu sans améliorer la compréhension des enjeux et des attentes des autorités gestionnaires.

A cela s'ajoute une comitologie abondante déclinant divers modes centraux de coordination, institués ou non par une norme et dont le fonctionnement particulièrement chronophage se révèle peu productif pour l'ensemble des parties prenantes.

⇒ *Les enjeux de système d'information, de formation des personnels et d'échanges collaboratifs structurent toute l'action de pilotage de son réseau par l'autorité de gestion DGEFP.*

La pertinence de l'outil informatique « ma démarche FSE » (MDFSE) est reconnue par la plupart des acteurs qui soulignent en même temps fortement les retards dans son déploiement ainsi qu'un accompagnement méthodologique insuffisant. « Ma ligne FSE » (MLFSE) est jugée utile mais encore perfectible pour jouer pleinement son rôle auprès des gestionnaires.

De même, malgré les efforts réalisés, l'offre de formation continue des agents gestionnaires des services FSE (dont le renouvellement est fréquent et important) doit pouvoir monter en puissance d'un point de vue opérationnel. Elle doit par ailleurs s'appuyer sur une stratégie plus affichée.

Les modalités d'animation, de communication et d'information du réseau de gestionnaires, jugées descendantes et peu participatives font l'objet d'une vive insatisfaction des services alors que la lourdeur du cadre applicable et l'insécurité qu'il engendre dégradent sensiblement les conditions de travail de l'ensemble des acteurs. La mission a ainsi pu constater chez les équipes rencontrées des situations inquiétantes de lassitude et de démotivation, voire de surmenage.

⇒ *Le pilotage très compartimenté des autorités de certification et d'audit, ne permet pas un dialogue véritablement productif avec les autorités de gestion*

Les services de certification, s'ils bénéficient d'une animation de la DGFIP, souffrent d'un relatif isolement institutionnel et de l'absence d'une véritable capitalisation et mutualisation de la doctrine de certification à destination tant des certificateurs que des gestionnaires ou des bénéficiaires

Le pilotage de la fonction audit par la CICC suscite, quant à lui, une demande forte et générale d'évolution : les outils mis en place ont une portée surtout organisationnelle et procédurale sans constituer un référentiel métier porteur de l'approche d'audit ni remédier aux divergences relevées entre auditeurs. Ceci rend encore plus aigu le besoin d'harmonisation doctrinale alors que la multiplication des autorités de gestion va accroître la charge des contrôles d'opération.

La carence de dialogue et de « retour sur gestion » à partir des autorités de certification et d'audit est vivement ressentie par les services gestionnaires ainsi que par les bénéficiaires. Pour l'ensemble des acteurs, les conséquences de ce schéma peu coopératif sont un défaut de vision globale, un effacement des enjeux stratégiques derrière les enjeux de gestion technique ainsi qu'un cloisonnement fort des différentes parties prenantes.

LE PARCOURS A EMBUCHES DU DOSSIER FSE APPELLE UN EFFORT SUBSTANTIEL DE SIMPLIFICATION AU DELA DES EFFORTS DEJA ENGAGES

⇒ *La norme FSE et son interprétation sont complexes, évolutives et rétroactives*

Les difficultés des acteurs sont considérables pour connaître et maîtriser la norme applicable.

La norme est abondante et complexe. Ainsi, les problèmes relatifs à la justification de l'éligibilité pour les dépenses directes de personnel, les temps partiels affectés à une opération, pour les dépenses liées aux participants, le suivi des participants, sont des sources chroniques de difficulté. Les incertitudes sur les obligations de contrôle du respect du droit de la concurrence sont par ailleurs durement ressenties avec une norme particulièrement instable depuis le début de la programmation 2007-2013. L'articulation avec les règles européennes sur les aides d'Etat pose également des difficultés.

La norme est aussi évolutive et instable. La prolifération de textes européens, puis nationaux complique les débuts de programmation ; en outre, le retard considérable et peu acceptable accumulé depuis 2014 en vue de la fixation du cadre juridique français (décret d'éligibilité et arrêté publiés le 8 mars 2016 – plus de deux ans après le début de la période de programmation) fragilise considérablement tout le système et contribue à diffuser de l'anxiété chez l'ensemble des acteurs.

L'interprétation de la norme, enfin, peut avoir un effet rétroactif. Cette rétroactivité tient à trois facteurs principaux : l'étalement du cycle de vie d'un dossier FSE sur plusieurs années ; l'évolutivité des règles de gestion ; la règle européenne selon laquelle le droit applicable lors du contrôle est celui applicable à la date de l'audit, même si celui-ci n'était pas connu du bénéficiaire ou sans caractère obligatoire, lors de la réalisation de son projet. Cette situation est considérée comme un facteur majeur d'insécurité par les gestionnaires et les porteurs de projets. On assiste ainsi à un engrenage du renforcement mutuel des règles de gestion et des exigences de contrôle. La superposition des niveaux de contrôle conduit à des changements d'interprétation et à des remises en cause qui alimentent en retour l'instabilité des règles de droit positif et l'effet rétroactif de leur interprétation.

⇒ *Le cycle de vie du dossier, très cadré par la piste d'audit¹, met en lumière l'importance de l'accompagnement du porteur de projet*

Tant du point de vue du bénéficiaire que de celui des différents gestionnaires, deux points peuvent être particulièrement soulignés : l'accès à l'information de base est jugé compliqué ; la phase d'instruction et de recevabilité fait ressortir la nécessité d'une fonction de « conseil » de la part du gestionnaire. Cette fonction est conçue ailleurs (exemple de la Flandre) comme stratégique pour sécuriser la mise en œuvre des projets.

⇒ *L'empilement des couches de contrôle et leur hétérogénéité engendrent confusion et incohérence*

¹ La piste d'audit s'entend comme l'ensemble des étapes qui permettent d'assurer la traçabilité d'un dossier, en mobilisant à chacune d'entre elles différentes pièces ou éléments dits « probants ».

Le FSE est un dispositif à très forte intensité de contrôle (pas moins de sept niveaux possibles pour une opération). La difficulté de disposer d'une vision consolidée sur les contrôles illustre bien la pétrification d'un système où chaque acteur réalise les contrôles dont il est chargé sans que l'information circule suffisamment, et tout en établissant un niveau d'assurances qui lui paraît le prémunir d'une remise en cause par les niveaux supérieurs.

Ainsi le résumé annuel des contrôles établi par la CICC est un outil intéressant mais qui n'est pas utilisé, pas même par ses auteurs, à des fins d'aide au pilotage coordonné du système. La superposition des niveaux et types de contrôles et le risque d'incohérences entre ceux-ci sont des facteurs majeurs de lourdeur et d'insécurité qui suscitent une incompréhension généralisée des acteurs.

Le recours à la sous-traitance qui s'explique par les contraintes des services et les bénéfices attendus, est loin de présenter tous les avantages escomptés. La disponibilité décroissante de l'assistance technique ainsi que des retours d'expérience décevants amènent à des objectifs de réduction de l'externalisation dans la nouvelle période.

⇒ *Les simplifications déjà à l'œuvre demeurent partielles et peuvent être amplifiées*

Il existe, sur le terrain, des pratiques sélectives visant à sécuriser la gestion de dossiers FSE : à l'instar d'autres gestionnaires européens, les gestionnaires français s'appuient sur la mise en place de seuils minimum conditionnant la recevabilité d'un dossier, ou l'exclusion de certaines catégories de dépenses jugées à risque ou difficiles à justifier. Cependant, ces pratiques ne s'inscrivent pas dans une approche nationale et leur diversité peut poser question tant en matière d'égalité de traitement que de lisibilité par les porteurs de projet.

Les options de coûts simplifiés (OCS) occupent quant à elles une place centrale dans la stratégie de simplification de la Commission européenne et, en conséquence, le cadre réglementaire de la programmation 2014-2020 offre de nombreuses possibilités aux autorités de gestion.

L'utilisation des OCS en France a débuté au cours de la programmation 2007-2013 avec la mise en place d'un cadre *ad hoc* sécurisé de forfaitisation des coûts indirects perçu comme une bonne pratique, dont il est toutefois difficile de tirer un bilan précis. Si un barème standard de coût unitaire a été défini pour la garantie jeunes à ce jour, ce champ d'OCS, comme celui des montants forfaitaires, reste largement à défricher, les tentatives d'établir des barèmes standards n'ayant pas réellement abouti jusqu'à présent. Dans l'ensemble, la mise en œuvre des OCS peut être sensiblement développée.

En Europe, les OCS, apparaissent pour les gestionnaires comme l'une des voies les plus prometteuses mais leur mise en œuvre est très inégale. De manière générale, et comme en France, leur déploiement est fragilisé par des difficultés dont la résolution relève en grande partie du niveau communautaire : ainsi de la compatibilité avec la réglementation financière de l'Union et de la compatibilité de la réglementation FSE avec celle des aides d'Etat ou de la compatibilité avec une lecture stricte du principe de bonne gestion financière. Les perspectives d'utilisation plus importantes des OCS sur la programmation 2014-2020 que révèle l'enquête de la Commission (2015) paraissent donc fondées mais doivent être considérées avec prudence

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	3
SOMMAIRE.....	7
INTRODUCTION	13
PARTIE 1 : CADRE GENERAL DE GESTION DU FSE, ANALYSE DE L'ARCHITECTURE, DE LA GOUVERNANCE ET DE L'ANIMATION DU FSE EN FRANCE	15
CHAPITRE 1 : LE SYSTEME FRANÇAIS DE GESTION ET DE CONTROLE DU FSE TEND A ETRE PLUS COMPLEXE QUE CEUX DE SES VOISINS ET A DES COUTS DE GESTION ELEVES	17
1 LE FSE EN FRANCE : UNE ARCHITECTURE PLUS COMPLEXE QU'EN EUROPE, UNE GOUVERNANCE FAIBLE ET UN SYSTEME DISPERSE.....	17
1.1 L'ARCHITECTURE FRANÇAISE DU FSE A CONNU DES EVOLUTIONS IMPORTANTES A L'OCCASION DE LA PROGRAMMATION ACTUELLE	17
1.2 FORCES ET FAIBLESSES DE L'ARCHITECTURE FRANÇAISE DU FSE.....	20
1.3 LA FAÇON DONT LES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE S'ORGANISENT POUR GERER LE FSE EST D'UNE GRANDE DIVERSITE	23
1.4 IL N'EXISTE PAS D'ORGANISATION OPTIMALE EN MATIERE DE GESTION DU FSE MAIS LES ORGANISATIONS DECENTRALISEES APPELLENT PLUSIEURS POINTS DE VIGILANCE	27
2 L'UTILISATION DU FSE EN FRANCE EN 2007-2013 REVELE UNE PREDOMINANCE DE DOSSIERS DE PETITE TAILLE	30
2.1 LA FRANCE SE CARACTERISE, EN MOYENNE, PAR UNE PROFUSION DE DOSSIERS DE PETITE TAILLE.....	30
2.2 CE CONSTAT GAGNE EN NUANCE TOUTEFOIS LORSQUE L'ON CONSIDERE LES AXES DE PROGRAMMATION OU LES CATEGORIES DE GESTIONNAIRES	32
2.3 UN CONSTAT QUE LES COMPARAISONS EUROPEENNES TENDENT A CONFIRMER	33
3 LA FRANCE CONSACRE DES MOYENS IMPORTANTS A LA GESTION DU FSE	34
3.1 LES COUTS DE GESTION ET DE CONTROLE DU FSE EN FRANCE PEUVENT ETRE ESTIMES, A <i>MINIMA</i> , ENTRE 7 % ET 8 % DU COUT TOTAL D'UN DOSSIER, HORS COUTS DE GESTION SUPPORTES PAR LES PORTEURS DE PROJET.....	34
3.2 CE NIVEAU ELEVE S'EXPLIQUE PAR LA LOURDEUR ET LA FRAGMENTATION DES SYSTEMES DE GESTION ET DE CONTROLE	36
CHAPITRE 2 : LE DEROULE DE LA NEGOCIATION 2014-2020, PLUTOT EFFICACE, A ETE SUIVI D'UNE DECLINAISON OPERATIONNELLE PLUS PROBLEMATIQUE	41
1 LA REPARTITION DES ROLES DANS L'ELABORATION DES POSITIONS FRANÇAISES EST D'UNE EFFICACITE INEGALE SELON LES PHASES DU PROCESSUS DE NEGOCIATION.....	41
1.1 LE PROCESSUS D'ELABORATION INITIALE DE LA PROGRAMMATION FSE EST GLOBALEMENT MAITRISE.....	41

1.2 UN CADRE D'ELABORATION ET DE DECLINAISON DE LA REGLEMENTATION EUROPEENNE COMPLEXE ET ECLATE.....	42
2 LA GOUVERNANCE FRANÇAISE DU SYSTEME SOUFFRE DE DEUX DIFFICULTES MAJEURES	44
2.1 LA COORDINATION EST RECENTE DANS SON MODE DE FONCTIONNEMENT ACTUEL ET STRUCTUREE PAR L'AXE INTER FONDS	44
2.2 LE DISPOSITIF DE GOUVERNANCE SE TRADUIT DANS LES FAITS PAR UN APPAREIL DE CONCERTATION ABONDANT ET CHRONOPHAGE MAIS PEU CENTRE SUR LE FSE.....	46
CHAPITRE 3 : LE PILOTAGE DE SON RESEAU PAR LA DGEFP DOIT PROGRESSER SUR LES ENJEUX DE SI, FORMATION ET D'ANIMATION.....	49
1 LA DGEFP A STRUCTURE SON ACTION AUTOUR DE L'OUTIL INFORMATIQUE « MDFSE »	49
1.1 LE CHOIX DE L'OUTIL MDFSE EST UN CHOIX NECESSAIRE ET JUDICIEUX QUI A TOUTEFOIS ETE INSUFFISAMMENT SOUTENU ET ETAYE.....	49
1.2 « MA LIGNE FSE » EST UN PROLONGEMENT UTILE MAIS INCOMPLET DE MDFSE.....	51
2 L'ANIMATION ET LA PROFESSIONNALISATION DU RESEAU DES AGD ET DES OI SOUFFRE DE DIFFICULTES	52
2.1 LES MODALITES D'ANIMATION DEPLOYEES PAR LA SDFSE	52
2.2 LA FORMATION CONTINUE DES GESTIONNAIRES EST UN ENJEU PRIMORDIAL MAIS, MALGRE LES EFFORTS REALISES, LES FORMATIONS DEMEURENT RARES.....	53
2.3 L'ENJEU DE LA FORMATION EST D'AUTANT PLUS CRUCIAL QUE LA DGEFP DOIT FAIRE FACE A UNE SITUATION RH DELICATE	55
2.4 LES MODALITES DE COMMUNICATION ACTUELLES SONT CENTREES SUR LES FIE, VECTEURS DE DIFFUSION DES QUESTIONS REPONSES.....	55
2.5 LES REUNIONS AVEC LES RESEAUX POURRAIENT ETRE PLUS PARTICIPATIVES	56
CHAPITRE 4 : LE PILOTAGE COMPARTIMENTE DES AUTORITES DE CERTIFICATION ET D'AUDIT NE PERMET PAS UN DIALOGUE VERITABLEMENT PRODUCTIF AVEC LES AUTORITES DE GESTION.....	59
1 LES SERVICES DE CERTIFICATION, DONT LE ROLE EST SALUE PAR LES GESTIONNAIRES, BENEFICIENT D'UNE ANIMATION DE LA DGFIP COMPLIQUEE PAR UN RELATIF ISOLEMENT INSTITUTIONNEL	59
1.1 L'INTERVENTION DE L'AUTORITE DE CERTIFICATION EST LE PLUS SOUVENT APPRECIEE PAR LES SERVICES GESTIONNAIRES	59
1.2 L'ANIMATION PAR LA DGFIP EST REELLE MAIS ENCORE PERÇUE COMME INSUFFISANTE PAR LE RESEAU DES UNITES DE CERTIFICATION.....	60
2 LE PILOTAGE DE LA FONCTION AUDIT PAR LA CICC SUSCITE UNE FORTE DEMANDE D'AMELIORATION DE LA PART DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS.....	61
2.1 LA CICC ANIME LA FONCTION D'AUDIT DE MANIERE INSUFFISANTE AUX YEUX DES SERVICES TRAVAILLANT SOUS SON AUTORITE FONCTIONNELLE	61
2.2 LA CICC N'ORGANISE PAS DE RETOUR D'EXPERIENCE VERS L'ENSEMBLE DES SERVICES GESTIONNAIRES, AU-DELA DES CAS D'ESPECE DES AUDITS ET CONTROLES A POSTERIORI.....	62

2.3 LA CONCEPTION DE SON ROLE PAR LA CICC APPARAÎT EN DÉCALAGE AVEC L'IMPACT DE SON ACTION.....	62
3 LA CARENCE DE DIALOGUE ENTRE AUTORITÉS CHARGÉES DU FSE ET DE « RETOUR SUR GESTION » A PARTIR DES AUTORITÉS D'AUDIT ET DE CERTIFICATION EST VIVEMENT RESENTIE	63
3.1 IL EXISTE UNE FORTE ATTENTE DE DIALOGUE ENTRE AUTORITÉS RESPONSABLES DU FSE, AU-DELÀ D'EXEMPLES DE MISE EN ŒUVRE SUR LE TERRAIN.....	63
3.2 LE DIALOGUE DES AUTORITÉS RESPONSABLES DE LA MISE EN ŒUVRE DU FSE AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE EST COMPLIQUÉ PAR LA RIGIDITÉ DES PROCÉDURES DE DROIT COMMUN.....	64
3.3 L'INSATISFACTION DEVANT LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU FSE EST PERCEPTIBLE DANS LES DÉBATS AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE ET AU SEIN DES INSTANCES COMMUNAUTAIRES.....	65
PARTIE 2 : LE PARCOURS À EMBUCHES DU DOSSIER FSE APPELLE UN EFFORT SUBSTANTIEL DE SIMPLIFICATION AU-DELÀ DES ACTIONS DÉJÀ ENGAGÉES.....	67
CHAPITRE 5 : LES TEXTES APPLICABLES AU FSE ET LEUR INTERPRÉTATION SONT COMPLEXES, ÉVOLUTIFS ET RETROACTIFS.....	69
1 LES DIFFÉRENTS SERVICES EN CHARGE DU FSE RENCONTRENT DES DIFFICULTÉS IMPORTANTES POUR CONNAÎTRE ET MAÎTRISER LA NORME APPLICABLE AUX OPÉRATIONS	69
1.1 DE MULTIPLES DIFFICULTÉS AFFECTENT LA DÉTERMINATION DU PÉRIMÈTRE ET DES RECETTES DES OPÉRATIONS AINSI QUE LES MODALITÉS D'ÉCHANTILLONNAGE DES CONTRÔLES	69
1.2 LES RÈGLES APPLICABLES À LA JUSTIFICATION DE L'ÉLIGIBILITÉ DES DÉPENSES ET DES RECETTES ENTRAÎNENT UNE LOURDEUR INCONTESTABLE DE TRAITEMENT DES DOSSIERS.....	71
1.3 LES INCERTITUDES SUR LES OBLIGATIONS DE CONTRÔLE DU RESPECT DU DROIT DE LA CONCURRENCE SONT MAL RESENTIES	73
1.4 LES NOUVELLES EXIGENCES DU CADRE DE PERFORMANCE SONT SOURCE D'INQUIÉTUDE POUR LES PORTEURS DE PROJET ET LES GESTIONNAIRES.....	75
1.5 L'INSECURITE ET LA LOURDEUR DU CADRE APPLICABLE DÉGRADENT LES CONDITIONS DE TRAVAIL DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS	75
2 LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES TIENNENT À DES FACTEURS SYSTÉMIQUES À LA FOIS MULTIPLES ET PUISSANTS.....	77
2.1 UNE PROLIFÉRATION DE TEXTES QUI ACCENTUE LE NIVEAU DES EXIGENCES	77
2.2 LA DÉTERMINATION DES RÈGLES SOUFFRE D'UN RETARD IMPORTANT, EUROPÉEN ET FRANÇAIS, CE QUI COMPLIQUÉ LES DÉBUTS DE PROGRAMMATION	79
2.3 L'ÉVOLUTIVITÉ DES TEXTES ET DE LEUR INTERPRÉTATION PAR LES AUTORITÉS DE GESTION, DE CERTIFICATION ET SURTOUT D'AUDIT EST VECUE COMME LA SOURCE PRINCIPALE D'INSECURITE	80
2.4 L'IMPRÉCISION DE LA NOTION DE « DROIT APPLICABLE » AU SENS DU RÈGLEMENT CADRE DES FESI.....	81
2.5 L'EFFET RETROACTIF DE L'APPLICATION DE LA NORME EST PROBLÉMATIQUE ET CRITIQUE	82

2.6 L'ENGRENAGE DU RENFORCEMENT MUTUEL DES REGLES DE GESTION ET DES EXIGENCES DE CONTROLE	84
CHAPITRE 6 : LE DEROULE DU CYCLE DE VIE DU PROJET JUSQU'AU CSF MET EN LUMIERE LA NECESSITE D'ACCOMPAGNER LE PORTEUR DE PROJET.....	87
1 LE MONTAGE PUIS LE DEPOT DU DOSSIER, L'ECHANGE AVEC LES GESTIONNAIRES.....	87
1.1 LES TROIS VOIES D'ACCES AU FSE.....	87
1.2 LE MONTAGE ET LE DEPOT DU DOSSIER.....	88
1.3 LA THEMATIQUE TRANSVERSALE DE L'ECHANGE AVEC LES GESTIONNAIRES	89
2 LA PHASE D'INSTRUCTION ET DE RECEVABILITE EST PERÇUE COMME OPAQUE.....	90
2.1 DELAIS INHERENTS A CETTE PHASE	90
2.2 LA NECESSITE D'UN PARTAGE DE VUE ENTRE LE PORTEUR ET LE GESTIONNAIRE SUR LES CHOIX OPERES	90
2.3 DES BONNES PRATIQUES EUROPEENNES ? L'EXEMPLE DE LA FLANDRE	91
3 LA PROGRAMMATION ET LE CONVENTIONNEMENT.....	91
3.1 DELAIS INHERENTS A CETTE PHASE	92
3.2 UNE SELECTIVITE RELATIVEMENT FAIBLE	92
4 LA REALISATION DE L'ACTION ET LA PRODUCTION D'ELEMENTS DE BILAN.....	93
4.1 REMARQUES GENERALES	94
4.2 ANALYSE DE LA TYPOLOGIE DES DEPENSES.....	95
CHAPITRE 7 : L'EMPILEMENT DES NIVEAUX DE CONTROLE ENGENDRE ALOURDISSEMENT ET CONFUSION, AINSI QU'UN RISQUE D'INCOHERENCE	97
1 LE FSE EST UN DISPOSITIF A TRES FORTE INTENSITE DE CONTROLES MAIS SUR LESQUELS L'INFORMATION EST DIFFICILE A RECUEILLIR.....	97
1.1 L'INFORMATION SUR LE NOMBRE DE CONTROLES REALISES SUR LES OPERATIONS FSE EST DIFFICILE D'ACCES ET CLOISONNEE ENTRE ACTEURS.....	97
1.2 LE RESUME ANNUEL SUR LES CONTROLES : UN OUTIL QUI N'EST PAS UTILISE A DES FINS D'AIDE AU PILOTAGE COORDONNE DU SYSTEME	98
1.3 CHARGE DE TRAVAIL MOYENNE ET COUT MOYEN DE SOUS-TRAITANCE PAR TYPE DE CONTROLE.....	99
1.4 SYNTHESE DES CARACTERISTIQUES RECUEILLIES SUR LES TYPES DE CONTROLE	100
2 LES CAUSES D'IRREGULARITES CONSTATEES CORROBORENT LES DIFFICULTES LIEES A L'APPLICATION DE LA NORME.....	100
2.1 L'ANALYSE PAR TYPE D'IRREGULARITE RECOUPE LES PRINCIPALES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LES BENEFICIAIRES ET LES SERVICES GESTIONNAIRES	100
2.2 L'ANALYSE PAR CATEGORIE DE SERVICE GESTIONNAIRE RAPPELLE DES FACTEURS DE DIFFICULTE DEJA CONNUS	100

3	LA MULTIPLICITE DES NIVEAUX DE CONTROLE ET LEURS MODALITES D'EXERCICE CONTRIBUENT A LA LOURDEUR ET A L'INSECURITE DES PROCEDURES POUR L'ENSEMBLE DES ACTEURS.....	101
3.1	LA SUPERPOSITION DES NIVEAUX ET TYPES DE CONTROLES ET LES INCOHERENCES ENTRE CEUX-CI SUSCITENT UNE INCOMPREHENSION GENERALISEE	101
3.2	L'APPRECIATION DU DEROULEMENT ET DES RESULTATS SONT RELATIVEMENT DIFFERENCIEES SELON LE TYPE DE CONTROLE.....	102
4	LE RECOURS A LA SOUS-TRAITANCE EST LOIN DE PRESENTER TOUS LES AVANTAGES ESCOMPTEES	105
4.1	L'EXTERNALISATION DES CONTROLES S'EXPLIQUE PAR LES CONTRAINTES DES SERVICES ET LES BENEFICES ATTENDUS.....	105
4.2	LES RETOURS D'EXPERIENCE DES ACTEURS DU FSE SOULIGNENT DES INCONVENIENTS IMPORTANTS LIES AU RECOURS A LA SOUS-TRAITANCE, SURTOUT LORSQUE L'EXTERNALISATION EST TRES LARGE	105
4.3	L'EXTERNALISATION DE CONTROLES A L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT, ENTRE 2010 ET 2014, A ETE UN ECHEC	106
	CHAPITRE 8 : LES SIMPLIFICATIONS DEJA A L'ŒUVRE DEMEURENT PARTIELLES ET PEUVENT ETRE AMPLIFIEES.....	109
1	LES GESTIONNAIRES UTILISENT DIFFERENTS MOYENS POUR SECURISER LES DOSSIERS DE FSE, SANS QUE CES PRATIQUES S'INSCRIVENT DANS UNE APPROCHE GLOBALE.....	110
1.1	LA MISSION A RELEVÉ, SUR LE TERRAIN, DES PRATIQUES SELECTIVES VISANT A SECURISER LA GESTION DE DOSSIERS FSE.....	110
1.2	CES PRATIQUES NE S'INSCRIVENT PAS DANS UNE APPROCHE NATIONALE ET LEUR DIVERSITE PEUT POSER PROBLEME	112
1.3	EN EUROPE : DES PRATIQUES « SELECTIVES » MULTIPLES.....	115
2	LA FRANCE A COMMENCE A SE SAISIR DES OPTIONS DE COUTS SIMPLIFIES, MAIS D'IMPORTANTES MARGES DE PROGRESSION EXISTENT	116
2.1	LE CADRE REGLEMENTAIRE DE LA PROGRAMMATION 2014-2020 ELARGIT CONSIDERABLEMENT LE CADRE DES OPTIONS DE COUT SIMPLIFIE.....	116
2.2	L'UTILISATION DES OCS EN FRANCE A DEBUTE AU COURS DE LA PROGRAMMATION 2007-2013.....	119
2.3	LA FRANCE S'EST IMPARFAITEMENT SAISIE DU CADRE DE LA NOUVELLE PROGRAMMATION.....	121
2.4	EN EUROPE : SI LA MISE EN ŒUVRE DES COUTS SIMPLIFIES EST INEGALE A CE JOUR, CERTAINS PAYS ONT PRIS DE L'AVANCE SUR LA FRANCE	124
2.5	DE MANIERE GENERALE, LE DEPLOIEMENT DES OCS EST FRAGILISE PAR DES DIFFICULTES PROPRES AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE, QUE SEULES LES AUTORITES EUROPEENNES PEUVENT LEVER.....	127
	LETTRE DE MISSION.....	131
	COMPOSITION DU COMITE D'EVALUATION DE LA MISSION.....	143
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	145

1	UNION EUROPEENNE ET AUTRES ETATS MEMBRES	145
2	EN FRANCE.....	146
3	NIVEAU TERRITORIAL.....	150
	SIGLES UTILISES	153

INTRODUCTION

Dans le cadre du chantier de modernisation de l'action publique, le Premier ministre a missionné le 1^{er} juillet 2015 l'IGAS et l'IGF pour conduire une mission d'évaluation centrée sur la simplification de la gestion du fonds social européen (FSE), sous deux angles principaux : la gouvernance et les modalités techniques. Cette mission est un exercice à visée opérationnelle qui ne constitue ni un audit, ni une évaluation classique de politique publique sur la qualité de gestion ou la performance du FSE au regard des politiques sociales. Elle s'effectue alors que la programmation FSE 2014-2020 est déjà engagée et prend place en amont de l'échéance de 2016-2017 qui verra la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne et les propositions de la Commission européenne pour la prochaine programmation de fonds structurels.

La mission assure la maîtrise d'œuvre des travaux sous la maîtrise d'ouvrage du cabinet du ministre chargé du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, avec la DGEFP pour maître d'ouvrage délégué. Conformément à la méthodologie MAP, les travaux de la mission donnent lieu à la consultation d'un « comité d'évaluation »² et se matérialisent à travers deux rapports : le présent rapport intermédiaire, qui traite exclusivement des éléments de diagnostic ; un rapport final de scénarios d'évolutions, prévu pour mai 2016.

Pour ce premier rapport, la mission a centré ses investigations sur la manière dont la France en tant qu'Etat-membre met en œuvre le FSE et pourrait améliorer son organisation ou ses processus. Cette approche n'est pas exclusive d'un examen du cadre normatif européen et des points sur lesquels il pourrait être adapté à l'avenir. Aussi, les travaux de la mission ont été conduits à la fois sous l'angle territorial (services gestionnaires, de certification ou de contrôle), sous l'angle national (administrations centrales, têtes de réseau) et sous l'angle européen (Commission européenne et étude comparée ciblée vers certains Etats-membres). Entretiens bilatéraux, questionnaires, entretiens croisés avec des bénéficiaires, analyse juridique et documentaire, appel à contributions ont constitué les différentes modalités selon lesquelles ces travaux se sont déroulés. La mission peut ainsi rendre compte de la perception des acteurs de terrain, y compris dans ce qui a trait à leurs conditions de travail.

La qualité de l'accueil réservé à la mission par l'ensemble des interlocuteurs et, en particulier, le taux de retour très élevé des questionnaires doivent être compris comme les signes d'une attente convergente et forte d'un profond changement du cadre de travail sur le FSE, dans le sens de la simplification et de la sécurisation.

Le présent rapport intermédiaire fait le constat de la grande complexité avec laquelle le FSE est mis en œuvre en France, sous deux angles structurants :

- D'une part, **la complexité intrinsèque de la gouvernance française du FSE se traduit par un pilotage insuffisant du système de gestion et de contrôle (première partie) ;**
- D'autre part, **le parcours à embûches du dossier FSE appelle un effort substantiel de simplification au-delà des efforts déjà engagés (seconde partie).**

² Composition rappelée en annexe.

PARTIE 1
CADRE GENERAL DE GESTION DU FSE,
ANALYSE DE L'ARCHITECTURE, DE LA
GOUVERNANCE ET DE L'ANIMATION
DU FSE EN FRANCE

CHAPITRE 1 : LE SYSTEME FRANÇAIS DE GESTION ET DE CONTROLE DU FSE TEND A ETRE PLUS COMPLEXE QUE CEUX DE SES VOISINS ET A DES COUTS DE GESTION ELEVES

Ce premier chapitre, à vocation introductive, entend répondre à trois grandes questions :

- En matière d'architecture et de gouvernance : comment la France s'organise-t-elle pour gérer le FSE et comment se situe-t-elle par rapport aux organisations retenues par d'autres Etats-membres en Europe ?
- En matière de gestion : comment la France emploie-t-elle le FSE dont elle est bénéficiaire ?
- En matière de moyens dédiés : combien la France affecte-t-elle de ressources, humaines et/ou financières, à la gestion du FSE ?

Les analyses menées par la mission montrent que la gouvernance du FSE en France est faible en termes de coordination et se caractérise par un éparpillement fort des acteurs. Ces faiblesses de gouvernance se doublent d'un éparpillement des dossiers : il en résulte un nombre important de dossiers de petite taille. Enfin, l'ensemble de ces éléments aboutit à des coûts de gestion sensiblement élevés.

1 LE FSE EN FRANCE : UNE ARCHITECTURE PLUS COMPLEXE QU'EN EUROPE, UNE GOUVERNANCE FAIBLE ET UN SYSTEME DISPERSÉ

La France est un bénéficiaire important du FSE, et ce depuis plusieurs programmations : elle bénéficiait par exemple d'une enveloppe de près de 5.5MM€ sur la programmation 2007-2013 ; cette enveloppe est de plus de 6MM€ pour la programmation actuelle (hors cofinancements nationaux dans les deux cas).

Afin de déployer ces fonds en complément de ses politiques publiques, selon le principe d'additionnalité, la France met en place une architecture de gestion qui a connu, au cours des dernières années, des évolutions notables mais se caractérise par la permanence de certaines difficultés. Le tableau proposé en annexe rappelle pour mémoire le découpage en axes des PON 2007-2013 et 2014-2020.

1.1 L'architecture française du FSE a connu des évolutions importantes à l'occasion de la programmation actuelle

1.1.1 Les modalités de gestion ont considérablement évolué dans le cadre de programmation 2014-2020

Au cours de la programmation précédente (2007-2013), l'engagement de l'enveloppe FSE se faisait dans le cadre d'un programme opérationnel national unique en métropole, géré de la façon suivante :

- Autorité de gestion nationale : DGEFP,

- Autorités de gestion déléguées : DRTEFP puis DIRECCTE³.
- Organismes intermédiaires (sub-délégués via une convention *ad hoc*, dite « convention de subvention globale ») : collectivités territoriales (conseils régionaux et généraux) ; PLIE ; ...

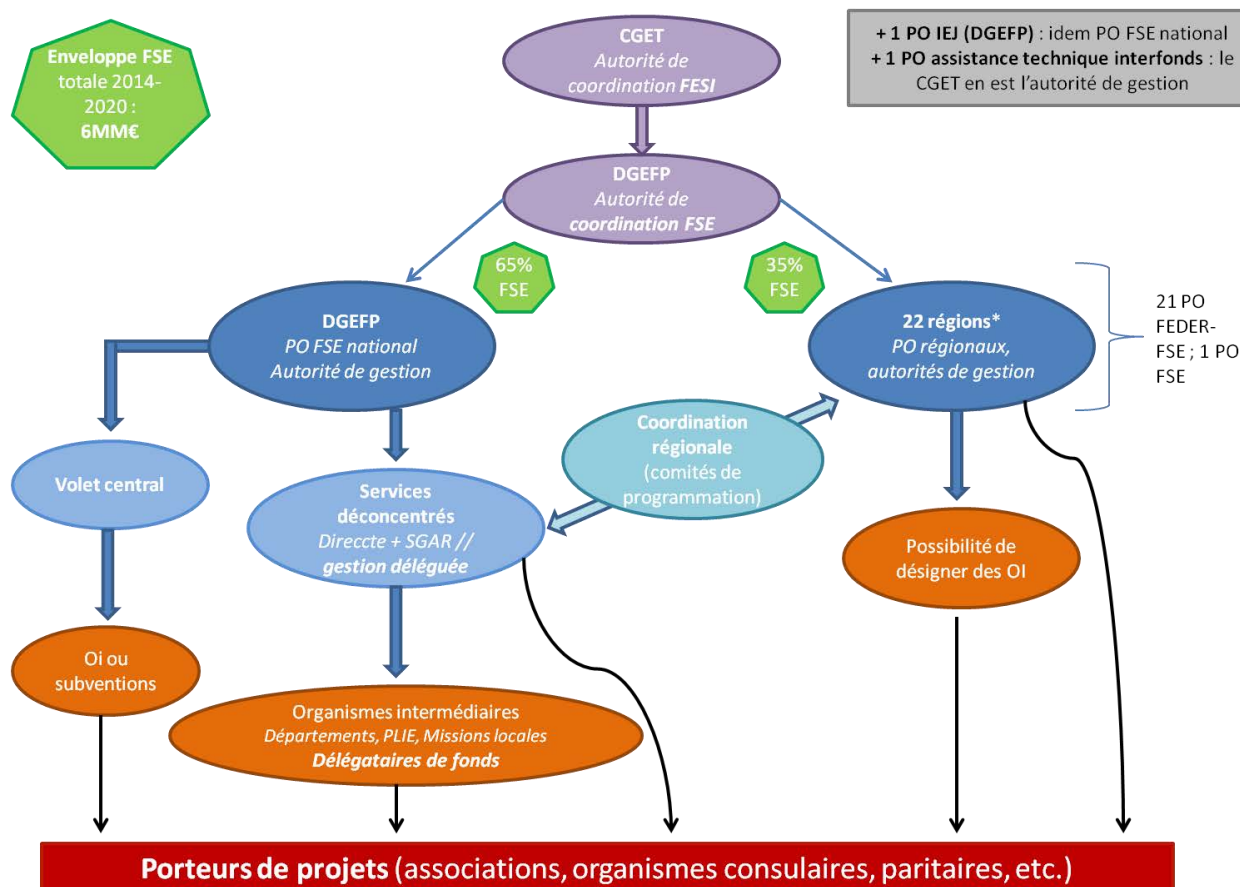
Deux facteurs principaux ont conduit à une évolution de la gouvernance du « système FSE » en vue de la programmation 2014-2020 :

- D'une part, et à titre principal, le choix d'une territorialisation accrue d'une partie du FSE :
 - la gestion du FSE est confiée pour 65 % à l'Etat et pour 35 % aux régions, dans le cadre défini par l'article 78 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014. Cette architecture de gestion est assise sur une nouvelle répartition des compétences entre les collectivités publiques, l'Etat conservant la gestion de la partie du FSE qui est dédiée à l'emploi et à l'inclusion sociale ;
 - la France se caractérise désormais par un système de gouvernance multiple puisque la DGEFP reste autorité de gestion d'un programme national métropolitain, qui fait ensuite l'objet d'une déconcentration au niveau des DIRECCTE tandis que chaque région détermine en tant qu'autorité de gestion son programme opérationnel régional, dans l'immense majorité des cas conjoint FSE-FEDER,
 - pour leur part, les conseils départementaux et les PLIE peuvent demeurer organismes intermédiaires via la passation d'une convention de subvention globale avec les DIRECCTE. L'Etat consacre la moitié des crédits du PO national à l'inclusion et subdélègue en partie leur mise œuvre aux départements (soit 32,5 % de l'ensemble du FSE), en application du protocole d'accord Etat-ADF du 1^{er} avril 2014, ainsi qu'aux PLIE.
- d'autre part, la DGEFP gère directement une partie de l'enveloppe nationale et a conventionné sur ce volet central 4 OI qui sont des opérateurs de grande envergure (FPSPP, Pôle Emploi, France Active, AVISE).

³ Pour la suite du présent rapport, la mention « DIRECCTE » recouvre par extension l'ensemble du réseau des services déconcentrés du ministère en charge du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Lorsque les occurrences concernent spécifiquement les DIRECCTE, elles sont alors directement mentionnées.

Il résulte de ces évolutions l'architecture suivante :

Schéma 1 : Schéma de la gestion 2014-2020 du FSE en France métropolitaine



Source : Mission – schéma valant au 31 décembre 2015 – il existe depuis le 1^{er} janvier 2016 17 régions en France métropolitaine mais les PO antérieurs ont été maintenus.

1.1.2 La répartition des autres fonctions est en revanche restée globalement stable

Conformément au cadre posé par le règlement cadre portant dispositions communes (RPDC) 1303-2013 du 17 décembre 2013, il revient à chaque gestionnaire de programme de désigner à la Commission européenne un triptyque « autorité de gestion ; autorité de certification ; autorité d'audit ». Ainsi, pour la programmation 2014-2020, la France a désigné par le décret n° 2016-126 du 8 février 2016 relatif à la mise en œuvre des programmes cofinancés par les FESI :

- le CGET comme autorité de coordination interfonds structurels et autorité de gestion du programme Europ'Act (assistance technique – abondé tant par les fonds du FSE que ceux du FEDER) ; le CGET (créé en 2014) reprend notamment les fonctions précédemment assumées par la DATAR, avec une adaptation au nouveau contexte institutionnel, tout en tenant compte des « prérogatives européennes » du SGAE
- la DGEFP comme autorité de coordination FSE et autorité de gestion du PON FSE;
- la DGFIP comme autorité de certification pour toutes les autorités de gestion (sauf l'Alsace) ;

- la CICC comme autorité nationale d'audit.

1.2 Forces et faiblesses de l'architecture française du FSE

Ainsi que le démontrent des comparaisons internationales (cf. ci-après et annexe), les évolutions récentes ne placent pas la France dans une situation totalement atypique en Europe. Il n'existe pas d'élément qui permettrait de les invalider *a priori* comme étant handicapantes. En revanche, elles doivent conduire à une vigilance renforcée à certains égards, et se cumulent avec des faiblesses plus traditionnelles de la gouvernance française du FSE.

1.2.1 Des faiblesses traditionnelles, qui persistent malgré une amélioration récente

1.2.1.1 Au niveau de l'Etat central, un pilotage éclaté

La France, comme vient de l'illustrer le décret précité du 8 février 2016, fait le choix d'un pilotage central éclaté entre différentes administrations centrales ou entités interministérielles, avec un point de passage obligé dans les relations avec les autorités européennes qui est le SGAE, une autorité de coordination interfonds qui est le CGET, une autorité de coordination par fonds, une autorité de gestion du FSE national distincte de l'autorité de certification et, enfin, un rôle spécifique de la DGOM pour les programmes ultra-marins⁴.

Cette conception éclatée crée, en soi, un premier besoin de coordination interministérielle propre à l'échelon central de l'Etat dont la mise en œuvre peut produire des effets sur la façon dont tout l'aval du système de gestion fonctionne.

1.2.1.2 Malgré un effort réel, un nombre toujours élevé d'organismes intermédiaires dont la taille critique interroge

Avant même les évolutions engagées au titre de la programmation 2014-2020, la gouvernance française du FSE se caractérisait par un réel éparpillement des acteurs, régulièrement critiqué par la Cour des comptes par exemple, qui dénonçant entre autres la multiplication d'organismes intermédiaires, estimait que « cette dispersion de la gestion est une spécificité française en Europe »⁵ et constitue une source supplémentaire de difficultés. La Cour des comptes recommandait ainsi de diminuer le nombre d'organismes intermédiaires, afin de clarifier la gouvernance du FSE et de permettre aux organismes gestionnaires d'atteindre une taille critique, ce que le ministère de l'emploi a commencé à faire : alors que le PO FSE 2007-2013 comptait 350 OI en début de programmation, le PON FSE compte à ce stade 121 OI, dont 4 pour le volet central et 117 pour le volet déconcentré (79 départements, 23 OI pivot et 19 autres OI « simples »).

⁴ La DGOM joue ainsi un important rôle de coordination en appui des autorités de coordination nationale par ailleurs désignées. Ce rôle se traduit par exemple par un effort de formation des agents en charge des fonds structurels dans les territoires ultra-marins (ex : séminaire de juin 2015 tenu en Guadeloupe). Les programmes ultra-marins, par ailleurs, sont bâtis sur des architectures sensiblement différentes des programmes opérationnels du territoire métropolitain puisque reposant sur une approche territoriale plus intégrée.

⁵ Cour des comptes, rapport public annuel 2015, « Fonds structurels européens : améliorer, simplifier, évaluer », 2015, p11.

Le constat établi par la Cour des comptes est renforcé par une analyse de la taille des enveloppes de FSE confiées aux organismes intermédiaires. Pour les organismes intermédiaires territoriaux (collectivités et PLIE) du PON FSE 2014-2020, la taille moyenne de subvention globale⁶ s'établit sur la période à 10.3M€ (subventions globales portant sur les axes 3 relatif à l'« inclusion sociale » et 4 relatif à l'assistance technique). En moyenne sur les 7 années pleines de programmation (cette durée permet de neutraliser l'effet « montée en puissance » qui conduit à programmer des montants plus faibles en début qu'en fin de programmation, le montant moyen annuel d'une subvention est de 1.5M€ environ. Ces moyennes dissimulent toutefois des écarts importants. Ainsi :

- Les montants totaux de subvention globale aux OI varient de 1.6M€ environ à 42.2M€. 14 subventions globales sur 93 examinées sont supérieures à 15M€ ; 19 sont comprises entre 10 et 15M€,
- En moyenne annuelle, les montants prévus de subvention globale se distribuent d'un peu moins de 230K€ à un peu plus de 6M€ annuels. En moyenne annuelle, 3 subventions sont supérieures à 5M€, 13 d'un montant compris entre 2 et 5M€, et enfin 38 entre 1 et 2M€.

Au regard des ressources administratives nécessaires à la mise en œuvre du FSE dans de bonnes conditions, on peut s'interroger sur le bien-fondé de maintenir des subventions globales de taille faible : n'atteignant pas de taille critique suffisante, les OI en question se mettent en difficulté eux-mêmes, mais fragilisent plus largement l'ensemble du PO dont ils relèvent. A titre d'exemple, en faisant l'hypothèse prudente⁷ que les plus petits OI sont dotés *a minima* d'un ETP (estimé à 50K€, en cohérence avec les calculs de la mission relatifs aux frais de gestion présentés *infra*), une quarantaine d'OI présentent des frais de gestion d'au moins 5 %, dont 16 d'au moins 7 %.

1.2.1.3 Un éparpillement des organismes intermédiaires qui rend d'une grande complexité la supervision confiée aux autorités de gestion déléguées

De plus, cet éparpillement des organismes intermédiaires rend particulièrement complexe la tâche de supervision qui doit être assumée par les DIRECCTE en tant qu'autorités de gestion déléguées.

Les contours de ce rôle apparaissent relativement peu définis : la récente modification de la gouvernance, qui a conduit les conseils régionaux à assumer directement l'autorité de gestion, revient à réaffirmer la fonction de supervision des DIRECCTE sur leur réseau d'OI (conseils départementaux et PLIE notamment), simultanément à une réduction du champ de celle-ci puisque les conseils régionaux en sont donc désormais exclus. Au-delà de la conclusion de conventions de subventions globales⁸, les DIRECCTE sont conduites à superviser de plus près leurs OI.

⁶ Calculée par la mission d'après les données transmises par la DGEFP et portant sur 93 des 121 OI déconcentrés du PON (certaines données ont été écartées du périmètre de calcul car elles présentaient des incohérences manifestes).

⁷ Cf. annexe *ad hoc* : la moyenne des effectifs des OI est autour de 3.5 ETP.

⁸ Ainsi, l'article 5 des conventions de subvention globale (2014-2020) prévoit que « les missions déléguées par la DIRECCTE à l'OI « s'exercent pour le compte et sous le contrôle de l'autorité de gestion déléguée et dans le cadre général mis en place pour la gestion du programme opérationnel, en particulier pour ce qui concerne la certification par l'autorité de certification des dépenses déclarées à la Commission européenne »

Or, les modalités selon lesquelles les DIRECCTE doivent jouer ce rôle ont pu occasionner des difficultés. Ainsi, la convention-type pour la programmation 2014-2020 prévoit que « l'autorité de gestion déléguée est saisie, pour avis, des dossiers présentés en comité de programmation de l'organisme intermédiaire. A cette fin, la liste des dossiers examinés en comité lui est transmise au moins 7 jours avant la date du comité. L'avis émis par l'autorité de gestion déléguée est inscrit au procès-verbal du comité de programmation. Elle participe à sa demande aux séances dudit comité. La liste des dossiers programmés par l'organisme intermédiaire est transmise à l'autorité de gestion déléguée pour information du comité de programmation de celle-ci ».

L'instauration de cet avis préalable est révélatrice d'une difficulté à trouver le bon positionnement pour l'entité en charge de la supervision :

- en termes stratégiques, cette nouvelle procédure a suscité des interrogations chez les DIRECCTE quant à ce qui était attendu d'elles et de vives oppositions chez nombre d'OI qui considèrent cet avis comme une tutelle déguisée (même si certains OI considèrent cet avis comme une voie de sécurisation),
- en termes opérationnels, les modalités de mise en œuvre de la procédure laissent à désirer : au-delà d'une information certainement insatisfaisante du réseau des services déconcentrés sur les attendus de la démarche, son cadre était trop peu précis (avis conforme ? avis factuel sur les conditions d'éligibilité ou en opportunité ? etc.) et les délais prévus ne permettaient certainement pas aux AGD de travailler dans des conditions sereines.

Au final, après des échanges avec son réseau, la DGEFP est en train de faire évoluer la procédure instituée et de la préciser. Si ces évolutions sont bienvenues, il aurait certainement été préférable qu'elle soit mieux conçue et concertée en amont, car elle a pu susciter une certaine inquiétude tant chez les AGD que chez les OI, voire des crispations. Au-delà du cas d'espèce, cette situation est révélatrice d'une difficulté à trouver, pour chacun, le positionnement adéquat en vue d'une gestion efficiente du FSE.

1.2.2 Une multiplication du nombre d'autorités de gestion et de PO pour la programmation 2014-2020 qui renforce la nécessité d'une coordination efficace

Ainsi que le démontrent les comparaisons internationales, le choix de décentraliser une partie de la gestion du FSE n'est pas une singularité française : il est historiquement le mode de gestion retenu dans plusieurs pays ; d'autres, comme la Pologne, ont fait ce choix au même moment que la France.

La France est, néanmoins, l'Etat membre qui compte le plus de PO en Europe (33). Comparativement à la période 2007-2013, cela induit une rigidification du pilotage de l'enveloppe FSE, dans la mesure où les transferts de PO à PO ne sont possibles qu'au travers d'une procédure lourde conduisant à faire valider ces modifications par la Commission (à l'inverse, au cours de la programmation 2007-2013, la DGEFP, au travers d'une programmation dynamique, a pu gérer le niveau de consommation d'un territoire à l'autre et réaffecter des sommes qui risquaient de n'être pas consommées). Cette question de la rigidité de la structure de programmation n'est toutefois pas un argument suffisant à lui seul pour opter pour tel ou tel modèle.

Le constat d'un nombre très élevé de PO en France à ce jour doit être nuancé car il apparaît pour partie transitoire : la fusion des régions n'a pas entraîné la fusion des différents PO correspondant dès la programmation 2014-2020 : les conseils régionaux estimant qu'une telle démarche de fusion serait certainement trop lourde à conduire dans l'immédiat, ils ont choisi de maintenir le périmètre actuel des PO et, par conséquent, de faire coexister plusieurs PO dans le cadre des régions fusionnées. Mais cette abondance de PO devrait être moindre à horizon 2021, lorsque la programmation 2014-2020 s'achèvera. Il resterait toutefois à cette date *a priori* plus élevé que la moyenne européenne, à cadre européen inchangé.

