

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

San

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES

N°2015-120R

Nathalie COPPINGER

Membre de l'Inspection générale des finances

IGF 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 maitrise 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.

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

⇒ 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'expertisemétier 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.

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

⇒ 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 parait 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 règlementaire 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 FRANCE1	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	3 0
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, <i>A MINIMA</i> , ENTRE 7 % ET 8 % DU COUT TOTAL D'UN DOSSIER, HORS COUTS DE GESTION SUPPORTES PAR LES PORTEURS DE PROJET	
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	41

1.2 UN CADRE D'ELABORATION ET DE DECLINAISON DE LA REGLEMENTATION EUROPEENNE COMPLEXE ET ECLATE
2 LA GOUVERNANCE FRANÇAISE DU SYSTEME SOUFFRE DE DEUX DIFFICULTES MAJEURES44
2.1 LA COORDINATION EST RECENTE DANS SON MODE DE FONCTIONNEMENT ACTUEL ET STRUCTUREE PAR L'AXE INTER FONDS
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
CHAPITRE 3 : LE PILOTAGE DE SON RESEAU PAR LA DGEFP DOIT PROGRESSER SUR LES ENJEUX DE SI, FORMATION ET D'ANIMATION49
1 LA DGEFP A STRUCTURE SON ACTION AUTOUR DE L'OUTIL INFORMATIQUE « MDFSE »
1.1 LE CHOIX DE L'OUTIL MDFSE EST UN CHOIX NECESSAIRE ET JUDICIEUX QUI A TOUTEFOIS ETE INSUFFISAMMENT SOUTENU ET ETAYE
1.2 « MA LIGNE FSE » EST UN PROLONGEMENT UTILE MAIS INCOMPLET DE MDFSE
2 L'ANIMATION ET LA PROFESSIONNALISATION DU RESEAU DES AGD ET DES OI SOUFFRE DE DIFFICULTES52
2.1 LES MODALITES D'ANIMATION DEPLOYEES PAR LA SDFSE
2.2 LA FORMATION CONTINUE DES GESTIONNAIRES EST UN ENJEU PRIMORDIAL MAIS, MALGRE LES EFFORTS REALISES, LES FORMATIONS DEMEURENT RARES
2.3 L'ENJEU DE LA FORMATION EST D'AUTANT PLUS CRUCIAL QUE LA DGEFP DOIT FAIRE FACE A UNE SITUATION RH DELICATE
2.4 LES MODALITES DE COMMUNICATION ACTUELLES SONT CENTREES SUR LES FIE, VECTEURS DE DIFFUSION DES QUESTIONS REPONSES
2.5 LES REUNIONS AVEC LES RESEAUX POURRAIENT ETRE PLUS PARTICIPATIVES50
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'AUTORITE DE CERTIFICATION EST LE PLUS SOUVENT APPRECIEE PAR LES SERVICES GESTIONNAIRES
1.2 L'ANIMATION PAR LA DGFIP EST REELLE MAIS ENCORE PERÇUE COMME INSUFFISANTE PAR LE RESEAU DES UNITES DE CERTIFICATION
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 MANIERE INSUFFISANTE AUX YEUX DES SERVICES TRAVAILLANT SOUS SON AUTORITE FONCTIONNELLE
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

2.3 LA CONCEPTION DE SON ROLE PAR LA CICC APPARAIT EN DECALAGE AVEC L'IMPACT DE SON ACTION
3 LA CARENCE DE DIALOGUE ENTRE AUTORITES CHARGEES 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 AUTORITES RESPONSABLES DU FSE, AU-DELA D'EXEMPLES DE MISE EN ŒUVRE SUR LE TERRAIN
3.2 LE DIALOGUE DES AUTORITES RESPONSABLES DE LA MISE EN ŒUVRE DU FSE AVEC LA COMMISSION EUROPEENNE EST COMPLIQUE PAR LA RIGIDITE DES PROCEDURES DE DROIT COMMUN
3.3 L'INSATISFACTION DEVANT LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU FSE EST PERCEPTIBLE DANS LES DEBATS AVEC LA COMMISSION EUROPEENNE ET AU SEIN DES INSTANCES COMMUNAUTAIRES
PARTIE 2: LE PARCOURS A EMBUCHES DU DOSSIER FSE APPELLE UN EFFORT SUBSTANTIEL DE SIMPLIFICATION AU-DELA DES ACTIONS DEJA ENGAGEES67
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
1.1 DE MULTIPLES DIFFICULTES AFFECTENT LA DETERMINATION DU PERIMETRE ET DES RECETTES DES OPERATIONS AINSI QUE LES MODALITES D'ECHANTILLONNAGE DES CONTROLES
1.2 Les regles applicables a la justification de l'eligibilite des depenses et des recettes entrainent une lourdeur incontestable de traitement des dossiers 71
1.3 Les incertitudes sur les obligations de controle du respect du droit de la concurrence sont mal ressenties
1.4 LES NOUVELLES EXIGENCES DU CADRE DE PERFORMANCE SONT SOURCE D'INQUIETUDE POUR LES PORTEURS DE PROJET ET LES GESTIONNAIRES
1.5 L'INSECURITE ET LA LOURDEUR DU CADRE APPLICABLE DEGRADENT LES CONDITIONS DE TRAVAIL DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS
2 LES DIFFICULTES RENCONTREES TIENNENT A DES FACTEURS SYSTEMIQUES A LA FOIS MULTIPLES ET PUISSANTS
2.1 Une proliferation de textes qui accentue le niveau des exigences77
2.2 LA DETERMINATION DES REGLES SOUFFRE D'UN RETARD IMPORTANT, EUROPEEN ET FRANÇAIS, CE QUI COMPLIQUE LES DEBUTS DE PROGRAMMATION
2.3 L'EVOLUTIVITE DES TEXTES ET DE LEUR INTERPRETATION PAR LES AUTORITES DE GESTION, DE CERTIFICATION ET SURTOUT D'AUDIT EST VECUE COMME LA SOURCE PRINCIPALE D'INSECURITE
2.4 L'IMPRECISION DE LA NOTION DE « DROIT APPLICABLE » AU SENS DU REGLEMENT CADRE DES FESI
2.5 L'EFFET RETROACTIF DE L'APPLICATION DE LA NORME EST PROBLEMATIQUE ET CRITIQUE