Indépendamment du nombre d'AG et de PO, le choix de décentraliser une partie du FSE emporte des interrogations à plusieurs égards :

- la nécessité d'adapter la gouvernance générale, en mettant d'autant plus l'accent sur la coordination, y compris à l'échelon central,
- des modalités claires de définition de la règle (règles d'éligibilité ; mesures de simplification, sur un même territoire et *a fortiori* entre différents territoires). S'il ne s'agit pas nécessairement de plaider pour la détermination d'une norme absolument unique sur l'ensemble du territoire, il est *a minima* nécessaire qu'une réflexion ait lieu à ce sujet,
- une réflexion préalable sur les différents champs de partage de compétence opérationnels pour éviter tout chevauchement : la multiplicité des autorités de gestion intervenant sur un même territoire peut susciter à la fois un flou quant au champ d'intervention de chacun, mais également une opacité pour le porteur de projet quant au guichet auquel il doit s'adresser. Si le premier risque semble relativement limité⁹, le risque de confusion pour un porteur de projet ne peut être quant à lui totalement écarté et est souligné dans de nombreuses réponses aux questionnaires envoyés par la mission (même si des règles de réaffectation des dossiers ont été établies entre les DIRECCTE et les conseils régionaux, consolidées par la coprésidence Etat-région des comités de programmation le plus souvent),
- la prise en compte de l'impact de cette nouvelle architecture sur les outils opérationnels tels que les SI.

Il n'existe pas de réponse prédéterminée à ces questions nouvellement posées pour la programmation 2014-2020. La mission fait toutefois le constat qu'elles ont été insuffisamment anticipées lors de la préparation de la programmation.

1.3 La façon dont les Etats membres de l'Union européenne s'organisent pour gérer le FSE est d'une grande diversité

1.3.1 Une grande diversité d'organisation pour des raisons qui tiennent tant à l'histoire administrative qu'à l'importance relative du FSE dans chaque Etat-membre

L'organisation de chaque Etat-membre, étroitement dépendante de son modèle administratif propre, présente des spécificités : il en ressort des modalités d'organisation en matière de FSE d'une grande diversité.

⁹ Des accords ont été conclus entre préfets de région et conseils régionaux pour définir des lignes de partage entre leurs programmes respectifs. On ne peut toutefois exclure des chevauchements sur des problématiques telles que la création d'entreprises par exemple

La programmation 2014-2020 du FSE se traduit par la coexistence, en Europe, de 187 PO pour 28 Etats-membres (soit entre 6 et 7 PO en moyenne par Etat-membre), qui bénéficient de montants sensiblement différents (de 20M€ pour le Luxembourg à plus de 13MM€ pour la Pologne – cf. tableau en annexe). La France compte 33 PO, l'Italie 29, l'Espagne 23, la Pologne, la Grèce et l'Allemagne 17, le Portugal 10, ... Le tableau présenté en annexe propose une synthèse des principales caractéristiques des 187 PO mobilisant actuellement du FSE.

De manière générale, on peut souligner :

- une diversité dans la construction des programmes : si la majorité des PO sont conjoints FSE-FEDER, comme c'est le cas des PO régionaux français, un nombre toutefois conséquent d'entre eux repose néanmoins sur le FSE seul (Allemagne, nombreux PO italiens et espagnols).
- une diversité en matière de périmètre géographique des PO : un nombre conséquent de pays n'ont recours qu'à un ou plusieurs PO de dimension nationale (bien que les informations disponibles ne permettent pas de vérifier une éventuelle déclinaison territoriale de ces PO nationaux, comme c'est le cas pour le PON FSE en France par exemple), mais il s'agit généralement de pays dont la taille est modeste ou moyenne. Une dizaine de pays, dont les plus importants (France, Pologne, Italie, Allemagne, Espagne, Grèce, etc.) « panachent » PO nationaux et territoriaux. Le choix d'une territorialisation totale (i.e. : pas de PO à dimension nationale) n'est retenu que par la Belgique et le Royaume-Uni.
- une diversité dans la façon dont les différentes fonctions sont attribuées : certaines autorités de gestion, nationales comme territoriales, choisissent d'internaliser les trois fonctions (gestion-certification-audit), charge à elles ensuite d'assurer une séparation fonctionnelle, notamment pour l'autorité de d'audit. (*Länder* allemands ou *regioni* italiennes qui logent ces trois fonctions dans des ministères ou directions de ministères à leur échelon ; l'agence danoise (*Erhvervsstyrelsen*, etc.). Autre modalité, les fonctions d'autorités de gestion et de certification peuvent être assumées par la même entité, mais l'autorité d'audit confiée à une entité différente (PO belges, portugais, luxembourgeois, PO national finlandais, du Luxembourg, PO régionaux polonais au niveau des *voivodi*, PO anglais...). Enfin, dans certains Etats dont la France (à l'exception de l'Alsace), les trois fonctions sont assumées par trois entités différentes pour un PO donné. C'est également le cas de la Bulgarie, de la Hongrie ou encore du Portugal.

La diversité constatée peut certainement s'expliquer par l'histoire administrative des Etats-membres, de même que par l'importance relative que représente pour eux le FSE.

- ainsi, la distinction nette, en Allemagne, entre les modalités de gestion des PO nationaux et des PO des *Länder* et surtout l'absence de liens entre eux (au travers par exemple d'une autorité de certification ou d'audit commune) reflète directement l'organisation fédérale de la République allemande. De même, le modèle espagnol, qui mêle intimement niveau national et *comunidades autonomas* paraît d'une singulière complexité : il existe en effet une unité de gestion du FSE au sein du ministère de l'emploi (UGFSE), d'ailleurs formellement désignée autorité de gestion pour les différents PO, mais la mise en œuvre de ces derniers relève toutefois des *comunidades autonomas*, pourtant distinctes juridiquement ; le système espagnol pourrait s'apparenter au modèle français 2007-2013¹⁰ (avec des échelons territoriaux OI du niveau national) si les PO ne précisaient que la fonction d'audit est assumée, au moins pour partie, au niveau de ces territoires.
- l'importance du FSE, notamment pour les Etats-membres récents, a pu conduire à des modalités d'organisation spécifiques dans ces pays. Par exemple, certains Etats optent

¹⁰ Voir analyse proposée en annexe des mesures de simplification envisagée par le ministère espagnol en charge de l'emploi pour la programmation 2014-2020.

pour des PO uniques et multifonds (pays baltes, Slovénie)¹¹. Cette option, possible pour des pays de taille relativement modeste, répond à une volonté de simplification (Estonie ; Lettonie). La tendance forte des Etats-membres les plus récents à conserver des PO nationaux / centralisés peut s'expliquer par la prégnance de l'enjeu de construction des capacités administrative (*capacity building*), qui requiert une approche nationale plus que territoriale. Ces PO sont souvent dédiés au renforcement de la fonction publique, par exemple.

1.3.2 Deux schémas-types peuvent toutefois être distingués, en fonction de leur degré de décentralisation

1.3.2.1 Deux schémas-types d'organisation coexistent

Malgré les différences soulignées, il ressort de l'analyse qui précède que les modalités d'organisation retenues par les Etats-membres relèvent de deux grands schémas :

- Un modèle totalement ou fortement centralisé en matière d'organisation, qui ne présume pas d'une éventuelle déconcentration ou d'un lien avec le niveau local pour la mise en œuvre¹².
- Un modèle à dominante décentralisée¹³, dont l'intensité peut toutefois varier.

Dans les deux schémas se pose la question des organismes intermédiaires. On peut en liminaire signaler qu'à la connaissance de la mission, la profusion d'OI en France – et ce malgré la réduction volontariste opérée ces dernières années – reste exceptionnelle. Par exemple, l'Angleterre, qui dispose pour 2014-2020 d'une enveloppe de FSE de 3.15MM€, s'appuie au sens strict sur un seul organisme intermédiaire (*Greater London*), et au sens large sur trois autres structures : les « *Co-financing organizations* » (CFOs). Ces CFOs sont : la *skills funding agency*, dotée de 1.7MM£ ; le *department of work and pensions*, doté de 600M de livres au titre des politiques d'*employment and welfare to work*, et le *NOMS*, dédié à l'accompagnement des prisonniers et sortants de prison et doté de 150M£). De même, l'agence danoise (l'enveloppe FSE danoise est de 206M€), autorité de gestion unique, s'appuie sur six organismes intermédiaires régionaux. Les échanges que la mission a développés avec ses interlocuteurs soulignent que la multiplicité d'échelons et/ou organismes intermédiaires est vue comme un facteur de complexité, raison pour laquelle les autorités de gestion s'engagent soit dans une maîtrise de leur nombre, soit dans leur réduction. La situation espagnole paraît à cet égard proche de celle de la France.

1.3.2.2 Ces modèles organisationnels n'épuisent pas la question des modalités de gestion administrative

L'agencement institutionnel de chacun des Etats-membres ne surdétermine pas totalement la question des modalités de gestion du FSE : ainsi, la formule de l'agence est mise en œuvre, sous des formes diverses, par plusieurs Etats dont les institutions sont pourtant sensiblement différentes. Il n'est en revanche pas possible de dégager un modèle « unique » d'agence, dans la mesure où les périmètres, les attributions et les moyens de chacune d'entre elles semblent différer.

¹¹ Voir par exemple l'étude publiée par KPMG (Central and eastern Europe), *EU funds in central and eastern Europe, Progress report 2007-2013*, 2014, 56p.

¹² Pays Baltes, Suède, Pays-Bas, Hongrie, Bulgarie, République Tchèque, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, Irlande, Luxembourg, Croatie, Roumanie, Slovénie, Slovaquie, Malte.

¹³ Seuls le Royaume-Uni et la Belgique faisant le choix d'une décentralisation totale.

Parmi les pays ayant créé des agences, on trouve notamment la Belgique, le Danemark, la Lituanie, le Portugal ou encore la Suède. Plusieurs de ces schémas d'agence sont présentés en annexe.

Des entretiens qu'elle a pu avoir soit avec des représentants de ces agences, soit avec les responsables des bureaux géographiques de la Commission en charge des pays concernés, la mission retient que le modèle d'agence présente notamment les avantages suivants :

- Une autonomie dans la gestion quotidienne du FSE : le fait de confier tout ou partie de la gestion du FSE à une agence lui permet non seulement d'être très identifiée par l'ensemble des parties prenantes, mais également de disposer d'une marge de manœuvre qui paraît plus importante que dans le cas de départements ministériels. Cette autonomie se traduit, concrètement, par une moindre pression sur les effectifs et la possibilité de recruter plus aisément. Par ailleurs, le nombre relativement important de collaborateurs de certaines d'entre elles peut être relativisé dans la mesure où ces agences concentrent une grande partie des ressources consacrées à la mise en œuvre du FSE. Enfin, ce modèle semble également être de nature à mieux entretenir des compétences spécialisées, par la constitution de pôles d'expertise plus solides que dans d'autres modèles où ces compétences sont dispersées au sein d'entités plus ou moins nombreuses.
- La possibilité de simplifier la question des cofinancements : plusieurs agences (dont la Flandre, par exemple) bénéficient de lignes de cofinancements *ad hoc*, ce qui permet de limiter la charge qui pèse sur le porteur de projet lorsqu'il lui importe de boucler un plan de financement¹⁴. En raison de l'autonomie statutaire de ces agences, ces lignes budgétaires sont en règle générale sanctuarisées et d'utilisation *a priori* plus souple¹⁵.
- Des relations *a priori* plus fluides, mieux intégrées, entre les différentes autorités en charge du FSE : soit qu'elles soient toutes réunies au sein de l'agence ; soit que l'agence soit dans une position institutionnelle plus forte. Cette problématique de la fluidité des relations entre les différentes autorités reste toutefois prégnante.

1.3.2.3 La question de la fluidité des relations entre autorités se pose de façon systématique

La nature, la fréquence et la fluidité des relations qu'entretiennent les différentes autorités constituent une problématique partagée par l'ensemble des autorités de gestion. C'est tout particulièrement vrai de la relation avec l'autorité d'audit.

Lors des réunions du groupe européen d'experts à haut niveau, Louis Vervloet, directeur de l'agence flamande de gestion du FSE et membre de ce groupe, proposait la création d'un « comité d'audit » au niveau des autorités de chaque PO, réunissant à la fois des représentants des institutions européennes (bureaux géographiques et auditeurs), les représentants des autorités (gestion, certification et audit) directement en charge du PO et les éventuels prestataires externes.

¹⁴ Les règles de cofinancement peuvent différer, et ne porter par exemple que sur une partie du complément de financement nécessaire, le delta restant du ressort du porteur de projet (autofinancement) ou de ses partenaires (cofinancements privés). Le directeur de l'agence flamande de FSE qualifiait cette approche de « *one-stop shop* ».

¹⁵ L'agence flamande de gestion du FSE s'appuyait par exemple sur un comité de suivi prenant ses décisions par consensus et réunissant, sous la présidence du directeur de l'agence, les partenaires sociaux, les administrations compétentes, le secteur associatif, les représentants des collectivités, etc.

Cette proposition souligne le besoin, exprimé par l'ensemble des interlocuteurs représentant d'autres Etats-membres rencontrés par la mission, de pouvoir disposer d'une doctrine partagée entre les différentes autorités. A cet égard, la situation de la France décrite ci-après¹⁶, si elle ne fait pas exception, semble se caractériser par un besoin particulièrement fort de coordination et d'échange, ainsi que cela est analysé par ailleurs.

1.4 Il n'existe pas d'organisation optimale en matière de gestion du FSE mais les organisations décentralisées appellent plusieurs points de vigilance

Le croisement entre la diversité des modèles mis en œuvre par les Etats européens et leur « efficacité », appréciée à l'aune de leur capacité à respecter le taux d'erreur de 2 % toléré par la Commission tend à démontrer qu'il n'existe de pas de bon ou de mauvais modèle *a priori*.

Cette idée est par ailleurs renforcée par le constat que les différents Etats-membres font varier leurs organisations dans des sens qui peuvent être très différents : par exemple, si la France et la Pologne ont récemment décidé de décentraliser une partie de leurs enveloppes de FSE, la Suède avait fait un choix inverse à l'issue d'une programmation 2000-2006 compliquée (2 PO seulement pour la période actuelle), de même que les pays baltes ou la Hongrie ont récemment pris des décisions consistant à recentraliser / massifier au niveau central la gestion des programmes. Ainsi, la France n'est pas seule à avoir mis en œuvre une décentralisation partielle de son FSE. Elle n'en est pas moins le pays qui, aujourd'hui, comporte le nombre de PO le plus élevé en Europe.

Toutefois, si chacun des modèles présente des forces et des faiblesses, les organisations décentralisées ou semi-décentralisées appellent une vigilance particulière à plusieurs égards.

1.4.1 L'analyse du dépassement du seuil de 2 % démontre que peu nombreux sont les Etats-membres qui parviennent à le respecter systématiquement

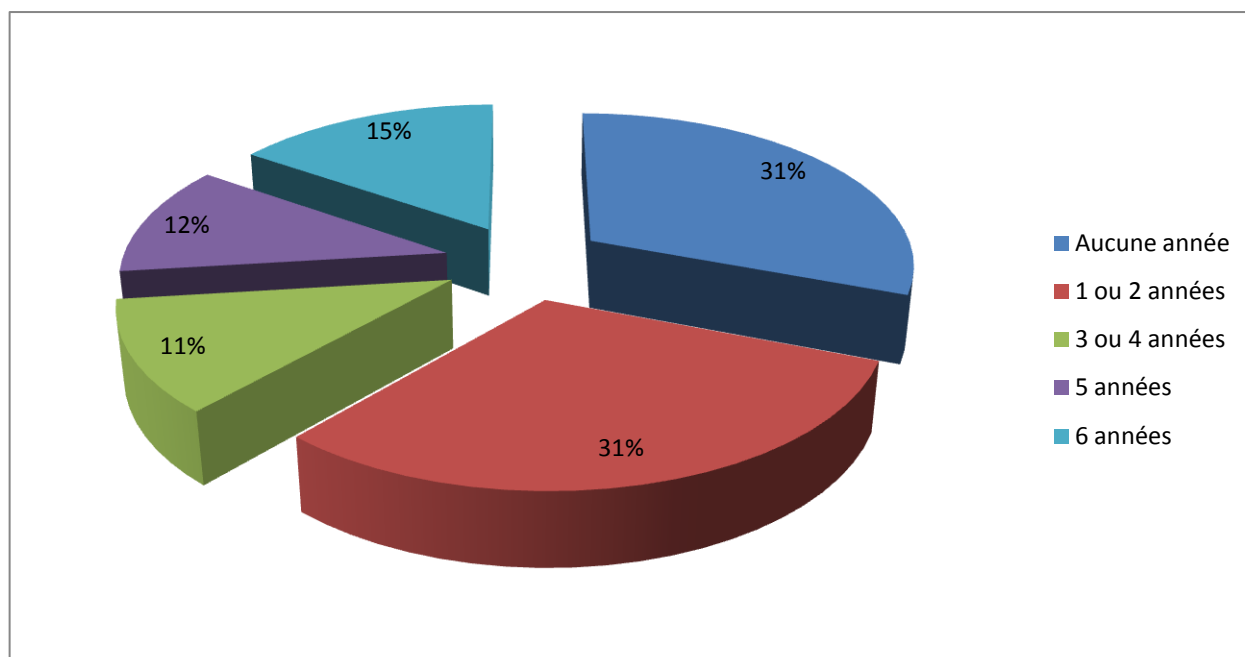
Dans son rapport annuel, la DG Emploi synthétise et consolide les taux d'erreur au niveau des Etats-membres. Si cette approche peut surprendre dans la mesure où le taux d'erreur est théoriquement apprécié au niveau de chaque PO¹⁷, et peut masquer des situations très différentes¹⁸, elle présente toutefois l'avantage de donner une vision globale de la qualité de gestion inhérente à chaque système. Le graphique suivant présente la situation pour la programmation 2007-2013 (années 2009 à 2014).

¹⁶ Voir chapitre relatif au pilotage de la certification et de l'audit

¹⁷ Informations que le rapport de la DG Emploi ne comporte pas.

¹⁸ Un taux d'erreur « moyennement élevé » au niveau d'un EM pouvant être expliqué soit par le fait que l'ensemble des taux d'erreur des PO sont « moyennement élevés », soit que tous sont très bons à l'exception d'un seul qui dégrade totalement la moyenne : les conséquences à tirer seraient très différentes selon l'un ou l'autre des cas. Les données dont dispose la mission ne permettent toutefois pas d'entrer dans une analyse aussi fine.

Graphique 1 : 2009-2014 : consolidation du nombre d'années dépassant le seuil de 2 % pour les EM bénéficiant du FSE¹⁹



Source : Calculs mission d'après rapport annuel DG Emploi (2014 – p127).

Lecture : 11 % des Etats-membres dépassaient le taux d'erreur toléré de 2 % 3 ou 4 années sur les 6 considérées.

Ce graphique démontre que le respect du taux d'erreur admis de 2 % est relativement difficile à atteindre : si 31 % des Etats-membres parviennent à le respecter au cours des six années considérées, il faut toutefois souligner que 38 % d'entre eux le dépassent au moins une fois sur deux. Le détail par Etat-membre, proposé en annexe, permet par ailleurs de prendre la mesure des dépassements : en moyenne « globale », l'ensemble des Etats-membres ne sont collectivement sous la barre des 2 % qu'une seule fois au cours des 6 années considérées.

Parmi les Etats-membres se situant systématiquement en-deçà du taux admis de 2 % d'erreur, on trouve : Chypre, le Danemark, la Finlande, la Lituanie, la Lettonie, Malte, la Pologne et le Portugal. Au contraire, parmi les Etats-membres dépassant le taux d'erreur à 5 ou 6 reprises sur les 6 années considérées, on trouve : la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, la Roumanie, la Slovaquie, le Royaume-Uni.

Une donnée complémentaire indique que le nombre d'Etats-membres situés au-dessus des 2 % d'erreur tolérés augmente tendanciellement à mesure que la programmation avance. Deux facteurs explicatifs peuvent être avancés, et d'ailleurs se compléter : d'une part, la montée en puissance du nombre de projets, qui accroît mécaniquement le nombre d'erreurs ; d'autre part l'augmentation corrélative du nombre de contrôles, et éventuellement leur durcissement progressif, selon l'opinion qui a pu être relayée à la mission par ses interlocuteurs. Enfin, il faut également signaler que l'organisation des contrôles dans chaque Etat-membre, leur intensité, ou encore les moyens mobilisés, sont des variables d'explication possible.

¹⁹ Détail des calculs présenté en annexe.

1.4.2 L'analyse de la chronique des réserves de la DG Emploi par PO apporte un éclairage complémentaire

Dans son rapport annuel, la DG Emploi récapitule, par l'intermédiaire d'une déclaration d'assurance donnée par le directeur général, les PO dont elle estime qu'ils présentent des risques particulièrement notables et pour lesquels elle émet en conséquence des réserves. L'analyse de la chronique de ces réserves, données PO par PO, complète donc l'analyse qui précède ; elle reste toutefois partielle dans la mesure où elle ne retrace pas le nombre de PO par Etat-membre, présente une vision annuelle et non consolidée des PO, et est par définition dépendante des contrôles réalisés. Elle doit donc être interprétée avec prudence, même si le risque d'émission de réserves est par construction plus élevé lorsque le nombre de PO est lui-même élevé (cf. situations de l'Allemagne et l'Espagne).

Tableau 1 : Consolidation par Etat-membre du nombre des réserves émises annuellement par la DG Emploi (2011-2014)²⁰

Pays / année	2014	2013	2012	2011	total
Belgique	2	5	2	1	10
Rep. Tchèque	1	2	2	1	6
France ²¹	1	1	1	0	3
Allemagne	4	2	2	7	15
Grèce	4	0	0	0	4
Hongrie	1	0	0	0	1
Italie	5	5	4	4	18
Roumanie	1	1	1	1	4
Slovaquie	2	2	1	2	7
Espagne	11	11	9	4	35
Royaume Uni	4	4	3	2	13
Irlande	0	1	1	0	2
Pologne ²²	0	1	1	0	2
Lettonie	0	0	0	1	1
Lituanie	0	0	0	2	2

Source : Mission d'après DG Emploi, rapports annuels 2011-2014

La présence récurrente dans ce tableau de PO d'Etats-membres ayant choisi une organisation décentralisée est une indication importante – qui ne doit toutefois nullement occulter la présence de PO relevant d'Etats-membres plus « centralisateurs » (République Tchèque, Roumanie, Irlande, Pologne²³...). La présence en nombre plus important de PO relevant d'Etats ayant choisi une organisation décentralisée s'explique en partie de façon mécanique : ces PO sont tout simplement plus nombreux que les autres. Il n'en reste pas moins que les Etats ayant choisi de décentraliser tout ou partie de la gestion du FSE accumulent parfois un nombre important de réserves : 10 pour la Belgique (nombre total de PO sur la période 2007-2013 : 6) ; 15 pour l'Allemagne ; 18 pour l'Italie ; 35 pour l'Espagne ; 13 pour le Royaume-Uni.

²⁰ Le détail est présenté en annexe.

²¹ Programmation 2007-2013 (avant décentralisation)

²² Idem.

²³ La décentralisation du FSE n'est intervenue qu'au titre de la programmation 2014-2020. Il sera à cet égard intéressant de suivre l'évolution du taux d'erreur polonais, très bon sur la période 2007-2013.

Les membres des services de la Commission européenne rencontrés par la mission au cours de son déplacement à Bruxelles (décembre 2015), au sein des bureaux géographiques comme des équipes d'audit, ont systématiquement insisté sur les faiblesses que présentent à leurs yeux des modalités de gestion décentralisées ou semi-décentralisées²⁴ : aux yeux de la mission, ces constats n'invalident pas *a priori* la possibilité de recourir à ce type de modalités de gestion ; il est toutefois nécessaire d'identifier les points de vigilance particuliers qu'elles appellent.

1.4.3 Le déploiement d'organisations décentralisées requiert une vigilance particulière sur plusieurs facteurs de risques

Parmi ces points de vigilance²⁵, apparaissent particulièrement cruciaux :

- La question de l'homogénéité de la norme applicable,
- La question de l'homogénéité des pratiques,
- La question des outils nécessaires à la consolidation des informations et données, afin d'évaluer la mise en œuvre de l'accord de partenariat (aspect SI, notamment),
- L'anticipation de l'impact d'une organisation décentralisée ou semi-décentralisée en matière de politique de contrôle-audit, dans la mesure où le nombre de programmes opérationnels influence directement les moyens nécessaires aux contrôles de 2^{ème} niveau.
- Plus généralement, la question de la coordination entre les différentes autorités de gestion, mais également de certification et d'audit : à cet égard, l'exemple italien de la *tecnostuttura* est riche d'enseignements pour la France, d'autant plus que les systèmes français et italien sont désormais proches.

2 L'UTILISATION DU FSE EN FRANCE EN 2007-2013 REVELE UNE PREDOMINANCE DE DOSSIERS DE PETITE TAILLE²⁶

2.1 La France se caractérise, en moyenne, par une profusion de dossiers de petite taille

2.1.1 Données de consommation budgétaire

L'utilisation de l'enveloppe financière globale (FSE + contreparties) sur la programmation 2007-2013²⁷ se caractérise par une forte polarisation :

- 34 % de l'enveloppe financière globale est engagée sur des dossiers inférieurs à un montant global de 250K€ et 15 % de cette l'enveloppe financière globale est engagée sur dossiers inférieurs à un montant global de 100K €.

²⁴ Dans la note « *Simplification and gold-plating in the European Social Fund* » (13 novembre 2013), le directeur de l'audit de la DG Emploi écrivait « de nombreux aspects sont déterminants en vue de simplifier d'atteindre les objectifs de simplification : dans le cadre de la politique de cohésion, et singulièrement du FSE, le nombre de programmes opérationnels dans chaque Etat-membre, le nombre d'organismes intermédiaires impliqués dans la gestion du FSE et, particulièrement, les règles d'éligibilité déterminées par les autorités nationales ou régionales, jouent un rôle décisif pour concrétiser la simplification.

²⁵ On peut également mentionner un autre aspect, évoqué précédemment, qui est soit un avantage, soit un inconvénient : la multiplicité des PO et leur cloisonnement empêche certes des réaffectations / réallocations en cours de programmation, mais présente également l'avantage de permettre le traitement isolé d'un PO en difficulté sans qu'il n'occasionne d'effet de contagion.

²⁶ Pour l'ensemble des calculs présentés dans cette partie : source mission d'après données DGEFP.

²⁷ Les éléments qui commencent à être disponibles pour la programmation 2014-2020 sont trop partiels pour permettre une comparaison robuste.

- A l'inverse, les 3000 plus grosses opérations (à savoir les dossiers supérieurs à 500K€ de montant global, qui représentent 4,7 % du total des opérations engagées) représentent plus de 51,5 % de la consommation de l'enveloppe financière globale.
- Il en résulte une taille moyenne « globale » de dossier de 178,5K€, et un montant médian de 60K€.

En ce qui concerne le FSE seul :

- Le montant moyen de FSE sollicité est de 77,8K€.
- Le montant médian est de 26,5K€.

2.1.2 Données relatives au nombre d'opérations

Une approche en nombre d'opérations confirme les constats précédemment décrits : 44 % des opérations sont inférieures à 100K€ de montant total ; 90 % d'entre elles sont inférieures à un montant total de 250K€. Le tableau ci-dessous présente le détail du nombre d'opérations par montant de FSE sollicité.

Tableau 2 : Répartition du nombre de dossiers par strates de FSE sollicité (2007-2013)

Montant de FSE sollicité	% d'opérations concernées	Nombre d'opérations correspondantes
X < 5K€	10,7 %	6889
X < 10K€	19,9 %	12 786
X < 25K€	49,2 %	31 634
X < 50K€	72,8 %	46 800

Source : Calculs mission d'après données DGEFP (PRESAGE)

2.1.3 Données relatives à la stratégie d'intervention du FSE

La stratégie d'utilisation du FSE paraît dans l'ensemble plutôt efficiente du point de vue de son effet de levier dans la mesure où les dossiers sollicitent généralement une intervention importante de FSE en cofinancement des autres ressources mobilisées (données 2007-2013) :

- 86,9 % des dossiers reposent sur des plans de financement dans lesquels le FSE représente au moins 25 % du total (dont 51,8 % du nombre total de dossiers sollicitant le FSE à hauteur de 50 % au moins). Environ 3 500 dossiers font intervenir le FSE à 10 % au maximum du coût total (5,7 % du total des dossiers de la programmation).
- Néanmoins, un peu plus de 15 % des dossiers des PLIE mobilisent le FSE pour moins de 10 % du montant global ; cela distingue nettement les PLIE des autres gestionnaires puisque 3,5 % au maximum des dossiers gérés par eux sont dans ce cas de figure pour les autres sphères). Ainsi, 98 % des dossiers des conseils régionaux reposent sur un financement dans lequel le FSE équivaut à au moins 25 % du total, et 75 % d'entre eux à au moins 50 % du montant total. Ces divergences peuvent s'expliquer par le recours des PLIE à une méthode de montage des dossiers dite « programmation alternative », qui consiste à mobiliser très fortement du FSE sur certaines opérations (jusqu'à 100 %), et très faiblement sur d'autres, afin de présenter au final un cofinancement conforme aux règles applicables (en règle générale 50 %).

2.2 Ce constat gagne en nuance toutefois lorsque l'on considère les axes de programmation ou les catégories de gestionnaires

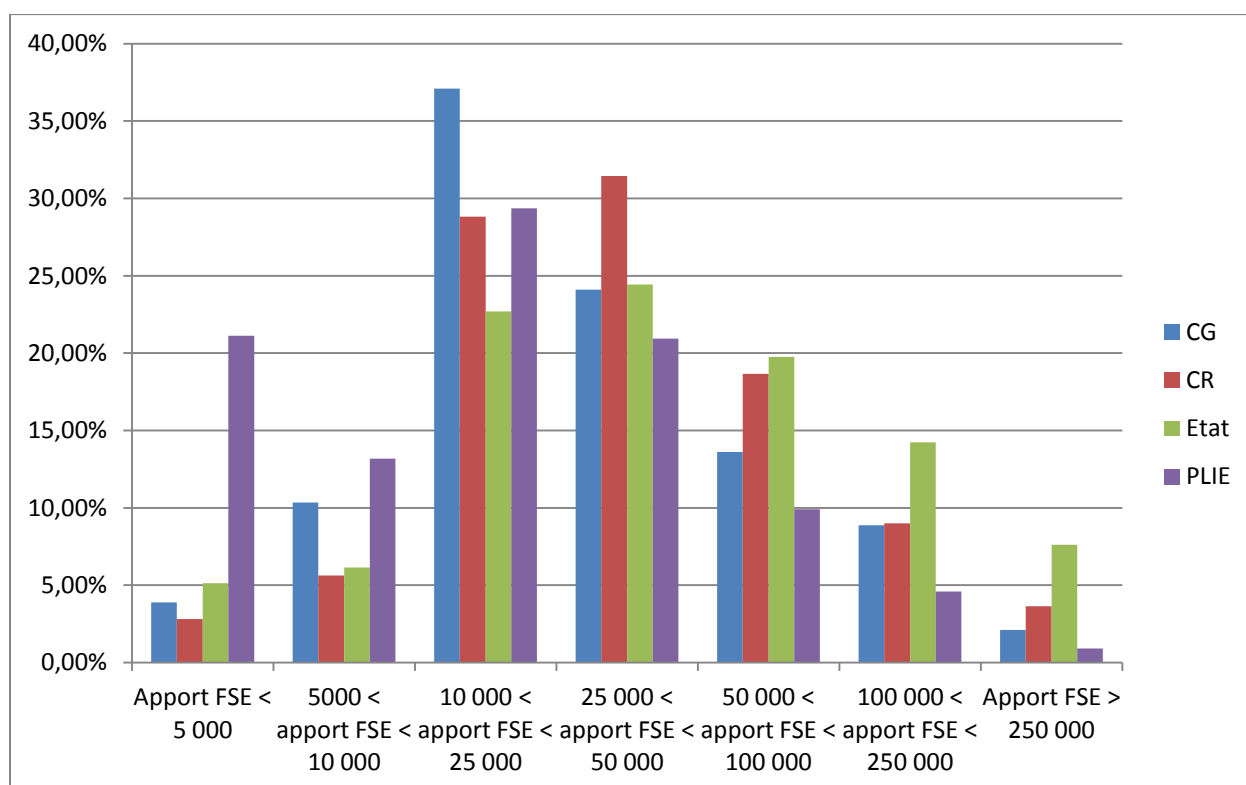
Sur la période 2007-2013, deux clés de lecture peuvent permettre de décrire la façon dont la France a employé le FSE qui lui était alloué :

- Lecture fonctionnelle : la déconcentration d'une large partie de l'enveloppe et sa subdélégation, là aussi importante, à de nombreux organismes intermédiaires, permet de caractériser les pratiques de chacun de ces acteurs,
- Lecture thématique : l'utilisation du FSE s'étant structurée en 5 axes concernant des politiques publiques différentes, il est possible de mettre en évidence des typologies de dossiers différentes selon les secteurs d'intervention. Cette approche thématique est complémentaire de l'approche fonctionnelle décrite ci-avant dans la mesure où les grandes catégories d'acteurs interviennent de façon privilégiée sur un axe en particulier.

2.2.1 Les dossiers portés par les PLIE présentent la taille moyenne la plus réduite

Le graphique proposé ci-dessous compare la taille moyenne des dossiers portés par les différentes entités gestionnaires (Conseils Régionaux, Conseils départementaux, Etat ou PLIE).

Graphique 2 : Comparaison du nombre de dossiers (en %) par strates de FSE mobilisé, pour chaque gestionnaire (période 2007-2013)



Source : Mission d'après DGEFP (PRESAGE)

Lecture : environ 10 % des dossiers portés par les CG mobilisent entre 5K€ et 10K€ de FSE

Ces données font apparaître que les dossiers portés par les PLIE sont, en moyenne, les plus petits en termes de mobilisation du FSE. Ainsi, plus de 20 % des dossiers portés par les PLIE mobilisent 5K€ ou moins de FSE (au maximum 5 % pour les autres gestionnaires). Au total, les dossiers présentés par les PLIE mobilisent moins de 25K€ dans près de 65 % des cas (environ 50 % pour les conseils départementaux ; seulement 37,5 % environ pour les conseils régionaux – les données concernant l’Etat sont ici à interpréter prudemment car elles regroupent projets nationaux et projets déconcentrés).

2.2.2 Les dossiers de l’axe consacré à l’inclusion sociale réunissent un grand nombre de dossiers de petite taille

Une analyse par axe de programmation confirme les constats développés ci-dessus : c’est logiquement l’axe sur lequel interviennent les PLIE qui rassemble le plus grand nombre de dossiers faiblement mobilisateurs de FSE : près de 13 000 dossiers de l’axe 3 mobilisent ainsi moins de 10K€ de FSE (dont 6 000 mobilisant moins de 5K€ de FSE), contre 5 800 dossiers pour l’axe 1, 1 500 dossiers pour l’axe 2 et 500 dossiers pour l’axe 4.

De même, 10 % des dossiers de l’axe 3 mobilisent le FSE à moins de 10 % du financement total du projet, contre 1,1 % pour l’axe 1 ; 0,8 % pour l’axe 2 ; 1,5 % pour l’axe 4.

*

* *

En conclusion, il ressort de cette analyse du « dossier type » mobilisant du FSE que la France se caractérise par un nombre important de petits dossiers, soit en termes de montants, soit – à un degré moindre – en termes de taux d’intervention du FSE. Si le recours à certaines méthodes de programmation, notamment par les PLIE, peut fournir un facteur explicatif à certains taux de cofinancement faible, il n’en reste pas moins que l’éparpillement de l’enveloppe de FSE sur un nombre très conséquent de petits dossiers se traduit nécessairement par une multiplication des procédures administratives afférentes.

De plus, au regard des obligations induites par un financement de FSE, il n’apparaît pas évident de justifier le bien fondé de dossiers trop faiblement mobilisateurs de FSE : le poids des contraintes administratives (immédiates ou différées) peut ainsi à terme l’emporter sur l’obtention d’un financement : ce constat conduit certains gestionnaires à déterminer, dans le cadre des « pratiques sélectives » examinées dans le dernier chapitre du présent rapport, des seuils minimaux d’accès au FSE. Enfin, ainsi que le recommandait la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2015, il est nécessaire « que les bénéficiaires [soient] être sélectionnés avec une plus grande rigueur, y compris par la fixation de seuils de recevabilité des projets »²⁸.

2.3 Un constat que les comparaisons européennes tendent à confirmer²⁹

La comparaison avec d’autres Etats-membres permet de conforter l’idée que la taille moyenne des projets français mobilisant le FSE est particulièrement faible (un peu moins de 78K€ en moyenne), ainsi que le souligne le tableau suivant.

²⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, « La gestion par la France des fonds structurels européens : améliorer, simplifier, évaluer », p300

²⁹ La liste des personnes rencontrées proposée en fin de rapport précise les contacts internationaux qui ont été noués.

Tableau 3 : Comparaison de la taille moyenne des projets mobilisant le FSE au cours de la période 2007-2013 (montants FSE)³⁰

Pays	Montant FSE sur la période 2007-2013	Nombre total d'opérations	Montant FSE moyen par opération
<i>France, pour mémoire</i>	4 900 000 000	64 300	78K€
PO fédéral belge (années 2008 à 2010)	2008 : 4 300 000 2009 : 4 755 000 2010 : 4 762 000	2008 : 51 2009 : 53 2010 : 55	85K€ à 90K€
Flandre	470 000 000	1 340	350K€
Finlande	619 000 000	2 775	225K€
Lituanie	1 028 000 000	2 000	515K€
Pologne	9 707 000 000	74 600	130K€
Slovénie	756 000 000	1 735	435K€
Suède	Les opérations de l'axe 1 (<i>skills provision</i>) mobilisent en moyenne (montants FSE) 17,5K€ pour les études de faisabilité et 275K€ pour les opérations elles-mêmes ; ces montants sont respectivement de 21K€ et 755K€ pour l'axe 2 (<i>increased labour supply</i>)		

Source : Calculs missions d'après données Commission européenne et autorités de gestion concernées.

3 LA FRANCE CONSACRE DES MOYENS IMPORTANTS A LA GESTION DU FSE

La connaissance des moyens humains et financiers consacrés à la gestion du FSE par la France, pour l'ensemble des acteurs impliqués, est un préalable indispensable pour adapter ces moyens aux exigences de rénovation du pilotage par la gouvernance du système. Cette démarche est incontournable dans un contexte de raréfaction des ressources. Or, la vision d'ensemble de ces moyens fait encore défaut.

3.1 Les coûts de gestion et de contrôle du FSE en France peuvent être estimés, *a minima*, entre 7 % et 8 % du coût total d'un dossier, hors coûts de gestion supportés par les porteurs de projet

3.1.1 Des coûts de gestion estimés selon des hypothèses prudentes et sur un périmètre restreint

La mission s'est attachée à cerner au plus près une réalité mouvante et diversifiée que l'absence de mode de repérage homogène d'une autorité à l'autre et d'une région à l'autre rend nécessairement imparfaite du point de vue de la statistique. Il est donc proposé une approche par ordre de grandeur, dont la méthodologie et le détail des calculs sont retracés en annexe, qui permet néanmoins de restituer de façon vraisemblable le poids relatif des moyens consacrés tant en personnels qu'en autres dépenses de fonctionnement à la gestion du FSE en France.

Les résultats présentés ci-dessous ont été estimés de façon prudente (par exemple, n'ont pas été pris en compte les frais de fonctionnement des services supports des différentes AG/AGD/ACD, ni les dépenses de gestion des bénéficiaires).

³⁰ Les données présentées ici sont tirées soit d'échanges bilatéraux avec les autorités de gestion concernées, soit de calculs de la mission à partir des données dont la publication est obligatoire au titre de la réglementation européenne (ex : nombre d'opérations financées). Des obstacles tenant à l'hétérogénéité des données présentées comme à la barrière linguistique n'ont pas permis d'envisager une enquête exhaustive. A des fins de simplicité, les montants sont arrondis.

On a distingué d'une part, les dépenses de personnel, sur la base des ETP identifiés dans les Descriptifs de système de gestion et de contrôle (DSGC), et d'autre part, les dépenses de fonctionnement qui ont pu être identifiées et chiffrées sur la base des informations fournies par les DSGC, les questionnaires et les différents entretiens. Ainsi que cela est retracé dans le tableau ci-dessous, les calculs de la mission se limitent aux effectifs directement affectés au FSE ainsi qu'aux prestations de sous-traitance pour les mêmes opérations. Le périmètre exclut les dépenses informatiques et de formation, qui sont néanmoins retracées pour mémoire, ainsi que les dépenses de communication (rendues obligatoires par la réglementation européenne afin de valoriser les cofinancements de FSE).

Le chiffrage proposé repose sur des hypothèses prudentes puisqu'il exclut un certain nombre de données dont la mission a jugé la solidité insuffisante.

Enfin, le chiffrage présenté, par construction au regard du périmètre retenu, exclut les frais de gestion FSE des porteurs de projet eux-mêmes.

3.1.2 Mais qui apparaissent néanmoins au global sensiblement élevés

Tableau 4 : Estimation du total des effectifs en régie consacrés au FSE (gestion et contrôle)

Niveau	Fourchette basse des ETP	Fourchette haute des ETP
Administrations centrales ³¹	54,4	65
DIRECCTE	230.45	238.9
SGAR	21.4	27.7
Autorités de certification	26.2	27
Services de contrôle de 2 ^{ème} niveau (Etat : SRC)	10 ³²	
Conseils régionaux	244.95	353.25
Organismes intermédiaires	375.79	434.99
Total (arrondi à l'unité)	963	1157

Source : *Calculs mission*

Tableau 5 : Estimation tous postes de dépenses

	ETP estimés	Estimation budgétaire annuelle ³³
Effectifs en régie – tous postes	Entre 963 et 1157 ETP	Entre 48.15M€ et 57.85M€
Sous-traitance SFSE, conseils régionaux et OI	NA	9,2 M€
Sous-traitance contrôles de 2^{ème} niveau	NA	1,55M€
Total estimé	NA	Entre 58.9M€ et 68.6M€

Source : *Mission*

³¹ DGEFP, CGET, DGFIP, CICC, SGAE, RPUE

³² ETP exclusivement affectés au FSE

³³ À partir d'une estimation prudente à hauteur de 50K€ chargés annuels – cf. annexe.

Tableau 6 : Estimation des frais de gestion et de contrôle annuels en % de l'enveloppe FSE

Poste	% de frais de gestion
Effectifs en régie – tous postes	Entre 5,6 % et 6,7 %
Sous-traitance SFSE, conseils régionaux et OI	1,07 %
Sous-traitance contrôles de 2 ^{ème} niveau	0,18 %
Total	Entre 6,8 % et 8 %

Source : Mission

Même s'il importe de rester prudent vis-à-vis des résultats exposés ci-dessous, il est possible d'en tirer la conclusion que les frais de gestion (rapportés à l'enveloppe FSE seule, et non aux cofinancements) sont élevés : autour de 7 % à 8 %, avec des hypothèses de calcul *a minima* et un périmètre volontairement réduit.

En cela, il semble que les frais de gestion exposés au titre du FSE soient plus élevés que ceux engagés pour le FEDER. Dans une étude pour la Commission présentée en 2010³⁴, portant sur un périmètre FEDER et Fonds de cohésion, le cabinet SWECO a estimé la charge administrative par million d'euro de fonds européen à partir du périmètre suivant : coûts de personnel, prestations externes, frais généraux. Ce périmètre correspond donc dans l'ensemble au périmètre examiné par la mission, avec le risque qu'il soit toutefois un peu plus large. Il ressort de cette étude que le coût administratif moyen par million d'euro de fonds européens (FEDER et FC) est de 44K€, soit un ratio de 4,66 %³⁵. Cette étude, comme celle publiée en 2014 par la DG Regio³⁶, ne comportent pas d'éléments qui soutiendraient une comparaison plus précise pour la France. Il faut toutefois signaler que la typologie des opérations engagées en FEDER, et notamment leur taille plus importante, explique mécaniquement une partie de cet écart.

3.2 Ce niveau élevé s'explique par la lourdeur et la fragmentation des systèmes de gestion et de contrôle

3.2.1 L'essentiel des frais est logé chez les gestionnaires, mais ceux-ci mettent également en œuvre des contrôles de premier niveau

Les moyens dédiés aux AG représentent en effet un effectif de près de 900 ETP sur un total compris autour de 1000 à 1200, répartis entre les services centraux et déconcentrés de la DGEFP, les conseils régionaux et l'ensemble des OI. Ces effectifs ne sont toutefois pas exclusivement affectés à des tâches de gestion, puisqu'il leur revient également de mettre directement en œuvre une partie des contrôles de 1^{er} niveau ou assimilés (dont les CSF, qui sont à la fois l'étape de traitement par le service gestionnaire et le premier niveau de contrôle sur le dossier).

³⁴ SWECO, *Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs. Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund*, 2010

³⁵ Ibid., p6.

³⁶ DG Regio, *Co-financing salaries, bonuses, top-ups from structural funds during the 2007-2013 period*, 2014

En ce qui concerne la sous-traitance, ici estimée *a minima* au regard des informations collectées par la mission, on peut noter un double paradoxe. En effet, si les acteurs y ont recours de façon plus ou moins intense (à chacune à des étapes de la vie du dossier – depuis l’accompagnement préalable des porteurs jusqu’à l’audit de 2^{ème} niveau – à l’exception notable de la certification), engendrant de fait un véritable marché de prestataires en FSE, il faut signaler que :

- D’une part, un niveau de satisfaction très variable quant à la qualité des travaux externalisés ; les acteurs du système FSE justifient dès lors leur recours à la sous-traitance par des facteurs pratiques qui tiennent l’impossibilité qu’ils rencontrent d’assurer ces tâches en régie,
- D’autre part, l’externalisation est financée, de façon plus ou moins large, via l’assistance technique. Il n’est pas anodin de signaler que celle-ci diminue alors même que les charges administratives afférentes à un dossier de FSE ne suivent pas la même évolution.

3.2.1.1 Eléments pour une approche fonctionnelle

La restitution de ces chiffres par métier, selon une approche fonctionnelle, est plus difficile sur un plan global car les données sur lesquelles la mission s’est appuyée ne permettent pas une vision homogène de la structure métier de leurs effectifs.

Néanmoins, on peut toutefois en avoir une première idée pour les DIRECCTE en prenant pour source l’enquête activité de la DFAS, établie en étroite coordination avec la DGEFP. En effet, les résultats de l’enquête 2014, dernière en date, mais avant transfert d’effectifs aux régions dans le cadre de la décentralisation partielle du FSE, donne les indications suivantes ;

- Fonction pilotage : 14,3 % des effectifs,
- Fonction instruction : 41,7 % des effectifs,
- Fonction contrôle (incluant dans l’approche DFAS les ETP des SRC en charge des contrôles de l’autorité d’audit, fonctionnellement et juridiquement distincts des contrôles à la charge des AGD et faisant l’objet d’un décompte distinct dans l’approche de la mission) : 27,66 % des effectifs,
- Autres : 16,2 % des effectifs.

3.2.1.2 Eléments pour une approche « compétences » des gestionnaires

En ce qui concerne la répartition par catégorie d’agents, la source DFAS pour le réseau des DIRECCTE donne à nouveau un éclairage intéressant : pour les DIRECCTE, plus de la moitié sont des agents de catégorie A (52 %), un tiers des agents de catégorie B (34,3 %) et seulement 13,2 % des agents catégorie C³⁷.

On peut en déduire que la gestion du FSE requiert dans les services de l’Etat une très forte mobilisation d’agents qualifiés et hautement spécialisés, alors même que les entretiens conduits comme les réponses aux questionnaires relèvent un *turn-over* important dans les services gestionnaires, et partant, une difficulté à pouvoir mettre en permanence en adéquation l’offre de formation des agents, leur niveau de qualification et les besoins quantitatifs des services.

³⁷ A titre de comparaison, le constat est plus fort encore pour le réseau DGFIP puisque pour le réseau des ACD en DRFIP on compte 62 % pour la catégorie A et 38 % pour la catégorie B, un seul agent de catégorie C sur près de 80 ETP.

3.2.2 Le recours à des prestataires en matière de fonctions supports (informatique, soutien aux utilisateurs, formation) représente des sommes importantes

Aux coûts de gestion en dépenses de personnel évoqués ci-dessus, il convient d'ajouter certains frais de fonctionnement qui contribuent directement la gestion des dossiers FSE.

Il s'agit :

- des coûts de maintenance des systèmes d'information dédiés en tout ou en partie au FSE, ainsi que les outils afférents (MLFSE),
- des coûts de formation des personnels en charge de la gestion des dossiers FSE

Pour ces différentes catégories de dépenses de fonctionnement, avec le même souci de prudence devant la difficulté de réunir des données entièrement fiables, la mission a procédé à des estimations de nature à fournir un ordre de grandeur qui soit parlant. Elle n'a en revanche pas inclus un chiffrage de la quote-part des frais généraux de fonctionnement des services, au prorata du nombre d'agents affectés à des tâches relevant du FSE, n'étant pas en mesure d'en apporter une démonstration probante.

Maintenance des systèmes d'information

Il faut distinguer les systèmes dédiés entièrement au FSE que sont MDFSE et Ma ligne FSE et le système SYNERGIE qui a une vocation inter-fonds.

- Pour MDFSE, le coût de maintenance annuelle estimé par la DGEFP va d'un minimum de 960 000 € TTC à un maximum de 4 320 000 € TTC pour une durée prévue de 48 mois. Il s'agit de dépenses de maintenance applicative et de maintenance des serveurs. (marché 2014-11-20 « Tierce Maintenance Applicative et Hébergement du système d'information de gestion du Fonds social européen ». Ce marché comprend les dépenses engagées au titre de MLFSE pour lequel il est donc difficile d'isoler précisément le coût de cette plateforme par rapport au reste du marché.
- Pour Synergie, qui est un outil inter fonds, les montants investis s'élèvent à 33,965 M€ (FSE+FEDER) ; si on retient la clef de répartition retenue par le CGET au titre de sa gestion du PO Europ'Act, soit, 43,76 %, ceci représente pour le FSE un coût estimé de 14,86 M€

Formation :

La mission a ici retenu les seules données fournies par la DGEFP pour son propre réseau d'AGD, les coûts de formation spécifique au FSE des autres types d'autorité et des OI n'ayant pu être évalués avec certitude.

Le marché à bons de commandes passé par la DGEFP avec l'INTEFP sur les crédits d'assistance technique du PON ne comporte pas de montant maximum, à ce jour il fait l'objet de dépenses prévisionnelles totales chiffrées à hauteur de 593K€ au titre de la nouvelle programmation, pour les années 2015 à 2018, soit environ 150K€ par an.

3.2.3 Les fonctions de certification et d'audit ne concentrent pas en régie des effectifs particulièrement élevés, mais une grande partie de l'audit est confié à des prestataires externes

Les moyens dédiés à la fonction de certification (essentiellement la DGFIP et son réseau, dans la mesure où seule la région Alsace a internalisé la fonction) représentent autour de 25 ETP (dédiés au FSE). Ces chiffres interpellent sur la possible fragilité de ce réseau, parfois réduit dans certaines unités de certification, à moins d'un ETP plein consacré exclusivement au FSE.

Sur la base de l'année 2015 prise pour référence³⁸, les moyens dédiés à l'autorité d'audit peuvent être quantifiés à ce jour à l'intérieur d'une fourchette comprise entre 19 et 25,5 ETP, à raison des estimations suivantes :

- Entre 7,5 à 13 ETP consacrés au FSE par la CICC (sur un effectif total de l'autorité d'audit interfonds de 23 ETP avec une évolution programmée jusqu'à 27 ETP) ;
- 2 ETP pour la Mission organisation des contrôles (MOC) de la DGEFP qui pilote la mise en œuvre des contrôles d'opération essentiellement par les prestataires de contrôle et par les DIRECCTE ;
- 10 ETP (exclusivement affectés au FSE) pour le réseau des Services régionaux de contrôle (SRC) des DIRECCTE, qui réalisent eux-mêmes une minorité de COP.

En SRC et à la MOC, la moyenne annuelle lisse une forte saisonnalité de la charge de travail en fonction des campagnes annuelles, qui peut mobiliser jusqu'à l'ensemble du service.

³⁸ Le taux d'externalisation des contrôles d'opération portant sur la programmation 2007-2013 a augmenté graduellement pour passer de 32 % en 2011 (première année de recours à la sous-traitance) à 73 % en 2015, année sur laquelle la MOC et les SRC ont mené respectivement 1 % et 27 % des COP. Il est appelé à atteindre un niveau probablement supérieur sur la programmation 2014-2020. La quasi-totalité des COP lancés au 1^{er} trimestre 2016 au titre de la clôture de la période 2007-2013 est sous-traitée.

CHAPITRE 2 : LE DEROULE DE LA NEGOCIATION 2014-2020, PLUTOT EFFICACE, A ETE SUIVI D'UNE DECLINAISON OPERATIONNELLE PLUS PROBLEMATIQUE

1 LA REPARTITION DES ROLES DANS L'ELABORATION DES POSITIONS FRANÇAISES EST D'UNE EFFICACITE INEGALE SELON LES PHASES DU PROCESSUS DE NEGOCIATION

Bien que le processus soit long et collectif, il est reconnu par l'ensemble des acteurs comme globalement maîtrisé et efficace dans sa phase initiale et stratégique. Cette appréciation se nuance pour la suite du processus.

1.1 Le processus d'élaboration initiale de la programmation FSE est globalement maîtrisé

Pour la programmation 2014-2020, l'élaboration des positions françaises a été la résultante d'un travail collectif initial identique à celui des programmations antérieures dont les rôles principaux étaient tenus par les acteurs traditionnels : la représentation permanente auprès de l'UE (RP) puis le SGAE, le CGET, la DGEFP, la DGOM et la direction du budget (DB) pour les dimensions macro-économiques des négociations et les chiffrages des différents modèles.

Il revient à la RP d'initier le processus, dès lors qu'elle reçoit les propositions de la Commission et les transmet au SGAE qui est pour sa part en charge d'organiser le travail de consultation et de coordination des partenaires impliqués. Ce travail fonctionne par itérations successives à partir des propositions de la Commission selon le schéma classique pour les négociations européennes. Les discussions concernant le FSE sont partie intégrante des négociations sur les FESI, elles-mêmes partie de l'ensemble des négociations sur le cadre financier pluriannuel. Dans ce cadre, les négociations concernant le FSE se structurent autour de 2 facteurs principaux: d'une part, la France, contributrice nette au budget européen, porte attention à ce que les enveloppes consacrées aux fonds ne soient pas trop importantes tout en défendant ses positions de pays bénéficiaire desdits fonds et en s'assurant que les règles d'attribution et de contrôle en permettent un usage efficient ; d'autre part la priorité politique en ce qui concerne les fonds européens va à la préservation des fonds issus de la politique agricole commune. Le FSE n'est dès lors pas considéré comme prioritaire et ne bénéficie donc pas d'un portage politique fort. Par ailleurs, le FSE vient comme complément de politiques nationales anciennes et structurées, y compris dans les territoires d'outre-mer qui sont classés en catégorie 3 (régions les moins développées, et pour lesquelles le taux de cofinancement est beaucoup plus élevé qu'en métropole), et dans lesquelles il joue un rôle éminemment important (la Réunion est le premier territoire bénéficiaire de FSE). Aussi, la DGOM est associée à l'ensemble du processus du fait de sa position spécifique (l'outre-mer représente la catégorie de région « moins développées ») mais aussi du fait que ce sont les préfets de région qui y sont AG.

Au final, il apparaît que les négociateurs font plus porter leur objectif sur le montant de l'enveloppe globale que sur les définitions et principes d'application du FSE. Les différents partenaires considèrent que le budget accordé à la France pour la programmation FSE 2014-2020 était plutôt favorable : 6,026MM€ + 310M€ d'IEJ contre 5,474MM€ pour la programmation 2007-2013.

Ce travail initial repose en partie sur des travaux de bilan de la programmation précédente : de nombreux documents annuels, à mi-parcours ou en fin de parcours sont élaborés, soit par la Commission sur les actions puis le bilan de la programmation antérieure, soit par l'AG. Ainsi le bilan de la programmation a-t-il été dressé par la DGEmploi et présenté sous forme de « *non paper* » à l'Incopap au mois de décembre 2012. Il reprend les orientations données par la Commission pour l'accord de partenariat interfonds. De son côté, l'AG élabore de nombreux textes, dont certains sont obligatoires par disposition communautaire pour rendre compte de l'état d'exécution de la programmation. En revanche il n'existe pas de bilan réalisé sur le processus diplomatique et administratif à proprement parler car les travaux de négociation sont constamment en tuilage entre les programmations. Ainsi, début 2016, alors que la programmation 2014-2020 commence à peine à être mise en œuvre et que la programmation 2007-2013 n'est pas encore définitivement clôturée, le SGAE est d'ores et déjà en relation avec la Commission européenne sur le cadre général et les principes qui pourraient s'appliquer à la programmation 2021-2027. Il a organisé des réunions rassemblant les partenaires français sur ce sujet dès décembre 2015.

Au total, ce système d'élaboration des positions françaises a été considéré collectivement comme plutôt performant et efficace grâce à des circuits identifiés et éprouvés, des rôles définis et respectés, une circulation de l'information efficace et fluide. Le FSE ne bénéficie toutefois pas d'un portage spécifique fort.

1.2 Un cadre d'élaboration et de déclinaison de la réglementation européenne complexe et éclaté

Les difficultés dans le processus de négociation ultérieur, c'est à dire après le règlement général, sont de trois ordres.

1.2.1 Un processus européen qui s'est complexifié

Le processus législatif européen actuel, qui intègre plus que par le passé le Parlement européen, tend de plus en plus à alourdir et complexifier les textes, quel que soit leur statut. En effet, les textes initiaux apparaissent de plus en plus détaillés et précis tout en renvoyant de nombreux points à des textes ultérieurs et de rang inférieur tels les guidances et notes interprétatives. Ces textes de « droit mou » sont présentés comme n'étant que des déclinaisons du règlement cadre et des règlements annexes quand – concrètement – ils les précisent, les orientent et les structurent de façon considérable. Le processus d'élaboration est alors sensiblement différent dans la mesure où le dialogue avec les Etats membres est plus informel et relève parfois plus de la discussion voire de la simple information que de la négociation. Ceci, alors même que ces instructions adressées aux acteurs du FSE (comme, au demeurant, des autres fonds), bien que présentées comme de simples déclinaisons et précisions du règlement général (voire même des options, comme dans le cas des guidances relatives à lutter contre la fraude précisant le système Arachné) ont *ipso facto* valeur de règlement dans la mesure où les acteurs de terrain les appliquent, par crainte de se voir reprocher tout écart avec la « norme » ainsi « conseillée » (cf. *infra*). Ainsi les guidances sont-elles discutées en EGESIF où sont représentés le CGET, l'ARF et la CICC (mais pas la DGEFP). Au comité FSE et au partenariat Evaluation, les guidances font l'objet d'une simple présentation puis d'une diffusion en format *draft*. Ces guidances sont initialement systématiquement rédigées en anglais et ne sont traduites que pour certaines d'entre elles et avec des délais parfois importants, ce qui ne facilite pas le processus d'appropriation par les acteurs et partenaires du FSE en France, comme dans les autres pays européens.

1.2.2 La France influence peu les sources indirectes de droit ou les normes qui relèvent du droit « mou »

Le processus législatif et réglementaire européen est également nourri constamment par la consultation de la société civile et d'un grand nombre d'acteurs, organisés ou pas. A cet exercice, la France est peu rôdée et plus fragile notamment dans la mesure où elle ne dispose pas de relais d'influence suffisants auprès de la Commission pour orienter la rédaction de ces textes, via les experts internationaux par exemple, ou d'un réseau d'Etats membres alliés sur ces thématiques qui seraient en mesure d'orienter le travail de la Commission dans un sens qu'elle estimerait plus favorable à ses intérêts. Elle est peu présente sur les forums internet consacrés à ces sujets – à l'exception de quelques contributions de la fondation Robert Schuman ou de la fondation Jacques Delors sur des sujets peu techniques. Les circuits non institutionnels comme le lobbying classique ou la diplomatie d'influence des groupes ou intérêts organisés, ONG ou autres, sont peu connus et peu pratiqués par les acteurs français, se privant ainsi d'une voix d'influence et d'expression.

1.2.3 Les canaux d'action institutionnels sont pour partie inadaptés

Les AG entretiennent un dialogue direct avec la Commission. Bien que le vademecum de gouvernance Etat / régions établi par le CGET prévoit une intervention du SGAE et du CGET dans le déroulement du dialogue de gestion, ce *process* est incomplètement respecté. En effet, ce dialogue peut prendre plusieurs formes : à la demande des AG ou à la demande de la Commission.

Lorsque le dialogue est initié à la demande de la DGEFP, le processus reste bien maîtrisé et peut suivre deux voies : s'il s'agit d'obtenir une réponse applicable à l'ensemble des PO, la DGEFP agissant comme autorité de coordination saisit préalablement l'ARF et le processus classique via le SGAE est bien respecté. Quand il s'agit de demandes concernant le seul PON, la DGEFP en tant qu'AG saisit la Commission européenne, le processus n'est pas toujours circularisé et ne passe pas systématiquement par le SGAE.

Lorsqu'il s'agit d'une région qui interroge la Commission, elle le fait en tant qu'AG de plein exercice. En cette matière, l'ARF, n'ayant pas de compétence en matière de gestion, ne saurait être instance de coordination des régions, chaque région est donc en dialogue direct avec la Commission et ne circularise pas forcément les questions ni les réponses obtenues, pas même à l'ARF, ou bien adresse les questions à la DGEFP au même moment qu'à la Commission ce qui empêche un dialogue initial au niveau français et l'élaboration de questions communes, plus encore de positions communes. Dans les faits, le rôle d'autorité de coordination de la DGEFP est insuffisamment reconnu.

Lorsque c'est la Commission qui noue le dialogue avec les AG, elle le fait essentiellement à travers des instances régulières dont les ordres du jour sont communiqués à l'avance. A titre exceptionnel, il peut arriver que la Commission organise des réunions avec très peu de délai de préparation et sur des ordres du jour très généraux : ainsi des réunions organisées sur l'accueil des réfugiés en 2015. Les AG ont alors très peu de temps pour échanger leurs points de vue voire élaborer des positions communes, ou, à défaut, connaître leurs positions respectives.

Le dialogue direct entre la Commission et les AG est indispensable et vertueux. Il nourrit un échange direct et technique entre la DG Emploi et les praticiens du FSE et permet un échange indispensable d'informations, d'analyses et de constats. Il permet de désamorcer en amont un certain nombre de difficultés et malentendus. Il est toutefois porteur de difficulté dans les circuits de la gouvernance mis en place en France dans la mesure où il n'est pas encadré par un mécanisme d'information réciproque. Faute d'habilitation législative qui les mandate en ce sens (la loi du 27 janvier 2014 en est dépourvue), les autorités de coordination interfonds et par fonds sont dépourvues de prérogatives à l'égard des régions en tant qu'autorités de gestion, qui exercent leurs responsabilités en matière de FSE dans le cadre des règlements européens et de la libre administration des collectivités territoriales. La portée de la coordination est donc limitée.

Au total, si le processus de concertation et de coordination est bien maîtrisé en France pour la partie initiale et technique, il est beaucoup plus faible lorsqu'il s'agit des sujets relevant de la gestion.

2 LA GOUVERNANCE FRANÇAISE DU SYSTEME SOUFFRE DE DEUX DIFFICULTES MAJEURES

2.1 La coordination est récente dans son mode de fonctionnement actuel et structurée par l'axe inter fonds

2.1.1 La fonction de coordination n'a été instituée et structurée qu'à compter de la programmation actuelle

A la différence de la précédente programmation, le règlement cadre 1303-2013 portant dispositions communes aux FESI ouvre la faculté, pour un Etat membre, de désigner « un organisme de coordination dont la responsabilité est de se concerter avec la Commission et d'informer celle-ci, de coordonner les activités des autres organismes désignés et de promouvoir l'application du droit applicable » (article 123.8). A la demande de la Commission européenne, soucieuse de clarifier les lignes de partage entre les PO Etat et les PO régionaux par la fixation de « principes de coordination », l'accord de partenariat conclu le 1er août 2014 entre la France et l'Union européenne prévoit la mise en place d'une autorité de coordination interfonds (le CGET, en lien avec le SGAE) et d'une autorité de coordination par fonds, en particulier la DGEFP pour le FSE et le CGET pour le FEDER. Dix-huit mois plus tard, le décret du 8 février 2016 sur la mise en œuvre des programmes cofinancés par les FESI pour la période 2014-2020 traduit cet engagement contractuel en droit interne. Il désigne également le CGET comme responsable de l'information et de la communication relatives à ces fonds au sens de l'article 117 du règlement cadre.

L'exercice des fonctions d'autorité de coordination telle qu'elle est inscrite dans l'accord de partenariat et reprise dans les guides élaborés par le CGET en 2014³⁹, est complexe du fait d'une distribution des rôles entre autorités de coordination guère opérante :

- le CGET facilite la coordination Etat-régions, développe un système d'information conforme au cadre communautaire, « apporte un appui technique et juridique aux autorités de gestion (...) dans les domaines relevant du règlement cadre interfonds⁴⁰ » avec le concours des autorités coordinatrices par fonds, de certification et d'audit ;
- la DGEFP « apporte un appui technique et juridique aux autorités de gestion de FSE et de l'IEJ en France dans les domaines relevant spécifiquement du règlement FSE ».

³⁹ Le vademecum de gouvernance a été validé en comité Etat-régions en octobre 2014 ; le guide sur le suivi, la gestion et le contrôle des programmes européens a été diffusé le 22 décembre 2014.

⁴⁰ Partie II interfonds, partie III FEDER-FSE et partie IV FEDER-FSE-FEAMP.

Cette répartition, un peu artificielle, complique l'approche globale qui est requise pour l'expertise sur un fonds structurel car le règlement FSE est court et ciblé (29 articles et 3 annexes) et l'essentiel des dispositions applicables, qui forme un tronc commun, figure dans le règlement cadre (154 articles et 13 annexes). Elle rend d'autant plus nécessaire une coordination efficace.

2.1.2 Indispensable, elle souffre néanmoins dans son organisation actuelle de faiblesses importantes

Il ressort de cette organisation que :

- la coordination interfonds est assurée par une autorité qui ne dispose pas de la compétence métier, complexe, nécessaire à la gestion du FSE. Au niveau de l'Etat central, celle-ci appartient à la DGEFP et à son réseau et amène donc le CGET à s'appuyer massivement sur la DGEFP pour l'expertise technique concernant le FSE et à tenir des réunions mensuelles avec la DGEFP pour examiner l'ensemble des sujets d'actualité. Ceci assure *de facto* une certaine transparence entre les deux structures sans toutefois que la valeur ajoutée propre de l'instance de coordination interfonds puisse s'exprimer plus pleinement,
- le CGET a joué un rôle crucial lors de la phase initiale de la programmation mettant en jeu des problématiques communes FEDER/FSE (comités de suivi, stratégie de communication, plans d'évaluation). Toutefois, ces problématiques communes tendent, logiquement, à s'affaiblir en phase de mise en œuvre effective des programmes et à s'effacer pour partie devant les problématiques spécifiques à chaque fonds. Il s'agit non seulement des contenus techniques propres à chaque fonds mais également au rythme respectif de chacun d'eux : ainsi le FEDER est-il rythmé par des opérations concentrées sur les infrastructures, aux temporalités plus lentes que les opérations FSE. Aussi le travail interfonds, si nécessaire en début de programmation, perd-il de sa pertinence postérieurement car il y a trop peu de problématiques concrètes communes au niveau de leur gestion respective,
- la structure en charge de la fonction de coordination, dont le travail est indispensable, n'a pas de responsabilités gestionnaires, en matière de FSE, autres que celles du PO Europ'Act⁴¹. Elle est donc parfois mal armée pour comprendre les enjeux et les difficultés des autorités gestionnaires,
- la gouvernance du CGET est très structurée par ses responsabilités interfonds et son rôle d'autorité de coordination du FEDER. Cette double fonction du CGET est structurante dans les *process* mais également dans sa culture administrative et institutionnelle. Cet état de fait a été illustré par les difficultés d'élaboration du décret d'éligibilité du FSE. La décision, interministérielle, d'élaborer un décret d'éligibilité interfonds valable pour le FEDER, le FSE, le FEAMP et le FEADER avait une logique propre et répondait à une demande exprimée par le partenariat national. S'il avait sa logique propre, ce choix a entraîné des travaux d'élaboration, de consultation, de négociation et de rédaction très longs : ils ont duré plus de deux ans et n'ont abouti à la publication d'un décret et d'un arrêté d'éligibilité que le 8 mars 2016. Ce retard a suscité une vive inquiétude, compréhensible, chez l'ensemble des acteurs de terrain (examinée *infra*). Pour ce qui concerne le FSE, ce choix s'est donc en définitive révélé peu pertinent et a créé un certain vide juridique dont les AG comme les OI et les porteurs de projet ont pâti et qui est venu directement participer de l'insécurité juridique entourant le FSE.

⁴¹ Le CGET est par ailleurs autorité de gestion d'Urbact, financé par du FEDER et des fonds nationaux (budget total de 96M€ pour Urbact 3 sur la programmation 2014-2020).

2.2 Le dispositif de gouvernance se traduit dans les faits par un appareil de concertation abondant et chronophage mais peu centré sur le FSE

2.2.1 Une gouvernance marquée par nombre d'instances...

Les instances de gouvernance sont nombreuses et parfois redondantes⁴² :

- ▶ une instance de coordination est rendue obligatoire par les textes législatifs français : le comité Etat-régions⁴³. C'est une instance politique dont le secrétariat et l'organisation incombent au CGET et qui est codirigée par le président de l'ARF. Elle a un pouvoir de décision. Elle a été réunie à plusieurs reprises en 2014 pour la mise en œuvre de la loi MAPTAM et deux fois en 2015. Ces comités Etat-régions sont généralement précédés et préparés par des GIF (groupes inter fonds) qui sont des instances techniques auxquelles participent les ministères concernés par les différents fonds. Ils ont deux objectifs majeurs : préparer l'élaboration du rapport d'avancement de l'accord de partenariat (AP) d'une part et permettre le pilotage des groupes thématiques constitués par le CGET d'autre part. Ces groupes sont aujourd'hui au nombre de 15 : 7 groupes métiers dont 6 auxquels assiste la DGEFP ; 3 groupes thématiques auxquels la DGEFP assiste en totalité plus un qui serait initié en 2016 sur le développement économique et pour lequel la DGEFP a également indiqué son intérêt ; 5 groupes territoriaux dont 1 auquel assiste la DGEFP ; il existe par ailleurs 2 groupes de pilotage auxquels la DGEFP assiste ;
- ▶ L'INCOPAP⁴⁴, instance nationale de consultation partenariale, est organisée par le CGET et est coprésidée par l'ARF.
- ▶ le comité national de suivi (CNS) du programme national, instance réglementaire dont la composition et le rôle sont définis dans le Règlement général co-présidée par la DGEFP et un président ou vice-président de région et auquel sont invités la Commission, l'ensemble des partenaires sociaux et les DIRECCTE. Il s'agit d'une instance de décision à partir d'un ordre du jour concerté avec l'ARF et la Commission et mis en ligne sur Internet. Elle est déclinée en région par les comités régionaux de suivi (CRS) qui sont évidemment interfonds, co-présidés par le préfet de région et le président du conseil régional et auxquels participent la Commission et les OI. Ces CRS sont précédés de réunions préparatoires techniques consacrées au FSE et sont essentiels pour articuler le travail sur les territoires entre les actions déconcentrées de l'Etat et les actions décentralisées.
- ▶ Les réunions de réseau « directeurs Europe ». Organisées par le CGET elles interviennent 4 à 5 fois par an et permettent une transmission des informations techniques auprès de tous les directeurs Europe des conseils régionaux et ont lieu en présence de la Commission. L'orientation de ces réunions est très axée sur le FEDER et les sujets relatifs à la gestion du FSE occupent une place plus marginale dans l'ordre du jour et les débats ;
- ▶ les réunions de coordination FSE/IEJ, organisées par la DGEFP conjointement avec l'ARF et avec la participation du CGET. Elles ont pour objet d'informer la Commission de la qualité de la coordination en matière de FSE et d'IEJ entre la DGEFP et les conseils régionaux. Il s'agit de la seule instance de gouvernance organisée par la DGEFP en tant

⁴² cf. le vademecum relatif à la gouvernance établi par le CGET (octobre 2014).

⁴³ L'article 78 de la loi 2014-58 (loi MAPTAM) dispose que, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, un comité national Etat-régions est créé pour veiller à l'harmonisation des actions sur le territoire

⁴⁴ Conformément à l'article 5 du règlement UE 1303/2013 portant dispositions communes sur les FESI, l'accord de partenariat (AP) précise qu'une instance nationale de concertation nationale est mise en place « qui permet de rendre compte au partenariat national de la mise en œuvre des FESI. Elle aura vocation à se réunir plusieurs fois au cours de la période de programmation, notamment aux fins d'établir les rapports stratégiques et d'avancement »

qu'autorité de coordination, dont le fonctionnement se heurte à la difficile remontée d'informations en provenance des régions.

2.2.2 ...mais peu spécifiques au FSE

La gouvernance de la mise en œuvre du FSE est donc au final très peu spécifique à celui-ci et fait parfois doublon avec les réunions organisées par la DGEFP pour son réseau déconcentré. Elle est au demeurant chronophage. S'il est vrai que la comitologie est importante car elle permet de poser les questions, clarifier les positions et créer du consensus et que ceci fait partie du travail d'autorité de coordination de la DGEFP, il n'empêche que le temps qui y est consacré alors même que la DGEFP manque de moyens humains pour animer et piloter son propre réseau, qui porte les 2/3 de la programmation française, paraît insuffisamment efficient.

CHAPITRE 3 : LE PILOTAGE DE SON RESEAU PAR LA DGEFP DOIT PROGRESSER SUR LES ENJEUX DE SI, FORMATION ET D'ANIMATION

Un des enjeux majeurs pour la DGEFP est l'animation et la professionnalisation de son réseau : DIRECCTE, DIECCTE, SGAR de Mayotte, Mission des Projets Nationaux (MPN) et leurs OI respectifs.

Dans la mesure où la mission - pour étudier ce thème - s'est concentrée sur le PON (volets central et déconcentrés), il n'a pas été traité de l'animation de leur réseau par les AG régionales et de la professionnalisation de leurs équipes. Ainsi, les conseils régionaux ne sont pas concernés par le présent chapitre, d'une part car le fait qu'ils ne soient AG que depuis une période récente ne permet pas de disposer d'un recul suffisant ; d'autre part car, contrairement au PON FSE, le recours à des OI est très minoritaire dans les modalités de mise en œuvre de leur enveloppe FSE. Ceci a pour conséquence que le rôle de la DGEFP est ici envisagé sous son seul versant d'autorité de gestion et non sous celui d'autorité de coordination.

Les réponses aux questionnaires adressés aux AGD et aux OI témoignent d'une insatisfaction certaine chez les agents des DIRECCTE et des DIECCTE, et, plus encore des OI, par rapport à une professionnalisation qu'ils jugent incomplète, tardive et trop technique, c'est-à-dire ne leur permettant pas de comprendre le sens, le cadre et les objectifs de la nouvelle programmation. L'animation par la DGEFP de son réseau est perçue comme insuffisante et trop descendante, sans véritable dialogue et échanges sur les problèmes, les expériences et les réponses apportées localement. Il faut bien entendu tenir compte d'une part, que tout début de programmation est évidemment complexe dans la mesure où les règles évoluent et où le savoir-faire acquis précédemment demande à être actualisé à l'aune des nouvelles règles applicables et où, d'autre part il est classique que ce soit les personnes les plus insatisfaites qui témoignent. Néanmoins, le nombre de réponses apportées (21 services FSE et 58 OI) et leur contenu témoignent que le constat de besoins et d'attentes exprimés, mais pas ou insuffisamment satisfaits est assez partagé.

1 LA DGEFP A STRUCTURE SON ACTION AUTOUR DE L'OUTIL INFORMATIQUE « MDFSE »

1.1 Le choix de l'outil MDFSE est un choix nécessaire et judicieux qui a toutefois été insuffisamment soutenu et étayé

1.1.1 MDFSE : une démarche pertinente

La DGEFP a fait, pour administrer la gestion de la partie du FSE dont elle est l'AG, le choix d'un système d'information qui intègre l'ensemble de la piste d'audit et s'adresse à l'ensemble des partenaires de la programmation nationale : AG, AGD, OI, porteurs de projet même si les configurations sont différentes selon qu'il s'agisse des AGD, des OI (très proches des AGD) et des porteurs de projet (la configuration bénéficiaire est très sensiblement différente de celles des gestionnaires). L'outil en question, « Ma Démarche FSE » (MDFSE), concerne également la MPN qui, au sein de la sous-direction FSE, est chargée du pilotage et de la gestion des crédits FSE dédiés au volet national du programme national pour l'emploi et l'inclusion en métropole et qui gère son propre réseau d'OI (Pôle Emploi, FPSPP, France Active, AVISE).

Choix a donc été fait d'un outil global (l'ensemble de la chaîne de gestion), universel (l'ensemble des partenaires) et exclusif (il n'est pas possible de rentrer une opération sur la programmation 2014-2020 sur un autre outil, informatique ou manuel). Ce choix est donc particulièrement structurant. Il a été fondé entre autres sur l'expérimentation lors de la précédente programmation au cours de laquelle quelques régions avaient expérimenté des modules de dématérialisation partielle de la démarche de gestion. Cette expérimentation a été menée avec le même contractant (Klee Groupe) et a été considérée comme suffisamment concluante pour aboutir au choix d'un outil global, universel et obligatoire.

Dans les réponses aux questionnaires, le choix, non seulement dans son principe de dématérialisation intégrale, mais également dans sa mise en œuvre est, en général, bien perçu par le réseau et les OI : il est reconnu comme complet sur l'ensemble de la démarche de gestion, permettant le partage entre tous les acteurs et retraçant de manière écrite les interventions successives.

Le choix de l'outil est également structurant en raison des moyens qu'y consacre la DGEFP : un appel d'offres a été lancé en 2013 et a été remporté par Klee Groupe (marché CCAP et CCTP n°2014-11-20) pour un montant prévisionnel de 8M€ sur une enveloppe totale d'assistance technique (AT) consacrée au PON FSE de 38,25M€ sur la période 2014-2020 (soit 20,9 % des crédits d'AT consacrés aux outils SI).

L'objectif fixé à MDFSE est la mise à disposition de l'intégralité des supports de gestion du FSE et des développements d'interfaçage avec Synergie.

1.1.2 Une démarche toutefois insuffisamment accompagnée

Le projet a toutefois connu des difficultés de trois ordres : une mise en place progressive de l'outil lui-même, un décalage avec les outils d'aide aux utilisateurs, un travail d'explication sur les buts et objectifs de l'outil comme de son ergonomie générale perçu comme insuffisant par les utilisateurs.

Le tableau présenté en pièce jointe (« paliers de déploiement de l'applicatif MDFSE ») retrace : i) la mise en place des modules dans MDFSE ; ii) la date de mise en place des tutoriels correspondant à chacun des modules ; iii) le délai entre les unes et les autres (exprimé en jours).

Ce chronogramme montre que la mise en place des modules est prévue sur une durée de 15 mois et demi pour les modules correspondant à la piste d'audit, celle-ci étant considérée comme achevée avec le module « certification des CSF ». Restent à ce jour 4 modules à développer : « avenant », « marchés publics », « audits et contrôles pour la partie accueil des dossiers saisis dans le module correspondant de Synergie » et « suivi financier des opérations » qui sont des modules d'aide à la gestion et devraient être installés au cours de l'année 2016.

Ce tableau retrace également le décalage entre la mise en ligne des modules et leurs déclinaisons tutorielles. Celui-ci va de 2 mois (« convention ») à 7 mois (« rapport d'instruction de la demande de subvention globale »). Deux modules ne disposent pas de tutoriel : « comité de programmation » : ce module génère beaucoup de demandes d'assistance dans MLFSE et est en phase de mise au point. Le module « demande de subvention globale » est quant à lui en cours de validation.

Trois améliorations complémentaires devraient intervenir dans le courant 2016 :

- une page d'accueil de MDFSE devrait être mise en place plus ergonomique et mentionnant les dernières informations pertinentes et une « *to-do list* » susceptible de répondre aux questions les plus courantes des utilisateurs novices ;

- un travail d'articulation est en cours avec les travaux du SGMAP (France Connect) qui permettra la récupération électronique des documents déjà fournis et permet d'envisager une réponse à une critique récurrente des utilisateurs,
- des outils de suivi et de pilotage de la programmation (suivi financier, suivi des indicateurs...) seront également mis en œuvre, notamment par le biais d'un infocentre.

Au-delà de ces aides tutorielles, l'ergonomie générale du système a fait l'objet de présentation et/ou démonstration écrite ou visuelle à travers notamment des fiches techniques diffusées via Flash-Info-Emploi (FIE), des réunions de réseaux et des réunions *ad hoc*. A l'instar de la démarche conduite sur 2007-2013, un manuel de gestion est en préparation par la mission des affaires juridiques et financières de la DGEFP. Toutefois ces aides ont été vécues tant par le réseau des DIRECCTE que par les OI et les porteurs de projet interrogés par la mission comme insuffisantes, trop techniques ou trop parcellaires. Ainsi le fait –par ailleurs légitime- que les gestionnaires et les bénéficiaires ne disposent pas des mêmes parcours et des mêmes écrans n'avait pas –ou pas de façon suffisamment explicite- été indiqué aux utilisateurs ce qui a été à l'origine de nombreuses incompréhensions et pertes de temps.

Au total pour un SI aussi innovant et crucial pour la gestion du FSE, la professionnalisation des utilisateurs a été perçue comme insuffisante et tardive. Cet état de fait a créé un effet en cascade dans la mesure où les gestionnaires (AGD et OI) n'étaient pas en mesure d'aider les porteurs de projet.

1.2 « Ma ligne FSE » est un prolongement utile mais incomplet de MDFSE

Parallèlement à la mise en œuvre de MDFSE, a été mise en place « Ma Ligne FSE » (MLFSE). Elle est un outil de dialogue entre les gestionnaires (DIRECCTE, OI) et la DGEFP. Elle est gérée par le même contractant que celui qui gère MDFSE : Klee Groupe. Même s'il s'agit du même titulaire du marché, MLFSE dispose d'une équipe dédiée.

Elle fonctionne par questions/réponses qui sont classées en 3 niveaux :

- niveau 1 : aspects techniques qui peuvent être réglés immédiatement par le contractant ;
- niveau 2 : soit il s'agit de questions métiers qui sont transmises à la DGEFP pour analyse et traitement, soit il s'agit de sujets techniques plus complexes qui sont adressés à Klee Groupe ;
- niveau 3 : celui-ci ressort exclusivement de la DGEFP car il s'agit de questions métiers complexes.

Le tableau joint en annexe montre la répartition des questions selon les niveaux, celles auxquelles il a été apporté réponse et celles qui restent en attente. A la date de la mission, on constate que, sur 3205 questions posées sur MLFSE, 2834 ont reçu réponse. 371 questions sont donc restées sans réponse, dont 32 ayant été posées il y a plus de six mois. Sur ces 371 questions, 306, soit 82,5 %, relèvent de questions métiers, essentiellement de niveau 3 c'est-à-dire le niveau d'expertise le plus élevé.

MLFSE ne dispose pas de recherche par mots clés ni de référentiel des questions déjà posées et qui pourraient constituer un fond de réponse de première instance, qui peut être complété par la suite. En l'absence de ce travail d'adressage et de constitution d'un référentiel de Q/R déjà traitées, la non-capitalisation du travail déjà fourni est d'autant plus importante que les réponses ne sont pas circularisées au sein du réseau. Une demande pour la mise au point d'un adressage par mots clés a été formulée auprès du titulaire du marché lors d'une réunion à la DGEFP en janvier 2016. A la date de la mission, la DGEFP est en attente d'une réponse pour le montant chiffré de cette prestation et pour le mode opératoire proposé.

Au-delà de MLFSE, il n'existe pas de réseau formel de référents organisé susceptible de soutenir et d'animer les gestionnaires au quotidien sur l'outil MDFSE et les questions liées à la norme. Il n'existe pas non plus de forum de discussion à l'instar de ce que le CGET a mis en place avec Ariane et qui répond à certains besoins des utilisateurs. Néanmoins, des réunions ou séminaires sont organisés, comme celui qui s'est tenu en 2015, qui était ouvert à l'ensemble des AGD et OI. Un autre séminaire de même nature devrait être organisé en 2016. Les supports de formation utilisés à ces occasions sont ensuite mis en ligne sur l'extranet des DIRECCTE.

2 L'ANIMATION ET LA PROFESSIONNALISATION DU RESEAU DES AGD ET DES OI SOUFFRE DE DIFFICULTES

La DGEFP s'appuie sur des modalités classiques d'animation de réseau ; par ailleurs, trois thématiques appellent une attention particulière : la formation, le Flash Emploi Infos (FIE) et les réunions organisées avec les réseaux.

2.1 Les modalités d'animation déployées par la SDFSE

La sous-direction FSE, sur qui repose le dialogue au quotidien avec le réseau a mis en place une série de mesures et d'espaces pour répondre aux questions du réseau et des OI:

- le réseau de chargés de mission de MADP pour ce qui concerne les questions liées à l'éligibilité, à la programmation et au suivi de la performance (7 agents chargés de mission, à temps partiel) et les experts techniques de la mission des affaires juridiques et financières pour l'ensemble des autres sujets (3 ETP chargés de mission à temps partiel). Cet accompagnement est indispensable et sollicité quotidiennement. Il est toutefois parfois dans l'impossibilité de répondre à toutes les demandes dans la mesure où celles-ci sont nombreuses et où il est également sollicité par d'autres tâches (chaque chargé de mission est multi tâches et aucun n'a comme responsabilité exclusive le lien avec les DIRECCTE),
- Les chargés de mission eux-mêmes disposent de « correspondants » dans les DIRECCTE, qui connaissent bien les sujets à traiter et les problèmes auxquels sont confrontés les gestionnaires. Ainsi l'avis des responsables (ou de leurs agents) des DIRECCTE Ile-de-France, Bourgogne, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Haute-Normandie ou Champagne-Ardenne est-il souvent sollicité avant même la conception d'un module MDFSE de telle façon à être au plus près des besoins. De même travaillent-ils au quotidien avec la MPN qui, étant AGD de 4 OI, connaît bien les attentes et demandes des gestionnaires,
- Des groupes de travail ciblés ont également été mis en place qui cherchent à optimiser les ressources du réseau en les mobilisant sur des sujets précis avec des *outputs* destinés à l'ensemble des acteurs.

Tableau 7 : Exemples de réunions de travail avec les DIRECCTE

Thème	DIRECCTE mobilisées	Nombre de réunions	Dates	Résultats
DSGC	Ile-de-France Bourgogne	2	Février et mars 2015	Construction des consignes de remplissage du DSGC du PON FSE et définition des lignes à remplir par les DIRECCTE et les OI et celles relevant de la DGEFP (SI, outils nationaux de contrôle interne...)
Cibles performance axe 3 PON FSE	Ile-de-France Pays-de-Loire Picardie Rhône-Alpes	3	Février, mars et avril 2015	Annexe 5 de la convention de subvention globale suite aux travaux avec ADF et AVE
Supervision des OI	Ile-de-France Bourgogne	1 + d'autres à suivre	Janvier 2016	Travaux en cours – Note de positionnement des DIRECCTE à venir
Restitutions des indicateurs de Ma démarche FSE	Ile-de-France Bourgogne Picardie Rhône-Alpes	1 + d'autres à suivre	Janvier 2016	Travaux en cours – Ecrans de Ma démarche FSE à venir

Source : DGEFP

2.2 La formation continue des gestionnaires est un enjeu primordial mais, malgré les efforts réalisés, les formations demeurent rares

La formation est évidemment essentielle à de multiples égards ; notamment elle concourt – ou devrait concourir - puissamment à la sécurisation des opérations par l'explication aux agents des instructions à respecter mais aussi pour leur donner le cadre et le sens de leurs fonctions.

La formation a démarré au deuxième semestre 2015, ce qui est comparativement plus rapide que pour la période 2007-2013, pour laquelle la formation avait débuté en juin 2011.

A ce jour, 4 sessions ont été organisées par l'INTEFP et ont concerné 39 personnes sur les 250 agents FSE des DIRECCTE environ. Il faut toutefois noter une bonne couverture « géographique » puisque les 39 personnes formées provenaient de 17 régions différentes (hors DOM – 5 régions n'ont donc pas bénéficié de formations à ce jour) auxquelles il faut ajouter 2 agents de la SDFSE. 3 sessions de formation ont été organisées à l'INTEFP et une quatrième s'est tenue en Aquitaine.

Un seul module est, à ce jour, disponible : celui concernant l'instruction des dossiers. Si, en effet, ce module est bien celui qui devait être mis en œuvre en premier, il est dommageable qu'il soit seul en place à ce jour. Deux autres modules sont en cours de mise au point : « le CSF » et « le suivi des indicateurs ». Une première session est prévue en mars 2016. Des projets concernant d'autres thèmes dont la gestion des programmes par les chefs de service et la communication sont en cours d'étude et d'élaboration. Le module à destination des chefs de service est particulièrement stratégique car, au-delà d'une formation technique certes indispensable, ceux-ci doivent disposer d'un éclairage sur les principes du pilotage de la programmation, la nécessité de la priorisation des chantiers et les enjeux sous-jacents à une bonne gestion, à la performance et à ses impacts sur les contrôles d'opération que ceux-ci soient exercés au niveau national ou au niveau européen. D'autre part, la diffusion aux OI de cette vision stratégique et des outils techniques fait partie intégrante des tâches des chefs de service FSE et relève de la responsabilité de la DGEFP en tant qu'AG des PON. La Commission européenne y est particulièrement sensible notamment du fait du nombre élevé d'OI en France, même si ce nombre a été significativement réduit par rapport à la programmation précédente.

De plus, des formations interfonds sont également organisées par le CGET. La formation « Aides d'Etat » a déjà connu 11 sessions en 2015-2016, avec 130 stagiaires formés, dont une session dédiée au FSE les 20 et 21 janvier 2016. Une formation « Marchés publics » est également prévue.

Pour ce qui concerne les OI, la DGEFP a proposé au CNFPT de mettre à sa disposition les éléments pédagogiques des modules de formation existants et réalisés dans le cadre de la convention avec l'INTEFP. Dans l'accord cadre entre l'Etat et l'ADF pour la mobilisation du FSE en faveur de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté, l'article 2.3 énonce que « le soutien aux structures de l'offre territoriale d'insertion constitue pour le ministère et l'ADF une troisième orientation stratégique prioritaire pour le FSE inclusion ». Ce soutien inclut « la professionnalisation, la formation des équipes en charge de la construction, de la coordination et de la mise en œuvre des dispositifs et des parcours d'insertion socioprofessionnelle ».

Par ailleurs, une session de formation sur le contrôle interne organisée par le CNFPT du 22 au 24 février 2016 a donné lieu en amont de sa réalisation à un échange entre les formateurs et la MAFJ sur l'analyse des risques spécifique aux OI du PO national et plus précisément sur l'utilisation du document « cartographie des risques » transmis par la SDFSE aux DIRECCTE et à destination des OI. L'objectif est en effet d'adapter au mieux le discours tenu aux collectivités présentes à la formation et d'informer les formateurs de la mise à disposition de cet outil dans le cadre plus général de la mise en place d'un contrôle interne pour la gestion du FSE.

Dans les Territoires d'outre-mer, une session de formation a été organisée en partenariat avec l'ENA (qui a fait appel à des sous-traitants) entre juin et septembre 2015 sur le sujet des aides d'Etat. Ces sessions étaient adressées aux agents des DIRECCTE et des collectivités territoriales et étaient organisées sur 4 jours : 3 jours consacrés aux aides d'Etat spécifiquement et une journée plus générale et élargie à l'ensemble des acteurs économiques, entreprises, chambres consulaires... Ces sessions ont été organisées dans tous les TOM sauf Mayotte qui avait bénéficié d'actions spécifiques lors de son changement de statut. En dehors de ces sessions aucune action de formation n'est recensée. Il n'existe pour le moment pas de convention entre l'INTEFP et la DGOM pour la formation des agents des DIRECCTE, toutefois ce travail est en cours. L'ingénierie générale du projet restant la même, elle est couverte financièrement par le contrat entre la DGEFP et l'INTEFP, resteraient à la charge de la DGOM, l'assistance et les évolutions spécifiques aux DIRECCTE, notamment les modules concernant l'Agence de l'outre-mer et le Service militaire adapté et les dépenses liées aux stagiaires eux-mêmes.

On ne peut que constater, pour la regretter, la relative rareté de ces formations, même s'il faut souligner que l'ingénierie des formations est étroitement dépendante de la fixation des règles elles-mêmes ainsi que de la construction des outils de gestion. La demande de formation est récurrente dans les réponses aux questionnaires et s'exprime avec beaucoup d'insistance voire de virulence. Cette rareté s'explique notamment par le fait que la DGEFP devait consacrer ses efforts à la construction de l'outil MDFSE – et ceci en l'absence de normes stabilisées et même du décret d'éligibilité - qui était prioritaire et premier. Les ressources en formation sur ces sujets sont rares et peu disponibles pour 3 raisons essentiellement :

- d'une part, il existe un taux de rotation très important (cf. *infra*) dans les services FSE des DIRECCTE, qui ne permet pas l'émergence de personnes ressources susceptibles de faire des formations.
- d'autre part, les nouveautés à la fois techniques de la nouvelle programmation mais également du support lui-même ont encore raréfié le vivier des intervenants possibles,
- enfin, le travail d'investissement pour concevoir un module, en maîtriser l'ensemble des données et les retraduire de façon pédagogique est très important.

Ces trois raisons entraînent que les formateurs sont peu nombreux et, par voie de conséquence, les formations peu développées. Néanmoins cette faiblesse contribue à l'insécurité professionnelle des agents gestionnaires et de leurs partenaires qu'ils ne peuvent pas guider autant qu'ils le devraient, de même qu'elle contribue à la diffusion d'une certaine anxiété dans le système, comme en témoignent les réponses au questionnaire.

2.3 L'enjeu de la formation est d'autant plus crucial que la DGEFP doit faire face à une situation RH délicate ...

La DGEFP est confrontée à un important défi concernant son réseau, essentiellement autour de quatre sujets :

- un renouvellement important du personnel : certaines DIRECCTE doivent faire face à une rotation importante de leur personnel, ce qui fragilise leur organisation et pose clairement le problème du maintien d'une compétence suffisante au sein de leur service. Dans ces conditions la nécessité de la formation est d'autant plus forte.
- il ressort du dialogue de gestion que les DIRECCTE considèrent que les postes FSE nécessitent des compétences et un profil particuliers... Cette assertion des DIRECCTE met en relief la nécessité pour celles-ci d'investir dans la formation des agents dédiés au FSE afin de développer leurs compétences et leur technicité tout en essayant de les maintenir en fonction sur une période suffisante, pour obtenir un réel retour sur investissement.
- ce constat d'insuffisance de formation s'inscrit dans un contexte de surcroît d'activité lié à la clôture de gestion 2007-2013 et à la mise en œuvre de la programmation 2014-2020. C'est ce contexte général qui avait permis au ministère du travail de procéder au recrutement de 30 ETP financés par les crédits d'AT des programmes FSE Etat 2014-2020 dans l'ensemble des DIRECCTE mais les postes ouverts ne sont pas tous pourvus à ce jour, ce qui illustre le manque d'attractivité des métiers liés au FSE.
- il s'inscrit également dans le nouveau cadre de la régionalisation. Certains postes à pourvoir dans les services FSE ont été bloqués en attendant la fusion (par ex en Aquitaine). Dans d'autres DIRECCTE (ex Poitou-Charentes et Nord-Pas de Calais-Picardie) les opérations seront réparties sur deux sites ce qui ne saurait faciliter l'échange d'information et de bonnes pratiques

2.4 Les modalités de communication actuelles sont centrées sur les FIE, vecteurs de diffusion des questions réponses

La communication entre la DGEFP et le réseau des DIRECCTE passe par un canal principal : les FIE et, à titre complémentaire, par des courriers parallèles adressés aux réseaux. La conjonction de l'existence de cet outil et de la circulaire du Premier ministre en date du 17 juillet 2013 relative à « la simplification administrative et au protocole des relations avec les services déconcentrés » a mené à la décision de la DGEFP de ne plus rédiger de circulaire spécifique FSE à destination de son réseau.

FIE est l'outil commun au ministère en charge de l'emploi pour communiquer avec l'ensemble de son réseau. La décision d'utiliser exclusivement ce canal de communication pour ce qui a trait au FSE a été prise en 2013 dans le but de rassembler sous un seul outil l'ensemble des informations pertinentes adressées aux DIRECCTE entre autres. La DGEFP diffuse également, par l'intermédiaire des FIE⁴⁵, des questions-réponses à destination de son réseau de gestionnaires.

⁴⁵ Cette question est examinée en tant que telle dans le chapitre relatif à la norme (partie 2 du présent rapport)

Ainsi, comme pour l'ensemble des autres sujets, les informations concernant le FSE sont-elles transmises via le FIE sans pour autant que celui-ci, à l'instar des autres thèmes, dispose d'une rubrique particulière permanente. Les thèmes FSE sont néanmoins bien identifiés et apparaissent très clairement. Lorsque les informations concernant le FSE sont jugées importantes elles bénéficient d'une mise en place en tête de FIE, là encore à l'instar de l'ensemble des sujets du ressort de la délégation générale, suivant en cela la procédure mise en place et validée par l'ensemble de la chaîne hiérarchique de la DGEFP.

Lorsque le sujet est considéré comme le méritant, l'envoi par le FIE est doublé par un envoi ciblé aux chefs de service FSE. Ainsi du courrier adressé conjointement par la DGEFP et la DGESCO aux DIRECCTE et aux recteurs concernant le suivi des participants des opérations FSE et IEJ 2014/2020 (FIE du 24 avril 2015 + courrier séparé) ou des convocations aux réunions des chefs de service FSE des DIRECCTE ou aux réunions de réseau. Au total depuis le 13 décembre 2015, 46 communications concernant le FSE ont été adressées au réseau des AGD sur les sujets variés (cf. annexe). Cette information est abondante et consistante, toutefois, adressée au fil de l'eau sans qu'il y ait véritablement de hiérarchie ni de cadre de référence, elle est parfois peu comprise et assimilée (ce point fait l'objet de développements ci-après).

2.5 Les réunions avec les réseaux pourraient être plus participatives

Les réunions avec les réseaux sont de trois ordres :

- Les réunions de réseau FSE/IEJ. Celles-ci ont lieu 4 à 5 fois par an. Elles réunissent l'ensemble des DIRECCTE et sont élargies deux fois par an aux conseils régionaux. Elles sont importantes pour animer le réseau, fournir des informations et assurer un certain dialogue entre la sous-direction et ses AGD. Elles sont toutefois trop peu nombreuses pour assurer à la fois le pilotage et la formation du réseau, mais elles y participent. Elles sont vécues comme très descendantes par celui-ci (cf. réponses au questionnaire), ne permettant pas d'avoir une vision de la philosophie de la nouvelle programmation comme de ses modalités de gestion et n'enclenchent pas de véritable dialogue. Les supports des interventions techniques sont mis sur l'extranet, mais il n'y a pas de compte-rendu ce que regrettent certaines DIRECCTE (cf. questionnaires). Au final, ces réunions sont jugées indispensables et sont bien reçues par le réseau. Reste qu'elles ne s'adressent qu'à un nombre limité de personnes et que la DGEFP ne peut être sûre que l'information fournie aux participants, c'est à dire essentiellement les chefs de service FSE, est bien répercutée aux OI voire aux porteurs de projet. Ces réunions sont articulées pour ce qui concerne les outre-mer avec les réunions de réseau organisées par la DGOM et que celle-ci veille à organiser juste avant ou juste après les réunions de réseau DGEFP. La DGEFP est invitée à ces réunions DGOM⁴⁶.
- Le dialogue de gestion annuel avec les DIRECCTE : cette échéance est l'occasion d'un échange sur la stratégie développée en matière de FSE sur le territoire notamment en matière de gouvernance de l'inclusion avec un état d'avancement de la programmation et de la certification. Un point RH est également réalisé à cette occasion. Toutefois cet exercice -s'il est obligatoire et par ailleurs porteur- est réduit à sa portion congrue par manque de temps et n'est pas reconnu par les agents comme un outil d'animation et de pilotage
- L'accompagnement du « changement suivi-évaluation ». Cette démarche, actuellement en phase test, a vocation à être constituée de réunions en région et au volet central qui seront ouvertes aux bénéficiaires et aux OI pour les informer et leur expliquer les consignes de collecte de données et les enjeux de qualité et de fiabilité des données. Cette action a été

⁴⁶ Les réunions DGOM/DIECCTE : organisées par la DGOM ces réunions interviennent 4 à 5 fois par an en présence des chefs de service FSE des DIECCTE. L'appui de la DGEFP y est systématiquement demandé. Ces réunions peuvent parfois paraître redondantes avec les réunions de réseau organisées par la DGEFP et auxquelles les DIECCTE sont également présentes

lancée fin 2015 et une phase d'audit est en cours avec un prestataire (Amnyos-EDATER) pour identifier les attentes des OI et des bénéficiaires. Dans ce cadre 4 réunions test sont prévues ainsi que la formalisation d'un plan d'actions. Cette action devrait pallier, au moins partiellement, le retard dans l'accompagnement aux gestionnaires et bénéficiaires.