EXIGENCES DE CONTROLE
CHAPITRE 6: LE DEROULE DU CYCLE DE VIE DU PROJET JUSQU'AU CSF MET EN LUMIERE LA NECESSITE D'ACCOMPAGNER LE PORTEUR DE PROJET87
1 LE MONTAGE PUIS LE DEPOT DU DOSSIER, L'ECHANGE AVEC LES GESTIONNAIRES
1.1 LES TROIS VOIES D'ACCES AU FSE
1.2 LE MONTAGE ET LE DEPOT DU DOSSIER
1.3 LA THEMATIQUE TRANSVERSALE DE L'ECHANGE AVEC LES GESTIONNAIRES
2 LA PHASE D'INSTRUCTION ET DE RECEVABILITE EST PERÇUE COMME OPAQUE90
2.1 DELAIS INHERENTS A CETTE PHASE
2.2 LA NECESSITE D'UN PARTAGE DE VUE ENTRE LE PORTEUR ET LE GESTIONNAIRE SUR LES CHOIX OPERES
2.3 DES BONNES PRATIQUES EUROPEENNES ? L'EXEMPLE DE LA FLANDRE
3 LA PROGRAMMATION ET LE CONVENTIONNEMENT91
3.1 DELAIS INHERENTS A CETTE PHASE
3.2 Une selectivite relativement faible
4 LA REALISATION DE L'ACTION ET LA PRODUCTION D'ELEMENTS DE BILAN93
4.1 REMARQUES GENERALES
4.2 ANALYSE DE LA TYPOLOGIE DES DEPENSES
CHAPITRE 7: L'EMPILEMENT DES NIVEAUX DE CONTROLE ENGENDRE ALOURDISSEMENT ET CONFUSION, AINSI QU'UN RISQUE D'INCOHERENCE97
1 LE FSE EST UN DISPOSITIF A TRES FORTE INTENSITE DE CONTROLES MAIS SUR LESQUELS L'INFORMATION EST DIFFICILE A RECUEILLIR97
1.1 L'INFORMATION SUR LE NOMBRE DE CONTROLES REALISES SUR LES OPERATIONS FSE EST DIFFICILE D'ACCES ET CLOISONNEE ENTRE ACTEURS
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
1.3 Charge de travail moyenne et cout moyen de sous-traitance par type de controle
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
2.1 L'ANALYSE PAR TYPE D'IRREGULARITE RECOUPE LES PRINCIPALES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LES BENEFICIAIRES ET LES SERVICES GESTIONNAIRES
2.2 L'ANALYSE PAR CATEGORIE DE SERVICE GESTIONNAIRE RAPPELLE DES FACTEURS DE DIFFICULTE DEIA CONNUS

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 ACTEURS101
3.1 LA SUPERPOSITION DES NIVEAUX ET TYPES DE CONTROLES ET LES INCOHERENCES
ENTRE CEUX-CI SUSCITENT UNE INCOMPREHENSION GENERALISEE
3.2 L'APPRECIATION DU DEROULEMENT ET DES RESULTATS SONT RELATIVEMENT
DIFFERENCIEES SELON LE TYPE DE CONTROLE
4 LE RECOURS A LA SOUS-TRAITANCE EST LOIN DE PRESENTER TOUS LES
AVANTAGES ESCOMPTES
4.1 L'EXTERNALISATION DES CONTROLES S'EXPLIQUE PAR LES CONTRAINTES DES SERVICES
ET LES BENEFICES ATTENDUS
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
4.3 L'EXTERNALISATION DE CONTROLES A L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT,
ENTRE 2010 ET 2014, A ETE UN ECHEC
CHADITE O LECCIMBLIEICATIONIC DELA ALIZEUNDE DEMELIDENT DADTIELLECET
CHAPITRE 8 : LES SIMPLIFICATIONS DEJA A L'ŒUVRE DEMEURENT PARTIELLES ET PEUVENT ETRE AMPLIFIEES
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 RELEVE, SUR LE TERRAIN, DES PRATIQUES SELECTIVES VISANT A
SECURISER LA GESTION DE DOSSIERS FSE
1.2 CES PRATIQUES NE S'INSCRIVENT PAS DANS UNE APPROCHE NATIONALE ET LEUR
DIVERSITE PEUT POSER PROBLEME
1.3 EN EUROPE : DES PRATIQUES « SELECTIVES » MULTIPLES
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
2.2 L'UTILISATION DES OCS EN FRANCE A DEBUTE AU COURS DE LA PROGRAMMATION 2007-2013
2.3 LA FRANCE S'EST IMPARFAITEMENT SAISIE DU CADRE DE LA NOUVELLE
PROGRAMMATION121
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
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
I ETTEDE DE MICCIONI
LETTRE DE MISSION
COMPOSITION DU COMITE D'EVALUATION DE LA MISSION
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES 145