Enfin, une manifestation d'un type particulier, car s'adressant à un public plus large, doit être signalée : l'opération « mon village FSE » a été montée en décembre 2014 sur deux jours et était destinée au grand public comme à l'ensemble des bénéficiaires et gestionnaires. Malgré l'intérêt réel de cette manifestation qui a rencontré du succès auprès des participants, elle ne peut être considérée comme facteur de pilotage du réseau. Toutefois, elle joue un rôle dans la professionnalisation des acteurs avec de nombreuses séquences techniques. La DGEFP prévoit d'identifier spécifiquement cette dimension en vue de l'opération « village FSE » 2016.

Au total si le choix de l'outil MDFSE est pertinent et reconnu comme tel par la majorité des utilisateurs malgré critiques et reproches, la faiblesse de la formation à l'outil d'une part et la rareté de la formation sous ses formes classiques comme sous ses aspects plus informels d'autre part handicapent le travail, par ailleurs de qualité technique et d'expertise reconnue, de la sous-direction. A cet égard, dans cet environnement de ressources rares, on peut s'interroger sur les arbitrages opérés entre le temps et les ressources que la DGEFP consacre aux réunions de concertation et de gouvernance – lorsque bien sûr celles-ci ne sont pas rendues obligatoires par les textes européens et nationaux et auxquelles donc elle ne saurait se soustraire – et le temps et les ressources qu'elle consacre à l'animation et la professionnalisation de son réseau.

CHAPITRE 4 : LE PILOTAGE COMPARTIMENTE DES AUTORITES DE CERTIFICATION ET D'AUDIT NE PERMET PAS UN DIALOGUE VERITABLEMENT PRODUCTIF AVEC LES AUTORITES DE GESTION

1 LES SERVICES DE CERTIFICATION, DONT LE ROLE EST SALUE PAR LES GESTIONNAIRES, BENEFICIENT D'UNE ANIMATION DE LA DGFIP COMPLIQUEE PAR UN RELATIF ISOLEMENT INSTITUTIONNEL

1.1 L'intervention de l'autorité de certification est le plus souvent appréciée par les services gestionnaires

Les services gestionnaires expriment le plus souvent leur satisfaction globale à l'égard des relations qu'ils entretiennent avec les unités de certification dont ils relèvent : le pôle national de certification des fonds européens (PNCFE, basé à Nantes et rattaché à la DRFiP Pays de la Loire) pour le volet central du PON FSE et les unités régionales de certification des DRFiP (ou DDFiP d'anciens chefs-lieux de région) pour le volet déconcentré du PON FSE et les autres programmes opérationnels comportant du FSE⁴⁷. Leurs réponses au questionnaire de la mission traduisent une montée en compétences du réseau de l'autorité de certification depuis le début de la programmation 2007-2013 et des relations régulières et de qualité, « constructives », nourries par de bons rapports interpersonnels, avec les services instructeurs. L'existence de réunions périodiques de coordination bilatérales ou multilatérales facilite ces échanges.

Dans ce contexte positif, plusieurs facteurs de difficulté apparaissent cependant :

- des différences d'approche d'une unité de certification à l'autre (voire entre agents d'une même unité), au sein d'un réseau fortement atomisé, dont l'activité est elle-même atypique en DRFiP. Ce manque d'harmonisation est regretté par les certificateurs eux-mêmes (« l'homogénéité des positions devrait être assurée par la tête de réseau en lien avec les autres acteurs DGEFP, CICC et Commission européenne »). Certaines unités de certification élaborent elles-mêmes des outils d'analyse en complément des procédures diffusées par la DGFIP ;
- l'intensité très variable de contrôle (taux de CQC, part de la dépense concernée) d'un territoire régional à l'autre, reflétant l'absence d'objectifs précis de la DGFIP ;
- des positionnements variables par rapport aux demandes d'avis en amont émanant des AGD et des OI ; certaines unités de certification dialoguent facilement sur ce registre, allant jusqu'à produire des « fiches techniques », documents d'appui pour les gestionnaires, tandis que d'autres se limitent à la posture du contrôle *a posteriori*.

⁴⁷ A la seule exception du Conseil régional d'Alsace, dont le certificateur était en 2007-2013 la Caisse des dépôts ; cette fonction est désormais assurée en interne au CR.

1.2 L'animation par la DGFIP est réelle mais encore perçue comme insuffisante par le réseau des unités de certification

Depuis qu'elle assure la fonction d'autorité de paiement (à compter de 2003), puis de certification (depuis la programmation 2007-2013), la DGCP (bureau 7B) puis la DGFIP (bureau CE2A et PNCFE) a structuré l'animation de son réseau, au moyen des outils suivants à titre principal :

- le guide des procédures de l'autorité de certification : trois générations de guides ont été diffusées (29 juillet 2003 pour la période 2000-2006 ; mars 2009 pour la période 2007-2013 ; 20 janvier 2015 pour la période 2014-2020). Le guide en vigueur, duquel il convient de rapprocher plusieurs référentiels de contrôle interne de la DGFIP⁴⁸, constitue un référentiel métier clair et complet, couvrant l'organisation, les procédures de travail (y compris leur base réglementaire), les spécificités de certains programmes et les documents-types à utiliser ;
- le bureau CE2A, avec la collaboration du PNCFE qui consolide les remontées de dépenses et prépare les appels de fonds, anime le réseau des unités régionales de certification, d'une manière qui est appréciée dans l'ensemble par les certificateurs : journée annuelle d'étude, mise à disposition de la base d'information Nausicaa, réponses apportées aux questions posées par les unités.

Cette animation est cependant rendue difficile par l'absence de capitalisation et de mutualisation de la doctrine de certification sur le plan national. D'après les unités de certification, la seule capitalisation, indirecte et isolée, passe par l'élaboration des plans annuels de contrôle annuel (échantillonnage des CSF aux fins de CQC), à partir des constats effectués localement lors des contrôles précédents.

La DGFIP (bureau CE2A) a pris l'initiative, très louable, de dresser les enseignements des audits de la CICC et de la Commission européenne sur la période 2009-2013, mais ce document n'a pas été circularisé au sein du réseau de certification. Or les unités régionales de certification regrettent par ailleurs l'absence de communication des enseignements des rapports de COP et des audits de système en dehors de leur territoire de compétence.

En outre, le réseau DGFIP n'est pas destinataire des instructions, circulaires ou questions/réponses de la DGEFP, ce qui ne facilite pas, du point de vue des unités de certification, la compréhension de l'activité de gestion.

⁴⁸ Janvier 2015 : «Elaboration et certification des comptes annuels (certification des comptes annuels – fonds européens)» (janvier 2015) ; «Etablissement des demandes de paiement et assurance de la fiabilité du système d'enregistrement aux fins de l'établissement des demandes de paiement (certification de l'éligibilité des dépenses)» ; «Etablissement des demandes de paiement et assurance de la fiabilité du système d'enregistrement aux fins de l'établissement des demandes de paiement (appels de fonds)»

2 LE PILOTAGE DE LA FONCTION AUDIT PAR LA CICC SUSCITE UNE FORTE DEMANDE D'AMELIORATION DE LA PART DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS

2.1 La CICC anime la fonction d'audit de manière insuffisante aux yeux des services travaillant sous son autorité fonctionnelle

Pour réaliser ses missions, la CICC est dotée d'une équipe permanente de chargés de mission et de membres d'inspections générales (issus de l'IGAS pour le FSE). Dépourvue de services déconcentrés, elle s'appuie d'une part sur la DGEFP au travers de la mission d'organisation des contrôles (MOC) de la sous-direction des politiques de formation et du contrôle (SDPFC) et d'autre part sur les services régionaux de contrôle (SRC) de la formation professionnelle des DIRECCTE, ci-après dénommés services d'audit. Pour chaque campagne de COP, la MOC répartit la charge de réalisation entre régie (par des agents du ministère chargé de l'emploi) et sous-traitance (dans le cadre d'un marché national), le recours à l'externalisation ayant débuté en 2011. La CICC réalise elle-même les audits de système, avec le concours de membres de l'IGAS.

La CICC met au point une stratégie d'audit valable pour toute la durée d'une programmation, pour un programme (PON FSE) ou une famille de programmes (POR FEDER-FSE). Elle diffuse chaque année un « vademecum de contrôle » aux services d'audit, complété notamment par des listes thématiques de points de contrôle (aides d'Etat, marchés publics, prise en compte des recettes). L'autorité nationale d'audit tient régulièrement des réunions de réseau : des réunions mensuelles avec la MOC et un séminaire annuel avec la MOC et les SRC (sans toutefois les prestataires de contrôle, à l'exception de l'année 2011).

Ces différents outils ont toutefois une portée essentiellement organisationnelle et procédurale sans constituer un référentiel métier porteur de l'approche d'audit. Les services d'audit regrettent ainsi que la doctrine d'audit ne soit pas formalisée et diffusée au réseau et que sa mise en œuvre passe seulement par la validation des rapports provisoires puis définitifs des COP et par la réalisation des audits de systèmes, au cas par cas et sans circularisation. Le SRC d'une DIRECCTE note qu'« il manque une interprétation commune aux SRC » et que « les réponses de la CICC à chaque SRC ne sont pas diffusées au réseau ». Les analyses recueillies par la mission, tant par questionnaire que lors des entretiens, auprès des services d'audit (MOC de la DGEFP, SRC des DIRECCTE) sont convergentes sur ce point.

A cette difficulté s'en ajoute une autre, relevée tant que par les services et prestataires d'audit que par les services gestionnaires, l'hétérogénéité des positions prises par les membres de l'équipe permanente de la CICC sur les COP. La restructuration engagée en février 2016 de cette équipe, avec la constitution de pôles hiérarchisés et en particulier le recrutement d'un expert de haut niveau chargé de superviser l'organisation, le suivi et la validation des rapports de contrôles d'opération, constitue une étape constructive.

Ce besoin d'harmonisation doctrinale est par ailleurs renforcé par les impacts quantitatif et qualitatif de l'architecture en partie décentralisée de la gestion du FSE en 2014-2020 sur les contrôles d'opération :

- la fragmentation de la fonction d'autorité de gestion va entraîner une multiplication par 10 à 20 du nombre de COP portant sur des opérations cofinancées par le FSE, du fait des règles d'échantillonnage prévues à l'article 127 du règlement 1303-2013 et dans les dispositions complexes prises pour son application. Cette évolution, conjuguée à l'alourdissement des missions des autorités nationales d'audit par rapport à la programmation 2007-2013 (notamment la responsabilité nouvelle d'un audit annuel des comptes), explique le renforcement des effectifs de la CICC, passés de 17 à 23 ETP (avec une organisation cible prévue à 27 ETP),

- aux termes de la charte d'audit CICC-ARF du 3 septembre 2014, déclinée régionalement, chaque région autorité de gestion d'un POR met en place un service d'audit en charge des COP, sous la supervision de la CICC. Au réseau MOC/SRC vient se juxtaposer un second réseau de services d'audits dépendant des régions.

2.2 La CICC n'organise pas de retour d'expérience vers l'ensemble des services gestionnaires, au-delà des cas d'espèce des audits et contrôles a posteriori

Les services gestionnaires, les unités de certification et les porteurs de projets partagent le constat critique de l'opacité et de l'évolutivité des positions prises ou validées par la CICC, conduisant à un diagnostic partagé d'« absence de doctrine » d'audit sur lequel ils pourraient s'appuyer pour éclairer et sécuriser les pratiques de gestion en anticipant les exigences des auditeurs nationaux, voire européens.

Le décret du 11 juin 2008 relatif à la CICC prévoit, à l'article 2, que la CICC « adresse aux autorités impliquées dans la gestion et le contrôle des fonds visés par le présent décret, notamment les collectivités territoriales, et aux ministères concernés toute recommandation nécessaire pour améliorer les systèmes de gestion et de contrôle, leur propose les mesures appropriées pour remédier aux déficiences constatées et est informée des suites qui y sont données ». La pratique des recommandations formalisées reste toutefois limitée (cf. annexe relative aux recommandations CICC). Les prescriptions de la CICC sont surtout exprimées au travers des rapports de COP et des rapports d'audits de système, avec les inconvénients mentionnés plus haut.

Au-delà des recommandations, qui présentent un réel intérêt mais qui interviennent *ex post*, par capitalisation d'audits passés, la doctrine de la CICC n'est ni communiquée ni a fortiori publiée. Cette situation place les services gestionnaires et, par incidence, les porteurs de projet, dans une position de faiblesse structurelle par rapport aux auditeurs nationaux et communautaires, la Commission européenne étant pour sa part destinataire ou ayant accès à l'ensemble des rapports d'audit ou de contrôle d'opération.

2.3 La conception de son rôle par la CICC apparaît en décalage avec l'impact de son action

En cantonnant volontairement son rôle à la seule tâche de calcul du taux d'erreur et de ses conséquences financières et en indiquant qu'elle n'entendait pas porter une autre responsabilité, au motif qu'elle intervenait comme un prestataire de la Commission européenne et qu'elle était elle-même tributaire des positions des auditeurs européens, la CICC limite son intervention à un domaine réduit.

Le caractère minimaliste du dialogue avec la CICC, qui se réduit à la notification annuelle du taux d'erreur, des corrections subséquentes et parfois à la transmission d'une recommandation rappelant les principaux chefs d'irrégularités constatées, confirme ce constat. Les demandes de l'autorité de coordination FSE quant à une association de la CICC pour recevoir des avis informels, en amont et dans le respect de l'indépendance fonctionnelle de l'autorité d'audit, n'ont pu aboutir. Dans le même registre, certaines autorités de gestion estiment que la procédure de la désignation pourrait relever davantage d'une démarche d'accompagnement. L'exemple de l'accompagnement prodigué à la DGCS pour sa désignation en tant qu'autorité de gestion du FEAD en souligne la possibilité (cf. annexe relative au FEAD) même s'il est difficilement généralisable au vu des moyens humains de la CICC.

Certes, une autorité nationale d'audit exerce des missions exigeantes, sous la supervision de la Commission européenne qui conduit régulièrement différents types d'audits sur la CICC pour s'assurer de sa fiabilité. La posture de la CICC peut s'analyser à l'aune du risque de perte de crédibilité auprès des institutions communautaires. Pour autant, elle paraît excessive en ce qu'elle ne lui permet pas de participer à la régulation du système FSE, dans un dialogue régulier avec les autres autorités (coordination, certification et gestion). Ce positionnement, qui n'est pas caractéristique seulement de la France, fait toutefois, dans les autres Etats-membres concernés, l'objet des mêmes débats, comme cela a été signalé ci-avant.

De fait, les contrôles de deuxième niveau (audits de systèmes et COP), aboutissent à des prescriptions à l'impact déterminant. Les retraits de dépenses et les corrections financières que la CICC estime nécessaires font l'objet d'une comptabilisation par l'autorité de certification qui est garante de leur non-imputation sur le budget communautaire (article 126, h du règlement 1303/2013) : l'annulation correspondante de la contribution européenne s'impose donc à l'autorité de gestion. Par ailleurs, des constats négatifs sur le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle peuvent conduire à une suspension des paiements par la Commission européenne jusqu'à rétablissement d'une situation acceptable.

Le poids de l'audit, national et européen, est donc considérable sur tout le système.

3 LA CARENCE DE DIALOGUE ENTRE AUTORITES CHARGÉES DU FSE ET DE « RETOUR SUR GESTION » A PARTIR DES AUTORITES D'AUDIT ET DE CERTIFICATION EST VIVEMENT RESSENTIE

3.1 Il existe une forte attente de dialogue entre autorités responsables du FSE, au-delà d'exemples de mise en œuvre sur le terrain

Les acteurs de terrain ont recours à des pratiques d'échanges, centrées sur la répartition des rôles et la programmation des contrôles mais qui favorisent la compréhension mutuelle des conditions d'exercice des missions respectives et la qualité des relations entre les partenaires.

A titre d'exemple, une réunion régulière associe sous l'égide du SGAR Pays de la Loire les services gestionnaires de gestion (service FSE de la DIRECCTE, région), l'unité régionale de certification (DRFiP) et le service d'audit (SRC de la DIRECCTE). Cette formation qui s'est tenue à 7 reprises entre 2013 et 2015 échange sur l'évolution des règles, l'avancement de la programmation, la préparation des appels de fonds vers la Commission européenne et la clôture de la période 2007-2013, sur l'articulation des niveaux de contrôle (CSF, CQG, CQC, COP), le bilan des contrôles, les plans de reprise de CSF, en partageant des points de dysfonctionnement et d'améliorations. D'après l'un des services participants, « ces réunions sont nécessaires et participent au décloisonnement des services dans le respect du principe de séparation fonctionnelle ».

Il demeure toutefois que le dialogue entre services relevant d'autorités différentes reste insuffisant sur le plan territorial :

- malgré leur qualité globale, les relations entre services gestionnaires et unités de certification pâtissent, notamment en termes d'accès à l'information, de leur rattachement à deux réseaux organiquement distincts ;
- les échanges entre les services de certification et les services d'audit, qui ont en commun d'exercer des activités de contrôle sur la gestion du FSE, sont paradoxalement très limités,
- les relations entre services gestionnaires et services d'audit, qui sont pourtant situés dans les mêmes DIRECCTE, se limitent fréquemment aux procédures liées à la conduite et aux suites des contrôles d'opération, même si plus rarement le dialogue peut porter sur le contenu des

missions. Cette faiblesse tient au positionnement des SRC par rapport à la CICC et au mode actuel de fonctionnement de cette dernière.

Résumant une perception assez largement partagée, une région remarque que « la séparation fonctionnelle ne signifie pas cloisonnement et absence d'échange ».

C'est au niveau central, qui est celui des autorités de coordination, de gestion (Etat et régions), de certification et d'audit, que la carence de dialogue est la plus prononcée. Expriment une analyse unanimement partagée au sein des DIRECCTE, l'une d'entre elles estime qu'« il est primordial que les autorités nationales de gestion, de certification et de contrôle s'accordent sur les règles à appliquer, les stabilisent au démarrage des programmes européens et les diffusent avec toute la pédagogie nécessaire » afin d'éviter tout risque d'interprétation divergente lors des contrôles.

La DGEFP, de même que la DGFIP, souhaiteraient, sans pour autant porter atteinte au principe de l'indépendance de l'autorité d'audit, voir évoluer le rôle de la CICC vers une participation à la régulation du système, par des conseils ex ante et le partage de la doctrine d'audit au travers de réunions régulières, au-delà de relations formelles qui se limitent à des correspondances administratives. Cette situation de cloisonnement complique l'exercice déjà lourd par la DGEFP de sa fonction d'autorité de gestion et l'affaiblit dans son rôle d'autorité de coordination.

Les services gestionnaires font également part d'une très forte attente de réunions de réseau conjointes et de formations communes entre les versants gestion, certification et audit. Ce souhait se retrouve du côté des certificateurs et, dans une moindre mesure, des SRC.

Par rapport aux services gestionnaires du PON FSE, dont le pilotage est hiérarchisé, les régions bénéficient d'une plus grande marge de manœuvre pour éclairer l'exercice de leurs missions. Elles disposent de plusieurs leviers de représentation institutionnelle, à cheval entre les registres technique et politique (rôle de l'ARF, lien avec le CGET, participation au Comité des régions, saisines directes de commissaires européens) et elles internalisent de fait la fonction audit, sous la supervision de la CICC.

En définitive, le manque de dialogue et les difficultés considérables à organiser un « retour sur gestion » ont pour conséquences un défaut de vision globale et l'effacement de la vision stratégique derrière les enjeux de gestion technique. Dans ce schéma peu coopératif, chaque acteur du système s'efforce de répondre au mieux aux défis qui lui sont posés, grâce aux ressources dont il dispose et avec les contraintes qui sont les siennes.

3.2 Le dialogue des autorités responsables de la mise en œuvre du FSE avec la Commission européenne est compliqué par la rigidité des procédures de droit commun

Compte tenu de la complexité de mise en œuvre du FSE, le besoin d'échanges avec la Commission européenne en cours de programmation est important pour les autorités de coordination et de gestion. Or ces relations sont rendues délicates par les procédures internes à l'administration centrale de l'Etat. Le décret du 17 octobre 2005 et la circulaire du Premier ministre du 21 mars 1994 prévoient en effet que toute position de la France en tant qu'Etat membre doit faire l'objet d'une coordination interministérielle et d'une transmission par le seul canal officiel, celui du SGAE et de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

Le dialogue avec la Commission européenne est censé passer par le seul canal du SGAE non seulement pour les prises de position politiques (négociation des règlements) mais aussi, pour les sujets de mise en œuvre (élaboration des notes d'orientation, questions d'interprétation des règles).

Cependant, si l'application de cette règle se conçoit naturellement pour les affaires stratégiques, telles que la négociation des règlements européens (cadres, délégués, d'exécution) ou préparatoires aux décisions de la Commission européenne, il paraît contre-productif qu'elle s'étende également à la mise au point des notes d'orientation de la Commission et surtout aux nécessaires échanges opérationnels en cours de programmation.

En particulier, les saisines interprétatives de la norme, à cadre réglementation européen inchangé, devraient relever d'un régime de dialogue de gestion, à l'instar de ce qui se pratique pour des mesures classiques des politiques de l'emploi, de la formation professionnelle et de la cohésion sociale. Des relations directes sont d'ailleurs prévues par l'article 128 du règlement cadre relatif à coopération entre la Commission et les autorités nationales d'audit.

3.3 L'insatisfaction devant les conditions de mise en œuvre du FSE est perceptible dans les débats avec la Commission européenne et au sein des instances communautaires

Le diagnostic d'un défaut majeur de coordination en France autour du FSE a été souligné par la Commission européenne lors des entretiens que la mission a eus avec plusieurs de ses représentants en décembre 2015. Si la mission rejoint en partie ce constat, elle se doit de souligner que la Commission européenne elle-même ne facilite pas les conditions du pilotage du système FSE en raison des contradictions inhérentes aux règlements européens (régime des aides d'Etat, défini par la DG Concurrence ; cadre réglementaire des FESI coordonné par la DG Regio avec la DG Emploi s'agissant du FSE) et qui ne sont toujours pas levées malgré les demandes françaises répétées, dont celles d'octobre et novembre 2015 (cf. PJ retraçant les saisines de la DGEFP). L'engagement pris par les représentants de la Commission européenne, au terme de la réunion de coordination du 12 novembre 2015 avec la DGEFP, les régions et les DIRECCTE, de clarifier les incompatibilités juridiques et mettre au point « une approche commune avec la Cour des comptes européenne et la CICC » reste à ce jour en suspens.

Plusieurs indications concordantes donnent à penser que les instances communautaires ont identifié le sujet de la coordination comme un levier essentiel de simplification des FESI, à rebours d'une approche qui opposerait de manière artificielle les bénéficiaires et les gestionnaires, négligeant d'ailleurs l'impact de la fonction contrôle. Les conclusions du Conseil affaires générales des 17-18 novembre 2015 (cf. PJ relative aux conclusions du Conseil « Affaires générales ») témoignent d'une approche globale de résolution des « dispositions excessives et inutiles du système de gestion et de contrôle ainsi que de l'audit », tout en plaçant « le bénéficiaire (...) au centre du processus de simplification » ; « les auditeurs aux niveaux européen et national, y compris la Cour des comptes, sont bien placés pour contribuer à l'effort de simplification (...) et en proposant des solutions plus efficaces fondées sur les bonnes pratiques ».

Ces orientations politiques des Etats membres notifiées au Groupe à haut niveau sur la simplification des FESI, créé en juillet 2015 par la Commission européenne, peuvent, si elles sont suivies d'effet, amener un changement de paradigme propice à résoudre une partie des obstacles à un fonctionnement harmonieux du système. Elles entrent en résonance avec les travaux en cours du Comité des régions sur l'avenir de la politique européenne de cohésion et dont les éléments d'analyse disponibles sur les facteurs de complexité et d'insécurité rejoignent le diagnostic de la mission.

PARTIE 2
LE PARCOURS A EMBUCHES DU DOSSIER FSE
APPELLE UN EFFORT SUBSTANTIEL DE
SIMPLIFICATION AU-DELA DES ACTIONS
DEJA ENGAGEES

CHAPITRE 5 : LES TEXTES APPLICABLES AU FSE ET LEUR INTERPRETATION SONT COMPLEXES, EVOLUTIFS ET RETROACTIFS

1 LES DIFFERENTS SERVICES EN CHARGE DU FSE RENCONTRENT DES DIFFICULTES IMPORTANTES POUR CONNAITRE ET MAITRISER LA NORME APPLICABLE AUX OPERATIONS

Au-delà des problèmes liés à l'insuffisance d'animation (s'agissant des services gestionnaires du PON FSE ainsi que des services d'audit et de certification), les acteurs du système font face à de multiples manifestations de complexité et d'instabilité de la norme. Les développements ci-après sont centrés sur les facteurs de difficulté les plus prégnants tels qu'ils ont été identifiés par la mission d'après les éléments qu'elle a recueillis, sans viser à l'exhaustivité.

1.1 De multiples difficultés affectent la détermination du périmètre et des recettes des opérations ainsi que les modalités d'échantillonnage des contrôles

1.1.1 La détermination du périmètre de l'opération, fondamentale pour la cohérence du projet, est rendue plus délicate dans le secteur de l'IAE

La définition du périmètre d'une opération cofinancée par le FSE est une nécessité générale pour fonder le rattachement des dépenses directes et permettre d'asseoir, le cas échéant, les dépenses indirectes de fonctionnement sur une assiette claire de dépenses directes. L'attribution de FSE à des opérations qui tendent à recouvrir des actions inhérentes à l'objet même de la structure porteuse fait courir un risque de confusion entre le budget de l'action et le budget de la structure.

Le domaine des services d'insertion par l'activité économique (SIAE) illustre particulièrement cet enjeu. La réforme du financement entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014 et fondée sur la généralisation de l'aide financière de l'Etat au poste de salarié en insertion a compliqué l'accès au FSE (cf. PJ note de la DGEFP sur les SIAE). Le cofinancement FSE devrait logiquement être mobilisé selon un périmètre dit global et non plus sur un périmètre dit restreint (actions d'accompagnement socioprofessionnel et encadrement technique des salariés en insertion). Or la prise en compte du périmètre global amène des lourdeurs administratives accrues, l'obligation de prendre en compte la totalité des ressources⁴⁹ de la structure et une incertitude sur le mode de répartition des frais généraux pour les structures gérant plusieurs activités.

Ces difficultés n'ont malheureusement pas été anticipées lors de la réforme du financement des SIAE alors que ceux-ci sont des bénéficiaires historiques du FSE. La faculté de mobiliser le FSE sur le périmètre restreint a été prorogée officiellement pour 2014 et 2015 et à ce stade officieusement pour 2016, dans l'attente de la mise au point d'un barème standard de coûts unitaires (cf. *infra*), mais la question du périmètre à retenir n'est pas stabilisée. Outre les porteurs de projet, les principaux services gestionnaires affectés par ces difficultés sont les départements et les PLIE, en tant qu'organismes intermédiaires du PON FSE, au point que certains envisagent de renoncer au FSE pour cofinancer ces structures afin de ne pas les fragiliser.

⁴⁹ Un organisme intermédiaire note l'injonction paradoxale entre l'incitation faite par l'Etat aux SIAE de développer leurs recettes propres et le principe additionnel et différentiel du FSE, qui sert de variable d'ajustement.

1.1.2 Les recettes générées par une opération

La modification de la prise en compte des recettes générées par l'opération a suscité de nombreux problèmes :

- sur la programmation 2007-2013, les recettes générées par une opération devaient dans un premier temps être déduites du budget de l'opération, puis ont dû, à partir de 2011, être réintégrées dans celui-ci, à la suite de la position prise par la CICC. Indépendamment de l'impact défavorable sur le montant de FSE dû (en raison du caractère différentiel du cofinancement FSE et de l'application du taux et du plafond d'aide), ce changement de la norme a amené certains services gestionnaires à reprendre les plans de financement de dossiers déjà conventionnés ;
- l'incertitude précitée sur le périmètre à retenir pour les opérations FSE portées par les SIAE a rejailli sur la question des recettes à prendre en compte. Le SRC d'une DIRECCTE signale ainsi que des contrôleurs d'opération ont réintégré une partie des recettes de la structure dans le budget d'une opération menée selon le périmètre restreint (encadrants techniques et conseiller socioprofessionnel), ce qui a conduit à un constat contestable de sur-financement, sans que la validation du rapport de contrôle d'opération par la CICC ait apparemment donné lieu à un arbitrage doctrinal.

Le sujet du traitement des recettes d'une opération n'est pas encore complètement clarifié au regard du règlement cadre 1303-2013 (cf. annexe relative aux imprécisions du règlement cadre). En accord avec la Commission européenne, la DGEFP considère que les recettes prévisionnelles sont déduites *ex ante* des dépenses et ajustées *in fine*, pour éviter une application à la lettre du règlement cadre (prise en compte des recettes seulement au moment du CSF, ce qui placerait le porteur dans une totale incertitude). L'application des règles d'aides d'Etat affecte quant à elle directement la prise en compte ou non des recettes.

1.1.3 La complexité des règles d'échantillonnage lors des contrôles

Les services gestionnaires ont des difficultés à maîtriser les règles d'échantillonnage et d'extrapolation à appliquer lors du CSF. Ces règles n'ont été précisées que par l'additif du 12 mars 2013 à l'instruction DGEFP du 25 juin 2012, additif modifié le 22 août 2014 puis en avril 2015.

Par ailleurs, la sophistication croissante des règles d'échantillonnage statistique des contrôles d'opération est à l'origine de difficultés d'ampleur croissante pour l'autorité nationale d'audit chez laquelle elle absorbe une énergie administrative qui pourrait être utilement redéployée vers d'autres fonctions. Les notes d'orientation de la Commission européenne sont de plus en plus techniques et détaillées⁵⁰ et ont fortement accru les niveaux d'exigences depuis 2013. Le problème est clairement posé de la sur-réglementation d'origine européenne par les dispositions du règlement d'application 480/2014, par les notes d'orientation et par les demandes complémentaires de la Commission européenne à la CICC postérieurement à l'envoi des rapports annuels de contrôle.

⁵⁰ Longueur de 59 pages pour celle du 15 septembre 2008, de 161 pages pour celle du 4 avril 2013, de 199 pages pour celle du 4 avril 2013 révisée en juin 2015 et de 206 pages pour le projet de note d'orientation en novembre 2015.

1.2 Les règles applicables à la justification de l'éligibilité des dépenses et des recettes entraînent une lourdeur incontestable de traitement des dossiers

Comme l'exprime une unité de certification, « la complexité n'est pas tant liée au caractère éligible de la dépense mais plutôt à la justification du lien avéré entre la dépense retenue et l'action proposée ». Une structure francilienne remarque pour sa part qu'« on ne sait jamais ce qu'on va nous demander pour justifier la dépense, même en présence d'un forfait ».

1.2.1 L'éligibilité des dépenses directes de personnel : la lourdeur de la justification matérielle des temps partiels affectés à une opération

Les dépenses liées aux personnels de la structure porteuse mobilisés sur l'opération représentent une part importante des coûts de l'opération et, le cas échéant, servent d'assiette à l'application de taux forfaitaires de dépenses indirectes.

La justification des temps passés est plus compliquée pour les personnels affectés à temps partiel sur l'opération alors qu'une lettre de mission suffit pour les personnels affectés à temps plein. La Commission européenne a imposé, par voie d'audit de la DG Emploi en 2011 et sans qu'un texte de droit positif ne le prévoit, un émargement des personnels affectés partiellement à la réalisation d'une opération, par demi-journée signé par le salarié et son supérieur hiérarchique et produit *a minima* mensuellement (cf. PJ relative aux temps passés par des personnels affectés partiellement à une opération FSE). Cette exigence est source de complication pour les structures déjà dotées par ailleurs d'un logiciel de suivi des temps de travail, telles que les missions locales (I-Milo) et les PLIE (ABC VieSION PLUS).

1.2.2 L'éligibilité des dépenses liées aux participants et le suivi des participants : une source chronique de difficulté

La justification de l'éligibilité des dépenses liées aux participants constitue l'une des principales difficultés auxquelles sont confrontés les services gestionnaires :

- la preuve de la présence des participants aux actions de formation cofinancées par le FSE s'est durcie sous l'effet d'une interprétation très exigeante des auditeurs communautaires en 2012. Cela a obligé à systématiser⁵¹ dorénavant la collecte des feuilles d'émargement auprès des organismes de formation (ce qui est très lourd, pour les actions collectives ou lors de congés individuels de formation) et non plus seulement des attestations de présence comme posé dans l'instruction DGEFP du 16 octobre 2008 sur le CSF. Cette interprétation d'audit est allée bien au-delà du droit français de contrôle de la formation professionnelle (cf. annexe relative aux feuilles d'émargement) ;
- la vérification de l'éligibilité des participants dans les opérations dites zonées, dans le cadre de la politique de la ville (ZUS ou CUCS), a posé des difficultés considérables aux porteurs de projets et aux services gestionnaires. Même si l'obligation de cette vérification entre dans le cadre de l'opération, la localisation du domicile ou du lieu d'hébergement de participants, parfois mobiles sur le plan résidentiel, est une charge particulièrement lourde⁵². De plus, la règle de pénalisation financière des porteurs de projets lorsqu'un participant n'est pas issu du zonage retenu pour l'opération alors même qu'a été atteint le nombre cible de participants éligibles d'après le zonage, suscite un sentiment d'incompréhension chez les porteurs de projet. Pour la programmation 2014-2020, le ministère chargé de l'emploi et de la formation

⁵¹ La règle figure dans une note de bas de page de la fiche technique 2 de l'instruction DGEFP du 29 mai 2013.

⁵² Un organisme intermédiaire a dû pour révéifier l'éligibilité de publics ZUS contrôler près de 5 000 adresses à cause d'une seule erreur d'interprétation d'adresse ; le taux d'erreur s'est finalement établi à 0,2 %.

professionnelle a pris la décision de ne plus concevoir d'opérations zonées, mais seulement de suivre la résidence des participants au travers des indicateurs de pilotage du PON FSE.

1.2.3 Des exigences de justification de l'acquittement des dépenses ou de la perception des recettes d'une grande complexité

En début de programmation 2007-2013, le décret d'éligibilité des dépenses prévoyait que l'attestation de l'expert-comptable suffisait à assurer l'acquittement des dépenses et la perception des recettes de l'opération, en raison des garanties légales et déontologiques de cette profession, ce qui évitait de devoir produire de nombreux documents comptables (dont les relevés bancaires).

A la suite d'un audit de la DG Emploi en 2011, ce mode de justification a été écarté en 2012 et remplacé depuis lors par l'exigence d'une attestation du commissaire aux comptes alors que cela ne relève pas de ses missions habituelles et que peu de structures en sont dotées.

Comme l'indique le service FSE d'une DIRECCTE, « la justification du décaissement de rémunération au-delà du simple bulletin de salaire y compris les charges sociales a progressivement amené les porteurs de projet à anticiper ces éléments auprès de l'URSSAF et des caisses de retraite, puis à passer à une certification unique du commissaire aux comptes ». Une telle prestation d'attestation spécifique implique un surcoût d'une à trois journées de travail, à raison d'environ 1 000 € d'honoraires par jour de travail. Une telle exigence est à rebours de l'approche interfonds promue par la Commission européenne et d'un traitement des différents FESI sur un pied d'égalité car elle n'a jamais été imposée par les auditeurs de la DG Regio aux opérations FEDER.

Les textes d'éligibilité (décret et surtout arrêté) du 8 mars 2016 rétablissent la règle posée par le décret d'éligibilité du 3 septembre 2007 : il dispose que la preuve de l'acquittement est apportée conformément au droit national, ce qui autorise la production d'une attestation par l'expert-comptable, mais la validité de cette règle nationale est suspendue à sa remise en cause éventuelle par un audit communautaire. En outre, certains services gestionnaires s'étonnent que la validité d'une attestation par les comptables publics ne soit pas reconnue en dépit des très fortes garanties apportées par leur statut.

1.3 Les incertitudes sur les obligations de contrôle du respect du droit de la concurrence sont mal ressenties

1.3.1 La norme relative aux obligations de mise en concurrence a été difficile à interpréter et appliquer depuis le début de la programmation 2007-2013

La mise en concurrence figure parmi les sujets dont, selon de nombreux acteurs, la norme a été la plus difficile à percevoir, en raison de l'évolutivité des règles et de leur interprétation (cf. PJ mise en concurrence), dans un contexte de multiplicité des régimes applicables en droit interne⁵³).

Absence de règle dans l'instruction DGEFP du 6 octobre 2008, notes d'orientation imprécises de la Commission européenne, recommandation CICC du 4 décembre 2009 de pratiquer une mise en concurrence « au premier euro », flou juridique de la notion de « montant peu élevé » justifiant l'absence, dans certains cas, de mise en concurrence dans l'instruction DGEFP du 29 juin 2012, changement de doctrine de la CICC qui exonère de mise en concurrence en deçà de 4 000 €, clarification par instruction DGEFP du 11 septembre 2015 s'appliquant uniquement aux structures ne relevant ni du CMP ni de l'ordonnance : le sujet sensible de la mise en concurrence est à lui seul un condensé de l'insécurité juridique inhérente au système FSE.

Les services gestionnaires et les bénéficiaires ont fait très largement part à la mission de leur incompréhension quant à la manière dont a évolué l'interprétation des textes en matière de mise en concurrence. L'obligation de recourir à une mise en concurrence, en demandant trois devis, quel que soit le montant acheté, est jugée absurde et contraire au principe de bonne gestion par les structures rencontrées (exemples cités : un pack d'eau, du papier, un stylo, de l'essence), de même que par les services gestionnaires.

L'évolution de cette interprétation n'a pas permis à de nombreux porteurs de projet d'appliquer correctement les obligations de mise en concurrence. La difficulté est accrue pour les opérations finançant des actions collectives de formation professionnelle car l'achat des prestations (à commencer par le choix de l'organisme de formation) est effectué par l'entreprise d'emploi des participants salariés et non par l'organisme collecteur agréé, de statut associatif, qui est la structure bénéficiaire du FSE.

Le non respect de la norme relative à la commande publique provoque des retraits importants de dépenses au stade du CSF (d'autant que la sanction peut aller, en application des notes d'orientation et des décisions de la Commission européenne, jusqu'à 100 % de la dépense ainsi irrégulière en cas de non respect total des obligations) et des corrections financières suite à des contrôles *a posteriori*.

Pour la programmation 2014-2020, la DGEFP, qui entend sécuriser les règles de mise en concurrence, a interrogé directement la DG Emploi le 2 avril 2015 quant au barème de seuils qu'elle envisageait, après des échanges internes à l'administration centrale française qui n'ont pu aboutir à la saisine officielle de la Commission européenne. La réponse de celle-ci, en date du 31 juillet 2015, a conforté la proposition française en s'appuyant sur les seuils appliqués par la Commission européenne pour la passation de ses propres marchés.

⁵³ Code des marchés publics et ordonnance du 6 juin 2005. Depuis, l'ordonnance du 23 juillet 2015 et ses décrets d'application, unifient les règles de la commande publique telles qu'issues de la transposition des directives européennes les plus récentes, en particulier, la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics abrogeant la directive 2004/18/CE

1.3.2 La mise en œuvre des règles européennes sur les aides d'Etat soulève des difficultés sérieuses d'interprétation en matière de FSE

Depuis 2014, les audits communautaires et les contrôles d'opération s'attachent à vérifier de manière plus approfondie le respect des règles relatives aux aides d'Etat dans les opérations FSE, en particulier l'absence de sur-financement des bénéficiaires. La portée générale des règles d'encadrement des aides d'Etat, qui priment sur les règles d'utilisation des FESI (sauf exceptions : FEAMP et FEADER, cf. point 9 de l'annexe relative au droit applicable) induit une insécurité permanente en matière de FSE.

Au-delà des problèmes sensibles de compatibilité des règles d'aide d'Etat avec les options de coûts simplifiés (cf. *infra*), la réglementation des FESI n'est d'une manière plus générale pas articulée avec les règles relatives aux SIEG. Le règlement cadre 1303-2013 ne se réfère pas à la notion de SIEG, qui sécuriserait la non application des règles d'aide d'Etat, alors que la grande majorité des opérations FSE sont conduites par des structures susceptibles de relever de la qualification juridique de SIEG.

L'articulation fait également défaut entre la réglementation européenne du FSE et les règles d'intensité maximale de l'aide posées par le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) 651-2014 (article 7) :

- l'intensité maximale de l'aide d'Etat prévue, à titre d'exemple, pour les aides à la formation (article 31, point 4 du même règlement) et déclinée dans le régime cadre exempté de notification SA40207 (point 5.5) est de 10 à 20 % selon la taille de l'entreprise bénéficiaire. Il convient de rappeler que par « aide d'Etat » les articles 107 et 108 du TFUE entendent toute aide publique (FSE et autres cofinanceurs publics) ;
- les notions de « dépense éligible » au sens de la réglementation des FESI et de « coûts admissibles » au sens de la réglementation des aides d'Etat présentent des différences majeures de périmètre qui compliquent la vérification de la conformité des opérations FSE. En particulier, les coûts admissibles sont calculés avant impôts et prélèvements alors que les cotisations sociales assises sur les rémunérations des personnels ou des participants des opérations FSE sont des dépenses éligibles.

Il résulte de cette coexistence mal régulée de deux pans de législation européenne une incertitude juridique et, par conséquent, financière pour les gestionnaires et porteurs de projet.

Enfin, les différences de règles en matière de durées de conservation des pièces justificatives, dans l'éventualité d'un contrôle futur, entre la réglementation des FESI et celle, plus exigeante, de la réglementation sur les aides d'Etat sont source de lourdeur.

1.4 Les nouvelles exigences du cadre de performance sont source d'inquiétude pour les porteurs de projet et les gestionnaires

Le suivi des participants est une source potentielle de difficulté pour la programmation 2014-2020, d'autant que la non atteinte des cibles d'indicateurs fait courir à l'Etat membre non seulement un risque de privation de la réserve de performance (6 % de l'enveloppe française de FSE) mais aussi un risque de sanctions financières (article 22 du règlement 1303-2013). L'obligation d'assurer un suivi des participants à l'entrée et à la sortie des opérations cofinancées par le FSE constitue une novation du règlement général de 2013, au titre du cadre de performance, dont les modalités de recueil des données ont été précisées en août 2015 par la DGEFP⁵⁴. Cette logique de performance (« l'approche par les résultats »)⁵⁵ s'ajoute à l'obligation par ailleurs maintenue de régularité comptable. Si l'approche par les résultats a toute sa légitimité, son cumul avec les exigences déjà existantes représente une source de lourdeur qui handicape son appropriation par les parties prenantes.

Si le codage des participants en chômeurs ou inactifs est perçu comme la procédure la plus délicate, le principe même du recueil d'informations personnalisées auprès des participants suscite des critiques quant à l'adaptation d'une telle démarche à des actions d'insertion, d'accompagnement ou de formation de publics défavorisés voire en rupture sociale. De nombreux services gestionnaires et porteurs de projet craignent que ce suivi donne lieu à une approche d'audit qui conduise à la perte de la réserve de performance, à des retraits massifs de dépenses ou à d'importantes corrections financières.

1.5 L'insécurité et la lourdeur du cadre applicable dégradent les conditions de travail de l'ensemble des acteurs

1.5.1 Les facteurs de difficulté sont nombreux sans que les perspectives de résolution n'apparaissent clairement

Le tableau récapitulatif ci-après visualise les principales difficultés, qui affectent la totalité des constituants d'une opération FSE :

Tableau 8 : Principales difficultés affectant une opération FSE

Difficultés globales sur l'opération cofinancée	Difficultés spécifiques par catégories de dépenses éligibles	
Périmètre de l'opération (rattachement de dépenses)	1. Dépenses directes de personnel	Justification des temps de travail passés sur l'opération (en particulier à temps partiel)
Prise en compte des recettes générées par l'opération	2. Dépenses directes de fonctionnement	Justification de l'éligibilité des dépenses (rattachement à l'opération)
Règles d'échantillonnage lors des contrôles	3. Prestations externes directes	Règles de la commande publique (dont mise en concurrence)
Règles relatives aux aides d'Etat	4. Dépenses directes liées aux participants	Justification de l'éligibilité des participants Justification de présence des participants
Justification de l'acquittement des dépenses et de la perception des recettes	5. Dépenses indirectes de fonctionnement	Caractère plus ou moins adapté des options de forfaitisation
	6. Dépenses en nature	Valorisation des apports en nature

Source : Mission

⁵⁴ Pour les organismes intermédiaires du PON FSE, cf. annexe 5 de la convention de subvention globale.

⁵⁵ Sauf pour les opérations qui seraient uniquement gérées en fonction d'objectifs de réalisation ou de performance, indépendamment de la vérification des dépenses encourues.

1.5.2 La norme applicable est facteur de détérioration des conditions de travail et suscite une forte demande de simplification et sécurisation juridique

Le cadre malaisé dans lequel sont contraintes de se déployer les opérations FSE affecte à la fois les bénéficiaires et les gestionnaires, et dans une moindre mesure les certificateurs et les auditeurs.

L'insécurité juridique et financière est forte et permanente, suscitant une « angoisse générale car la sanction n'est pas maîtrisable » selon une région. Elle intervient alors que le FSE fait l'objet d'un impératif lui aussi structurel de consommer l'enveloppe, de la part des autorités politiques sans que la mesure de la pénibilité du système de gestion et de contrôle ait été suffisamment prise, à ce stade. Les objectifs prioritaires assignés en particulier du PON FSE, qui sont le pilotage efficient du taux de programmation et la prévention du dégageant d'office conduisent les services gestionnaires à devoir gérer une injonction paradoxale entre programmation et sécurisation des fonds. Faut-il vraiment utiliser le FSE « à tout prix » ?

Chez les bénéficiaires, la structure porteuse doit adapter son organisation et ses procédures aux exigences de suivi et de contrôle du FSE, à moins de renoncer à recourir à ce cofinancement. Une structure estime ainsi que « ces règles administratives mouvantes et les modes d'instruction des dossiers étalés dans le temps mettent nos organisations en insécurité permanente ».

Chez les services gestionnaires, en particulier dans les DIRECCTE, positionnés entre l'autorité de gestion DGEFP et les organismes intermédiaires du volet déconcentré, le service FSE est considéré comme le plus lourd de tous. Une DIRECCTE estime qu'« aucune avancée réelle n'est perceptible » en ce qui concerne la stabilisation de la norme et qu'« au contraire, le risque de reproduction du système ingérable et du paroxysme de complexité qui ont caractérisé le programme FSE 2007-2013 émerge déjà au fur et à mesure des informations diffusées sur le cadre et les modalités des contrôles des programmes européens 2014-2020 ».

Si l'on se réfère au guide publié par le ministère du travail⁵⁶, la plupart des conditions paraissent réunies pour le développement de risques psychosociaux et d'un épuisement professionnel en rapport avec l'utilisation du FSE, notamment : insécurité de la situation de travail, perte du sens du travail et « qualité empêchée », charge émotionnelle liée à la dégradation des relations avec les partenaires (bénéficiaires, contrôleurs externes) suscitée par une remise en cause fréquente du travail antérieur.

Au même titre que la simplification des procédures, la sécurité est la demande essentielle formulée par toutes les parties prenantes, aux niveaux central et territorial, consultées par la mission. Ce besoin de sécurité est tel que certains bénéficiaires préféreraient « demander moins, mais en étant sûr de le percevoir ». Selon un avis largement partagé, la simplification ne doit pas être contrebalancée par une baisse de la sécurité juridique des techniques utilisées.

Cette attente forte et générale qui a été recueillie par la mission peut être résumée ainsi :

- la stabilisation, la clarification et la sécurisation de la norme (textes et leur interprétation) en amont, par un accord entre toutes les autorités. Il s'agit de disposer des règles du jeu avant de commencer à jouer. Les divergences d'interprétation entre autorités (audit européen, audit national, gestion, certification) sont fortement critiquées. Toute évolution de la norme en cours de programmation devrait, le cas échéant, ménager des délais d'entrée en vigueur pour éviter toute application rétroactive et permettre l'anticipation du changement ;
- la formalisation, la diffusion et la publication de cette norme (la modalité la plus souvent souhaitée est un site internet commun) et de référentiels métiers pour les porteurs de projet, les services gestionnaires, certificateurs et d'audit, avec un accompagnement adapté.

⁵⁶ Voir par exemples les pages 13 à 15 du guide d'aide à la prévention *Le syndrome d'épuisement professionnel ou burn out. Mieux comprendre pour mieux agir*, Direction générale du travail, mai 2015.

2 LES DIFFICULTES RENCONTREES TIENNENT A DES FACTEURS SYSTEMIQUES A LA FOIS MULTIPLES ET PUISSANTS

2.1 Une prolifération de textes qui accentue le niveau des exigences

2.1.1 L'abondance des textes européens se conjugue avec le sens incertain de certaines dispositions et sur le statut ambigu des notes d'orientation

Le corpus de textes juridiques applicables au FSE, d'origine européenne ou française (textes législatifs, réglementaires ou interministériels) connaît une inflation majeure sur 3 programmations (d'autant que la programmation 2014-2020 n'est engagée que depuis 27 mois). Ces évolutions, détaillées dans l'annexe « principaux textes applicables », et qui ne retracent pas les textes normatifs de la DGEFP en tant qu'autorité de coordination ou des différentes autorités françaises de gestion, de certification ou d'audit, donnent la mesure de la complexité du cadre à maîtriser :

- au niveau européen, on observe une multiplication des règlements spécifiques aux fonds structurels par 3 pour ce qui est du nombre et par 6 pour ce qui est du volume. Le volume global de dispositions pour la période 2014-2020 s'établit d'ores et déjà à 559 pages, soit plus du double des 243 pages de réglementation communautaire prise lors de la totalité de la période 2007-2013. Cet accroissement tient à la fois à l'allongement substantiel du règlement cadre et au recours massif aux règlements délégués ou d'exécution pour prendre des mesures d'application du règlement cadre ;
- au niveau européen également, on note une forte augmentation des notes d'orientation ou guidances, avec 1 115 pages sur la période 2007-2013 et déjà 2 127 pages sur le démarrage de la période 2014-2020 ; un tiers des notes d'orientation de la programmation 2007-2013 ne sont pas traduites en français et cette proportion est encore plus élevée (s'agissant il est vrai de textes récents) depuis 2014 ;
- au niveau français, l'inflation tient principalement au cadre stratégique national (période 2007-2013) et à l'accord de partenariat (période 2014-2020) ;
- globalement, le cadre juridique à maîtriser par les autorités en charge du FSE se complexifie de programmation en programmation. La tendance globale est celle d'un triplement de volume entre 2000-2006 et 2007-2013 et les informations disponibles sur la programmation 2014-2020 montrent qu'elle s'accélère encore.

L'enchevêtrement réglementaire qui en découle rend peu lisible le cadre applicable, comme le montre l'exemple du seuil de matérialité du taux d'erreur, dorénavant posé dans le règlement d'application 480-2014 (cf. annexe relative au taux d'erreur et au seuil de matérialité). Il n'est pas exempt d'imprécisions affectant des notions importantes du règlement cadre : l'éligibilité temporelle des dépenses, le traitement des recettes générées par les opérations, le délai de paiement au bénéficiaire (cf. annexe relative aux imprécisions du règlement cadre). Une incohérence peut aussi survenir de la combinaison entre le règlement cadre et un règlement d'exécution⁵⁷.

⁵⁷ Les modalités de conservation des pièces justificatives posées par le règlement cadre (autorisation de documents dématérialisés, à l'article 140, point 3) sont remises en cause par celles fixées dans son règlement d'exécution 1011/2014 (faculté pour les services de contrôle de demander des documents sur support papier, à l'article 8, point 2).

La profusion de notes d'orientation (« guidances ») de la Commission européenne pose de multiples difficultés, pratiques et juridiques. En principe, les notes d'orientation n'ayant pas de valeur réglementaire ne sont pas censées instituer de règles nouvelles ou plus contraignantes que les règlements eux-mêmes. Toutefois, en pratique les auditeurs s'appuient sur ces notes pour apprécier la conformité des opérations et des programmes nationaux. Or si les notes d'orientation sont susceptibles à cet égard de fournir des indications précieuses sur l'interprétation des règles par la Commission européenne, cet avantage repose sur le caractère opposable des documents aux services de la Commission qui les ont élaborés. Toutes les notes d'orientation de la Commission comportent cependant depuis 2009 une clause de non responsabilité (*disclaimer*) qui interdit de les considérer comme une interprétation officielle de la Commission et qui laisse par conséquent les auditeurs européens souverains de leurs interprétations. Les notes EGESIF applicables à la programmation 2014-2020 contiennent systématiquement l'avertissement ci-après⁵⁸ :

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

«Le présent texte est un document de travail préparé par les services de la Commission. Sur la base de la législation de l'Union applicable, il fournit à l'attention des collègues et organismes intervenant dans le suivi, le contrôle ou la mise en œuvre des Fonds structurels et d'investissement européens des conseils techniques sur l'interprétation et l'application de la réglementation de l'Union dans ce domaine. Ce document a pour objet de fournir les explications et interprétations des services de la Commission afin de faciliter la mise en œuvre du programme et d'encourager les bonnes pratiques. Toutefois, ces orientations sont sans préjudice de l'interprétation de la Cour de justice et du Tribunal ou de décisions de la Commission.»

2.1.2 Les textes nationaux se caractérisent par leur abondance et parfois la fragilité de leur statut

Même si les règlements européens sont d'application directe, leurs dispositions appellent la prise de textes législatifs ou réglementaires nationaux à plusieurs titres : pour organiser l'architecture de gestion et de contrôle du FSE en France, pour déterminer comme les règlements cadres le prévoient⁵⁹ les règles nationales sur l'éligibilité des dépenses, pour préciser et s'efforcer de sécuriser les règles d'instruction et de CSF en particulier.

Au cours de la programmation 2007-2013, la DGEFP en tant qu'autorité de gestion de l'ensemble du FSE a édicté près de 50 instructions, circulaires ou notes destinées aux services déconcentrés et aux organismes intermédiaires. Cette production normative, dont l'abondance s'explique à la fois par la variété des sujets (circulaire de gestion, documents-types...) et par l'impact des audits européens et nationaux, s'est inscrite dans le cadre de la circulaire du 13 avril 2007 du Premier ministre.

Par comparaison, le lancement de la programmation 2014-2020 marque une rupture, à plusieurs titres :

- les guides CGET de décembre 2014, qui font office de circulaire du Premier ministre, sont beaucoup plus détaillés, alors même que le décret sur la mise en œuvre des programmes n'a été pris que le 8 février 2016. Les décret et arrêté relatifs à l'éligibilité sont quant à eux finalement parus le 8 mars 2016, induisant un décalage important avec le début de la programmation : à titre de comparaison, le décret d'éligibilité de la période 2007-2013 avait été signé dès le 3 septembre 2007,

⁵⁸ C'est le cas des cinq notes d'orientation récentes et importantes pour la programmation 2014-2020, puisqu'elles traitent de l'évaluation des systèmes de gestion et de contrôle (EGESIF 14-0010), des vérifications de gestion (EGESIF 14-0012) de la procédure de désignation (EGESIF 14-0013), des options de coûts simplifiés (EGESIF 14-0017) et des rapports annuels de contrôle et des avis d'audit (EGESIF 15-0002).

⁵⁹ Il importe de rappeler que l'article 65, point 1, du règlement cadre 1303/2013 prévoit que « l'éligibilité d'une dépense est déterminée sur la base des règles nationales, sauf si des dispositions spécifiques sont arrêtées dans le présent règlement ou dans les règles spécifiques de chaque Fonds ou sur la base de ceux-ci » et que les dispositions des règlements européens sont insuffisamment précis pour permettre la mise en œuvre du FSE. L'article 56, point 4, du règlement cadre 1083/2006 contenait une disposition analogue.

- un pilotage largement informel, « au fil de l'eau » et non consolidé, car assis sur les FIE et non plus sur des circulaires comme au cours de la programmation précédente⁶⁰. Il en résulte la diffusion large, au sein du réseau des gestionnaires, de documents dont le statut juridique est peu clair, la consolidation peu évidente, et les évolutions non retracées.

Parallèlement, en l'absence de norme stabilisée, notamment jusqu'à très récemment de décret sur l'éligibilité des dépenses, c'est par le déploiement progressif de MDFSE que simultanément les services gestionnaires et les porteurs de projet ont pris connaissance du cadre de gestion. La DGEFP considère que l'outil dématérialisé est structurant et sécurisant pour les pratiques mais il reste que la mise en production des modules de l'application s'est faite sans que les gestionnaires puissent se l'approprier préalablement et accompagner les porteurs de projet.

Ces modalités de diffusion de la norme suscitent des réactions dans l'ensemble négatives de la part des services gestionnaires, en particulier des organismes intermédiaires, mais aussi des bénéficiaires et des services de certification et d'audit. L'opinion dominante recueillie par la mission est qu'un juste équilibre est à trouver entre l'abondance d'instructions, connue sous 2007-2013, et l'absence de directives voulues au démarrage de 2014-2020.

2.2 La détermination des règles souffre d'un retard important, européen et français, ce qui complique les débuts de programmation

2.2.1 Sur le plan européen : l'effet programmation et l'étalement de la publication des textes

La logique de programmation, calée sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne, conduit à la réingénierie quasi complète du cadre applicable aux FESI, d'une période de programmation à une autre. Alors que les objectifs politiques des fonds structurels, déclinés dans les programmes opérationnels, connaissent des changements, la même instabilité prévaut également s'agissant des règles de gestion et de contrôle, qui sont remis à plat. Une région relève qu'il existe toujours un vide d'air entre deux programmations, y compris au niveau national : textes non stabilisés, pas d'anticipation, travail en apesanteur. En particulier, les notes d'orientation sont souvent prises bien après les règlements, et jusqu'à la fin de la programmation y compris sur des aspects non liés à la clôture de celle-ci.

2.2.2 La fixation du cadre français de gestion et de contrôle accuse depuis 2014 un retard considérable qui fragilise le système

Le lancement de la mise en œuvre de la programmation 2007-2013 en France s'est appuyée sur la prise rapide des textes structurants : circulaire du Premier ministre du 13 avril 2007, décret éligibilité du 3 septembre 2007 à la suite du règlement 1083-2006 du 11 juillet 2006. Les circulaires de la DGEFP sont intervenues de manière plus décalée, en particulier celle du 6 octobre 2008 et celle du 29 juin 2012 (parue en octobre 2012) sur le CSF, suivies de plusieurs autres textes.

Ces retards sont cependant bien inférieurs à ceux que la France accuse pour mettre en œuvre le FSE au cours de la programmation 2014-2020. Ce temps de latence, alors que des opérations sont déjà engagées sur 2014, 2015 et 2016, est particulièrement incompris et souligné comme emblématique de la difficulté à piloter le système par l'ensemble des acteurs, qui demandent la mise à disposition d'un cadre normatif dès le début d'une programmation.

⁶⁰ Cette pratique est issue d'une application maximaliste de la circulaire du 17 juillet 2013 par laquelle le Premier ministre réservait les instructions du Gouvernement à des circulaires courtes, signées par les ministres eux-mêmes, le reste des indications destinées aux services devant relever de fiches ou de questions-réponses.

Le contre-exemple plus vertueux des fonds migratoires FAMI-FSI, dont le décret d'éligibilité a été pris le 21 janvier 2015 après les règlements fondateurs du 16 avril 2014, montre qu'une telle performance est possible, grâce au travail d'anticipation réalisé par le ministère de l'intérieur, avec l'appui efficace d'un cabinet de conseil (cf. annexe relative aux fonds FAMI et FSI).

Les débats institutionnels sur l'architecture de gestion et l'obligation préalable de négocier un accord de partenariat avec la Commission européenne ont accaparé l'énergie des acteurs au détriment de la définition de la norme applicable (comme en témoigne au printemps 2015 la saisine du SGG et du Conseil d'Etat pour refondre le projet initial de décret) et de la conception du système de gestion et de contrôle.

Depuis 2014, les services gestionnaires du PON FSE ont informé et accompagné les porteurs de projets, instruit leurs demandes de subvention, programmé les opérations et le cas échéant déjà réalisé le CSF sur la base des règles d'éligibilité de la programmation 2007-2013. La publication du nouveau décret et de l'arrêté d'éligibilité appellent un travail rapide d'objectivation des différences de règles et d'explication aux services gestionnaires et aux porteurs de projet.

Le développement de l'application MDFSE à mesure de la mise en production des différents modules s'est fondé sur les projets successifs de décret et d'arrêté relatifs à l'éligibilité des dépenses, qui étaient alors en cours d'élaboration, ce qui minimise le risque d'écart par rapport aux règles antérieures d'éligibilité⁶¹.

Enfin, en ce qui concerne en particulier la procédure de désignation, il faut noter que la programmation 2014-2020 prévoit que les différentes désignations interviennent désormais *a priori*, alors qu'elles étaient auparavant effectuées plus en aval au cours de la période de programmation. Il s'ensuit que cette phase de désignation est désormais semblable à une accréditation qui conditionne, par exemple, pour une autorité de gestion, la possibilité de présenter des dépenses. Il en résulte au global un alourdissement du début de la programmation.

2.3 L'évolutivité des textes et de leur interprétation par les autorités de gestion, de certification et surtout d'audit est vécue comme la source principale d'insécurité

L'évolutivité de la norme est largement critiquée en tant qu'elle complique et insécurise le travail des bénéficiaires et des gestionnaires et qu'elle est un facteur structurel d'irrégularité. Elle rend particulièrement difficile le respect du taux d'erreur admis de 2 % au niveau du PO.

De plus, les interprétations changeantes des différents contrôleurs, insuffisamment cadrés, sont un sujet majeur de préoccupation. Quelle que soit leur provenance (entre les autorités de gestion elles-mêmes, entre autorités de gestion et autorités de gestion déléguées, entre autorités de gestion déléguées et organismes intermédiaires, entre autorités de gestion, de certification et d'audit), les différences d'approche sont critiquées par les bénéficiaires, par les services gestionnaires eux-mêmes et parfois par les certificateurs. Les disparités d'application sont mal ressenties en particulier par les organismes intermédiaires, qui occupent une place plus périphérique, sous la supervision des autorités de gestion (déléguées) et par les bénéficiaires qui interviennent en réseau sur plusieurs régions voire l'ensemble du territoire national.

⁶¹ A l'instar de la DGEFP, les régions autorités de gestion des POR FEDER-FSE-(IEJ) ont suivi les différentes versions des projets de textes réglementaires sur l'éligibilité des dépenses, dans le cadre du groupe de travail animé par le CGET.

La DGEFP elle-même déplore bien entendu cette évolutivité de la norme. Elle a dû retirer de la publication en novembre 2011 les guides bleus mis en ligne en 2009-2010 pour les candidats, les bénéficiaires et les gestionnaires car ils étaient devenus obsolètes. De fait, la doctrine (on ne peut parler ici de jurisprudence puisque les contentieux sont particulièrement rares) n'est créée que par la sanction et souvent tardivement au cours de la période de programmation européenne lors de contrôles *a posteriori* ; et l'autorité de gestion est en effet tenue de relayer ces changements d'interprétation de la norme.

L'imprévisibilité des règles et le risque permanent d'un durcissement des exigences de la part de l'Union européenne (en cours de programmation et d'une programmation à l'autre) incite les autorités de gestion à davantage de sélectivité des projets et des dépenses pour tenter d'anticiper des resserrements futurs de la norme. D'après un porteur de projet, « les contrôles reposant sur des règles et exigences mouvantes, progressives dans leur apparition, générant par leur difficulté d'interprétation ou leur imprécision des réflexes de surprotection des instructeurs qui préfèrent aller au-delà des textes ».

Les règlements européens ne protègent pas contre le risque d'interprétations fluctuantes de la part des auditeurs européens compte tenu de ce qui est ressenti comme la « toute puissance de l'audit » (Commission européenne et Cour des comptes européenne). L'article 75 du règlement cadre 1303-2013 sur les pouvoirs et responsabilités de la Commission européenne ne prévoit aucune obligation pour celle-ci de justifier ses demandes. Dans le même ordre d'idées, certains acteurs en viennent à regretter que le règlement cadre renvoie aux Etats membres la responsabilité de fixer les règles d'éligibilité au titre de la « subsidiarité » et à souhaiter de revenir à un règlement européen suffisamment précis pour éviter de devoir prendre un règlement national et limiter la divergence des interprétations.

Cette situation suscite une très forte demande de cadrage, de sécurisation, d'information homogène d'où l'importance du dialogue entre autorités pour stabiliser la norme.

2.4 L'imprécision de la notion de « droit applicable » au sens du règlement cadre des FESI

2.4.1 Un problème de principe

Le contrôle de la conformité des opérations FSE s'apprécie au regard du « droit applicable ». Cette norme ou bloc de légalité est définie à l'article 6 « Respect du droit de l'Union et du droit national » du règlement 1303/2013 ainsi rédigé : « les opérations soutenues par les Fonds ESI sont conformes à la législation applicable de l'Union et au droit national relatif à son application (ci-après dénommés « droit applicable ») ». Cet article est fondamental en ce qu'il délimite, en principe, le champ des contrôles. Il inclut notamment les règles de mise en concurrence, ce qui a pour conséquence que les métiers liés à la gestion et au contrôle du FSE nécessitent de maîtriser les textes nationaux transposant les directives européennes sur la commande publique (code des marchés publics, ordonnance du 5 juin 2005 remplacée par celle du 23 juillet 2015). Cette exigence n'est pas encore bien comprise, voire admise par certains services gestionnaires.

Le FSE a souffert depuis la programmation 2007-2013 d'une imprécision sur l'étendue du droit applicable, dans les textes européens et dans les textes français (cf. annexe droit applicable). Or les règles nationales prises pour l'application du droit communautaire sont ensuite opposables aux autorités de gestion, de certification et d'audit en tant que « droit applicable » : plus les règles nationales sont détaillées et contraignantes, plus l'audit sera approfondi. Cet effet de cliquet juridique doit amener davantage de vigilance de la part de l'administration centrale de l'Etat et des services gestionnaires eux-mêmes.

2.4.2 Un problème en pratique

Deux exemples récents d'impact de l'insuffisance de définition du « droit applicable » peuvent être cités.

a) **En matière de justification des dépenses directes de personnel**, les différents contrôleurs vont parfois très loin dans la vérification de l'exactitude des rémunérations versées (salaire, primes, cotisations sociales...), au moyen d'un recalcul systématique des coûts à valoriser dans leurs bilans d'exécution à partir des références conventionnelles (convention collective, accord d'entreprise, contrat de travail). Cela résulte d'une mise en œuvre à la fois très large et insuffisamment explicitée du « droit applicable », qui ouvre la porte à une application particulièrement pointilleuse.

En France, le contrôle de droit commun du non respect par l'employeur de ses obligations au regard du code du travail ou du code de la sécurité sociale relève respectivement du corps de l'inspection du travail et de la profession des inspecteurs du recouvrement, chacun dans un cadre légal précis (habilitation territoriale, pouvoirs de contrôle et de sanction encadrés par la loi, obligations professionnelles). La pratique de vérifications poussées dans ces domaines a pour conséquence de faire jouer un rôle similaire à des contrôleurs du FSE.

b) L'audit de la Commission européenne sur le FPSPP en mai-juin 2012 a contesté les modalités de justification des temps passés en formation et de remboursement des rémunérations dues aux **salariés en formation**. En demandant la production systématique de feuilles d'émargement pour tous les participants échantillonnés, les auditeurs européens ont posé des exigences supérieures au droit national relatif à la justification de la réalisation des actions de formation, tel qu'il résultait des instructions DGEFP du 6 octobre 2008 et du 9 février 2011 (cf. annexe feuilles d'émargement).

2.5 L'effet rétroactif de l'application de la norme est problématique et critiqué

Trois raisons principales génèrent cet effet rétroactif : l'étalement du cycle de vie d'un dossier FSE ; la règle du contrôle de l'opération selon le droit applicable à la date de l'audit ; le retard important lors de la définition des règles en début de programmation, examiné précédemment, est également source, par construction, d'un risque de rétroactivité.

2.5.1 L'étalement du processus d'un dossier FSE rend les opérations très vulnérables à l'évolution concomitante du cadre juridique, surtout en l'absence de délai d'application d'une règle nouvelle

Le cycle de vie d'un dossier FSE s'étale sur au moins 2 à 3 ans depuis le déroulement de l'opération jusqu'au CSF, parfois bien davantage :

- du fait des décalages, par rapport à la date d'achèvement de l'opération (ou de la tranche annuelle de l'opération), dans la remise du bilan d'exécution, dans la réalisation du CSF et dans les contrôles de certification nécessaires à la validation du CSF. Il est ainsi malheureusement courant que des dossiers d'opération ne soient soldés que 3 à 5 ans après leur réalisation,
- en cas de contrôles postérieurs au CSF, qu'il s'agisse de contrôles de premier niveau (contrôle qualité gestion), de deuxième niveau (contrôle d'opération ; vérification de dossiers dans le cadre d'un audit de système), ou de troisième niveau (audit européen) ;
- en cas de plans de reprise du CSF, à la suite d'erreurs systémiques constatées lors d'un contrôle postérieur au CSF.

La combinaison du retard à poser le cadre normatif national et de contrôles différés sur une opération aboutit à des situations absurdes. Un service FSE d'une DIRECCTE signale qu'« on rencontre encore aujourd'hui des difficultés pour des contrôles a posteriori qui se réfèrent à l'instruction DGEFP du 29 juin 2012 [sur le CSF] pour des dossiers antérieurs à cette date, alors qu'à l'époque cela ne leur était pas applicable ». Il est ainsi parfois reproché à un organisme gestionnaire de ne pas avoir utilisé des documents-types nationaux pour les années précédant ce contrôle⁶², alors que ces documents n'étaient pas encore disponibles lors de l'instruction voire du CSF des opérations.

Les audits de deuxième et de troisième niveau suscitent des difficultés plus aiguës encore du fait de leur temporalité très décalée par rapport au CSF :

- les contrôles d'opération portant sur une année N, les audits de système CICC et les audits européens qui interviennent par construction après les déclarations de dépenses, les conclusions n'étant disponibles qu'au mieux au second semestre de l'année N+1. Ce décalage par rapport au CSF, et plus encore par rapport au conventionnement de l'opération, ne permet pas une capitalisation efficace sur la gestion ;
- pendant un laps de temps d'au moins deux ans, voire bien davantage, la norme applicable a pu connaître des évolutions nombreuses et parfois profondes par rapport au cadre connu lors du conventionnement et du lancement opérationnel de l'opération.

Un facteur aggravant de la situation tient au fait que la réglementation européenne et nationale ne prévoit aucun délai d'entrée en vigueur de ses dispositions, qui sont systématiquement rédigées pour être immédiatement applicables. Or si les traités européens⁶³ prévoient l'applicabilité directe des règlements communautaires, il est tout à fait loisible aux autorités qui prennent ces textes d'en organiser une application différée, de quelques mois par exemple. Au niveau national, il n'est nul besoin de rappeler que ménager un délai d'entrée en vigueur d'une disposition normative est une pratique légistique courante motivée par le souci de faciliter l'anticipation d'une règle nouvelle par les personnes qui y seront assujetties. Un organisme intermédiaire exprime ainsi la demande que « lorsqu'une règle paraît, elle devrait préciser à quelles opérations elle s'applique (à celles qui n'ont pas encore fait l'objet d'un bilan, par exemple, ou d'un conventionnement) ».

2.5.2 Un règlement européen impose d'appliquer la norme en vigueur « à la date de l'audit »

L'effet rétroactif de la norme applicable au FSE découle de l'article 27, point 2 a) du règlement délégué 480/2014 : l'audit des opérations consiste notamment à l'établir si l'opération « satisfait à toutes les conditions applicables à la date de l'audit en ce qui concerne sa fonctionnalité, son utilisation et les objectifs à atteindre ». Cette règle cardinale des FESI était déjà exprimée, lors de la programmation 2007-2013, dans une annexe du règlement d'exécution du règlement cadre (cf. annexe relative au droit applicable, voir partie 8 relative à l'appréciation « à la date de l'audit »). Elle a pour conséquence de rendre rétroactif tout changement de règle ou d'interprétation survenu entre la date de conventionnement initial de l'opération et la date de l'audit, cette dernière notion restant imprécise. Comme le résume un organisme intermédiaire, le FSE est une « bombe à retardement ».

⁶² Un organisme intermédiaire confie par exemple qu'« il nous avait été reproché lors d'un CQG externe de ne pas utiliser les documents-types nationaux pour les années précédant ce contrôle, alors que ces documents n'avaient pas encore été publiés au moment de la gestion des dossiers »

⁶³ Article 288 TFUE : « Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre ». Sa date d'entrée en vigueur est celle indiquée à la fin du règlement.

Cette règle de la conformité à la norme applicable « à la date de l'audit », qui l'emporte sur les règles de droit interne en vertu du principe de primauté du droit communautaire, vient heurter les efforts de la France pour développer la sécurité juridique des décisions administratives créatrices de droit⁶⁴.

2.5.3 L'application rétroactive des changements de norme fait l'objet de très fortes critiques de la part de la quasi-totalité des acteurs interrogés par la mission

Le caractère rétroactif des règlements et circulaires est dénoncé comme un facteur majeur d'insécurité et de perturbation sur les services gestionnaires et les porteurs de projets.

L'application d'un changement de règle ou d'interprétation aux opérations déjà conventionnées suscite l'incompréhension, d'autant que la convention bilatérale de subvention vise les textes applicables. Un porteur de projet se voit ainsi refuser en CSF des types de dépenses alors qu'elles figuraient dans le budget prévisionnel lors du conventionnement, et ce sans préjudice d'autres remises en causes par des contrôles postérieurs. La modification de la norme applicable peut bouleverser les conditions applicables au contrat conclu entre la structure et le service gestionnaire.

Telle qu'elle s'exprime – par exemple dans la quasi-totalité des questionnaires retournés à la mission – l'attente unanime des acteurs français du système FSE est de prévoir une effectivité des changements de norme pour l'avenir seulement, donc de diffuser les nouvelles règles ou interprétations préalablement à leur entrée en vigueur et en tout état de cause d'appliquer les changements uniquement aux opérations conventionnées à compter de la date de publication du texte ou de formalisation de la nouvelle doctrine d'audit.

2.6 L'engrenage du renforcement mutuel des règles de gestion et des exigences de contrôle

Dans un système FSE caractérisé par un enchaînement d'étapes de gestion et de contrôle, la multiplication de ces derniers conduit à des changements d'interprétation et à des remises en cause qui alimentent en retour l'instabilité des règles de droit positif.

2.6.1 Les mesures correctives prescrites à la suite d'irrégularités constatées ont contribué à fragiliser directement les services gestionnaires

La constatation d'irrégularités de gestion par un contrôle postérieur au CSF conduit directement, en cas d'erreur dite systémique (par opposition à une erreur individuelle, isolée) à la prise de mesures correctrices telles que les plans de reprise⁶⁵ (ou plans d'action) qui consistent à reprendre le CSF, afin de régulariser la situation des opérations concernées.

⁶⁴ Articles L. 242-1 et L. 242-2 du code des relations entre le public et l'administration : le retrait d'une décision créatrice de droit et légale au-delà d'un délai de 4 mois suivant la prise de cette décision est illicite.

⁶⁵ En 2011, le retrait de 188 M€ de FSE (71 PLIE, 3 régions et l'AFPA) à cause du dépassement du taux d'erreur par rapport aux 2 % depuis le début de la programmation 2007-2013 a provoqué un plan d'action (travaux de reprise) pour pouvoir déclarer des dépenses correspondantes en 2012.

La charge induite par ces plans de reprise est lourde⁶⁶. Elle peut être liée à un changement rétroactif de l'interprétation de la norme applicable, ce qui est par construction un facteur d'erreur systémique, sans que le service gestionnaire, en particulier l'organisme intermédiaire considère en être responsable. Un département estime à cet égard que « la rétroactivité d'un certain nombre de textes (...) a obligé les organismes intermédiaires à chaque changement, à retraiter les opérations programmées, générant de fait une charge de travail très importante s'ajoutant à la gestion des opérations courantes ».

C'est pour limiter les reprises de CSF que la DGEFP retient, pour les DSGC de la programmation 2014-2020, l'option systématique d'une correction financière immédiate en cas d'irrégularité individuelle ou en cas d'erreur systémique quantifiable (application d'une correction forfaitaire proportionnelle aux taux d'irrégularités constatées). Toutefois, certaines erreurs systémiques continueront de donner lieu, sous la supervision des autorités d'audit, à des plans de reprise (désormais dénommés plans d'action).

2.6.2 Les audits européens ou français ont pour effet systémique d'entraîner le durcissement des règles de gestion et de contrôle, avec un effet rétroactif

Au-delà des corrections isolées ou systémiques, les sanctions, injonctions et recommandations des autorités (nationale et européenne) d'audit sont un facteur indirect et puissant de renforcement des règles de gestion et de contrôle. Un organisme intermédiaire décrit ainsi ce processus : « les contrôles de la CICC fin 2011 ont donné lieu à de nouvelles applications/interprétation des règles [par la DGEFP] en 2012, entraînant de ce fait des contrôles rétroactifs particulièrement néfastes pour les bénéficiaires (rétrocessions de subvention, CSF non encore finalisés, soldes non payés, structures fragilisées) ». Quel que soit leur bien-fondé du point de vue de l'acteur qui en est à l'origine, les réactions en chaîne de l'autorité nationale d'audit et surtout des autorités de gestion et de certification ont pour effet de participer à l'imprévisibilité normative.

⁶⁶ Par exemple, un plan de reprise lancé en 2012 et non terminé en janvier 2016 a déjà mobilisé 1 800 heures de travail au sein d'un PLIE.

CHAPITRE 6 : LE DEROULE DU CYCLE DE VIE DU PROJET JUSQU'AU CSF MET EN LUMIERE LA NECESSITE D'ACCOMPAGNER LE PORTEUR DE PROJET

L'objet de ce chapitre est de proposer une analyse du cycle de vie du dossier en mobilisant différentes sources complémentaires dont à titre principal les retours d'expérience transmis à la mission lors des entretiens ou par les réponses aux questionnaires et les données de gestion extraites du logiciel PRESAGE et fournies par la DGEFP. Les questions relatives à l'architecture même de ce cadre de gestion (gouvernance) et au droit applicable (aspects juridiques) ont été examinées ci-avant et ne sont donc pas traitées de nouveau ici.

Le « cycle de vie » du dossier est entendu comme l'ensemble des étapes qui scandent le déroulement d'un projet cofinancé par du FSE, depuis sa formulation (dépôt de la demande, examen de la recevabilité, etc.) jusqu'au stade du CSF. Le schéma proposé en annexe récapitule les principales étapes de ce cycle de vie.

1 LE MONTAGE PUIS LE DEPOT DU DOSSIER, L'ECHANGE AVEC LES GESTIONNAIRES

1.1 Les trois voies d'accès au FSE

Il existe schématiquement trois voies d'accès⁶⁷ au FSE pour un porteur de projet :

- Le cadre des marchés publics,
- Une demande de subvention dans le cadre d'un appel à projet, qui peut être ciblé ou plus large (exemple d'appels à projets permanents pour des périodes biennales),
- Une demande de subvention hors cadre d'appel à projet.

Chacune de ces options est mobilisée par différents gestionnaires : par exemple, en raison de la concentration de leur action dans le domaine de la formation professionnelle, les conseils régionaux ont massivement recours aux marchés⁶⁸. Sur l'axe 3, le cadre de l'appel à projets tend à prendre de l'ampleur.

En termes de sécurisation, les deux premières procédures permettent de cadrer de façon plus ou moins précise le porteur de projet *ab initio* : à cet égard, la procédure de marché apparaît comme la plus sécurisée dès lors qu'elle est correctement appliquée ; la procédure des appels à projets, si elle est plus souple, permet néanmoins de déterminer un cadre qui s'impose au porteur de projet ou lui fournit de précieuses indications (il permet également, par définition, une identification du guichet auquel s'adresser).

⁶⁷ Les données actuellement disponibles dans PRESAGE ne permettent pas de quantifier le recours à chacun de ces procédures. MDFSE permettra en revanche de disposer de cette information.

⁶⁸ Cela induisait, lorsqu'ils étaient OI, de faibles taux de reversement à des bénéficiaires, dans la mesure où les marchés publics sont considérés comme des opérations internes.

1.2 Le montage et le dépôt du dossier

Lorsqu'un porteur de projet choisit d'avoir recours à du FSE pour financer son projet, il lui revient en premier lieu d'élaborer un dossier de demande de FSE, puis de déposer ce dossier qui sera instruit par le gestionnaire compétent.

Cette première phase est importante dans la mesure où elle marque « l'entrée » du porteur de projet dans l'univers du FSE. Son déroulement est désormais fortement marqué par le cadre de « *Ma démarche FSE* » (MDFSE), décrit auparavant d'un point de vue global et ici abordé sous des aspects plus techniques.

Tant du point de vue du bénéficiaire que de celui des différents gestionnaires, plusieurs points peuvent être soulignés au titre de cette première phase de la vie d'un dossier :

- ▶ *L'accès à l'information de base* : de nombreux porteurs de projets relatent la difficulté d'accéder à un corpus de règles clair. Ainsi, la multiplicité des sites existants (www.europe-en-France.gouv.fr ; www.fse.gouv.fr ; l'ensemble des sites régionaux – qui peuvent être communs⁶⁹ ou pas⁷⁰ aux autorités de gestion compétentes sur ces territoires) ; leur mise à jour plus ou moins fréquente tant au niveau national⁷¹ qu'au niveau local (de nombreux sites de services déconcentrés continuent de présenter – parfois exclusivement – des informations relatives à la période 2007-2013), compliquent considérablement l'accès à une information pourtant fondamentale. La DGEFP prévoit une refonte globale du site www.fse.gouv.fr en 2016, qui comporterait notamment un outil de simulation pour les porteurs de projet leur permettant d'estimer leur capacité à s'engager dans une démarche de dépôt de dossier.
- ▶ *La question de l'identification du bon point d'entrée* : dans la continuité des considérations précédentes, la deuxième question que peut se poser un porteur de projet, une fois qu'il maîtrise les règles de base, est de savoir à qui il doit s'adresser pour déposer son projet en identifiant le guichet compétent pour traiter sa demande. A cet égard, le choix d'une décentralisation partielle de l'enveloppe et du maintien d'une multiplicité de gestionnaires est intrinsèquement facteur de complexité, dans la mesure où elle renvoie la fixation de lignes de partage au niveau local, dans le cadre d'une convention entre le préfet de région et le président du conseil régional. Ces discussions entre gestionnaires autour des lignes de partage se sont globalement bien déroulées et permettent de limiter les risques de chevauchement (de nombreux territoires ayant par ailleurs mis en place des instances techniques pour trancher conjointement les cas les moins clairs). Toutefois, aux yeux des porteurs de projets, ainsi qu'en témoignent les questionnaires retournés à la mission tant par les gestionnaires que par des bénéficiaires, le cadre est beaucoup moins clair. Ce flou, qui pourrait en partie n'être que transitoire car lié au changement récent de gouvernance du FSE, doit toutefois retenir l'attention des gestionnaires. Il s'agit d'une marge d'amélioration pour le futur, qui pourrait se traduire soit par d'autres modalités de définition des lignes de partage de compétences (en amont ? au niveau national ?), soit par une amélioration de l'information portée à la connaissance des bénéficiaires (les deux voies n'étant d'ailleurs pas exclusives).

⁶⁹ Sur le modèle du site europe-en-France.gouv.fr, nombreuses déclinaisons locales (ex : Nord-Pas-de-Calais ; Aquitaine) parfois avec des modèles d'adresse différents (www.europeidf.fr).

⁷⁰ Pas de site commun pour la Bretagne par exemple.

⁷¹ Au 19 février 2016, la FAQ du site fse.gouv.fr présente toujours les 4 axes du PO FSE 2007-2013 ; tandis que d'autres parties de ce site ont été actualisées avec le nouveau PO et la nouvelle répartition des compétences.

- L'outil MDFSE : jugé très cohérent avec la démarche d'*e-cohesion*, il fait l'objet d'une appréciation globalement positive et est perçu comme un levier réel d'allègement des démarches, de meilleure traçabilité des échanges, etc. même si, ainsi que cela a été souligné ci-avant, les conditions de son déploiement sont jugées sévèrement (manque de visibilité, manque d'accompagnement, etc.). Au-delà de ce satisfecit général quant à la finalité de l'outil, certains points plus bloquants ont toutefois été portés à la connaissance de la mission, dont les suivants :
 - La nécessité de travailler – développement prévu – à l'enregistrement des informations récurrentes pour éviter leur re-saisie systématique (ex : informations statutaires, adresses, etc.),
 - Ouvrir au maximum la faculté d'avancer en temps masqué sans que les compléments demandés au porteur de projet ne soient immédiatement « bloquants » pour le gestionnaire,
 - Le développement et/ou l'amélioration de certaines fonctionnalités de type « alerte » lorsqu'un élément est modifié ou débloqué,
 - Le développement, lorsque cela est envisageable, de modalités de signature électronique,
 - La nécessité de simplifier certains détails opérationnels tels que les modalités de chargement des pièces jointes,
 - La nécessité de partager / circulariser les réponses apportées aux questions techniques auprès de l'ensemble des utilisateurs – la DGEFP a prévu cette démarche (cf. ci-avant).

Les développements de l'outil à venir, conduits par la DGEFP, doivent permettre de prendre en compte ces remarques.

1.3 La thématique transversale de l'échange avec les gestionnaires

Pour cette première étape, l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission insiste sur la nécessité d'une communication fluide entre les parties prenantes, qui permette d'échanger à la fois sur :

- Les éléments généraux de compréhension par les bénéficiaires du fonctionnement du FSE, notamment pour les primo-entrants. Ce premier niveau d'échange, très basique, ne passe pas nécessairement par MDFSE,
- Dès cette étape, une première approche du fond du projet, fut-elle superficielle, intervient, afin de lui conférer les bonnes orientations (en termes de guichet, en termes de formalisation, etc.). A cet égard, MDFSE va conduire les gestionnaires à formaliser les échanges avec les porteurs, là où ces échanges pouvaient se dérouler jusqu'alors de façon plus informelle.
 - Dans le cadre pré-MDFSE, un porteur était souvent conduit à prendre l'attache, téléphonique ou physique, du service FSE ou de l'OI, pour préciser le cadre de son intervention,
 - Désormais, il dépose directement un dossier sur le site. Les gestionnaires, au cours de certains échanges, ont pu regretter que cette faculté de dépôt largement ouverte ne vienne en réalité alourdir leur travail, en permettant à des porteurs de projet de déposer sans consultation préalable. L'outil présente néanmoins le grand avantage de permettre de tracer l'ensemble des échanges.

Sur le fond, l'ensemble des interlocuteurs formule l'idée qu'il est nécessaire de densifier cette première phase d'échanges, et plus encore ceux qui interviennent lors de la phase d'instruction. C'est en effet lors de ces deux premières étapes que sont définies les modalités de l'action, de son financement et, partant, de ses modalités de contrôle ultérieur. Il importe notamment que les gestionnaires puissent, dès le montage et le dépôt du dossier, échanger avec le porteur sur ce que seront les modalités de contrôle et la charge qu'elles impliquent. Une importante pédagogie dès ce moment serait certainement de nature à éviter bien des désillusions par la suite.

2 LA PHASE D'INSTRUCTION ET DE RECEVABILITE EST PERÇUE COMME OPAQUE

Une fois le dossier déposé, débute alors la phase d'instruction et d'étude de la recevabilité. Elle permet au gestionnaire :

- d'entrer dans le détail du projet présenté, afin notamment de vérifier son éligibilité au regard des différentes normes existantes (cadre juridique ; cadre stratégique d'utilisation des fonds posé par les programmes opérationnels),
- conjointement avec le porteur, de préciser le détail du projet présenté : c'est ici que la fonction « conseil » des gestionnaires, esquissée ci-avant, prend tout son sens.

2.1 Délais inhérents à cette phase⁷²

Les délais attachés à cette première phase de la vie d'un dossier ne paraissent pas excessifs :

- La durée moyenne entre la date de dépôt d'un dossier complet et sa programmation est de 92 jours,
- La durée médiane entre la date de dépôt d'un dossier complet et sa programmation s'établit à 66 jours,
- Approche par strates :
 - Pour près de 40 % des dossiers, le délai entre la date de dépôt d'un dossier complet et celui de la programmation est de moins de 50 jours,
 - Lorsque l'on considère les dossiers pour lesquels ce délai est supérieur à 50 jours : il est supérieur à 100 jours pour un peu plus de 30 % des dossiers.

2.2 La nécessité d'un partage de vue entre le porteur et le gestionnaire sur les choix opérés

A ce jour, l'énergie tant des porteurs de projet que des gestionnaires se concentre principalement sur les phases aval de la vie du dossier, c'est-à-dire les phases de production de bilan puis de CSF (comportant la production, très chronophage, de pièces justificatives : voir à cet égard les annexes aux appels à projets fournis par la DIRECCTE de Champagne-Ardenne, présentées en annexe). Or, la lourdeur de cette phase aval pourrait très certainement être allégée, si un rééquilibrage était opéré au profit de la phase amont, celle de la définition du projet et de ses contours. L'avis des gestionnaires et des porteurs de projet converge sur ce point.

⁷² Calculs mission d'après données DGEFP (PRESAGE)

De fait, l'essentiel d'un projet se détermine lors de cette phase d'échange, qui définit directement les éléments qui seront présentés à la programmation puis au conventionnement. Ce moment d'échanges entre le gestionnaire et le porteur de projet est donc le créneau opportun pour affiner le cadre général du projet (c'est-à-dire : objectifs de l'action conduite et impact attendu), y compris sous l'angle de l'anticipation des difficultés futures : l'identification par le gestionnaire de tel poste de dépenses, régulièrement problématique, peut par exemple déboucher sur une sensibilisation du porteur de projet afin de lui faire prendre conscience de la difficulté de produire des justificatifs probants, ou tout simplement de la charge de travail que cela impliquera pour lui. A la lumière de ce que le gestionnaire sait devoir demander lors d'un CSF, il peut ainsi pressentir les difficultés à venir.

C'est en réalité, pour les cas des opérations hors cadre des marchés publics, une véritable fonction de « conseil » que pourrait prendre en charge le gestionnaire, et qui apparaît insuffisamment développée aujourd'hui : le temps disponible pour la mettre en œuvre est jugé très insuffisant. Or, il est vraisemblable que mieux investir cette phase amont de la vie d'un dossier non seulement permettrait d'alléger considérablement la phase aval, mais par ailleurs repositionnerait les gestionnaires sur des échanges plus stratégiques pour la vie du projet (en lieu et place d'échanges aujourd'hui très orientés sur des aspects administratifs – obtention de justificatifs, etc.).

2.3 Des bonnes pratiques européennes ? L'exemple de la Flandre

L'association très en amont des porteurs de projet, qui ont vocation à réaliser les objectifs des PO, est conçue par certaines autorités de gestion comme une façon de sécuriser la mise en œuvre des projets.

Ainsi, l'agence flamande de gestion du FSE, dans l'optique de formaliser un appel à projet correspondant à un objectif donné, ouvre une phase préalable de consultation avec tant les administrations partenaires que les organismes compétents et candidats potentiels. Cette phase de consultation, réalisée en ligne, permet notamment aux acteurs opérationnels de réagir sur un projet soumis par l'agence, qui pourra ensuite l'amender avant de le finaliser. Le projet est ainsi calibré de façon adéquate et il est possible, en théorie, de déminer dès avant sa formalisation d'éventuels écueils qui se seraient retrouvés lors de la phase de CSF ou de contrôle de deuxième niveau. L'agence prévoit par ailleurs des séances d'information *ad hoc* sur les appels à projets qu'elle lance, afin d'assurer à la fois leur bonne diffusion et leur bonne compréhension⁷³.

S'il faut signaler que cette approche n'est rendue possible que par la taille réduite du territoire concerné et du faible nombre d'acteurs, on peut retenir son caractère délibérément partenarial et ouvert.

3 LA PROGRAMMATION ET LE CONVENTIONNEMENT

A l'issue de la phase d'instruction et d'examen de la recevabilité, le dossier est inscrit en comité de programmation, qui statue sur le fait de le retenir ou pas. Cette étape est donc l'étape formellement décisionnelle quant à l'octroi d'un financement FSE. Une fois programmé, le projet doit être conventionné ; c'est le document de conventionnement qui fixera le contenu de l'action, ses unités de mesure, les modalités de financement, et comportera l'ensemble des obligations auxquelles est soumis le bénéficiaire.

⁷³ Des démarches analogues ont été déployées en France en ce qui concerne l'IEJ.

3.1 Délais inhérents à cette phase⁷⁴

L'analyse des délais constatés entre la programmation et le conventionnement au cours de la programmation 2007-2013 (avec une architecture de gestion différente) fait apparaître les éléments suivants :

- Durée moyenne entre la date de programmation et la date de conventionnement : 72 jours
- Durée médiane entre la date de programmation et la date de conventionnement : 54 jours
- Approche par strates :
 - Environ 30 % des dossiers sont conventionnés dans les 30 jours suivant leur programmation,
 - Environ 54 % le sont dans les 60 jours suivant leur programmation,
 - Un peu plus de 70 % le sont dans les 90 jours.

L'importance de ces délais est à relativiser : dans la pratique, les projets commencent à être mis en œuvre avant d'être formellement approuvés par l'instance compétente (un des critères de recevabilité étant d'ailleurs que l'action ne doit pas être ...définitivement achevée à la date du dépôt de la demande).

L'agrégation des différents délais analysés jusqu'ici démontre que :

- La durée moyenne entre le dépôt d'un dossier et son conventionnement est de 164 jours (92 jours + 72 jours) ;
- La durée médiane le dépôt d'un dossier et son conventionnement est de 120 jours (66 jours + 54 jours).

3.2 Une sélectivité relativement faible

Le passage en comité de programmation correspond au moment auquel les dossiers jugés inadéquats sont écartés. Ils peuvent l'être à plusieurs titres : soit qu'ils n'apparaissent pas conformes aux règles d'éligibilité (analyse juridique), soit que les membres du comité de programmation estiment que le projet ne correspond pas aux objectifs stratégiques poursuivis. Quelles que soient les raisons retenues pour programmer ou pas un dossier, l'analyse du taux de sélectivité paraît importante : s'il est évidemment impossible de définir un taux de sélectivité « optimal », on peut toutefois signaler que sont certainement à éviter tant un taux de sélectivité drastique (qui conduirait à un risque de sous-programmation notoire) qu'un taux de sélectivité trop bas (qui, conduisant à accepter trop de projets, confinerait le comité de programmation à une simple chambre d'enregistrement).

⁷⁴ Calculs mission d'après données DGEFP (PRESAGE).

En première approche, selon les données fournies par la DGEFP, le taux de sélectivité en comité de programmation paraît particulièrement bas, puisque le taux de refus s'établit à 2,85 % sur un total de plus de 76 200 projets présentés. La réalité est en fait plus nuancée, puisque nombre de projets ne sont pas programmés sans pour autant recevoir d'avis négatif :

Tableau 9 : Suites données aux projets présentés en comité de programmation (2007-2013)

Dossiers déposés	709	0,9 %
Dossiers programmés (validation par le comité de programmation)	63256	83 %
Dossiers « proposés en comité »	523	0,7 %
Dossiers proposés en « pré-comité »	500	0,6 %
Dossiers abandonnés	9052	11,9 %
Dossiers refusés	2171	2,9 %
Total	76211	100,00 %

Source : Mission d'après données DGEFP. Ces chiffres doivent être considérés avec prudence au regard du changement d'architecture de gestion du FSE intervenu lors de la programmation 2014-2020, au sujet de laquelle il n'existe pas encore de donnée disponible.

On peut déduire de ces chiffres trois enseignements :

- Le taux de sélectivité « apparent » est bas, mais il est en réalité plus élevé si l'on considère le nombre de dossiers « abandonnés » : le taux de sélectivité réel se situe ainsi vraisemblablement autour de 15 %,
- Il demeure néanmoins une interrogation sur le niveau de cette sélectivité : lors des entretiens avec les missions, plusieurs AG ou AGD se sont fait l'écho d'un niveau de sélectivité supérieur, à même selon elles de permettre de ne retenir que les dossiers « tenant réellement la route », pour reprendre une expression fréquemment entendue. Par ailleurs, cette interrogation est à relier avec l'injonction paradoxale relevée et analysée ci-avant, d'une nécessité « politique » de consommer l'enveloppe, qui peut amener à ne pas être suffisamment sélectif sur les dossiers présentés. Enfin, cette réflexion doit être croisée avec la problématique de la concentration du FSE sur des dossiers de taille suffisante.

4 LA REALISATION DE L'ACTION ET LA PRODUCTION D'ELEMENTS DE BILAN

Une fois conventionnée, l'action se déroule sur la durée prévue. Si la convention a prévu des étapes intermédiaires, notamment dans le but de permettre le versement d'acomptes, la réalisation de l'action est scandée par la production de documents de bilan ; elle peut également donner lieu à des visites sur place de la part du gestionnaire afin de s'assurer que le déroulement est conforme aux termes conventionnés.

Le contrôle de service fait (CSF) intervient lors de la production de tout document de bilan, intermédiaire ou final, avant paiement. Cette étape de CSF est à la fois une étape de contrôle juridique (l'action est-elle effectivement réalisée et s'est-elle déroulée conformément aux règles arrêtées ? Respecte-t-elle le droit applicable ? La dépense exposée est-elle justifiée ? Etc.), mais également, en théorie, une étape d'analyse plus qualitative portant sur les résultats obtenus. Dans les faits, il apparaît à la mission que la première dimension prend très largement le pas sur la seconde.

4.1 Remarques générales

En ce qui concerne la durée des actions : la mission constate que non seulement, il existe assez peu de primo-entrants dans le FSE, mais que par ailleurs de nombreuses actions présentent un caractère récurrent. Or, le principe de la pluriannualité paraît insuffisamment mis en œuvre. Cette situation conduit à « emboliser » cycliquement tant les bénéficiaires que les gestionnaires à qui il revient chaque année de déposer une demande de subvention, identique ou analogue à la précédente, qui fera l'objet d'une démarche strictement identique chaque année : examen, programmation, conventionnement, puis CSF, etc. La répétition de ces étapes administratives (et qui s'additionnent à l'obligation de produire un bilan préalable à chaque demande de paiement) pour des actions pourtant bien connues, et n'ayant pas vocation à évoluer structurellement d'une année sur l'autre, participe de la lourdeur de l'ensemble de la chaîne et contribue certainement à accroître la charge de travail des services de tâches dont la valeur ajoutée est peu évidente. A ce jour, sur le PON FSE, 37 % des opérations conventionnées le sont sur plusieurs tranches annuelles.

En ce qui concerne le financement des actions, la question de la trésorerie revient de façon fréquente dans les contributions des porteurs de projet ou au cours des entretiens. De fait, les modalités d'avance, si elles ne sont pas supprimées, ont été très fortement réduites lors du basculement dans la nouvelle programmation. Cette question, qui ne relève pas à proprement parler de la simplification, soulève des difficultés considérables pour les porteurs de projet dont le maintien à flot de la trésorerie dépend du dynamisme du rythme des subventions⁷⁵. Or, même si le règlement impose désormais un délai de paiement de 90 jours à compter de la présentation d'un bilan complet, il n'en reste pas moins que le versement du FSE intervient en fin de cycle de projet (lors de la production de bilans, y compris intermédiaires), une fois celui-ci mené à bien. La période de tuilage peut donc être longue et, en conséquence, difficilement soutenable pour les plus petits porteurs de projet ou ceux dont le contexte financier est précaire ; cela conduit également les autres cofinanceurs (collectivités, autres financeurs, ...) à assurer l'amorçage financier du projet.

En ce qui concerne les visites sur place, la mission note deux pratiques intéressantes : la première, observée notamment chez certains conseils régionaux, consiste à prioriser les visites sur place sur les primo-entrants en FSE afin de les accompagner dès les premiers stades de leur projet ; la seconde, plus générale, consiste à faire de cette visite sur place un moment d'échange qui excède les aspects purement administratifs du FSE, sans les ignorer néanmoins, au profit d'une approche plus qualitative (bien fondé du projet, adéquation au territoire, résultats, etc.).

⁷⁵ En réalité, l'apparence d'avances très réduites doit être nuancée car la nouvelle programmation prévoit plutôt une révision des modalités dans lesquelles ces avances sont mises en œuvre. Faibles en début de période, elles ont vocation à monter en puissance au fur et à mesure de la progression de la programmation. Il n'en demeure pas moins un problème potentiel d'amorçage pour certains porteurs de projets, ainsi qu'un niveau d'avance qui, dans l'absolu, est faible.

4.2 Analyse de la typologie des dépenses

Les données de gestion extraites de PRESAGE permettent de faire apparaître les grandes catégories de dépenses suivantes :

Analyse par type de dépense :

- En moyenne générale, les dépenses directes sont majoritairement affectées à :
 - Des dépenses d'achat de prestation à hauteur de 36,4 %. Ce niveau s'explique notamment par le mode d'utilisation du FSE par les conseils régionaux, pour lesquels les dépenses de prestation représentent près de 70 %,
 - Des dépenses directes de personnel, à hauteur de 31,7 % : les dépenses de personnel sont plus élevées, par ordre décroissant, pour les départements (68 %) suivis des PLIE (51 %) et des DIRECCTE 32 %. Les conseils régionaux sont la catégorie de gestionnaires pour laquelle ce poste est le plus faible (15,7 %),
 - Des dépenses relatives aux participants, correspondant à 20,5 % en moyenne. Les PLIE (24 %) et les DIRECCTE (14,3 %) sont les plus concernés.
 - Les dépenses directes de fonctionnement sont faibles : 4,4 %. Elles concernent particulièrement les DIRECCTE, CG et PLIE (7 % pour ces derniers).
 - Les dépenses directes en nature sont le plus petit poste de dépenses : 1,7 %. Sont particulièrement concernés les DIRECCTE (2 %) et les PLIE (1,5 %).
- Les dépenses indirectes de fonctionnement représentent en moyenne 6 % du projet :
 - 7,8 % pour DIRECCTE
 - 7,7 % pour CG
 - 9,4 % pour PLIE
 - 1,6 % pour CR

Analyse par axe du PO 2007-2013 :

- En moyenne générale, les dépenses directes sont majoritairement affectées à :
 - Pour l'axe 1 « contribuer à l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques » : participants : 41 % ; prestations 27 %
 - Pour l'axe 2 « améliorer l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi » : prestations 66 % ; participants 12 %
 - Pour l'axe 3 « renforcer la cohésion sociale, favoriser l'inclusion sociale et lutter contre les discriminations » : Personnel 50 % ; prestations 20 %. A noter que cet axe présente un taux plus fort que la moyenne de dépenses en nature (3,2 %) et de dépenses indirectes de fonctionnement (7 %).
 - Pour l'axe 4 « investir dans le capital humain et la mise en réseau, l'innovation et les actions transnationales » : prestations 43 % ; personnel 35 %. Cet axe présente également un taux élevé de dépenses indirectes de fonctionnement (8,6 %) et de dépenses directes en nature (2,8 %)

CHAPITRE 7 : L'EMPILEMENT DES NIVEAUX DE CONTROLE ENGENDRE ALOURDISSEMENT ET CONFUSION, AINSI QU'UN RISQUE D'INCOHERENCE

1 LE FSE EST UN DISPOSITIF A TRES FORTE INTENSITE DE CONTROLES MAIS SUR LESQUELS L'INFORMATION EST DIFFICILE A RECUEILLIR

1.1 L'information sur le nombre de contrôles réalisés sur les opérations FSE est difficile d'accès et cloisonnée entre acteurs

La mission s'est attachée à réunir les informations nécessaires aux nombres de contrôles réalisés sur des opérations de la programmation 2007-2013 (faute de recul suffisant sur la programmation 2014-2020). Les autres contrôles, qui portent globalement sur le « système de gestion et de contrôle », feront l'objet d'une mise en perspective dans le rapport de scénarios.

Il importe ici de préciser que la définition de contrôles peut être plus ou moins extensive. Par exemple, un CSF, qui apparaît comme un contrôle pour le porteur de projet, relève dans la réglementation européenne d'une modalité de gestion des dossiers. Cette opération se situe en réalité à la charnière entre la gestion et le contrôle. Par ailleurs, les différents types de contrôles déployés poursuivent des finalités différentes, que l'on considère les CSF et les CQG (relevant de la gestion et mis en œuvre par les gestionnaires), la certification et les CQC (dont la finalité est de fiabiliser la déclaration de dépenses de l'Etat membre), ou l'audit à proprement parler (2^{ème} niveau : CICC ; 3^{ème} niveau : audits mis en œuvre par le niveau communautaire).

Les extractions de données du logiciel interfonds Présage, auquel SYNERGIE est appelé à succéder, permettent de recenser au titre de la programmation 2007-2013⁷⁶ :

- un total de 86 380 CSF, sachant qu'une même opération peut donner lieu à plusieurs bilans d'exécution. Chaque CSF est suivi d'un contrôle de cohérence par l'autorité de certification compétente ;
- un total de 29 355 contrôles de toutes natures, qui se répartissent en 15 408 visites sur place (VSP, qui dans la plupart des cas sont des étapes du CSF, à caractère non systématique), 4 378 reprises de CSF⁷⁷, 4 795 contrôles qualité gestion (CQG), 2 341 CQC (contrôles qualité certification), 932 contrôles d'opération (COP), 905 dossiers lors d'audits de systèmes réalisés par la CICC, 415 dossiers examinés par le niveau communautaire (Commission européenne, Cour des comptes européenne) lors d'audits communautaires et 181 divers autres contrôles.

⁷⁶ Données provisoires au moment de leur transmission à la mission, la clôture de la programmation 2007-2013 étant toujours en cours à cette date.

⁷⁷ Ces reprises de CSF, qui sont une catégorie de contrôles au sens de l'application PRESAGE, interviennent comme des actions correctives à la suite d'une défaillance de gestion. Elles représentent près de 5 % des CSF.

La mission a croisé et complété cette information en recueillant les tableaux de bord de suivi des réalisations tenus par la CICC et la MOC de la DGEFP. Cela a permis de valider les nombres de dossiers examinés lors des audits communautaires. Les seuls dénombrements de CQG et de dossiers examinés lors des audits de système de la CICC proviennent de Présage. Le nombre de COP retenu par la mission est celui fourni par la MOC (soit 966), comprenant les contrôles complémentaires. Le nombre de CQC retenu est celui fourni par le PNCFE de la DGFIP (cf. PJ relative au nombre de CQC).

1.2 Le résumé annuel sur les contrôles : un outil qui n'est pas utilisé à des fins d'aide au pilotage coordonné du système

Mis à part des extractions de données à partir de Présage, le seul outil de retour d'expérience qui permettrait de disposer d'une vision consolidée des types de contrôle et de leurs résultats ne présente pas, selon la CICC, une exhaustivité territoriale suffisante pour être fiable. Il s'agit du résumé annuel sur les contrôles d'opération dont la production incombait à l'Etat membre en vertu de l'article 13 du règlement 438/2001 d'application du règlement général 1260/1999.

Les circulaires du Premier ministre du 15 juillet 2002 d'une part⁷⁸ et du 13 avril 2007 d'autre part⁷⁹ en prévoyaient la réalisation à la charge respectivement de l'autorité responsable des contrôles sur les opérations (dénommés « contrôles 5 % ») pendant la programmation 2000-2006, puis de l'autorité d'audit au cours de la programmation 2007-2013.

L'élaboration du résumé annuel sur les contrôles (FEDER, FSE et FEP) a continué de donner lieu à des demandes de remontées d'information de la part de la CICC aux autorités de gestion, par l'intermédiaire des SGAR (à la charge des DIRECCTE et de leurs organismes intermédiaires) et des unités de certification. Cette procédure s'est appuyée plus récemment sur la recommandation CICC du 28 janvier 2014 à la suite de la décision de la Commission européenne du 20 mars 2013, toutes deux relatives à la clôture de la programmation 2007-2013. La décision précitée impose aux Etats membres de remettre un rapport final d'exécution, notamment pour « s'assurer que toutes les erreurs et irrégularités ont été corrigées » en ce qui concerne les différents contrôles réalisés sur des opérations (annexe VI de la décision). La consolidation des informations sur les contrôles ne sert par conséquent qu'à suivre la régularisation des irrégularités et à en informer la Commission européenne en clôture de programmation. Elle n'est pas utilisée dans un objectif de capitalisation sur les contrôles et de retour sur gestion, en dépit des besoins considérables en la matière.

Plus généralement, la difficulté à disposer d'une vision consolidée sur les contrôles illustre le manque d'articulation du système FSE. Chaque acteur réalise les contrôles dont il est chargé sans que l'information circule suffisamment, ce qui est un handicap pour le *reporting* le pilotage et la coordination. Or il appartient à chaque autorité de gestion de capitaliser tous les contrôles effectués sur sa gestion et dans une démarche de contrôle interne d'en nourrir son analyse de risque.

⁷⁸ La CICC « établit le rapport annuel sur les contrôles prévu l'article 13 du règlement (CE) n°438/2001 du 2 mars 2001 » (point II, C, 3 C de la 1^{ère} partie de l'annexe à la circulaire).

⁷⁹ « Comme pour la période 2000-2006, les autorités de gestion adresseront annuellement à la CICC un rapport récapitulatif l'ensemble des contrôles menés à leur niveau, y compris par l'autorité de certification, leurs résultats et les suites qui leur auront été données. Ce rapport devra mentionner également les modifications apportées au système de gestion et de contrôle. La CICC en précisera la forme ainsi que le calendrier à respecter » (de l'annexe II, 3^{ème} partie, point 2, c).

1.3 Charge de travail moyenne et coût moyen de sous-traitance par type de contrôle

La mission a interrogé par questionnaire les services gestionnaires et les unités de certification sur leur estimation de la charge de travail liée au CSF et aux contrôles de certification. En ce qui concerne les contrôles de deuxième et troisième niveaux, elle s'est fondée sur les éléments disponibles relatifs sur les COP et sur une durée moyenne des audits de système.

1.3.1 Les contrôles relevant de la responsabilité des services gestionnaires

S'agissant de la charge de travail d'un CSF, les 55 indications fournies⁸⁰ sont des estimations très hétérogènes selon la complexité des opérations mais aussi et surtout selon le service instructeur : elles vont d'une journée à deux semaines avec une grande variabilité pour les AGD et les régions et entre 2 et 5 jours pour la plupart des organismes intermédiaires. Une estimation moyenne de 3 jours semble pouvoir être retenue. Le coût moyen d'un CSF externalisé à un prestataire privé (donc en dehors de l'ASP) est de 1,4 K€ (à partir de 23 indications fournies). Par ailleurs, concernant les charges de travail afférentes à l'instruction d'un dossier, la réalisation d'un CQG ou d'une VSP, la mission ne dispose pas d'éléments suffisants pour proposer une estimation.

1.3.2 Services de certification

Compte tenu des réponses des unités de certification au questionnaire de la mission :

- contrôle de conformité (2014-2020) (ou contrôle de cohérence sur 2007-2013) : la très grande majorité des 9 réponses fournies s'échelonnent entre 15 minutes et 2 heures, la durée d'une demi-heure paraissant refléter une position moyenne ;
- CQC : les 11 réponses fournies vont d'une journée à 5 jours (ou une semaine), sauf cas plus rares ; la durée de 4 jours paraît constituer une moyenne plausible ;
- le contrôle ciblé sur le risque a été introduit en 2014 ; cette pratique ne peut aujourd'hui être jugée avec recul.

1.3.3 Services d'audit

- Un COP représente selon la MOC une charge de travail moyenne effective de 22,4 jours, dont 18,4 jours de production et 4 jours de supervision ou validation. Le coût moyen d'un COP externalisé entre 2010 et 2014 était de 11 à 13,5 k€ pour une durée contractuelle de travail de 20 jours (à raison de 10 jours de travail par agent fonctionnant au sein d'un binôme) ;
- les audits de système réalisés par la CICC durent en moyenne une semaine pour ce qui est du FSE, comprenant l'analyse du fonctionnement du système de gestion et de contrôle et l'examen de dossiers d'opération ; cette durée « sur place » ne tient pas compte des temps de rédaction du rapport et du suivi ultérieur des recommandations ;
- la même estimation de durée moyenne est retenue pour les audits communautaires.

⁸⁰ 12 DIRECCTE ou DIECCTE, 4 régions et 38 organismes intermédiaires (22 départements, 15 PLIE et un organisme intermédiaire du volet central) ont fourni une estimation de la charge de travail liée à un CSF.

1.4 Synthèse des caractéristiques recueillies sur les types de contrôle

Tableau 10 : Caractéristiques des différents types de contrôle

Type de contrôleur	Type de contrôle	Nombre de contrôles	Charge de travail du contrôle	Nombre de dossiers examinés	Charge de travail par dossier	Coût par dossier (si sous-traité)
Service gestionnaire	CSF			86 380	3 jours	1,4 k€
Service gestionnaire	CQG	ND	ND	4 795	ND	2,6 k€
Unité de certification	Contrôle de conformité			86 380	30 minutes	non externalisé
Unité de certification	CQC			2 413	4 jours	non externalisé
Unité de certification	CCR				3 jours	non externalisé
Service d'audit	COP			966	22,4 jours	11 à 13,5 k€, pour 10 jours
Service d'audit	Audit de système	34	5 jours	905 (soit 27 par audit)		non externalisé
Commission européenne	Audit	19	5 jours			non externalisé
Cour des Comptes européenne	Audit	5	5 jours	415 (soit 17 par audit)	Environ 2 h	non externalisé

Source : Mission d'après données PRESAGE, CICC, DGFIP, questionnaires.

2 LES CAUSES D'IRREGULARITES CONSTATEES CORROBORENT LES DIFFICULTES LIEES A L'APPLICATION DE LA NORME

2.1 L'analyse par type d'irrégularité recoupe les principales difficultés rencontrées par les bénéficiaires et les services gestionnaires

Les types d'erreur les plus substantiellement représentés, tels que retracés par les RAC FSE (2011 à 2015) de la CICC, sont :

- le défaut de pièces justificatives ou probantes : ce motif représente, chaque année, entre 25 et 60 % du total des erreurs ;
- l'insuffisante justification des temps passés sur les opérations par les personnels (horaires non probants) ou les participants (émargements incomplets), en particulier pour les actions de formation professionnelle cofinancées par les régions ;
- dans une moindre mesure, des clés de répartition de charges mal évaluées, des dépenses indirectes mal calculées et le non respect des règles de la commande publique.

2.2 L'analyse par catégorie de service gestionnaire rappelle des facteurs de difficulté déjà connus

La consolidation des rapports de la CICC fait apparaître les éléments suivants concernant les taux d'erreur détectés lors des contrôles d'opération :

- la grande majorité (entre 70 et 84 %) des dossiers gérés par les régions affichent un taux d'erreur inférieur à 2 % ;
- les dossiers gérés par l'Etat et la strate des « départements et communes » se trouvent dans une situation intermédiaire :
 - la proportion des dossiers ainsi contrôlés dont le taux d'erreur est inférieur à 2 % varie, chez les DIRECCTE de 76 à 81 % (sauf une année à 59 %) ;

- cette même proportion diminue nettement sur la période 2011-2015 chez les départements et communes, passant de 100 % à 54 % ;
- les dossiers gérés par les PLIE se trouvent dans une situation plus dégradée, avec une proportion de 58 à 72 % d'opérations dont le taux d'erreur est inférieur à 2 %.

Ces différences selon la catégorie de service gestionnaire s'observent aussi pour la part de dossiers contrôlés dont le taux d'erreur est supérieur à 5 %. Cette part s'établit à un niveau faible dans les régions (de 6 à 24 %) ⁸¹, un peu plus élevé dans les services de l'Etat (de 15 à 28 %) et plus important encore dans les départements et communes (de 23 % à 38 %, sauf une année à 0 %) et pour les PLIE (de 24 % à 33 %).

3 LA MULTIPLICITE DES NIVEAUX DE CONTROLE ET LEURS MODALITES D'EXERCICE CONTRIBUENT A LA LOURDEUR ET A L'INSECURITE DES PROCEDURES POUR L'ENSEMBLE DES ACTEURS

3.1 La superposition des niveaux et types de contrôles et les incohérences entre ceux-ci suscitent une incompréhension généralisée

La multiplication des types de contrôles « tout au long de la piste d'audit » présente plusieurs inconvénients en termes de simplification et de sécurisation :

- les gestionnaires et les porteurs de projet considèrent comme excessive la charge globale de contrôle pesant sur le système FSE ⁸². L'existence de plusieurs catégories de contrôles postérieurs au CSF est mal comprise par les structures, le CSF étant censé valider tout ou partie de l'opération. L'insatisfaction est également perceptible du côté des unités de certification et des services d'audit ;
- elle pèse d'abord sur les porteurs de projet, la charge de travail induite par l'intervention d'un contrôle n'étant pas éligible en tant que tel au FSE et ne pouvant être anticipée (mis à part le CSF), puisqu'elle est tributaire de décisions exogènes (échantillonnages de contrôle, déclenchement de plans de reprise...) ;
- elle est un facteur de risque d'incohérence et de contradictions entre contrôles, entre contrôleurs conduisant des contrôles postérieurs à invalider les conclusions de contrôles antérieurs (les contrôles sont ainsi vécus comme une source fréquente de remise en cause de droits supposément acquis), d'autant que la coordination reste très insuffisante. La superposition non régulée des contrôles n'agit pas comme une réassurance mais provoque de la désorganisation ;
- la superposition de niveaux et types de contrôles rend peu lisible leur différenciation et même la distinction entre les deux grands registres d'activité, et de responsabilité, que sont l'action et le contrôle. Le terme de contrôle se retrouve presque à toutes les étapes d'un dossier ; la gestion d'une opération est assimilée à une succession de contrôles. Ainsi, les agents instructeurs sont couramment dénommés « contrôleurs », l'instruction d'une demande est parfois considérée comme un « pré-CSF » et le bilan d'exécution à produire par le porteur de projet comme une forme d'autocontrôle. La notion de piste d'audit, qui matérialisait à l'origine l'exigence de traçabilité d'une opération, est devenue par métonymie l'ensemble du cycle de vie d'un dossier d'opération FSE. La notion de contrôle perd en densité et en sens ce qu'elle gagne en extension ;

⁸¹ Probablement en lien avec un recours plus fréquent aux marchés publics, qui est de nature à sécuriser les opérations (en l'espèce : actions collectives de formation professionnelle).

⁸² Même si par exemple les contrôles d'opération ne portent que sur 2 % des opérations (et 11 % de la dépense cofinancée par le FSE).

- la panoplie des contrôles intervient dans un contexte de complexité et d'instabilité de la norme et les effets des contrôles alimentent en retour ces défauts de la norme. Cet enchaînement qui peut être considéré en théorie comme vertueux dans une logique de promotion de la légalité nationale et européenne est vécue comme une sorte de cercle vicieux, provoquant un renforcement graduel des exigences de gestion et de contrôle ;
- les contrôles postérieurs au CSF, qu'ils soient de premier niveau (typiquement un CQG) et surtout de deuxième et troisième niveaux, se déroulent parfois dans un climat vécu comme suspicieux voire de sanction par les structures et par les services gestionnaires.

Le principe de proportionnalité introduit à l'article 148 du règlement cadre 1303/2013 limite le nombre de contrôles ou d'audits de la CICC ou de la Commission européenne à un par opération FSE de moins de 150K€ ou à un par exercice comptable pour les opérations dont les dépenses éligibles sont supérieures à ce seuil. Il est à noter que cette règle ne s'applique pas aux opérations concernées par « un risque spécifique d'irrégularité ou de fraude » et qu'en tout état de cause elle n'empêchera pas une opération d'être affectée par un plan de reprise déclenché à la suite d'une irrégularité systémique. Elle ne s'applique pas davantage aux contrôles de l'autorité de gestion, aux contrôles de l'autorité de certification ou encore aux audits de la Cour des comptes européenne ce qui limite la portée du principe.

3.2 L'appréciation du déroulement et des résultats sont relativement différenciées selon le type de contrôle

3.2.1 Les contrôles de premier niveau relevant des services gestionnaires

Le CSF, à la charge des autorités de gestion ou de leurs délégataires, est le pivot d'une opération FSE. Il est vécu comme une formalité lourde, surtout lorsque le service gestionnaire applique des règles et des interprétations à effet rétroactif, ou reprend le CSF. La sous-traitance du CSF auprès d'un prestataire soulève des avis contrastés, majoritairement négatifs (cf. *infra*).

Les visites sur place, qui sont réalisées sur une partie des opérations par le service gestionnaire, sont généralement appréciées des agents qui les effectuent, malgré leur caractère chronophage, car elles permettent de mieux connaître le porteur de projet et d'échanger avec lui en amont du bilan d'exécution.

Les autorités de gestion diligentent deux types de contrôles qualité gestion. Les CQG dits externes relèvent de la supervision du délégataire par le délégant (d'une DIRECCTE ou d'un organisme intermédiaire du volet central, par la DGEFP ou d'un organisme intermédiaire du volet déconcentré par la DIRECCTE) tandis que les CQG dits internes participent d'une démarche d'autocontrôle, d'auto-évaluation par un service gestionnaire. Quasi systématiquement externalisés, les CQG apparaissent comme le « parent pauvre des contrôles » selon l'expression du directeur Europe d'une région. Leur utilité est fortement critiquée et un effet indésirable est particulièrement pointé, celui d'un CQG qui finit par s'apparenter à un contrôle d'opération.

3.2.2 Les contrôles de premier niveau relevant des services de certification

Le déroulement chronologique d'un dossier fait ensuite intervenir les contrôles de l'autorité de certification :

- le contrôle de conformité est majoritairement apprécié par les services gestionnaires qui y voient un contrôle de la cohérence des informations saisies dans Présage et qui trouvent l'occasion d'un échange généralement de qualité avec des équipes du PNCFE ou des DRFiP qui se sont professionnalisées. Les certificateurs relèvent, eux, la faible valeur ajoutée de ce contrôle systématique *ex ante* (« ce n'est pas dans le contrôle de conformité qu'on voit les erreurs » d'après une DRFiP) et son obsolescence dans un contexte où la dématérialisation par MDFSE devrait permettre d'embarquer des contrôles automatisés de cohérence dans l'application ;
- les avis des porteurs de projet et des gestionnaires sont nettement plus critiques à l'égard des CQC : hétérogénéité des approches ; tendance à l'inflation des exigences (un service FSE d'une DIRECCTE souhaite « rappeler que le CQC n'est pas un COP exercé sur les pièces versées au dossier pour les besoins du CSF ») ; taux d'échantillonnage des CSF très inégaux d'une unité régionale de certification à l'autre et phénomène possible de course aux chiffres dans certains territoires ; doublon de fonctionnalité avec le CQG qui comme son cousin CQC amène à vérifier la piste d'audit, même si l'orientation du contrôle est en partie différente⁸³.

3.2.3 Les contrôles d'opération (deuxième niveau), sous l'égide de la CICC

Les contrôles d'opération menés sous l'égide de la CICC, à raison de 120 à 150 en moyenne par campagne annuelle, sont les contrôles les plus lourds, notamment de conséquences, pour les porteurs de projet et les services gestionnaires concernés. Leur déploiement et leur supervision mobilise des ressources humaines et financières importantes, à la CICC et dans le réseau MOC/SRC rattaché au ministère de l'emploi et de la formation professionnelle.

Trois facteurs vont amener une amplification du volume de COP dès 2016 :

- le premier, conjoncturel, est la clôture de la programmation 2007-2013 qui oblige la CICC à déclencher deux vagues de COP sur une courte durée chacune (près de 3 mois) bien inférieure à la temporalité annuelle de l'exercice ;
- le deuxième, structurel sur la programmation 2014-2020, provient de la décision récente de procéder à deux tirages de COP par campagne annuelle au lieu d'un ;
- le troisième, lui aussi structurel sur la programmation 2014-2020, résulte de la décentralisation partielle de l'enveloppe FSE et de la multiplication des programmes opérationnels : la croissance du nombre d'échantillons de COP, destinée à assurer la représentativité statistique de ces contrôles, multipliera le nombre de contrôles d'opération par un facteur compris entre 10 et 20, en fonction de la négociation entre la CICC et la Commission européenne sur le traitement des POR FEDER-FSE(-IEJ) par un ou plusieurs échantillons. Même si les régions fournissent elles-mêmes les ressources nécessaires à la réalisation des COP pour leurs programmes, la CICC est responsable de la supervision de la fonction audit ainsi territorialisée.

⁸³ Le CQG (contrôle a posteriori) vise à éprouver la fiabilité des procédures du service gestionnaire alors que le CQC (mené avant la validation du CSF par l'unité de certification, depuis un audit de la Commission européenne) a pour objectif de tester l'éligibilité des dépenses demandées au remboursement de la Commission européenne. Les échanges entre l'autorité de gestion et l'autorité de certification sur leur plan de contrôle respectif doivent permettre d'éviter les doublons.

Sur le plan des conditions de réalisation, trois sujets font actuellement débat, à côté de celui du défaut d'homogénéité de l'approche d'audit :

- la longueur de la procédure de COP, liée notamment à des durées parfois ressenties comme excessives (jusqu'à plusieurs mois) de validation par les personnels permanents (le circuit passe par les chargés de mission spécialisés par programme, puis par des membres de l'IGAS) de la CICC au regard des délais plafonds fixés dans le vade-mecum annuel des agents de contrôle (deux semaines pour un rapport provisoire, 8 jours pour un rapport définitif, dans les deux cas sauf difficulté particulière)⁸⁴. L'intensification des campagnes de COP va aiguïser les problèmes de délai ;
- la piste, envisagée par la CICC, d'un allègement du contrôle d'opération par la suppression de son volet « bénéficiaire » et le maintien de son seul volet « gestionnaire », sauf lorsque les informations recueillies chez le service gestionnaire sont considérées comme insuffisantes par l'auditeur, qui entend les compléter par des investigations sur place, chez le porteur de projet. La réflexion est également ouverte en vue de limiter le champ du COP à un seul CSF et de ne plus le faire porter sur l'ensemble de l'opération lorsque celle-ci donne lieu à plusieurs bilans d'exécution.
- Ces changements sont envisagés d'abord afin de pouvoir absorber la charge et la fréquence accrues des campagnes de contrôles d'opération. Ils s'appuieraient sur la rédaction de l'article 27, point 3, du règlement d'application 480/2014 (« les audits des opérations incluent, le cas échéant, la vérification sur place de la mise en œuvre matérielle de l'opération »), plus souple que celle de l'article 16, point 1, du règlement d'exécution 1828/2006 (« les contrôles sont réalisés sur place sur la base des documents et des données conservés par le bénéficiaire »). De plus, la réduction du périmètre du COP sur la tranche annuelle de l'opération est à l'étude ce qui éviterait de vérifier l'ensemble de l'opération ;
- la lourdeur et la faible ergonomie du rapport type de contrôle (provisoire comme définitif) de contrôle d'opération sont regrettées par la MOC et par la quasi-totalité des SRC ayant répondu au questionnaire de la mission. Une très forte attente s'exprime en faveur d'une refonte de ces documents (au format habituel de près de 80 pages), pour éviter des rubriques en doublon (notamment des répétitions de tableaux proches), faciliter la pagination et la lecture des informations, progresser vers l'alimentation du rapport par extraction de MDFSE.

3.2.4 Les audits menés par la CICC (deuxième niveau) et les instances communautaires (troisième niveau)

S'agissant des audits de système par la CICC, qui sont moins fréquents que les COP, les services gestionnaires et de certification apprécient – à la différence des contrôles d'opération externalisés – les temps d'échange avec l'équipe de la CICC lors de la restitution des conclusions de l'audit.

Enfin, les audits européens sont avant tout redoutés à cause de leur impact avéré ou potentiel. Les services gestionnaires expriment le regret que le déroulement de ces audits se fasse dans un climat de relations distantes avec les auditeurs et un manque de compréhension de leur part quant aux contraintes du terrain.

⁸⁴ La répartition qui a été fournie à la mission par la CICC, des délais de transmission des rapports par les chargés de mission aux agents de l'IGAS fait apparaître que 41 % des rapports provisoires sont envoyés par les chargés de mission aux membres de l'IGAS en plus de 15 jours et que 19 % des rapports provisoires sont validés par les membres de l'IGAS en plus de 15 jours. 38 % des rapports provisoires font l'objet d'une suspension d'examen avant leur validation. Il est à noter que ces indicateurs n'intègrent pas le temps d'examen, en amont, par les chargés de mission, entre la date d'arrivée du rapport provisoire (en provenance du prestataire, de la SRC ou de la MOC) et la date d'envoi du document à l'IGAS.

4 LE RECOURS A LA SOUS-TRAITANCE EST LOIN DE PRESENTER TOUS LES AVANTAGES ESCOMPTES

4.1 L'externalisation des contrôles s'explique par les contraintes des services et les bénéfices attendus

Le recours à la sous-traitance des activités liées aux FSE concerne principalement les contrôles (CSF, CQG, COP) mais également des prestations d'appui diversifiées aux services gestionnaires (élaboration du programme opérationnel, appui à la gestion de la subvention globale, accompagnement des gestionnaires, instruction de demandes, visites sur place, appui à l'animation, formation, communication, évaluation, archivage) et aux porteurs de projet (appui au montage d'opération et à la réalisation des bilans d'exécution).

A l'exception notable de l'ASP, les prestataires retenus dans le cadre de marchés publics nationaux (COP) ou territoriaux (lancés par les services gestionnaires) sont tous des cabinets privés de conseil ou d'audit comptable.

Les avantages exprimés par les services recourant à l'externalisation sont de plusieurs ordres :

- avant tout, la sous-traitance vise à compenser le manque d'effectifs en régie, que ce soit en permanence et/ou lors de pics d'activité (typiquement : plan de reprise de CSF, objectifs de déclaration de dépenses, clôture d'une programmation). Cette raison est généralement liée aux tensions voire aux diminutions d'effectifs d'agents titulaires et à la difficulté, dans les services de l'Etat en charge du FSE, de recruter des personnels non-titulaires ;
- la recherche de compétences techniques non disponibles dans les services gestionnaires ;
- l'attente d'un regard extérieur, de la part de consultants dotés d'une expérience préalable auprès d'autres donneurs d'ordre gestionnaires ou auditeurs de FSE. L'isolement des services gestionnaires, en particulier les organismes intermédiaires, par manque d'animation et dans un contexte d'instabilité de la norme contribuent à ce besoin de décloisonnement, via les prestataires privés ;
- parfois, la sous-traitance est une solution naturelle pour gérer des dossiers en séparation fonctionnelle (typiquement dans les PLIE) ou pour faire réaliser un CQG par un intervenant extérieur.

Le recours à la sous-traitance s'effectue avec une disponibilité décroissante de l'assistance technique qui amène la plupart des services gestionnaires à des objectifs de réduction de l'externalisation entre la programmation 2007-2013 à la période 2014-2020. A la raréfaction des crédits d'assistance technique se conjugue en effet des retours d'expérience souvent mitigés voire décevants quant aux résultats de la sous-traitance.

4.2 Les retours d'expérience des acteurs du FSE soulignent des inconvénients importants liés au recours à la sous-traitance, surtout lorsque l'externalisation est très large

En dépit de certaines réussites, les prestations externalisées de contrôle sont jugées majoritairement décevantes par les services qui y ont eu recours sur la programmation 2007-2013 :

- un premier inconvénient, de principe, est la plus faible appropriation de la démarche pour les services gestionnaires par rapport à la réalisation en régie. En particulier, la quasi-totalité de ces services souhaitent pouvoir mener à la fois l'instruction et le CSF. Les services

gestionnaires (en particulier en DIRECCTE) craignent leur propre dessaisissement et la perte de compétence provoquée par l'absence de pratique ;

- la qualité et l'hétérogénéité des pratiques des cabinets privés est au centre des griefs formulés à leur encontre. La multiplication des doctrines de contrôle, en particulier pour les CSF, les CQG et les COP est favorisée par l'insuffisance du cadrage des prestations (cf. *infra*). Les prestataires témoignent d'une approche souvent « raide » du contrôle, qui est attribuée selon les services gestionnaires à plusieurs facteurs, en particulier : la culture d'audit comptable, l'effet « couverture du contrôleur » prestataire, parfois des phénomènes de surenchère entre intervenant de cabinets différents, qui peuvent opérer à différentes étapes d'un même processus ;
- la nécessité en tout état de cause pour le service gestionnaire, qui conserve sa responsabilité d'ensemble, de piloter le marché de sous-traitance, de superviser le prestataire et très souvent reprendre le CSF par un « sur-contrôle de service fait » ou un « double CSF ». Concrètement, le service gestionnaire va réintégrer dans les dépenses éligibles des coûts que le prestataire de contrôle a écartés quelquefois massivement. Cette charge induite par une externalisation insatisfaisante est lourde à porter dans un contexte de relations souvent détériorées avec les porteurs de projet ; elle réduit sensiblement voire annule le gain de temps procuré par la sous-traitance.

4.3 L'externalisation de contrôles à l'agence de services et de paiement, entre 2010 et 2014, a été un échec

Dans le but de fluidifier le traitement des dossiers et de respecter les objectifs de consommation des crédits FSE, la DGEFP a procédé à une large externalisation auprès de l'agence de services et de paiement (ASP) à compter de 2010. Cette modalité de réalisation avait été recommandée par un rapport conjoint à trois inspections générales de mars 2010 sur « le risque de dégageant d'office des fonds structurels européens »⁸⁵, qui préconisait même d'aller au-delà, en confiant toute la gestion des dossiers à l'ASP (depuis l'instruction jusqu'au CSF), suscitant en cela une opposition de la DGEFP.

La sous-traitance a été organisée par une convention nationale entre la DGEFP et l'ASP couvrant la réalisation, pour le compte des DIRECCTE, non seulement du CSF mais aussi d'autres prestations (CQG, appui à l'instruction, réalisation de VSP) par les délégations régionales de l'ASP. Le recours à l'ASP par les services déconcentrés a été très large en matière de CSF (et même obligatoire pour les opérations portée par des entreprises d'insertion) et répandu en matière de CQG.

Le retour d'expérience de cette externalisation « *in house* » a été clairement décevant. Les avis des services gestionnaires et des porteurs de projet recueillis par la mission renvoient le bilan d'une prestation très inégale en termes de qualité et de délais. La qualité de la relation entre les contrôleurs de l'ASP (qui est pourtant un établissement public) et les porteurs de projet a été ressentie comme insuffisamment pédagogique et parfois brutale dans la manière d'exiger de nombreux justificatifs dans des délais serrés, puis de ne pas répondre pendant plusieurs semaines. Le CSF a été rude pour de nombreuses opérations, dont des SIAE, obligeant les services gestionnaires à se placer en médiateurs entre l'ASP et les structures. D'après les éléments de bilan disponibles, la précarité des conditions d'emploi et une insuffisante professionnalisation des contrôleurs à l'ASP semblent expliquer largement les insuffisances du service rendu d'après les services gestionnaires. La déception s'explique aussi par le niveau de rémunération accordé à l'ASP pour ces prestations, bien supérieur aux coûts habituels en cas de recours à des sous-traitants privés.

⁸⁵ Rapport conjoint IGAS-IGA-IGF, référence IGAS n°2010-025P.

Ce bilan est même apparu catastrophique dans certains territoires régionaux, en particulier en Ile-de-France où l'ASP a décidé fin mars 2014 d'arrêter sa prestation aux motifs de sa complexité et de sa non rentabilité (cf. PJ lettre ASP). Cela a donné lieu à des échanges tendus avec la DIRECCTE débouchant sur un nouvel engagement de service, réduit, de la part de l'ASP pour clore sa prestation.

Tirant les leçons de cet échec, la DGEFP laisse désormais aux DIRECCTE pour la programmation 2014-2020 la liberté de recourir si elles le souhaitent à la sous-traitance, dans le cadre de marchés publics cofinancés par les crédits d'assistance technique du PON FSE ou des PO FSE portés par l'Etat dans les DOM.

CHAPITRE 8 : LES SIMPLIFICATIONS DEJA A L'ŒUVRE DEMEURENT PARTIELLES ET PEUVENT ETRE AMPLIFIEES

Les développements qui précèdent ont permis de mettre en évidence un double constat : celui d'une insécurité vivement ressentie par les gestionnaires de FSE d'une part, leur sentiment d'isolement d'autre part.

Devant leurs difficultés, les gestionnaires ont fréquemment pris l'initiative de développer des règles *ad hoc*, qui leur semblent de nature à sécuriser la mise en œuvre du FSE dont ils sont pilotes, ainsi qu'à diminuer le risque en cas de contrôle. Ces « pratiques sélectives » sont de différents ordres, depuis la fixation de seuils d'accès minimum au FSE jusqu'à l'exclusion de certaines catégories de dépenses lors de la phase de recevabilité d'un projet. Les plus fréquentes sont ici décrites, sans prétendre à l'exhaustivité ou à une représentativité parfaite⁸⁶. Il faut par ailleurs noter que les conseils régionaux, ainsi que certains conseils départementaux, recourent fortement aux marchés, considérés comme plus sécurisants que le mode subvention.

Par ailleurs, les options de coûts simplifiés apparaissent porteuses d'un réel progrès aux gestionnaires, même si cette opinion est nuancée par l'impression persistante que leur mise en œuvre n'est pas totalement sécurisée.

⁸⁶ Les informations ici proposées s'appuient sur les entretiens que la mission a pu conduire ainsi que sur l'analyse des questionnaires retournés par les autorités de gestion, autorités de gestion déléguées et organismes intermédiaires.

1 LES GESTIONNAIRES UTILISENT DIFFERENTS MOYENS POUR SECURISER LES DOSSIERS DE FSE, SANS QUE CES PRATIQUES S'INSCRIVENT DANS UNE APPROCHE GLOBALE

1.1 La mission a relevé, sur le terrain, des pratiques sélectives visant à sécuriser la gestion de dossiers FSE

1.1.1 De nombreux territoires se sont engagés dans la mise en place de seuils minimum conditionnant la recevabilité d'un dossier

De nombreuses entités (autorités de gestion en titre, déléguées ou organismes intermédiaires) se sont engagées dans la définition de montants minimum d'accès au FSE. Les gestionnaires mobilisent, pour justifier cette pratique, plusieurs types d'arguments :

- en premier lieu, un de leurs objectifs est de limiter le nombre de dossiers⁸⁷ qu'ils auront à traiter : considérant que tant la phase amont (recevabilité ; programmation) que la phase aval (CSF) reposent sur des délais pour partie incompressibles, la fragmentation de l'enveloppe FSE gérée en de multiples projets de petite taille est porteuse d'une charge de travail considérable qu'ils estiment être de moins en moins en capacité d'assumer. Dès lors, la régulation par le nombre de dossiers les conduit à écarter les dossiers de moindre ampleur, dont l'efficacité leur paraît pouvoir être mise en doute. Cet argument pragmatique n'est pas seulement négatif : autant que de réduire le nombre de dossiers à traiter, il s'agit également de pouvoir dégager du temps d'accompagnement pour les projets de grande taille, dont l'impact sur le territoire sera plus manifeste. Ce premier argument fait écho au principe de concentration mentionné dans la réglementation européenne et l'accord de partenariat⁸⁸,
- par ailleurs, cette pratique s'appuie sur le constat empirique de difficultés récurrentes sur les projets mobilisant peu de FSE : qu'ils s'agissent de dossiers intrinsèquement petits et mobilisant donc de faibles montants de FSE, ou de dossiers pour lesquels la part de FSE est très réduite, les gestionnaires estiment dans leur majorité que ces opérations sont particulièrement problématiques. Deux éléments d'explication sont apportés : les « petits » projets sont plutôt portés par de « petits » acteurs, dont les capacités administratives apparaissent sous-dimensionnées pour répondre aux exigences d'un dossier FSE ; les petits projets FSE sont fréquemment constitués d'une multiplicité de dépenses de faible ampleur dont la justification peut s'avérer particulièrement malaisée à l'issue de l'opération. On peut, à cet égard, signaler que les appels à projets publiés mentionnent quasi-systématiquement parmi les critères d'attribution l'appréciation de « la capacité administrative du porteur », en cohérence avec les termes du RPDC et de l'accord de partenariat,
- enfin, toujours instruits de leur expérience passée, les gestionnaires peuvent choisir d'écarter les petits porteurs dont ils estiment que la robustesse administrative et financière serait insuffisante soit dans l'attente du paiement du FSE, soit dans l'hypothèse d'une correction. Il s'agit dès lors d'une posture prudentielle visant à protéger ces bénéficiaires potentiels d'une mauvaise surprise qui pourrait menacer leur pérennité.

⁸⁷ Dans le même ordre d'idées, de nombreux gestionnaires incitent au dépôt de projets pluriannuels dès lors que les actions sont connues et récurrentes.

⁸⁸ Dans sa partie relative à la « réduction de la charge administrative des bénéficiaires », le PON FSE précise ainsi que l'un des objectifs de la programmation est « le recentrage des crédits FSE sur des projets de taille importante, portés par des structures disposant d'une capacité administrative et financière solide » (p119) ainsi que « l'autorité de gestion privilégiera la programmation d'opérations présentant un taux de participation FSE significatif pour éviter au bénéficiaire de devoir justifier une assiette de dépenses surdimensionnée au regard du montant d'aide FSE qui lui est octroyé (...) » (p121). Ces mentions demeurent toutefois génériques, ce qui laisse libre cours à une grande diversité de pratiques au niveau local.

La diversité des pratiques, partiellement retracée dans le tableau proposé en annexe, est particulièrement frappante. De même, les modalités de mise en œuvre diffèrent grandement d'un territoire à l'autre :

- Systématique ou cas par cas : l'application d'un seuil d'accès au FSE peut relever d'une approche commune à l'ensemble des projets mobilisant cette source de financement, ou au contraire son opportunité être appréciée appel à projet par appel à projet. Encore faut-il préciser que l'application d'un seuil d'accès au FSE ne présage pas de son uniformité, qui peut varier en fonction des types de projet, des types de porteurs, etc.
- Publicité ou pas : tandis que certaines entités choisissent de rendre publique leur pratique d'un montant minimum de FSE, d'autres font le choix inverse afin de se laisser une marge de manœuvre plus importante et de ne pas se lier pour l'avenir. Plusieurs conseils départementaux ont notamment indiqué à la mission avoir des seuils « indicatifs » de montants minimaux appréciés en interne, mais ne pas souhaiter les faire connaître tant pour des raisons d'opportunité que pratiques (appréciation des projets au cas par cas),
- Seuil apprécié en montant global ou en montant FSE : la plupart des entités fixent des seuils relatifs au montant de FSE sollicité ; toutefois, certaines vont plus loin en indiquant que le seuil s'apprécie au niveau global, voire en spécifiant à la fois un montant minimal de FSE et un montant minimal de coût total éligible,
- Niveau effectivement retenu : sans prétendre à l'exhaustivité, la mission a recensé des seuils d'accès compris entre 5K€ et 50K€ de FSE. Ces seuils sont à mettre en rapport avec la taille moyenne des projets en France : près de 20 % des dossiers mobilisent moins de 10K€ de FSE ; près de 73 % d'entre eux un montant inférieur à 50K€.

1.1.2 Certains gestionnaires excluent les catégories de dépenses qu'ils jugent à risque ou difficiles à justifier

Les gestionnaires peuvent également prendre l'initiative d'écarter certaines dépenses dont ils estiment qu'elles sont potentiellement problématiques à justifier (ce qui doit être rapproché des développements précédents concernant les catégories de dépenses dont les RAC de la CICC font apparaître qu'elles sont des causes d'erreur récurrentes).

La mission a notamment recensé, dans un but d'illustration et sans prétendre à l'exhaustivité, les pratiques suivantes :

- PLIE de Grenoble : l'appel à projets 2015-2016 pour les référents de parcours prévoit l'exclusion de toute dépense indirecte justifiée au réel⁸⁹ ;
- la métropole du Mans fixe une liste de dépenses non éligibles, comportant par exemple les amortissements pour des biens acquis avec des fonds publics et, *de facto*, les contributions en nature puisque les coûts éligibles doivent être justifiés par la production d'une facture,
- dans son guide des critères d'éligibilité publié en décembre 2015, la DIRECCTE Ile-de-France précise que sont inéligibles « les fonctions 'supports' au sein du poste de dépenses directes de personnel. Les salaires des employés affectés à des fonctions 'supports' (assistant, secrétaire, comptable, directeur non mobilisé sur la mise en œuvre opérationnelle de l'opération...) sont inéligibles au sein du poste de dépenses directes de personnel et doivent être qualifiés de dépenses indirectes de fonctionnement, couvertes par la forfaitisation » ; de plus, « les salariés mobilisés partiellement sur l'opération FSE avec un taux d'affectation n'excédant pas 10 % sont inéligibles au sein du poste de dépenses directes

⁸⁹ Cette même structure prévoit, dans son appel à projet 2015-2016 pour les initiatives locales, la prise en compte des coûts salariaux, de dépenses de prestations externes ; l'ensemble des autres dépenses étant considérées comme indirectes et forfaitisées

de fonctionnement et doivent être qualifiés de dépenses indirectes de fonctionnement, couvertes par la forfaitisation »⁹⁰,

- La DIRECCTE Champagne-Ardenne formalise, dans des annexes communes à l'ensemble des appels à projet, l'essentiel des règles applicables dans son périmètre d'action : ces principes généraux permettent de faire œuvre de pédagogie auprès des porteurs, y compris sur des questions problématiques (mais non juridiques) comme la trésorerie, par exemple (« Le FSE est une aide qui vient en remboursement d'une opération réalisée. Cela suppose que les porteurs de projet aient une capacité de trésorerie suffisante pour assurer le préfinancement de leur opération. Il n'y aura pas d'avance versée aux porteurs de projet au démarrage de leur opération ») ou pour dispenser des conseils aux porteurs de projet (« le mode de justification de l'acquittement des dépenses largement plébiscité est l'attestation du CAC [...]. Cette prestation, éligible au FSE (le prévoir dans le dossier de demande – prestation de service) présente de grands avantages de simplicité [...] ». De même, cette DIRECCTE fait figurer en annexe de ses appels à projet la liste des pièces justificatives attendues par catégorie de dépense⁹¹. Par ailleurs, ces règles peuvent ensuite être précisées appel à projet par appel à projet,
- Les régions engagent le même type de démarche, avec des degrés de précision qui peuvent varier d'une AG à l'autre. Peuvent par exemple être cités le guide des critères par dispositif élaboré par la région Midi-Pyrénées⁹² (qui vient compléter un guide du porteur de projet), ou encore le vademecum de la région Bourgogne⁹³.

1.2 Ces pratiques ne s'inscrivent pas dans une approche nationale et leur diversité peut poser problème

1.2.1 Si les parties prenantes seraient, sur le principe, prêtes à accepter ces pratiques sélectives, leur diversité fait en revanche problème

Les réponses aux questionnaires transmises par les gestionnaires à la mission témoignent d'une réelle convergence de vue sur ces deux types de pratiques :

- la perspective d'instaurer un seuil d'accès minimal au FSE est globalement acceptée, même s'il est nécessaire de souligner qu'un certain nombre de PLIE marquent leur désaccord sur ce sujet. En revanche, dans le détail des réponses, on ne peut conclure à une même convergence quant aux modalités souhaitables de mise en œuvre,
- la perspective d'écarter *a priori* certaines dépenses rassemble également une grande majorité d'avis positifs, certains répondants soulignant toutefois que la possibilité de forfaitiser les dépenses enlève certainement à cette idée une partie de sa pertinence.

Les bénéficiaires, au travers de leurs contributions ou des entretiens, font quant à eux état d'un avis plus nuancé :

- un nombre conséquent d'entre eux accepterait de ne plus pouvoir déclarer certaines dépenses, quand bien même cela signifierait à terme moins de dépenses présentées au remboursement. Cette position ne fait toutefois pas l'unanimité,

⁹⁰ Voir les documents « Orientations et critères de sélection FSE 2016-2018 » de la DIRECCTE IDF. Document relatif aux critères, p9

⁹¹ Voir extraits proposés en annexe

⁹² Exemple : pour l'OT 10 de l'axe 5 (information des demandeurs d'emploi sur l'évolution des métiers et compétences afin d'augmenter leur insertion professionnelle), le guide précise, en ce qui concerne les dépenses éligibles, que « à l'exception des frais généraux, ne seront retenues que les dépenses directement liées à l'opération et nécessaires à sa réalisation » (p134 – version 15 octobre 2015).

⁹³ Exemple : pour toute opération liée au développement et à la promotion de l'apprentissage (hors salons), le vademecum précise que sont inéligibles les « dépenses de personnel administratif » ainsi que les « dépenses de personnel non directement liées à la mise en œuvre de l'opération » (p 105, version du 9 novembre 2015)

- si la perspective d'un seuil d'accès est comprise par les représentants des porteurs de projet rencontrés par la mission (principalement des responsables administratifs au sein de structures bénéficiaires), elle soulève toutefois une crainte très vive sur la possibilité de mobiliser d'autres financements,
- enfin, une proportion importante de bénéficiaires (réseaux nationaux, mais pas seulement), font part de la difficulté qui est la leur de connaître les règles applicables à chaque territoire, certains s'interrogeant sur la possibilité que soit rompue l'égalité entre requérants en raison de la diversité des règles applicables. Ils soulignent ainsi une double difficulté : la connaissance des règles et leur hétérogénéité parfois difficile à comprendre d'un territoire à l'autre. Par exemple :
 - le fait que certains territoires accordent une priorité forte aux TPE-PME conduit de facto à exclure les entreprises de plus de 250 salariés, mais ces pratiques apparaissent variables (ce qui peut poser question lorsque, par exemple, un bassin d'emploi chevauche deux territoires administratifs dont les pratiques divergent),
 - un réseau national s'inquiète de constater que les règles données en matière de mise en concurrence peuvent être très sensiblement différentes d'un territoire à un autre,
 - un réseau national signale son incompréhension devant le fait « l'acceptation de dépenses des frais de rémunération de la comptable dans les frais de dépenses directes de personnel dans une région, refus dans une autre ».

Parmi les risques pointés par les porteurs de projet comme les gestionnaires, apparaissent particulièrement importants les points suivants :

- le risque de priver certains acteurs de tout financement s'ils ne peuvent plus accéder aux crédits FSE : ce risque est réel en raison de la contrainte budgétaire que partagent l'ensemble des gestionnaires,
- le risque de ne plus financer certains projets innovants, qui seraient mis en péril tant par la rigidification de seuils d'accès (plus de prise en compte des petits projets) que par la détermination restrictive des catégories de dépenses éligibles (porteuse d'un écart entre le coût total éligible et le coût total réel). Aux yeux de la mission, la question se pose de savoir le FSE est une source de financement adéquate pour des projets qui, par définition, ont besoin de plus de souplesse que d'autres, évoluent parfois fortement à mesure qu'ils se réalisent, etc.,
- en commun aux deux points qui précèdent : le risque que ces mesures soient difficiles à porter au niveau local,
- enfin, la crainte – qui est en partie contradictoire avec la demande d'une plus grande lisibilité et cohérence des règles entre territoires – que des règles trop rigides et définies nationalement puissent se révéler à l'usage totalement inadaptées à telle ou telle spécificité territoriale (cas d'un territoire où les petits projets seraient particulièrement nombreux, par exemple) ou thématiques (on trouve plus de projets de petite taille dans l'axe rassemblant les projets en matière d'inclusion sociale, par exemple).

1.2.2 Un cadre national serait en tout état de cause nécessaire pour aller plus loin

La fixation des règles d'éligibilité au niveau national, depuis la période 2007-2013, relevait initialement d'une ambition de simplification : il s'agissait de permettre aux Etats-membres d'adapter le cadre européen à leurs spécificités et d'assurer la cohérence entre les règles européennes et le corpus de règles nationales. L'article 65 du RPDC précise aujourd'hui que « l'éligibilité d'une dépense est déterminée sur la base des règles nationales, sauf si des dispositions spécifiques sont arrêtées dans le présent règlement ou dans les règles spécifiques de chaque Fonds ou sur la base de ceux-ci ».

A ce jour, il apparaît, en ce qui concerne les pratiques sélectives, que les règles nationales ne dessinent pas un cadre suffisamment clair : il revient aux gestionnaires de déterminer directement leurs modalités d'action, sans bénéficier d'un point d'appui pour ce faire ; les porteurs de projet pâtissent quant à eux d'un flou directement généré par l'absence de cadre national (ou *a minima* de lignes directrices). D'autres autorités de gestion (cf. chapitre relatif aux comparaisons internationales) ont pour leur part pris l'initiative d'élaborer un cadre national plus impératif.

Les questions suivantes se posent :

- la détermination du champ d'application possible de ce cadre : doit-il concerner l'ensemble des autorités de gestion, ou revient-il à chacune d'entre elles de déterminer ses propres règles (auquel cas les seules règles nationales applicables seraient celles du PON FSE) ? Doit-il tenir compte de spécificités thématiques ? En tout état de cause, le RPDC 1303-2013 ménage la possibilité pour les AG, quel que soit le niveau d'action retenu, d'aménager les règles : au-delà de la mention de principe selon laquelle la détermination des règles d'éligibilité dépend des AG, certaines dépenses semblent particulièrement visées, telles les contributions en nature⁹⁴.
- l'amélioration des conditions de publicité de ces règles, aujourd'hui peu lisibles car fortement variables d'un territoire à l'autre,
- la définition de la nature de ces règles : doivent-elles être précises et impératives (ex : détermination d'un seuil unique) ? Doivent-elles se contenter d'ouvrir des possibilités (ex : un seuil plancher et la possibilité pour les AG ou AGD de le fixer à un niveau supérieur) ? Doivent-elles se contenter de définir de grandes catégories pour faciliter le travail des AG et AGD et leur donner un cadre commun ?
- la mobilisation d'un historique aujourd'hui inexistant / inexploitable des erreurs commises en gestion : si une catégorie de dépenses donne systématiquement lieu à la commission d'erreurs, une réflexion sur son exclusion des dépenses éligibles est alors particulièrement légitime. Les données disponibles à ce jour ne permettent malheureusement pas une telle démarche (ou du moins pas de façon suffisamment fine), ainsi que cela est souligné *supra*,
- on peut enfin souligner la perspective mentionnée par la Cour des comptes européenne dans son rapport annuel 2014, dont la recommandation n°1 signalait : « la Commission devrait réaliser une analyse ciblée des règles d'éligibilité nationales pour les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020 afin de recenser les bonnes pratiques. Sur la base de cette analyse, elle devrait fournir des orientations aux États membres sur la manière de simplifier les règles et d'éviter celles qui sont inutilement complexes et/ou contraignantes et qui n'apportent pas de valeur ajoutée aux résultats que la politique en cause doit permettre d'obtenir («surréglementation») ».

⁹⁴ Ainsi, l'article 69.1 du RPDC précise que « les contributions en nature sous forme d'exécution de travaux ou de fourniture de biens, de services, de terrain et d'immeubles qui n'ont fait l'objet d'aucun paiement en numéraire attesté par des factures ou d'autres documents de valeur probante équivalente peuvent être éligibles, à condition que les règles d'éligibilité des fonds ESI et du programme le permettent et que l'ensemble des conditions suivantes soient remplies [...] » (la mission souligne). Dans le même esprit, l'article 69.2 est relatif aux coûts d'amortissement.

1.3 En Europe : des pratiques « sélectives » multiples

1.3.1 La concentration des actions sur des projets atteignant une taille critique

Les développements relatifs à la taille moyenne des projets (tant en termes de montant global qu'en ce qui concerne le FSE mobilisé) conduisent à la question d'éventuels seuils d'accès / montants minimaux qui auraient été rendus obligatoires par certaines autorités gestions, à l'instar de ce que pratiquent en France certaines autorités de gestion (en titre ou déléguées) ou certains organismes.

Les échanges que la mission a pu avoir avec plusieurs représentants d'autorités de gestion d'autres Etats-membres ne permettent pas de conclure à la systématique d'une telle pratique. En revanche, si elle n'est pas toujours formalisée *de jure*, elle est très largement pratiquée *de facto*.

Les interlocuteurs de la mission situent de façon consensuelle le seuil d'une « petite » opération, en-deçà duquel son opportunité paraît contestable, à 50K€.

Si certaines AG, comme la Flandre, n'excluent pas *a priori* les opérations en dessous de ce seuil, elles indiquent toutefois que ces dernières restent tout à fait exceptionnelles. De la même manière, bien que moins concerné *a priori* par cette question de seuil en raison du mode de gestion retenu, l'Angleterre indique mettre en place des seuils *ad hoc* pour les projets qui ne relèvent pas de la méthode « appel d'offres » : au niveau local, *Greater London Authority* et le *London Enterprise Panel* (instance de type comité de programmation) indiquent ainsi dans un document destiné aux porteurs de projets potentiels « qu'une taille minimale de projet sera mise en place à Londres, dans le but d'éviter la prolifération de petits projets, qui ne seraient ni stratégiquement justifiés, ni administrativement raisonnables, dans le cadre d'un programme avoisinant 1 milliard de livres »⁹⁵, sans toutefois préciser ce seuil d'accès. Les autorités locales de Stoke-on-Trent évoquent quant à elles un seuil d'accès de £50K de FSE⁹⁶. Cette stratégie n'est d'ailleurs pas réservée au seul FSE puisque les autorités londoniennes indiquent dans un document de type questions-réponses destiné aux porteurs de projets qu'en ce qui concerne son enveloppe de FEDER, le seuil d'accès devrait se situer autour de 400 à 600K£⁹⁷. La Suède, qui avait historiquement très largement ouvert l'accès au FSE dans les années 1990, l'a progressivement resserré avec l'objectif de ne retenir que des projets atteignant une taille critique, et dont les porteurs ont la capacité d'assumer la charge de gestion inhérente.

⁹⁵ GLA, « 2014-20 European structural and investment funds (ESIF) – ESF programme development update », 22 janvier 2015, point 4.15

⁹⁶ Présentation de M. J. Dale (LEP board member and chair of LEP ESIF Committee), « Introduction to EU funding 2014-2020 », 25 mars 2015

⁹⁷ LEP London, « ERDF and ESF in London 2014-2020 : questions and answers », mise à jour du 9 janvier 2015, point 39

1.3.2 L'exclusion de certaines catégories de dépenses jugées « à risque » ou trop complexes à justifier

Les AG rencontrées ou interrogées par la mission ont indiqué mobiliser, parfois en complément de la mise en place d'un seuil d'accès au FSE, des pratiques sélectives consistant à écarter *a priori* certaines dépenses jugées particulièrement risquées. Le but recherché est d'éviter de devoir justifier au réel des dépenses soit de petites tailles, soit dont on sait par expérience qu'elles sont dangereuses dans la perspective d'un contrôle postérieur.

A cet égard, il faut signaler la pratique anglaise qui contourne très largement cette question de la justification au réel par un fonctionnement articulé autour de marchés publics (*public procurement*). Les procédures dont la gestion directe est confiée aux *Co-financing organizations* sous l'égide de l'AG (*Department for work and pensions*) permettent en effet de ne pas déclarer le détail des coûts réels ; cette procédure est décrite par l'autorité de gestion anglaise comme une façon d'anticiper sur les options de coûts simplifiés.

Pour les AG dont les systèmes sont certainement plus comparables à la France, les pratiques de sélection de certaines dépenses concernent la plupart du temps les contributions en nature (Flandres, Ecosse dès la programmation 2007-2013), ou encore l'affectation partielle d'équipements (exemple des bâtiments en Flandres).

2 LA FRANCE A COMMENCE A SE SAISIR DES OPTIONS DE COÛTS SIMPLIFIÉS, MAIS D'IMPORTANTES MARGES DE PROGRESSION EXISTENT

2.1 Le cadre réglementaire de la programmation 2014-2020 élargit considérablement le cadre des options de coût simplifié

2.1.1 Les OCS occupent une place centrale dans la stratégie de simplification de la Commission européenne

Dans un document présenté au Conseil en 2015, les services de la Commission (DG Emploi) reconnaissent que « de façon regrettable, l'image du FSE souffre historiquement d'une perception de lourdeur administrative, dont la source première est la nécessité de justifier au réel l'ensemble de ses postes de dépenses, ce qui aboutit le plus souvent à additionner une multiplicité de dépenses, parfois de très petite taille, exposées par les bénéficiaires dans le cadre de la réalisation de leur projet »⁹⁸. Il résulte de cette lourdeur administrative un mécontentement tant de la part des porteurs de projet que des gestionnaires et contrôleurs, souligne le document.

Dès la programmation 2007-2013, la Commission avait engagé une réflexion générale sur les moyens d'alléger la charge administrative inhérente aux fonds structurels en général, dont le FSE, qui s'inscrit dans un agenda plus global de simplification administrative et juridique ; concernant le FSE, ce travail prend principalement la forme des options de coûts simplifiés, « dont l'extension présente le potentiel de simplification le plus important »⁹⁹.

⁹⁸ Commission européenne, « *Simplified cost options in the European social fund – promoting simplification and result orientation* », p1 – traduction par la mission.

⁹⁹ Idem, p2

A ce jour, la Commission entend également dynamiser cette démarche au travers des réunions d'un groupe d'experts à haut niveau présidé par l'ancien vice-président de la Commission, M. Siim Kallas, et dont est membre M. Jean-Pierre Audy, ancien parlementaire européen, qui siège *intuitu persona*. Le mandat de ce groupe¹⁰⁰ consiste à faire des propositions à la Commission en vue de réduire la charge administrative pesant sur les bénéficiaires, en portant notamment attention aux quatre points suivants :

- Evaluer la façon dont les Etats-membres se sont saisis des possibilités de simplification, notamment au regard de leurs engagements dans les accords de partenariat,
- Analyser l'effet des mesures mises en œuvre par les Etats membres et, si possible, les quantifier,
- Identifier de bonnes pratiques,
- Formuler des préconisations tant en vue de la révision à mi-programmation (2016) que dans la perspective du cadre réglementaire des FESI post 2020.

La Commission accompagne par ailleurs cette démarche par la création d'un groupe de travail transnational sur la simplification, à l'agenda duquel les OCS figurent en bonne place. La DGEFP y participe.

Le volontarisme de la Commission dans le domaine des OCS est indéniable : a par exemple été fixé l'objectif de déclarer 50 % des dépenses sous un régime d'OCS dès 2017, en ménageant toutefois la possibilité que ce 50 % porte également sur le nombre total d'opérations (objectif comparativement moins ambitieux en raison du caractère obligatoire des OCS pour certaines opérations de faible ampleur).

Dans sa stratégie de promotion des OCS, la Commission insiste fortement sur la sécurisation qu'induirait l'utilisation d'une OCS, y compris du point de vue de l'auditeur. Le document de 2015 précité signalait ainsi que « les OCS non seulement réduisent la charge bureaucratique, mais également le risque de commettre des erreurs. Cela a été largement démontré par le fait que la cour des comptes européennes, depuis 3 ans, n'a identifié aucune erreur quantifiable dans les échantillons contrôlés par elle et mettant en œuvre des OCS »¹⁰¹.

2.1.2 Le cadre réglementaire de la programmation 2014-2020 offre de nombreuses possibilités aux autorités de gestion

2.1.2.1 Les OCS ont commencé à être mises en place au cours de la période 2007-2013

Le règlement n°1081-2006 (article 11.3) a, pour la première fois, ouvert la possibilité de déclarer des coûts éligibles dans le cadre d'une opération FSE sous le format d'un coût simplifié. En l'occurrence, cette première opération consistait en un taux forfaitaire maximal de 20 % qui, appliqués aux coûts directs, permettait d'estimer les coûts indirects de l'opération et d'éviter leur justification au réel.

¹⁰⁰ Décision de la Commission européenne du 10 juillet 2015.

¹⁰¹ Commission européenne, op. cit. p2

En cours de programmation, et particulièrement à partir de la dynamique née de la publication en novembre 2008 de la communication « Un plan européen pour la relance économique »¹⁰², d'autres possibilités ont été créées¹⁰³, prenant la forme de barèmes / coûts standards unitaires (application d'une unité de coût définie ex-ante) ou de montants forfaitaires (applicable à tout ou partie des coûts constitutifs d'une opération ; dans ce schéma, la réalisation d'un objectif prédéfini peut venir conditionner le versement des sommes).

Au cours de cette programmation 2007-2013, la mise en œuvre des options de coûts simplifiés reste toutefois une simple faculté laissée à l'appréciation des Etats-membres.

2.1.2.2 La programmation 2014-2020 représente néanmoins un saut qualitatif important

La programmation 2014-2020 repart des bases qui avaient été posées en 2007-2013, mais entend leur donner une toute autre ampleur. Le champ d'application des options de coûts simplifiés, désormais pour partie obligatoire, est ainsi étendu et précisé.

Le RPDC n°1303-2013, en son article 67§1, prévoit trois grandes catégories d'OCS :

- Trois cas de taux forfaitaires sont prévus par le RPDC et le règlement FSE n°1304-2013 :
 - Un taux permettant de calculer les dépenses indirectes à partir de 15 % des dépenses de personnel (art. 68.1.b du RPDC). Ce taux est d'application directe,
 - Un taux permettant de calculer l'ensemble des coûts du projet hors personnel à partir de 40 % des dépenses de personnel (l'article 14.2 du règlement 1304-2013 indique toutefois « jusqu'à 40 % »). Ce taux est également d'application directe,
 - Un taux permettant de calculer les coûts indirects du projet à partir de 25 % au maximum des coûts directs (art. 68.1.a du RPDC) – cette option diffère toutefois des deux précédentes en ce que sa mise en œuvre requiert que son niveau soit défini, par exemple, « sur la base d'une méthode de calcul juste, équitable et vérifiable ou d'une méthode appliquée au titre des régimes de subventions financés entièrement par l'État membre pour le même type d'opération et de bénéficiaire »¹⁰⁴,
- Les barèmes standards de coûts unitaires (art. 67.1.b du RPDC), qui doivent également être définis sur la base d'une méthode de calcul juste, équitable, vérifiable ; mobilisant des données historiques vérifiées ; et reposant sur les pratiques habituelles de comptabilisation des coûts.
- Les montants forfaitaires dans la limite de 100 000 euros de contribution publique (art. 67.1.c du RPDC), utilisables dans les mêmes conditions que les barèmes standards de coûts unitaires.

Les dépenses de personnel, quant à elles, peuvent être calculées sur la base d'un taux horaire calculé à partir de la dernière moyenne annuelle connue des salaires bruts (art. 68.2 RPDC).

Le champ d'application de ces OCS est celui des opérations réalisées par voie de subvention car l'article 67.4 du RPDC exclut explicitement les marchés publics ; par ailleurs, l'article 14.4 du règlement FSE rend obligatoire l'utilisation d'une OCS pour les opérations de petite taille, entendues comme celles pour lesquelles le « soutien public » (fonds structurels, financement public national) n'excède pas 50K€.

¹⁰² Cette communication prévoyait ainsi « d'accélérer la mise en œuvre des fonds européens » et visait la possibilité de déclarer les dépenses éligibles « à partir d'un taux uniforme » (p15-16).

¹⁰³ Règlement CE 846/2009 du 23 septembre 2009.

¹⁰⁴ Le règlement ouvre d'autres possibilités de détermination

Par ailleurs, une évolution importante doit être soulignée : tandis qu'au cours de la programmation 2007-2013, la Commission avait mis en place une procédure consistant à valider explicitement les OCS qui lui étaient présentées par les Etats membres (possibilité que nombre d'entre eux, dont la France – cf. *infra*. – avaient utilisée)¹⁰⁵ afin de les sécuriser, le cadre applicable a évolué sur ce point. En effet, considérant que les OCS sont désormais pour partie d'application directe, la Commission a estimé qu'il n'était plus nécessaire de soumettre systématiquement les systèmes envisagés par les Etats-membres à une approbation préalable. Dès lors, les Etats-membres sont conduits à prendre eux-mêmes la responsabilité de la mise en œuvre d'une OCS qu'ils ont définie. L'article 14§1 du règlement FSE prévoit toutefois la possibilité d'un acte délégué adopté par la Commission en matière de barèmes standards ou de montants forfaitaires, selon la procédure décrite à l'article 24 du même règlement. Dans l'ensemble, le nouveau cadre juridique reporte la responsabilité de la décision de la Commission vers les Etats-membres.

La possibilité pour les autorités de gestion d'élaborer des « plans d'action communs » (PAC) doit également être mentionnée, même si dans les faits elle n'est, à la connaissance de la mission, pas utilisée en France (du moins en matière de FSE – la taille nécessaire de 10M€ de contributions publiques ou 20 % du montant de l'aide publique du ou des PO concernés¹⁰⁶ pour mettre en place un tel PAC est un obstacle au regard de la taille des dossiers FSE) : il s'agit certainement de la méthode d'OCS la plus ambitieuse, car entièrement tournée vers la performance. Précisées par les articles 104 à 109 du RPDC, les modalités d'élaboration et de mise en œuvre d'un PAC « embarquent » en réalité les autres OCS (coûts unitaires et montants forfaitaires) et les lient à des indicateurs de réalisation et de résultat, dans le cadre d'objectifs qui ne peuvent être atteints qu'avec un ensemble d'actions complémentaires (considéré comme une opération unique – ce qui simplifie en théorie les opérations de contrôle – le PAC peut être mono ou inter fonds, mono ou inter programmes, mono ou inter axes prioritaires, etc.). La procédure de validation diffère des autres OCS puisqu'en l'occurrence, la validation par les services de la Commission est un pré-requis à la mise en œuvre (il s'ensuit une sécurisation juridique automatique, à l'instar de ce qui prévalait pour les autres OCS en 2007-2013).

2.2 L'utilisation des OCS en France a débuté au cours de la programmation 2007-2013

2.2.1 La mise en place d'un cadre *ad hoc* sécurisé de forfaitisation des coûts indirects

2.2.1.1 Présentation générale

La France s'est saisie, dans le courant de la programmation 2007-2013, de la possibilité ouverte par l'article 11.3.b du règlement n°1081-2006 précité. Ainsi, au travers d'une succession d'échanges entre la DGEFP et les services de la DG Emploi, elle a défini un régime de forfaitisation des coûts indirects à hauteur de 20 % des coûts directs, pour certaines opérations.

Ce régime, dans le cadre alors prévu par le règlement, a été approuvé par les services de la Commission en mars 2010. Il avait été précédé des étapes suivantes :

- Courrier d'octobre 2007 de la Commission incitant la DGEFP à étudier la mise en place d'un régime d'OCS,
- Octobre-décembre 2008 : 1^{ère} étude conduite par la DGEFP sur un échantillon de 200 dossiers des volets central, francilien et picto-charentais (principalement tirés de la programmation 2000-2006),

¹⁰⁵ 23 d'entre eux ont engagé une telle procédure, couvrant au total 53 PO – Commission européenne, op. cit., 2015, p12

¹⁰⁶ Article 104.2 du RPDC.

- 07 janvier 2009 : communication des résultats de cette première étude aux services de la Commission,
- 20 mars 2009 : demande de clarification et de compléments de la part de la Commission (modalités de traitement statistique des données ; questions de méthode relatives au traitement des coûts ; modalités de mise en œuvre du régime proposé),
- 28 janvier 2010 : réponse de la DGEFP, qui enrichit la première étude de l'analyse de 150 dossiers complémentaires tirés de trois ressorts géographiques complémentaires (Bretagne ; Rhône-Alpes ; Aquitaine),
- 9 mars 2010 : réponse de la Commission validant les orientations de la DGEFP et ouvrant la voie à la mise en œuvre de ce nouveau régime,
- 2 août 2010 : arrêté ministériel de mise en œuvre.

Sur le fond, le régime présente les caractéristiques suivantes :

- Il s'applique de façon obligatoire à tous les dossiers présentant un CTE inférieur ou égal à 500 000€,
- La définition des coûts indirects est large puisque l'arrêté de mise en œuvre fixe une liste limitative de coûts directs ; les autres dépenses sont donc par construction des coûts indirects. Par ailleurs, les dépenses de prestations externes sont exclues (article 2 de l'arrêté),
- Il exclut certaines catégories spécifiques d'opérations, soit qu'elles ne présentent dans la construction même pas de coûts indirects, soit que leurs spécificités justifient cette exclusion (opérations d'accompagnement des jeunes en insertion par les missions locales ; opérations de l'AFPA), soit que l'hétérogénéité des résultats ne permettent pas l'application d'un coût forfaitaire (opérations des OPCA).

2.2.1.2 Points saillants

L'élaboration de ce régime de coûts apparaît comme une bonne pratique de la programmation 2007-2013.

Parmi les points positifs, on peut retenir :

- Une approche très large des dossiers relevant de ce régime (montant de coût total éligible élevé au regard de la taille moyenne des opérations française), qui dénote une volonté claire de simplifier le cadre opérationnel du FSE. Il faut à cet égard noter que le courrier du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle écarte explicitement la piste d'une application optionnelle, « dans un objectif de simplification et afin d'éliminer tout risque d'altération du caractère probant de l'étude menée »¹⁰⁷,
- Des exclusions clairement identifiées,
- Un régime dont la mise en œuvre est sécurisée par la Commission européenne dans le cadre du droit applicable.

Parmi les points plus négatifs, on peut notamment retenir la question des délais d'élaboration (près d'un an et demi entre le début de la réalisation de la première étude et l'adoption de la circulaire indiquant les modalités de mise en œuvre du régime défini), qui n'ont permis l'application de régime qu'à une partie de la programmation 2007-2013 et ont ainsi réduit sa portée. La responsabilité de ces délais apparaît partagée entre les services de la Commission et l'autorité de gestion française.

¹⁰⁷ Courrier du DGEFP au DG Emploi, 28 janvier 2010.

2.2.2 Il est toutefois difficile d'en tirer un bilan précis

Il n'existe malheureusement pas de données permettant de faire le bilan de l'application de cette forfaitisation à 20 % des coûts indirects expérimentée sur la deuxième moitié de la programmation 2007-2013 : en effet, aucun indicateur n'existait alors dans PRESAGE pour disposer de tels éléments.

Dans le cadre de sa réponse à l'enquête de la DG Emploi conduite en 2015, précitée, la DGEFP a estimé que 3 % des dépenses avaient été déclarés à la Commission sous la forme d'une OCS : ce chiffre peut apparaître relativement faible mais il peut trouver à s'expliquer par le fait que seule une partie de la programmation 2007-2013 a été concernée ; de plus, par définition, le régime des 20 % exclut *de facto* les actions mises en œuvre par voie de marché.

Au-delà de ces éléments qualitatifs, la mission peut se faire l'écho de la perception globalement positive de cette modalité de déclaration des coûts par les acteurs opérationnels.

2.3 La France s'est imparfaitement saisie du cadre de la nouvelle programmation

2.3.1 Le cadre applicable directement concerne les deux taux forfaitaires de 15 % et 40 %, ainsi que la prorogation du cadre défini pour le taux à 20 %

Dans le cadre de la programmation actuelle, la France apparaît bien outillée en matière de taux forfaitaires puisqu'en sus des deux taux de 15 % et 40 % précédemment décrits, elle a obtenu de la part de la Commission européenne, comme d'autres Etats-membres, la prorogation du régime de taux à 20 % qu'elle avait élaboré au titre de 2007-2013. Les différences qui existent entre ces différents régimes permettent de couvrir largement le champ des possibles.

Dans sa réponse à l'enquête de la DG Emploi (2015), la France prévoit ainsi un recours plus étendu aux OCS¹⁰⁸ puisque :

- Environ 2/3 des coûts (4MM€) devraient être déclarés de cette façon à la Commission européenne,
- Correspondant à 90 % de dossiers.

Il est à noter que la prorogation de la possibilité d'utiliser le taux forfaitaire de 20 % a été formellement validée par la Commission, même si cette information semble avoir été imparfaitement répercutée auprès des autorités de gestion régionales, qui craignent une remise en cause en cas d'utilisation d'une OCS définie sur un périmètre par définition différent.

2.3.2 Si un barème standard de coût unitaire a été défini pour la garantie jeunes à ce jour, ce champ d'OCS, comme celui des montants forfaitaires, reste largement à défricher

Si la France apparaît particulièrement bien outillée en ce qui concerne les taux forfaitaires, elle n'a en revanche mobilisé le régime des barèmes standards de coûts unitaires, que pour le cas, il est vrai exemplaire, de la Garantie Jeunes. Les montants forfaitaires n'ont pas encore fait l'objet de mise en œuvre.

¹⁰⁸ Il importe de préciser que ces chiffres relèvent d'une estimation qui ne doit pas être confondue avec un chiffrage scientifique. Les chiffres proposés par la DGEFP présentent toutefois un caractère plausible.

Si de nombreux projets existent en ce domaine, notamment pour les barèmes, la mission n'a pas connaissance d'un d'entre eux dont l'élaboration serait suffisamment avancée pour être applicable dès les tous prochains mois.

2.3.2.1 Le bon exemple de la Garantie jeunes cofinancé par les crédits IEJ

La France a été le premier Etat membre, avec la Suède, à recourir à la procédure de l'article 14.1 précédemment décrite, afin de sécuriser le barème standard de coût unitaire applicable à la Garantie jeunes.

Fixé à 3 600€ et comprenant à la fois les indemnités versées au participant ainsi que les coûts d'activation engagés par les missions locales, ce coût sécurise de fait totalement le dispositif.

On peut toutefois observer que l'acte délégué de la Commission, formellement signé par son Président le 9 juillet 2015, n'a été formellement publié que le 23 novembre 2015 : le Parlement européen a demandé une prolongation, de droit, du délai dont il disposait pour examiner ce document, portant ainsi à 4 mois après la signature de l'acte le délai nécessaire à sa publication (le Parlement n'ayant pas formulé d'observations). Or, deux considérations peuvent être ici soulignées :

- D'une part, la garantie jeunes est un dispositif qui a commencé à être mis en œuvre bien avant cette date. Si la publication de l'acte correspond en réalité aux pratiques, et si le dispositif est donc aujourd'hui sécurisé, on ne saurait totalement exclure la possibilité que dans d'autres cas la formalisation du cadre diffère sensiblement de la réalité opérationnelle. Dès lors, un tel écart qui interviendrait plusieurs mois après le début de mise en œuvre pourrait compromettre l'équilibre d'une action,
- D'autre part, les délais apparaissent ici d'autant plus longs que la Garantie jeunes est un dispositif qui a fait l'objet d'une forte priorité politique, tant française qu'européenne (initiative européenne pour la jeunesse) ; il pourrait n'en être pas de même dans tous les cas de mobilisation de l'article 14.1

In fine, la Garantie jeunes est donc indéniablement un bon exemple de forfaitisation, dont les délais d'adoption, rendus nécessaires par l'intervention d'un acte délégué dans le cadre de l'article 14.1, apparaissent d'autant plus longs que le dispositif a fait l'objet d'une forte mobilisation.

2.3.2.2 Les tentatives d'établir des barèmes standards de coûts unitaires n'ont pas abouti jusqu'à présent ou sont de fait inutilisées

Dans le domaine de l'IAE :

Au-delà du cas de la garantie jeunes, la DGEFP a engagé des démarches, non abouties à ce jour, pour tenter de définir un barème standard de coût unitaire dans le domaine de l'IAE, dans le domaine particulier des ateliers et chantiers d'insertion. Cette volonté s'est traduite par :

- Un premier appel d'offres, infructueux, en 2015,
- La reprise de la démarche par une mission confiée à M. François Brun, inspecteur général honoraire des affaires sociales, dont les travaux sont actuellement en cours.

Les travaux actuellement conduits se révèlent d'une grande complexité, pour plusieurs raisons :

- La qualité actuelle des séries historiques de données ne correspond certainement aux pré-requis pour engager une telle démarche, et un important travail préalable est donc nécessaire, notamment autour du SI actuel des SIAE. Ce travail est engagé,

- Il faut par ailleurs souligner que le secteur de l'IAE a fait l'objet d'une récente réforme, structurelle, qui a revu ses modes de financement. Conduite indépendamment de la question du FSE, cette réforme a non seulement eu un impact considérable sur le secteur – le contexte général est donc sensible –, et pose la question de l'articulation entre le nouveau mode de financement du secteur et l'intervention du FSE.

Ainsi, si l'objectif demeure de déterminer un CSU d'ici la fin de l'année 2016, il n'existe pas de garantie d'aboutir très rapidement à un régime de barème standards de coûts unitaires applicable au domaine des ACI.

Dans le domaine de la formation

Si l'arrêté du 1^{er} septembre 2011 a permis la mise en place d'un régime de coûts standards unitaires pour la forfaitisation des dépenses des OPCA concernant la réalisation de contrats et périodes de professionnalisation cofinancées par le FSE, il apparaît que ce régime est peu, voire très peu, utilisé. Il est significatif qu'aucun des acteurs rencontrés par la mission et œuvrant dans ce secteur de politique publique ne lui ait indiqué le mettre en œuvre. La DGEFP a par ailleurs confirmé ce très faible niveau de recours.

Le FPSPP s'était pour sa part engagé dans une démarche visant à élaborer un barème standard de coûts unitaires pour les activités qu'il finance avec le soutien du FSE en tant qu'OI. Conduits jusqu'à un stade avancé (réalisation d'une étude de faisabilité, par exemple), ces travaux n'ont finalement pu aboutir sur le fond et le projet est à ce jour suspendu.

2.3.2.3 Dans l'ensemble, la mise en œuvre de coûts ou barèmes standards, de même que de montants forfaitaires, reste à l'état de projet

2.3.2.4 Projets en matière de barèmes standards de coûts unitaires

La DGEFP n'est pas la seule autorité de gestion à souhaiter se saisir du régime des barèmes standards de coûts unitaires. En effet, tant les régions rencontrées par la mission que celles ayant répondu à son questionnaire, de même que les régions ayant échangé avec le cabinet EDATER¹⁰⁹, mentionnent massivement les barèmes comme le régime d'OCS qu'elles souhaitent mobiliser.

Selon l'étude EDATER précitée ainsi que les entretiens conduits par la mission, les domaines d'intervention qui seraient particulièrement susceptibles de se voir appliquer des barèmes standards de coûts unitaires sont par exemple les suivants : actions de formation et/ ou d'accompagnement des demandeurs d'emploi, accompagnement à l'installation d'agriculteurs, actions de communication, séminaires, salons.

Il faut toutefois préciser que la majorité des régions concernées déclarent vouloir agir dans le cadre de l'article 14.1 du règlement FSE, c'est-à-dire en demandant à la Commission européenne de valider, par un acte délégué, le régime élaboré par eux. Cette prudence, compréhensible (et au demeurant partagée par de nombreuses autorités de gestion d'autres Etats-membres – voir à ce propos le chapitre consacré aux comparaisons internationales), risque de se traduire par des délais de mise en œuvre allongés au regard de la procédure prévue pour l'adoption d'un acte délégué.

Ainsi, si de nombreux projets existent, leur mise en œuvre ne semble pas devoir être immédiate.

¹⁰⁹ REFERENCE

2.3.2.5 Projets en matière de montants forfaitaires

La définition de montants forfaitaires pour certaines catégories d'action est la deuxième piste privilégiée, par les autorités de gestion régionales exclusivement, et dans une bien moindre mesure que les barèmes standards de coûts unitaires.

Ainsi, la mission a eu connaissance de travaux autour de montants forfaitaires, par exemple pour l'amorçage de microprojets associatifs, ou encore d'actions de communication, manifestations, salons.

2.3.3 Quelques vellétés d'utilisation du régime des 1720 heures

Une autorité de gestion régionale, ainsi qu'un organisme intermédiaire du volet central du PON, ont mentionné leur volonté de travailler à la mobilisation du régime d'un taux horaire moyen calculé à partir de la dernière moyenne annuelle connue des salaires bruts. Ces démarches sont toutefois à l'état de projet.

2.3.4 La mission n'a pas connaissance de projets de plan d'actions conjoints en matière de FSE

Bien que cette piste ait été à plusieurs reprises mentionnée comme un progrès potentiellement important par les interlocuteurs de la mission au cours des entretiens et déplacements, la mission n'a pas connaissance de mise en œuvre ou de velléité de mise en œuvre de plans d'actions conjoints.

2.4 En Europe : si la mise en œuvre des couts simplifiés est inégale à ce jour, certains pays ont pris de l'avance sur la France

2.4.1 Comme les gestionnaires français, les gestionnaires européens plébiscitent la piste des OCS...

Les options de coûts simplifiés, dont le cadre général a été décrit, apparaissent comme l'une des voies les plus prometteuses aux yeux des autorités de gestion des différents Etats-membres.

Interrogées par la DG Emploi en 2015¹¹⁰, les autorités de gestion ayant déjà mis en œuvre des OCS sont 77 % à estimer que cette pratique a conduit à une simplification générale des opérations ; 83 % estiment en particulier que les OCS ont permis de réduire la charge administrative. Une proportion sensiblement équivalente estime que l'utilisation des OCS rend plus facile et efficace la vérification des règles d'éligibilité, et qu'en bout de chaîne l'utilisation des OCS minimise, par rapport à la déclaration au réel, le risque d'interprétations concurrentes ou divergentes.

¹¹⁰ Commission européenne, op. cit., 2015

2.4.2 ...mais une mise en œuvre encore inégale

2.4.2.1 Les autorités de gestion européennes ont commencé à se saisir des OCS, sans toutefois le faire encore pleinement

La DG Emploi estime, à partir de son enquête auprès de l'ensemble des autorités de gestion de PO consacrés au FSE ou en incluant, que 7 % des dépenses totales de la programmation 2007-2013 seront déclarées sous régime d'une OCS. Cette situation est jugée de façon nuancée par les services de la Commission : si l'intensité avec laquelle les autorités de gestion se sont saisies des OCS « varie », elles ont néanmoins débouché sur des résultats « très substantiels ».

Dans le détail, les Etats-membres connaissent effectivement des situations très différentes, ainsi que le résume le tableau présenté en annexe :

Dans le détail des PO, pour la période 2007-2013, la Commission a recensé : 63 PO utilisant des taux forfaitaires, 65 PO utilisant des couts standards unitaires, 12 PO utilisant des montants forfaitaires.

Par ailleurs, la Commission indiquait qu'au-delà des 2 Etats-membres (France et Suède) concernés par une procédure art. 14.1 au moment de la rédaction du document, environ 5 autres Etats-membres avaient annoncé à ce stade leur intention de s'engager dans une telle procédure et débuté des échanges à cette fin avec la Commission (dont la Flandre, par exemple).

2.4.2.2 Les AG pointent des limites à la mise en œuvre des OCS et expriment le besoin d'être mieux accompagnées

De fait, 7 % de dépenses déclarées sous un régime d'OCS pour la programmation FSE 2007-2013 apparaît comme un chiffre relativement bas au regard de l'opinion *a priori* positive des autorités de gestion que la Commission européenne relève dans son enquête. Quatre grandes raisons peuvent expliquer cette montée en charge lente.

En premier lieu, le régime des OCS demeure relativement récent.

Ensuite, la mise en œuvre des OCS peut, elle-même, s'avérer complexe. C'est en ce sens que l'on peut interpréter le fait que seuls 43 % des répondants à l'enquête de la Commission estiment que la mise en place des OCS leur permettra de consacrer des ressources plus importantes à des tâches comme le suivi de la performance. De plus, en ce qui concerne la procédure sécurisante de l'article 14.1, sa lenteur pourrait être un frein à sa mobilisation. Les services de la Commission reconnaissent timidement cette lenteur et la rattachent aux formalités inhérentes à une procédure relevant de la codécision ; il n'en reste pas moins que des délais pouvant s'allonger d'un an à un an et demi ne permettent pas à une autorité de gestion de mettre sereinement en œuvre une OCS dès le début d'une programmation.

Par ailleurs, la mise en œuvre des OCS n'a certainement pas été assez accompagnée. 92 % des répondants à l'enquête de la Commission souhaitaient ainsi la mise en place d'une FAQ ; le même type de demandes est exprimé pour un plus large partage des bonnes pratiques et expériences (« *workshop-based seminar* » : 89 % d'opinions favorables ; assistance renforcée de la part des services de la Commission sur la mise en œuvre de l'article 14.1 : 84 % d'opinions favorables, etc.).

2.4.2.3 Les perspectives d'utilisation plus importantes des OCS sur la programmation 2014-2020, si elles sont vraisemblablement fondées, doivent donc être considérées avec prudence

Le taux d'utilisation des OCS va mécaniquement augmenter au cours de la programmation 2014-2020, sous l'effet conjugué de :

- Leur utilisation désormais obligatoire pour les projets inférieurs à 50K€ de soutien public,
- Leur diffusion progressive hors cas d'utilisation obligatoire.

Au global, pour 80 % des PO, la Commission indique « qu'une ou plusieurs OCS ont été identifiées » - ce qui pose néanmoins question dans la mesure où l'utilisation d'OCS est obligatoire pour certaines catégories d'opérations, comme indiqué ci-avant. Dans le détail, au-delà d'une estimation globale de 35 % de coûts déclarés sous un régime d'OCS, les estimations fournies par les autorités de gestion et consolidées par la Commission confirment la grande variété des projections (cf. tableau en annexe).

2.4.3 Exemples pratiques de mise en œuvre d'OCS en Europe

Plusieurs exemples européens sont proposés en annexe, concernant notamment le Danemark, la Flandre, l'Espagne et l'Italie. Ce dernier exemple est intéressant dans la mesure où la *Tecnostruttura* a apporté un appui substantiel aux régions pour permettre de mutualiser leurs expériences. L'ensemble de ces pays, chacun avec ses spécificités, a pris une longueur d'avance sur la France en matière de mise en œuvre des OCS.

De fait, il ressort de l'ensemble de ces considérations que la France commence à avoir un historique en matière d'utilisation des OCS, mais pourrait aller considérablement plus loin, notamment en investissant plus encore la question des barèmes standards de coûts unitaires. Surtout, les différentes autorités de gestion gagneraient à mettre en commun leurs travaux et à parler d'une voix unique au niveau européen. Enfin, le déploiement des OCS ne pourra être plein et entier qu'à la condition que soient dissipées les zones de flou, françaises comme européennes, qui demeurent à ce jour.

2.5 De manière générale, le déploiement des OCS est fragilisé par des difficultés propres au niveau communautaire, que seules les autorités européennes peuvent lever

2.5.1 La sécurité juridique du recours à la forfaitisation des coûts n'est pas assurée par rapport à d'autres pans de la réglementation européenne

Le potentiel de simplification des options de coûts simplifiés est indéniable. Ainsi, elles permettent de limiter fortement les dépenses justifiées sur la base des coûts réels et les règlements cadre et FSE précisent par ailleurs que la vérification conséquente en matière d'audit ne porte que sur la méthode de calcul. Mais une incertitude juridique fondamentale pèse sur la solidité de la forfaitisation des coûts introduite par la réglementation FESI, qui a une portée sectorielle, au regard des réglementations européennes à portée générale relatives aux finances de l'UE et aux aides d'Etat. Ces contradictions, désormais bien connues des acteurs du système FSE¹¹¹, limitent la sécurité et la portée des mesures de simplification offertes par les règlements européens sur les fonds structurels.

2.5.1.1 Le problème de la compatibilité avec le principe de bonne gestion financière posé par la réglementation de l'UE

Le règlement cadre 1303/2013 fait application du principe de « bonne gestion financière » dans son article 4, point 8 (« la Commission et les États membres respectent le principe de bonne gestion financière conformément à l'article 30 du règlement financier » 966/2012 de l'Union européenne). Ce principe est rappelé lors de chaque audit européen.

A cet égard, le recours à toute option de forfaitisation est de nature à compliquer le respect de ce principe puisque, par construction, les options de coûts simplifiés induisent un écart entre les coûts retenus et les coûts réels, donc une situation de sur ou de sous-financement pour chaque opération. Or un sur-financement est problématique au regard de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, à laquelle les États membres sont chargés de veiller conformément à l'article 59 (Gestion partagée avec les États membres), point 2, du règlement financier précité.

Ce principe de bonne gestion financière est rappelé à plusieurs reprises, ainsi de l'article 75 du règlement cadre de 2013 qui précise que « les audits ou contrôles peuvent porter, en particulier, sur la vérification du fonctionnement effectif des systèmes de gestion et de contrôle d'un programme ou d'une partie de programme, des opérations et sur l'évaluation de la bonne gestion financière des opérations et des programmes » ; ou encore de l'article 125.1 relatif aux fonctions de l'autorité de gestion qui indique que celle-ci « est chargée de la gestion du programme opérationnel conformément au principe de bonne gestion financière ».

Si les modalités de contrôle déjà mises en œuvre pour la période de programmation 2007-2013 n'ont pas remis en cause les pratiques des autorités de gestion, les formules du règlement actuel laissent une place au doute, puisqu'en disposant que les AG pouvaient appliquer un taux forfaitaire allant « jusqu'à 40 % des frais de personnel directs éligibles », le règlement FSE 1304/2013 (article 14, point 2) semble avoir ouvert la voie à une appréciation du niveau du taux. Certes, la DGEFP a interprété cette disposition comme « 40 % » sans ménager de possibilité de moduler ce taux à la baisse, ce qui laisse entière la question d'un risque de surfinancement.

¹¹¹ Voir PJ retraçant la saisine de la DG Emploi par la DGEFP sur ces aspects.

2.5.1.2 Le problème de la compatibilité de la réglementation FSE avec la réglementation des aides d'Etat

La réglementation européenne sur les aides d'Etat fait partie, de manière constante d'une programmation à l'autre, du « droit applicable » aux opérations FSE (cf. annexe relative au droit applicable).

Dans sa note d'orientation EGESIF de 2014 relative à l'application des options de coûts simplifiés, la Commission européenne recommande aux autorités de gestion d'utiliser une méthode fondée sur « une hypothèse prudente et raisonnable pour garantir que les coûts simplifiés constituent une approximation fiable des coûts réels ». Elle indique que « la méthode utilisée fera l'objet d'un contrôle de conformité aux règles relatives aux FESI et aux aides d'Etat ». Elle ajoute que « les options de coûts simplifiés ne dispensent pas de l'obligation de respecter toutes les règles applicables, nationales et de l'Union, telles que les règles en matière de publicité, de marchés publics, d'égalité des chances, de développement durable et d'aides d'Etat ». La Commission européenne a donc pris toutes les précautions nécessaires pour ne pas être mise en cause par la suite en cas de contrôle ultérieur par la Cour des comptes européenne.

A ce jour, la DGEFP n'est pas en mesure de garantir l'éligibilité des dépenses présentées depuis le démarrage de la programmation 2014-2020 sur les opérations potentiellement affectées et se trouve en difficulté pour donner des instructions de gestion précises et non susceptibles d'être remises en cause par la suite. Elle a saisi sur le sujet la Commission européenne le 6 octobre 2015 (cf. PJ retraçant les saisines de la DG Emploi par la DGEFP). A ce stade, il est prudent de considérer que l'intégralité de la réglementation relative aux aides d'Etat s'applique aux opérations de FSE, quelles que soient les modalités retenues pour la déclaration des coûts afférents.

Les problèmes d'articulation avec les règles sur les aides d'Etat rejaillissent aussi sur les durées de conservation des pièces justificatives : l'article 140 du règlement cadre 1303/2013 prévoit des règles de disponibilité des documents probants, « sans préjudice des règles régissant les aides d'Etat ».

Le même type de question se pose en ce qui concerne la qualification d'aides d'Etat des aides FSE attribuées au titre d'un SIEG¹¹².

Sur ces deux aspects, des échanges sont actuellement en cours entre la DG Emploi et la DG Concurrence afin de trancher : si ces débats amènent à remettre en cause des pratiques qui ont cours aujourd'hui, alors que la Commission promeut fortement la forfaitisation¹¹³, les conséquences seront très lourdes à gérer.

2.5.1.3 La mise en œuvre de la forfaitisation des coûts par la France soulève d'autres difficultés

En ce qui a trait spécifiquement au cadre français, il soulève également des inquiétudes chez les gestionnaires, parmi lesquelles :

- L'enrichissement du cadre européen place de fait la France dans la situation qu'elle souhaitait éviter en 2010, à savoir celle d'une multiplicité de régimes applicables, ce qui amène les gestionnaires à s'interroger sur la façon dont ils doivent construire leurs choix,
- La question de l'applicabilité du taux des 20 % aux opérations conduites par les conseils régionaux, dans la mesure où ceux-ci sont des autorités de gestion distinctes de celle qui a

¹¹² La décision de la Commission européenne du 20 décembre 2011 relative aux SIEG précise que les compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (SIEG) sont des aides d'Etat.

¹¹³ Le régime français de taux forfaitaire à hauteur de 20 % (obligatoire sur la période 2007-2013 pour certaines opérations inférieures à 500K€) dépasse ainsi le seuil de définition du *de minimis* (200K€).

construit ce régime d'OCS. Même si les CR ont fortement recours aux marchés pour mettre en œuvre les opérations financées par du FSE relevant de leur compétence, cette question reste entourée à leurs yeux d'un certain flou. A cet égard, on peut préciser que l'étude de la DGEFP portait incluait lors de sa réalisation les régions en tant qu'OI, et que le régime ainsi défini reste donc valable.

On notera enfin que le guide élaboré par le CGET précise ces questions dans les termes suivants : le CSF doit « vérifier que l'opération n'est pas sur-financée et qu'en matière d'aides publiques, les financements octroyés en définitive respectent les plafonds d'aide autorisés »¹¹⁴, ce qui est de nature à renforcer l'ensemble de ces interrogations.

2.5.2 L'impact de ces incertitudes sur la situation française est le développement de comportements prudents

Les zones d'incertitudes tant françaises qu'européennes se sont, au cours des deux dernières années étendues au risque de susciter des comportements prudents extrêmes chez les gestionnaires : telle région a pu choisir de n'appliquer que le taux à 15 % pour éviter de devoir justifier des modalités de choix déployées entre ce taux et celui de 40 % ; telle AGD a pu fixer un montant élevé de FSE ou de CTE pour contourner le seuil d'application impérative des OCS, etc.

2.5.3 La problématique est partagée au niveau européen

53 % des répondants à l'enquête de la Commission estiment que la mise en œuvre des OCS est entourée d'une « trop grande incertitude juridique », ce que les entretiens et contacts confirment. Si les services de la Commission notent que « sur le sujet complexe des aides d'Etat, les services continuent de travailler ensemble pour déterminer le champ précis d'utilisation possible des OCS et leur compatibilité avec les régimes d'aides d'Etat »¹¹⁵, on peut dès lors comprendre le principe de précaution mis en œuvre *de facto* par les autorités de gestion afin de se prémunir des effets d'une interprétation plus réductrice que la leur. Le changement de méthode en vue de la mise en œuvre des OCS (passage d'une validation par la Commission à un régime insistant beaucoup plus sur la responsabilité des autorités de gestion) renforce très certainement cette crainte, dans la mesure où un PO pour lequel une OCS dont la méthode serait invalidée encourrait alors un risque systémique très élevé.

¹¹⁴ CGET, Guide relatif au dispositif de suivi, gestion et contrôle des programmes européens FEDER, FSE, FEADER et FEAMP, 2015, p46, qui tire ces formules de la circulaire PM n°5210/SG du 13 avril 2007. Voir dans le même sens l'instruction DGEFP n°2012-11 du 29 juin 2012 relative aux modalités de contrôle de service fait déclarées au titre d'opérations subventionnées dans le cadre des programmes du FSE, citant elle-même cette circulaire. On soulignera que le texte source est antérieur au développement du cadre régissant les OCS.

¹¹⁵ Commission européenne, op. cit., 2015, p5. Traduction par la mission

Certaines autorités de gestion pointent d'ailleurs explicitement les limites qu'elles voient aux OCS dans leur communication, par exemple :

- Dans un document présenté au groupe d'experts de haut niveau sur la simplification des fonds structurels, le directeur de l'agence flamande du FSE reconnaissait que les OCS sont « un facteur-clé pour réduire la charge administrative » ; il signalait toutefois que parmi les obstacles à leur mise en œuvre se trouvaient « les aspects juridiques », l'intervention des contrôles de 2^{ème} et 3^{ème} niveau et le risque systémique potentiel (« écrire le jour d'après demain l'histoire du jour d'avant-hier »), le poids potentiellement insupportable des corrections financières, les « interprétations changeantes et contradictoires des règles européennes – aides d'Etat et appels d'offre ». Sur ce dernier point, il indiquait que « tous les efforts de simplification au travers des OCS ne devraient pas être réduits à néant par des demandes inaccessibles de la DG Concurrence en matière d'aides d'Etat ». Afin de parvenir à une situation plus satisfaisante, il proposait entre autres « un changement de l'approche d'audit de la Commission : la Commission devrait accepter de donner plus d'assurances [aux autorités de gestion] quant à la qualité de leurs systèmes [...], l'autorité d'audit devrait s'engager conjointement avec l'autorité de gestion dans le travail de définition et mise en œuvre (*set-up and implementation*) des OCS, y compris au travers d'une appréciation ex-ante ; enfin, il suggérait la suppression de l'article 67.4 du RPDC et l'élaboration de nouvelles règles concernant les marchés publics,
- Dans un document daté du 29 avril 2014¹¹⁶, la division « fonds structurels » du gouvernement écossais recommandait de ne pas utiliser les montants forfaitaires axés sur les réalisations, ces derniers lui paraissant comporter un risque de correction trop élevé¹¹⁷,
- L'autorité de gestion danoise signalait la difficile application¹¹⁸, du taux forfaitaire à 40 % au regard des règles nationales et des exigences induites sur les aides d'Etat. L'agence danoise suggérait également une implication de la cour des comptes européenne afin de sécuriser totalement la démarche de l'autorité de gestion,
- Dans un document de mai 2013, l'UAFSE espagnole signalait à l'ensemble de son réseau que le projet de nouveau règlement (finalement adopté en décembre 2013) ne prévoyant plus l'approbation formelle par la Commission, il importait de profiter de la fenêtre temporelle restante pour soumettre à la Commission un maximum de projets de taux forfaitaires, de façon à pouvoir ensuite mettre en œuvre ceux-ci de façon sécurisée¹¹⁹.

Laurent CAILLOT
Membre de l'IGAS

Nathalie COPPINGER
Inspectrice générale des finances

François DUMUIS
Membre de l'IGAS

Simon VANACKERE
Membre de l'IGAS

¹¹⁶ Scottish Government, ESF Division, « Simplified cost options », 29 avril 2014, p1.

¹¹⁷ Sollicités sur cette question au cours d'un entretien, les services de la DG Emploi indiquent avoir entrepris de revoir le cadre des montants forfaitaires pour lui donner plus de souplesse. Mais le fait même que la réglementation soit dans un premier temps perçue défavorablement, puis fasse l'objet d'une révision non encore terminée, dénote une instabilité qui n'est pas de nature à rassurer les autorités de gestion et à les conduire à adopter une posture précautionneuse dès lors qu'elles identifient un risque potentiel.

¹¹⁸ Présentation de Susanne Kirkegaard Brodersen (Cheffe d'unité pour les programmes FSE et FEDER, Danish Business Authority), au groupe européen de haut niveau, décembre 2015

¹¹⁹ Ministerio de empleo y seguridad social, DG del trabajo autónomo, de la economía social y de la responsabilidad social de las empresas, UAFSE, « Recomendaciones de la UAFSE acerca de la utilización de métodos simplificados de cálculo de costes », Mai 2013, p4

LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

Paris, le 01 JUL. 2015

Objet : Évaluation de la gestion du Fonds social européen

Monsieur le ministre

Le gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste.

Les évaluations menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribueront directement en 2015 à poursuivre notre effort collectif en ce sens. L'objectif de ces évaluations est en effet de réinterroger les politiques publiques, leurs résultats, leur utilité et leur adéquation avec les attentes des bénéficiaires, et d'identifier leurs marges d'amélioration et d'évolution. Ces évaluations s'inscrivent par ailleurs dans une logique démocratique d'association des parties prenantes de la politique évaluée et de transparence quant à leurs objectifs, leur déroulement et leurs conclusions.

J'ai décidé de retenir votre proposition de réaliser une évaluation de la gestion du Fonds social européen. Cette évaluation est placée sous votre autorité et votre responsabilité pour être conduite dans le cadre et selon les modalités que vous avez précisées dans la fiche jointe. Je demande par lettre séparée aux chefs de service de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances de bien vouloir désigner les membres de leurs services qui en assureront la réalisation, le cas échéant en association avec des experts ou évaluateurs externes à l'administration que vous jugerez bon de solliciter.

Conformément à la méthodologie élaborée par le Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP), vous réunirez et présiderez à trois reprises au moins un comité d'évaluation qui sera composé des principales parties prenantes et auquel l'équipe d'évaluation présentera ses travaux de cadrage opérationnel et de diagnostic, ainsi que les scénarios de transformation qu'elle proposera. Tout au long de la mission, le SGMAP devra pouvoir rendre compte à mon cabinet de l'avancement des travaux engagés et de leur bon déroulement.

Monsieur François REBSAMEN
Ministre du travail, de l'emploi, de la formation
professionnelle et du dialogue social
127, rue de Grenelle
75 700 Paris

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et les rapports de diagnostic et de scénarios seront mis en ligne.



Manuel Valls

Copie à :

- ✓ Madame la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- ✓ Monsieur le ministre des finances et des comptes publics
- ✓ Madame la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes
- ✓ Monsieur le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports
- ✓ Madame la ministre des outre-mer
- ✓ Monsieur le chef de service de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)
- ✓ Madame la cheffe de service de l'inspection générale des finances (IGF)



Intitulé de l'évaluation : Gestion du Fonds Social Européen

Date de la fiche : 09/06/2015

Fiche de cadrage

(établie avec l'appui méthodologique du département évaluation du SGMAP)

Ministère pilote de l'évaluation : MTEFPDS

Autre(s) ministère(s) concerné(s) : MENESR, MVJS, MO-M

Politique ou action publique à évaluer
<p>1. Finalités, principaux objectifs de la politique ou action à évaluer : Le Fonds Social Européen concourt de manière significative au financement des politiques de l'emploi, de la formation professionnelle et de la lutte contre l'exclusion. Le déploiement de ces financements doit répondre à plusieurs objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - adéquation de la programmation nationale et des dispositifs financés aux objectifs communautaires - qualité de la gestion des fonds : efficacité et transparence des procédures d'attribution, de versement et de contrôle d'emploi – sécurisation de la gestion des fonds pour la Commission européenne / les autorités de gestion nationales / les structures bénéficiaires des fonds - efficacité de l'emploi des fonds : efficacité des dispositifs financés au regard des objectifs des politiques de l'emploi et de la formation, qualité et pertinence des dispositifs de suivi et d'évaluation mis en œuvre. <p>Or, la gestion du FSE apparaît aujourd'hui comme source de complexité et d'insécurité financière, aussi bien pour les autorités gestionnaires que pour les bénéficiaires. Cela est de nature à limiter l'utilisation de ces crédits, qui constituent pourtant une ressource essentielle. La mise en œuvre d'une nouvelle architecture de gestion, largement décentralisée et déconcentrée, interroge par ailleurs sur l'adaptation de la gouvernance nécessaire pour sécuriser l'exécution du fonds, et assurer l'efficacité de son emploi.</p>
<p>2. Principales parties prenantes de l'action à évaluer (services de l'État, centraux et déconcentrés, opérateurs nationaux et locaux, collectivités, organismes de sécurité sociale, etc., liste préfigurant la composition du futur comité d'évaluation) :</p> <p>Dans la nouvelle architecture de gestion pour la programmation 2014-2020, le FSE est mis en œuvre par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la DGEFP, autorité de gestion nationale, et les DIRECCTE ; - les régions, autorités de gestion pour 35% du fonds ; - les départements et les PLIE, qui peuvent être reconnus organismes intermédiaires et gérer par délégation des fonds du programme national du FSE ; - la DGFI, autorité de certification ; - la CICC, autorité d'audit ; - l'ASP, qui exerce une partie des missions de contrôle de service fait. <p>Les crédits du FSE bénéficient à de nombreux organismes, notamment dans le secteur de l'Insertion par l'Activité Economique. Dans ce cadre, le comité d'évaluation pourrait être composé des membres suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (DGFE et DIRECCTE) ; - ARF ; - autres ministères : <ul style="list-style-type: none"> - ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche - ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, - ministère des affaires sociales, - ministère des Finances (DGFI). - ADF ; - des organismes bénéficiaires (PLIE, missions locales, etc.).
<p>3. Principales données financières relatives à l'action à évaluer (ordres de grandeur) : Dotation FSE 2014-2020 pour la France : 5,9 Mds€. PON FSE : 2,9 Md€ répartis en 4 axes</p> <ul style="list-style-type: none"> - axe 1 : accompagnement vers l'emploi, création d'entreprise, décrochage scolaire : 707 M€ ; - axe 2 : anticiper les mutations et sécuriser les parcours professionnels : 455 M€ ; - axe 3 : Lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion : 1,6 Md€ ; - axe 4 : assistance technique : 98 M€. <p>Afin de répondre à la demande de la Commission de rationaliser la gestion du FSE, il a été décidé de limiter le nombre d'organisme intermédiaires : seuls les conseils généraux et les PLIE qui se sont regroupés en OI pivot, peuvent être bénéficiaires d'une subvention globale.</p>

À ce jour, et après une longue phase de concertation sur les territoires, on devrait avoir environ **120 OI** (à comparer aux 300 en début de programmation 2007 et au 180 en fin de programmation) :

- 78 CG,
- 22 OI pivots,
- 17 PLIE non pivots se sont positionnés pour être OI (4 en discussion),
- 4 OI en central.

En termes de participants sur l'ensemble de la précédente période de programmation, on dénombre près de 5 millions de bénéficiaires, dont 50 % de femmes.

L'État s'est aussi engagé en sus des régions qui vont consacrer 10 % de leur enveloppe globale FEDER/FSE pour soutenir le développement urbain intégré, à mobiliser 10 % du PON FSE au bénéfice des publics issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville (en pratique cela ouvre la possibilité d'activer plus de 200 millions d'euros en faveur de ces habitants).

Attentes du ministère pilote de l'évaluation

4. Principaux enjeux d'évolution/transformation/réforme de l'action à évaluer :

- Dans un contexte de raréfaction des ressources, et avec une nouvelle architecture de gestion du FSE largement décentralisée et déconcentrée, adapter la gouvernance afin d'assurer la qualité de la programmation, la consommation des crédits, le pilotage global du fonds et limiter les corrections financières ;
- Poursuivre l'effort de simplification, en utilisant l'ensemble des nouveaux leviers autorisés par la Commission européenne, et d'information afin de faciliter et sécuriser l'accès au FSE pour les bénéficiaires ;
- Adapter les modes de gestion sur l'ensemble des étapes de traitement d'un dossier FSE pour rationaliser les coûts de gestion, accélérer le traitement et limiter les contraintes de trésorerie pour les bénéficiaires ;
- Assurer une meilleure prise en compte des contrôles entre tous les acteurs (gestionnaires, certificateurs et auditeurs) et mettre en place le principe de proportionnalité prévu par les règlements ;
- Vérifier la mise en œuvre du ciblage du programme national FSE sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville, à hauteur d'au moins 10 %, ainsi que la CIV du 19 février 2013 et la convention conclue entre l'ARF et le ministère en charge de la ville en ont disposé et conformément à l'accord de partenariat conclu avec la Commission européenne le 8 août 2014.

5. Principales questions auxquelles devra répondre l'évaluation :

- Au vu des nouveaux règlements communautaires, quels leviers de simplification pourraient être développés pour faciliter l'accès au FSE ?
- Comment, compte-tenu de la nouvelle architecture de gestion, adapter la gouvernance pour assurer un pilotage adapté ?
- Quels leviers pourraient être mis en œuvre pour réduire les questions de trésorerie limitant l'accès au FSE ?
- Quelles évolutions d'organisation et de mode de gestion devraient être envisagées, à l'ensemble des phases de programmation et d'exécution, pour améliorer l'efficacité et la sécurité de gestion du FSE ?
- Quelles modalités doivent être mises en place pour une meilleure articulation FSE et fonds de l'initiative européenne pour la jeunesse (problématique des doubles flux de financement pour le Service civique, par exemple) ?

Globalement, cette évaluation visera à améliorer l'action publique en termes :

- | | |
|--|--|
| ✓ d'utilité, de pertinence : <input type="checkbox"/> | ✓ d'efficacité, de coûts : <input checked="" type="checkbox"/> |
| ✓ d'efficacité, de service rendu : <input checked="" type="checkbox"/> | ✓ de cohérence, de gouvernance : <input checked="" type="checkbox"/> |

6. Suites de l'évaluation visées (révision des objectifs de la politique, alimentation d'un projet de loi ou PLF/PLFSS, réorganisation, expérimentations...) et échéances :

Suites à mettre en œuvre en 2015 et 2016 : modifications des circulaires, des instances de suivi, de l'organisation des services.

Profil possible/envisagé de l'équipe d'évaluation (évaluateurs internes au ministère, inspection(s), personnalité qualifiée, chercheur/universitaire, prestataire privé...) :

L'équipe d'évaluation (maîtrise d'œuvre) est composée :

- de membre(s) de l'inspection générale des finances ;
- de membre(s) de l'inspection générale des affaires sociales.

En outre, dans l'esprit des principes propres aux EPP MAP (association des parties prenantes, consultation des bénéficiaires), l'équipe d'évaluation pourra s'appuyer sur le SGMAP pour la réalisation, par exemple, d'une enquête auprès des bénéficiaires du FSE et/ou la conduite de travaux nécessitant une expertise particulière, tel qu'un benchmark avec d'autres pays membres de l'UE. À préciser en phase de cadrage opérationnel et d'établissement du cahier des charges.

Principaux risques

- 7. Principaux risques liés au jeu des acteurs (soutiens/opposants), aux suites de l'évaluation, au calendrier, etc. :**
- problématiques d'articulation entre enjeux de simplification et sécurisation du respect des exigences réglementaires ;
 - problématiques d'articulation entre capacité globale de pilotage et d'évaluation et autonomie des autorités de gestion décentralisées et des organismes intermédiaires.
- 8. Évolutions, projets parallèles ou travaux en cours ou prévus (réorganisation, projet de loi, études, consultations, assises...) susceptibles d'avoir un impact sur l'action évaluée ou sur le déroulement des travaux d'évaluation :**
- lancement par la DGEFP, en juin 2015 (1^{er} CoPil) de l'évaluation du FSE et de l'initiative pour l'emploi des jeunes 2014-2020 ;
 - évaluation s'intégrant pour partie dans la revue des missions de l'État ;
 - audit en cours par la Commission européenne pour la certification des autorités de gestion de la nouvelle programmation.

Le Premier Ministre

Paris, le 01 JUL. 2015

Monsieur le Chef de service,

Le Gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste. Les évaluations de politiques publiques menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribueront directement en 2015 à poursuivre notre effort collectif en ce sens.

Les crédits du FSE concourent de manière significative au financement des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle : ainsi, pour la programmation 2014-2020, la dotation FSE pour la France s'élève à 5,9 Mds€. Elle sera mise en œuvre dans le cadre d'une nouvelle architecture de gestion largement décentralisée et déconcentrée : gestion par les Régions de 35% du FSE, large déconcentration du Programme Opérationnel National et délégation de gestion aux Départements et aux PLIE des crédits relatifs à l'insertion.

Il s'agit donc d'une ressource essentielle pour nos politiques publiques. Pour autant, plusieurs difficultés s'attachent à la gestion de ces crédits :

- le rythme d'exécution parfois trop lent qui a exposé la France, par le passé, à des « dégage­ments d'office ». Ce risque ne s'est plus réalisé au cours de la période 2007-2013, mais il reste une préoccupation, notamment dans le cadre de la nouvelle architecture partiellement décentralisée qui pose la question du pilotage stratégique national du FSE ;
- la lourdeur des procédures, qui exerce un effet désincitatif au recours au FSE, conduit parfois les acteurs à renoncer à des projets financés par ce fonds ou à rechercher des sources de financement alternatives ;
- leur complexité, ressentie par les autorités gestionnaires comme par les bénéficiaires ;
- le remboursement des fonds engagés au titre du FSE intervient dans de nombreux cas à plus de deux ans après la mise en œuvre des actions, ce qui induit des difficultés financières pour les porteurs de projets.

Dans ce contexte, le Gouvernement a décidé d'engager une évaluation de la gestion du Fonds social européen (cf. la fiche de cadrage ci-jointe) sous deux angles principaux :

Monsieur Pierre BOISSIER
Chef de l'inspection générale des affaires sociales
39-43, quai André Citroën
75015 PARIS

- la gouvernance du FSE, dans le cadre de la nouvelle architecture de gestion, afin de renforcer les capacités de pilotage des crédits (assurer la souplesse de l'allocation des crédits, garantir une forte capacité de mobilisation des fonds sur les dispositifs prioritaires comme par exemple l'engagement de 10% de ces fonds au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, améliorer le reporting et assurer de la valeur ajoutée des cofinancements européens) ;
- les modalités techniques de la gestion du Fonds, et de ce point de vue, il est attendu une analyse spécifique des procédures de programmation, d'exécution des crédits, etc., en vue de mieux prévenir les situations de sous-programmation et d'identifier les leviers de simplification permettant de faciliter et de sécuriser l'accès au FSE pour les bénéficiaires (par exemple, la modalité d'un payeur unique susceptible de faire l'avance aux organismes bénéficiaires devra être instruite).

Vous proposerez des scénarios d'amélioration permettant d'optimiser et de sécuriser l'utilisation du FSE, intégrant la question des impacts sur les usagers, soit 5 millions de bénéficiaires sur l'ensemble de la précédente période.

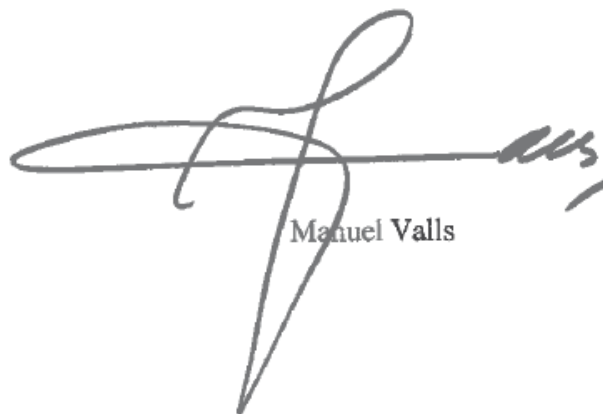
Conformément à la méthodologie élaborée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), la maîtrise d'ouvrage de cette évaluation sera assurée par Monsieur le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (qui pourra le cas échéant la déléguer à une personnalité qualifiée), tandis que la maîtrise d'œuvre sera assurée par les membres de vos services que vous désignerez ainsi que, si Monsieur le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social le juge pertinent, par des experts ou évaluateurs externes à l'administration qu'elle sollicitera.

La maîtrise d'œuvre aura pour mission de réaliser les travaux d'évaluation en toute objectivité :

- elle pourra faire appel en tant que de besoin aux administrations et opérateurs publics concernés ;
- elle rendra compte de ses travaux à au moins trois reprises à un comité d'évaluation qui sera présidé par Monsieur le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et composé des principales parties prenantes ;
- elle affinera le cadrage et précisera sous un mois les modalités opérationnelles de réalisation des travaux (incluant les consultations et enquêtes nécessaires à la prise en compte du point de vue de l'ensemble des acteurs et bénéficiaires-usagers) qu'elle présentera au comité d'évaluation ;
- elle établira, dans les 5 mois suivants, un diagnostic et des scénarios de transformation qui seront également discutés en comité d'évaluation et feront l'objet de rapports publics qui seront, ainsi que les données traitées ou produites à cette occasion, mises en ligne ;
- elle veillera à nourrir ses réflexions des grandes orientations qui structurent la modernisation de l'action publique telles que la simplification, l'innovation, le recours aux technologies numériques et l'ouverture des données ;
- elle apportera, en tant que de besoin, son concours aux actions de communication que Monsieur le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social conduira autour de cette évaluation, en particulier lors de la publication des rapports.

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et les rapports de diagnostic et de scénarios seront mis en ligne.

Afin que le SGMAP puisse assurer son rôle d'accompagnement méthodologique, apporter à l'équipe d'évaluation les concours et appuis de sa compétence et rendre compte à mon cabinet de l'avancement et du bon déroulement des travaux engagés, je vous prie de veiller à l'associer tout au long de ces travaux. Vous le tiendrez informé, ainsi que Monsieur le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, de la composition de la mission et de toute difficulté importante ou retard.



Manuel Valls

Copie à :

- Madame la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Monsieur le ministre des finances et des comptes publics
- Madame la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes
- Monsieur le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports
- Madame la ministre des outre-mer

Le Premier Ministre

Paris, le 01 JUL. 2015

Madame la Cheffe de service,

Le Gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste. Les évaluations de politiques publiques menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribueront directement en 2015 à poursuivre notre effort collectif en ce sens.

Les crédits du FSE concourent de manière significative au financement des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle : ainsi, pour la programmation 2014-2020, la dotation FSE pour la France s'élève à 5,9 Mds€. Elle sera mise en œuvre dans le cadre d'une nouvelle architecture de gestion largement décentralisée et déconcentrée : gestion par les Régions de 35% du FSE, large déconcentration du Programme Opérationnel National et délégation de gestion aux Départements et aux PLIE des crédits relatifs à l'insertion.

Il s'agit donc d'une ressource essentielle pour nos politiques publiques. Pour autant, plusieurs difficultés s'attachent à la gestion de ces crédits :

- le rythme d'exécution parfois trop lent qui a exposé la France, par le passé, à des « dégagements d'office ». Ce risque ne s'est plus réalisé au cours de la période 2007-2013, mais il reste une préoccupation, notamment dans le cadre de la nouvelle architecture partiellement décentralisée qui pose la question du pilotage stratégique national du FSE ;
- la lourdeur des procédures, qui exerce un effet désincitatif au recours au FSE, conduit parfois les acteurs à renoncer à des projets financés par ce fonds ou à rechercher des sources de financement alternatives ;
- leur complexité, ressentie par les autorités gestionnaires comme par les bénéficiaires ;
- le remboursement des fonds engagés au titre du FSE intervient dans de nombreux cas à plus de deux ans après la mise en œuvre des actions, ce qui induit des difficultés financières pour les porteurs de projets.

Madame Marie-Christine LEPETIT
Chef de l'inspection générale des finances
139, rue de Bercy
Télédoc 335
75572 PARIS Cedex 12

Dans ce contexte, le Gouvernement a décidé d'engager une évaluation de la gestion du Fonds social européen (cf. la fiche de cadrage ci-jointe) sous deux angles principaux :

- la gouvernance du FSE, dans le cadre de la nouvelle architecture de gestion, afin de renforcer les capacités de pilotage des crédits (assurer la souplesse de l'allocation des crédits, garantir une forte capacité de mobilisation des fonds sur les dispositifs prioritaires comme par exemple l'engagement de 10% de ces fonds au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, améliorer le reporting et assurer de la valeur ajoutée des cofinancements européens) ;
- les modalités techniques de la gestion du Fonds, et de ce point de vue, il est attendu une analyse spécifique des procédures de programmation, d'exécution des crédits, etc., en vue de mieux prévenir les situations de sous-programmation et d'identifier les leviers de simplification permettant de faciliter et de sécuriser l'accès au FSE pour les bénéficiaires (par exemple, la modalité d'un payeur unique susceptible de faire l'avance aux organismes bénéficiaires devra être instruite).

Vous proposerez des scénarios d'amélioration permettant d'optimiser et de sécuriser l'utilisation du FSE, intégrant la question des impacts sur les usagers, soit 5 millions de bénéficiaires sur l'ensemble de la précédente période.

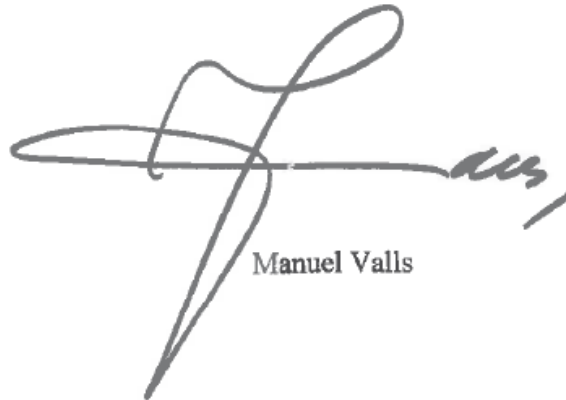
Conformément à la méthodologie élaborée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), la maîtrise d'ouvrage de cette évaluation sera assurée par Monsieur le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (qui pourra le cas échéant la déléguer à une personnalité qualifiée), tandis que la maîtrise d'œuvre sera assurée par les membres de vos services que vous désignerez ainsi que, si Monsieur le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social le juge pertinent, par des experts ou évaluateurs externes à l'administration qu'elle sollicitera.

La maîtrise d'œuvre aura pour mission de réaliser les travaux d'évaluation en toute objectivité :

- elle pourra faire appel en tant que de besoin aux administrations et opérateurs publics concernés ;
- elle rendra compte de ses travaux à au moins trois reprises à un comité d'évaluation qui sera présidé par Monsieur le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et composé des principales parties prenantes ;
- elle affinera le cadrage et précisera sous un mois les modalités opérationnelles de réalisation des travaux (incluant les consultations et enquêtes nécessaires à la prise en compte du point de vue de l'ensemble des acteurs et bénéficiaires-usagers) qu'elle présentera au comité d'évaluation ;
- elle établira, dans les 5 mois suivants, un diagnostic et des scénarios de transformation qui seront également discutés en comité d'évaluation et feront l'objet de rapports publics qui seront, ainsi que les données traitées ou produites à cette occasion, mises en ligne ;
- elle veillera à nourrir ses réflexions des grandes orientations qui structurent la modernisation de l'action publique telles que la simplification, l'innovation, le recours aux technologies numériques et l'ouverture des données ;
- elle apportera, en tant que de besoin, son concours aux actions de communication que Monsieur le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social conduira autour de cette évaluation, en particulier lors de la publication des rapports.

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et les rapports de diagnostic et de scénarios seront mis en ligne.

Afin que le SGMAP puisse assurer son rôle d'accompagnement méthodologique, apporter à l'équipe d'évaluation les concours et appuis de sa compétence et rendre compte à mon cabinet de l'avancement et du bon déroulement des travaux engagés, je vous prie de veiller à l'associer tout au long de ces travaux. Vous le tiendrez informé, ainsi que Monsieur le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, de la composition de la mission et de toute difficulté importante ou retard.



Manuel Valls

Copie à :

- Madame la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Monsieur le ministre des finances et des comptes publics
- Madame la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes
- Monsieur le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports
- Madame la ministre des outre-mer

COMPOSITION DU COMITE D'EVALUATION DE LA MISSION

Selon la méthodologie des missions de modernisation de l'action publique (MAP), ce comité d'évaluation (CODEV) a pour rôle de formuler un avis consultatif sur le cadrage et sur les projets de rapport de la mission.

Autorités de l'Etat

- Cabinet de Mme la Ministre en charge de l'emploi, du travail, de la formation professionnelle et du dialogue social
- Mme Carine Chevrier-Fatome, Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle
- Mme Laure de la Bretèche, Secrétaire générale à la modernisation de l'action publique
- Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, Commissaire générale à l'égalité des territoires
- M. Vincent Mazauric, Directeur général adjoint à la Direction générale des finances publiques
- M. Jean-Louis Rouquette, Président de la CICC
- Mme Sophie Thibault, Directrice de la modernisation et de l'action territoriale au Ministère de l'Intérieur - Secrétariat général
- M. Alain Rousseau, Directeur général à l'Outre-mer
- M. Philippe Léglise-Costa, Secrétaire général des affaires européennes
- M. Laurent Vilboeuf, Directeur régional de la DIRECCTE Ile-de-France, représentant de la conférence des DIRECCTE

Collectivités territoriales et organismes intermédiaires

- M. Philippe Richert, Président de l'Association des Régions de France
- M. Dominique Bussereau, Président de l'Assemblée des Départements de France
- M. Jean Le Garrec, Président d'Alliance Villes Emploi
- M. Philippe Dole, Directeur général du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnel (FPSPP)

Personnalités qualifiées

- Mme Anne Boquet, Inspectrice générale des finances
- M. Jean-Pierre Audy, Membre du groupe d'experts réunion au niveau communautaire sur la simplification, Président de la commission secteur public de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

1 UNION EUROPEENNE ET AUTRES ETATS MEMBRES

Commission européenne – DG Emploi, affaires sociales et inclusion

Mme Elsa KMIECIK, conseillère du directeur général

Unité DG EMPL D4 (unité géographique France, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg) :

M. Egidio CANCIANI, chef d'unité
M. Antonio Vicente GARCIA GIL, adjoint
M. Dirk REYNTJENS
M. Herbert LANGE

Unité DG EMPL E4 (unité géographique Italie, Danemark, Suède) :

M. Denis GENTON chef d'unité
M. Luca LANCIAPRIMA
M. Roland BLADH

Unité DG EMPL G3 (Audit gestion partagée II) :

M. Thierry ARNOUX, team leader France
M. José FERNANDEZ-CAMACHO
M. Georgi KOSTOV
M. Peter MATHIJS

Unité DG EMPL G2 (Audit gestion partagée I) :

M. Marc SCHELFHOUT, chef d'unité
M. Filip BUSZ

Association européenne d'information sur le développement local (AEIDL)

M. Luca SANTIN, coordinateur de réseau

Autres Etats membres de l'Union européenne

- Belgique - agence de Flandre pour le FSE :

M. Louis VERVLOET, Directeur.

- Suède – Conseil suédois du FSE (échanges par mail) :

M. Mikael OLSSON, coordinateur,
Mme Helga LEVIN, cheffe de l'autorité de certification.

- Pologne – Ministère du développement économique – département du FSE (échanges par mail) :

M. Przemysław HERMAN, chef de l'unité évaluation.

- Allemagne – ministère en charge du travail (échanges par mail) :

M. Tobias SCHIFFNER, chef d'unité.

- Royaume-Uni - département du travail et des retraites (échanges par mail) :

M. Angus GRAY, directeur du FSE.

- Lituanie – agence nationale FSE (échanges par mail) :
M. Povilas ČESONIS, directeur.
- République tchèque – autorité de gestion nationale :
Mme Vera PALOWSKA, chef de l'unité méthode
M. Adam SEVERYN, unité de mise en œuvre

2 EN FRANCE

A. Services de l'Etat

Cabinet de la Ministre en charge de l'emploi, du travail, de la formation professionnelle et du dialogue social

M. Sébastien JALLET, (ancien) directeur adjoint
M. Laurent CYTERMANN, conseiller
Mme Mathilde TOURNIER, conseillère

Services du Premier ministre

- Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)

Mme Virginie MADELIN, directrice interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques

M. Laurent GRAVELAINE, chef du service stratégies interministérielles de modernisation à la direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques

Mme Camille LAPORTE, cheffe de projet au service stratégies interministérielles de modernisation de la direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques

M. Philippe MARCILLIERE, chef de service performance et maîtrise des risques

M. Rémy MAZZOCCHI, directeur de projet au service performance et maîtrise des risques de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DInSIC)

- Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

M. Sylvain REALLON, chef du secteur transports, politique régionale et outre-mer

Mme Marie-Claude LESAGE-KIECHEL, adjointe au chef du secteur transports, politique régionale et outre-mer

- Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Marie-Caroline BONNET-GALZY, commissaire générale

Mme Florence CLERMONT-BROUILLET, cheffe de la mission des affaires européennes

Mme Sophie CHAIZE-PINGAUD, chef du bureau de l'appui à la réglementation, à la gestion et au contrôle

M. Stéphane OUAZAN, chargé de mission au bureau de l'appui à la réglementation, à la gestion et au contrôle

Mme Cristina WALLEZ-CUEVAS, chargée de mission au bureau de la coordination interfonds et partenariale

Ministères chargés des affaires sociales

- Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Mme Carine CHEVRIER-FATOME, déléguée générale
Mme Claire DESCREUX, cheffe de service

o Sous-direction du fonds social européen :

Mme Corinne VAILLANT, sous-directrice du fonds social européen
M. François LEPAGE, adjoint à la sous-directrice du fonds social européen
Mme Véronique GALLO, chef de la mission des affaires financières et juridiques,
M. Laurent GAULLIER, adjoint au chef de la mission des affaires financières et juridiques
Mme Alice CHONIK, chargée de mission à la mission des affaires financières et juridiques,
Mme Virginie DELATTRE-ESCUDIER, chargée de mission à la mission des affaires financières et juridiques
M. Nacer SAHEL, chargé de mission à la mission des affaires financières et juridiques
M. Thierry MENERET, chef de la mission d'appui au développement des programmes
M. Tristan KLEIN, Adjoint au chef de la mission d'appui au développement des programmes
M. Jocelyn VIDION-BUTHON, chargé de mission à la mission d'appui au développement des programmes
M. Stéphane LHERAULT, chef de la mission des projets nationaux

o Sous-direction des politiques de formation et du contrôle

M. Jean-Marc HUART, sous-directeur des politiques de formation et du contrôle
Mme Stéphanie FILLION, adjointe au sous-directeur des politiques de formation et du contrôle
M. Stéphane REMY, chef de la mission organisation des contrôles
M. Philippe DELAGARDE, adjoint au chef de la mission organisation des contrôles
M. Philippe AMOUROUX, chargé de mission à la mission organisation des contrôles

- Délégation générale au pilotage des DIRECCTE (DGP)

Mme Véronique BARDIN, chargée de mission animation et modernisation du réseau

- Direction des finances, des achats et des services (DFAS)

Mme Véronique DEFFRASNES, sous-directrice de la comptabilité et du contrôle de gestion

- Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Mme Aude MUSCATELLI, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

Mme Hélène ESCANDE-WALKER, adjointe au chef du bureau de l'accès aux droits, de l'insertion et de l'économie sociale et solidaire

Ministère des affaires étrangères et du développement international

- Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RPUE)

M. Guillaume DENIS, conseiller pour la politique régionale et l'aménagement du territoire
Mme Annie GUYADER, cheffe de service et conseillère pour les affaires sociales

Ministère des finances et des comptes publics

- Direction générale des finances publiques (DGFIP)

Olivier TOUVENIN, sous-directeur dépenses de l'Etat et opérateurs
Charles SIMONNET, chef du bureau des dépenses de l'Etat et rémunérations
Mme Mélanie CORDIER, bureau CE2A
Mme Karine DUMUR, bureau CE2A

Mme Dominique KERMOAL, responsable du Pôle national de certification

- Direction des affaires juridiques (DAJ)

M. Olivier COTTE, chargé de mission au bureau du droit public général et constitutionnel

- Service de contrôle budgétaire et comptable ministériel auprès des ministères sociaux

M. Bertrand COLONNA D'ISTRIA, chef du département du contrôle budgétaire

M. Gilbert HIEGEL, département du contrôle budgétaire

Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) – fonds structurels

M. Jean-Louis ROUQUETTE, président

M. Jacques LOVERGNE, responsable du pôle juridique et international

Mme Marie-Dominique SERVELLE, chargée de mission

M. Jean-Pascal COGEZ, inspecteur général de l'administration, membre de la CICC

Equipe permanente IGAS travaillant pour le compte de la CICC :

M. Michel PELTIER, inspecteur général des affaires sociales, membre de la CICC

M. Christian PLANES-RAISENAUER, inspecteur général des affaires sociales, membre suppléant de la CICC

M. Alain BETTERICH, membre de l'IGAS

Mme Hélène DONSKOFF, chargée de mission FSE à l'IGAS

Ministère de l'intérieur

- Direction générale des étrangers en France (DGEF)

M. Thomas PEGUY, chef de bureau de la gestion mutualisée des fonds européens

Ministère des outre-mer

- Direction générale des outre-mer (DGOM)

Mme Corinne MINOT, sous-directrice de l'évaluation des politiques publiques et de la dépense de l'Etat

M. Ibrahim MOUSSOUNI, chef du bureau des politiques européennes, d'insertion régionale et de valorisation de l'outre-mer

M. Florian SERTILLANGES, chargé de mission politique régionale et coopération

Mme Sarah LECONTE, chargée de mission

Mme Gratianna GUILLIER, pôle administration, commandement du service militaire adapté

Cour des comptes

Mme Hélène GADRIOT-RENARD, conseiller-maître

M. Jacques TENIER, conseiller-maître

Experts

M. Jean-Pierre AUDY, ancien député européen, président de la commission secteur public de la compagnie nationale des commissaires aux comptes, membre du groupe européen à haut niveau sur la simplification des fonds structurels

M. Jean-Pierre JOCHUM, ancien président de la CICC

M. François BRUN, ancien membre de la CICC

Mme Anne BOQUET, inspectrice générale des finances, ancienne préfète de région

Mme Véronique HESPEL, inspectrice générale des finances

M. Charles DE BATZ DE TRENQUELLEON, inspecteur général des affaires sociales

B. Représentants de collectivités et réseaux professionnels

Association des Régions de France (ARF)

M. Gilles MERGY, délégué général

M. Pascal GRUSELLE, conseiller affaires européennes et aménagement du territoire

M. David DUVAL, conseiller fonds européens et contractualisation

Mme Estelle RECOUPE, responsable de la gestion des fonds européens au Conseil régional de Haute-Normandie

Assemblée des Départements de France (ADF)

M. Augustin ROSSI, chargé de mission

Alliance Villes Emploi (AVE)

Mme Marie-Pierre ESTABLIE D'ARGENCE, déléguée générale

Mme Loëva LABYE, chargée de mission Insertion / Europe

M. Sylvain STEPEURAERT, chargé de mission Europe

Mme Danièle CORNET, vice-présidente chargée de la politique de la ville volets économie sociale et solidaire, emploi, insertion à la communauté d'agglomération Plaine centrale du Val-de-Marne

M. Arnaud TONNELIER, directeur du PLIE Plaine Commune

Mme Martine COOL, directrice du PLIE du Blanc Mesnil

C. Organismes intermédiaires nationaux et bénéficiaires au niveau national

Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)

M. Philippe DOLE, directeur général,

M. Victor Manuel DAS NEVES, secrétaire général

M Vincent CAPUTO, responsable du service coordination et relation aux réseaux

Mme Pascale PEZZOTTA, chef de projets coordination et relation aux réseaux

M. Julian SCOTTO D'ANIELO, chef du service projets

Mme Andreea TOMA-PILOT, chef de pôle administratif, financier et qualité au service projets

Mme Solène JOURDAIN, chargée de mission au service projets

OPCA et OPACIF

M. Thierry LEFORT, directeur du FONGECIF Basse-Normandie et animateur de l'atelier 3 finalité et modalités de contrôle dans le cadre du FPSPP

M. Alexandre MERLAUD, directeur d'OPCALIA

Mme Katherine DESMEUR, directrice du FONGECIF Nord-Pas-de-Calais

M. Laurent GABET, directeur financier du FAFTT

M. Jean-Marie GLOWACKI, directeur adjoint à la direction financière du FAFTT

Mme Michelle LE LOUARN, responsable du pôle cofinancement externe à AGEFOS-PME

M. Thomas ANSTETT, assistant comptable au FONGECIF Languedoc-Roussillon

Mme Dominique BONNAULT, responsable du pôle fonds publics à Constructys

M. Michel GUERREIRO, directeur administratif et financier de l'AFDAS

Mme Sandra GANE, responsable du contrôle de gestion à l'AFDAS

Mme Emilia MORINAY, chef de projet à l'AFDAS

Mme Juliette PIERDAIT, responsable projets et cofinancement à OPCAİM

Mme Céline IRAKI, chargée de projet à OPCA Défi

M. Paul PRIEUR, sous-directeur du pôle conseil à ACTALIANS

Mme Astride ANATARE, responsable qualité à OPCA BAIA

M. Michel DEHOLLAIN, chef de projet à FORCO

Mme Sylvie JOSSERAND, responsable administrative et financière au FONGECIF PACA

Mme Annie LEVY, responsable adjointe de pôle à l'OPCA transports et services

M. Vital DE CLAVIERE, chargé d'études au FONGECIF Rhône-Alpes

M. Christian PINCON, directeur de l'activité territoriale à OPCA 3+

Pôle Emploi

Mme Hélène RAMBOURG, chef du département FSE

M. Jean-Guy BEAL, département FSE

D. Autres organismes**Cabinets d'audit et d'expertise comptable**

- Ernst & Young

M. Yann SEMELIN, associé

Mme Sandrine ROUDAULT, directrice de mission

- KPMG

M. Philippe BLANC-PATIN, associé

3 NIVEAU TERRITORIAL

NB : les personnes listées ci-après sont les représentants des organismes institutionnels rencontrés par la mission. Les porteurs de projets rencontrés par la mission dans un cadre préservant leur anonymat sont, pour leur part, présentés de manière stylisée dans l'annexe sur les entretiens croisés avec des bénéficiaires.

Ile-de-France

- DIRECCTE

M. Laurent VILBOEUF, directeur régional

M. Patrick GUYOT, chef du département FSE

Mme Fabienne VAUGUET, responsable de l'unité programmation et organismes intermédiaires

M. Cédric GUILLON-LAVOCAT, responsable de l'unité projets régionaux

Mme Alexandra CHOL, adjointe au responsable de l'unité projets régionaux

M. Clément EVANNO, chargé de mission de l'unité projets régionaux

M. Vincent GILBERT, chef de l'unité gestion financière et méthodes

Mme Annick BRENNER, département régional de contrôle de la formation professionnelle

- Région

M. Stéphane LABONNE, directeur des financements européens

M. Stéphane NOTTIN, responsable de la fonction audit fonds structurels

M. Vincent BOULESTEIX, responsable du service en charge du FSE

- Département de Paris

Mme Audrey HENRY, responsable administrative de la subvention globale FSE

Mme Natacha TINTEROFF, bureau des partenariats et de l'insertion, marché accompagnements des bénéficiaires du RSA

Pays-de-la Loire

- Préfecture de région

M. Manuel KLOTZ, chargé de mission auprès du secrétaire général pour les affaires régionales

- DIRECCTE

M. Michel RICOCHON, directeur régional

M. Jean-Baptiste AVRILLIER, chef de pôle 3 E

Mme Marie-Christine LENAUTOUT, chef du service FSE
Mme Anne-Lise MARCIAU, adjoint au chef du service FSE, responsable du pôle programmation
M. Serge BEAUPLÉ, chargé de mission au service FSE (pôle programmation)
M. Bernard LE BOURSICAUD, chargé de mission au service FSE, responsable du pôle contrôle
M. Damien BUCCO, chargé de mission au service FSE (pôle programmation)
Mme Anna GUILBERT, chargée de mission au service FSE (pôle programmation)
Mme Margaux CEPPE, chargée de mission au service FSE
Mme Cathy FAVENNEC, chef du service régional de contrôle
Marion MICHAUD, chargée de mission au service régional de contrôle

- DRFiP

Mme Maïna MORIZON, responsable de l'unité régionale de certification des fonds européens

- Organisme de gestion inter PLIE mutualisé (OGIM) Nantes Saint-Nazaire

M. Maxime POCREAU, directeur administratif et financier
M. Benoit CADIOU, chargé de développement territorial
Mme Marie DE LA CHAPELLE, chargée de développement territorial

Nord-Pas-de-Calais-Picardie

- Préfecture de région

M. Pierre CLAVREUIL, secrétaire général pour les affaires régionales
M. Eric EMPRIN, chargé de mission Europe auprès du SGAR
Mme Cécile PARENT-NUTTE, chargée de mission cohésion sociale auprès du SGAR

- DIRECCTE

M. Jean-François BENEVISE, directeur régional
Mme Frédérique DANIEL, chef du service SFSE
Mme Stéphanie CALON, chargée de mission au service FSE
M. Dominique CELLE, chargé de mission au service régional de contrôle
M. Alain DEHOUCQ, chargé de mission au service régional de contrôle
M. Maxime FIGAROL, chargé de mission au service régional de contrôle

- DRFiP

Mme Muriel DELATTRE, unité régionale de certification

- Région

M. Denis HARLE, directeur général des services
Madame Anne WETZEL, directrice Europe et contrat de projets
M. Thomas SPRIET, directeur adjoint
M. Christophe STAMFELJ, chargé de mission FSE IEJ

- Département du Nord

Mme Françoise CASTELAIN, directrice adjointe des RI
M. Laurent MONIOT (représentant des OI PLIE partenaires) ; directeur du PLIE de Lille, SG de l'OI plateforme de gestion des PLIE de la métropole lilloise et du Douaisis (8 PLIE)
Mme Brigitte VERGNIOL, responsable équipe FSE
Mme Christine WIDENS, chargée de mission FSE

- Département du Pas-de-Calais

M. Gaëtan FRISCOURT, pilotage général de la subvention globale à la direction Europe et international
M. François BEN, chargé de mission pôle solidarités CD, chargé de mission mise en œuvre 2014-2020

- OCAPLIE
M. Sébastien SARTIAUX

- PLIE Réussir
Mme Brigitte VERGNOL
Mme Christine WINDELS

Auvergne-Rhône-Alpes

- Préfecture de région
M. Guy LEVI, secrétaire général aux affaires régionales
Mme Anne RIZAND, chargée de mission programmes Européens, de massifs et investissements d'avenir

- DIRECCTE
Mme Mathilde MILCENT, chef du service FSE par intérim

- DRFiP
Mme Marion BOULAY-GUILLOMEAU, responsable de l'unité de certification

- Région
Mme Chantal MOREAU, directrice des programmes européens
Mme Aude DROUOT, service programmation et pilotage, unité FSE
M. Loïc BOTTE, en charge du pôle FSE en Auvergne

- Lyon Métropole
Mme Emmanuelle WILLMANN, responsable d'unité affaires européennes
M. Jean-Luc THOMAS, chargé de mission FSE

Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne

- DRFiP
Mme Véronique MOSER, chef de l'unité régionale de certification

- Région
M. François BOUCHARD, Directeur général des services
M. Olivier MARTIN, directeur des relations européennes et internationales
Mme Catherine BORRAS, chef du service FEDER-FSE
Mme Nathalie ROCCA, responsable du FSE au sein du service FEDER-FSE
Mme Catherine GOURE-RAUCH, chef du service de certification au sein de la direction des

Aquitaine-Poitou-Charentes-Limousin

- Région
M. Jean-Marie BLANC, directeur des fonds européens
Mme Carine VERNHES, directrice adjointe des fonds européens
M. Jean-Michel ARRIVE, directeur de la coopération décentralisée

SIGLES UTILISES

AA	Autorité d'Audit
AC	Autorité de Coordination
ACI	Ateliers et Chantiers d'Insertion
ADF	Association des Départements de France
AFPA	Association pour la Formation Professionnelle des Adultes
AG	Autorité de Gestion
AGD	Autorité de Gestion Déléguée
AP	Accord de Partenariat
ARF	Association des Régions de France
ASP	Agence de Services et de Paiement
AT	Assistance Technique
AVE	Alliance Villes Emploi
CAC	Commissaire aux Comptes
CCAP	Cahier des charges administratives particulières
CCTP	Cahier des charges techniques particulières
CD	Conseil Départemental
CGET	Commissariat Général à l'Egalité des Territoires
CICC	Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles Communautaires
CJUE	Cour de Justice de l'Union Européenne
CMP	Code des Marchés Publics
CNFPT	Centre National de la Formation Professionnelle Territoriale
CNS	Comité National de Suivi
COCOF	Comité de Coordination pour les Fonds Structurels et d'Investissement
CODEV	Comité d'Evaluation
COP	Contrôle d'Opération
CQC	Contrôle Qualité Certification
CQG	Contrôle Qualité Gestion
CR	Conseil Régional
CRS	Comité Régional de Suivi
CSF	Contrôle de Service Fait
CTE	Coût Total Eligible
CUCS	Contrat Urbain de Cohésion Sociale
DAJ	Direction des affaires juridiques
DFAS	Direction des finances, des achats et des services
DG	Direction Générale
DGCP	Direction Générale de la Comptabilité Publique
DGCS	Direction Générale de la Cohésion sociale
DGEF	Direction Générale des Etrangers en France
DGEFP	Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle
DGFIP	Direction Générale des Finances Publiques
DGESCO	Direction Générale de l'Enseignement Scolaire
DGOM	Direction Générale des Outre-mer
DIECCTE	Direction des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (en Outre-mer)
DIRECCTE	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du

	Travail et de l'Emploi (en métropole)
DRFIP	Direction Régionale des Finances Publiques
DRTEFP	Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
DSGC	Descriptif du Système de Gestion et de Contrôle
EGESIF	Groupe d'Experts pour les Fonds Structurels et d'Investissement
ETP	Equivalent Temps Plein
FAQ	Foire aux Questions
FEAD	Fonds Européen d'Aide aux plus Démunis
FEADER	Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
FEAMP	Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FESI	Fonds Structurels et d'Investissement Européens
FIE	Flash Info Emploi
FPSPP	Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels
FSE	Fonds Social Européen
GHN	Groupe Européen à haut Niveau sur la Simplification des Fonds Structurels
GIF	Groupe Inter-Fonds
IAE	Insertion par l'Activité Economique
IEJ	Initiative pour l'Emploi des Jeunes
INTEFP	Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
M€	Million d'euro
MM€	Milliard d'euro
MADP	Mission d'Appui au Déploiement des Programmes (de la DGEFP)
MAFJ	Mission des Affaires Financières et Juridiques (de la DGEFP)
MAP	Modernisation de l'Action Publique
MAPTAM	Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
MDFSE	Ma Démarche FSE
MLFSE	Ma Ligne FSE
MOC	Mission Organisation des Contrôles (de la DGEFP)
MPN	Mission des Projets Nationaux (de la DGEFP)
OCS	Option de Coûts Simplifiés
OI	Organisme Intermédiaire
ONG	Organisations Non Gouvernementales
OPACIF	Organisme Paritaire Collecteur Agréé au titre du congé individuel de formation
OPCA	Organisme Paritaire Collecteur Agréé
PAC	Plans d'Action Communs
PLIE	Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi
PNCFE	Pôle National de Certification des Fonds Européens (de la DGFIP)
PO	Programme Opérationnel
PON	Programme Opérationnel National
POR	Programme Opérationnel Régional
RAC	Rapport Annuel de Contrôle
RPUE	Représentation Permanente de la France auprès de l'Union Européenne
RPDC	Règlement cadre Portant Dispositions Communes
RPS	Risques Psycho-Sociaux
SGAE	Secrétariat Général des Affaires Européennes
SGAR	Secrétariat Général aux Affaires Régionales
SGG	Secrétariat Général du Gouvernement

SIAE	Structure d'Insertion par l'Activité Economique
SIEG	Service d'Intérêt Economique Général
SRC	Service Régional de Contrôle (d'une DIRRECTE ou d'une DIECCTE)
VSP	Visite Sur Place
ZUS	Zone Urbaine Sensible