1	UNION EUROPEENNE ET AUTRES ETATS MEMBRES	145
2	EN FRANCE	146
3	NIVEAU TERRITORIAL	. 150
SIGL	ES 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 ?
- <u>En matière de gestion</u> : 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 DISPERSE

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-délégataires 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 DIECCTE, elles sont alors directement mentionnées.

Il résulte de ces évolutions l'architecture suivante :

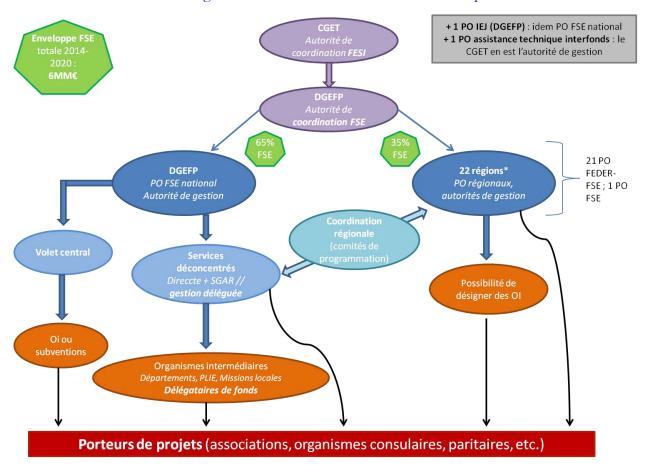


Schéma 1 : Schéma de la gestion 2014-2020 du FSE en France métropolitaine

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 prudente 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 apparait 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 <u>diversité dans la construction des programmes</u> : 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 <u>diversité en matière de périmètre géographique des PO</u>: 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 voïvodi, 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 *communidades autonomas* parait 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 *communidades 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.
- I'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 œuvre 12.
- Un modèle à dominante décentralisée ¹³, 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 *departement 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 parait 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 partie prenantes, mais également de disposer d'une marge de manœuvre qui parait 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* ».

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 représentants 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 ciaprès le le 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.

15%

12%

11%

Aucune année

1 ou 2 années

3 ou 4 années

5 années

6 années

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 accroit 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 *tecnostruttura* 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 parait 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 :

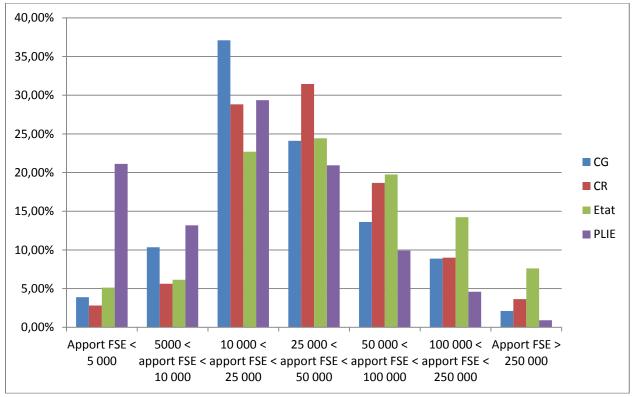
- Lecture fonctionnelle : la déconcentration d'une large partie de l'enveloppe et sa subdélégation, là aussi importante, à de nombreux organismes intermédiaires, permet de caractériser les pratiques de chacun de ces acteurs,
- Lecture thématique : l'utilisation du FSE s'étant structurée en 5 axes concernant 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.

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

chaque gestionnaire (période 2007-2013) 40,00% 35,00%

Graphique 2 : Comparaison du nombre de dossiers (en %) par strates de FSE mobilisé, pour



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'apparait 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.

Pays	Montant FSE sur la période 2007-2013	Nombre total d'opérations	Montant FSE moyen par opération
France, pour mémoire	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 ellesmêmes ; ces montants sont respectivement de 21K€ et 755K€ pour l'axe 2 (<i>increased labour supply</i>)		

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

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 règlementation 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 règlementation 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	0^{32}
Conseils régionaux	244.95	353.25
Organismes intermédiaires	375.79	434.99
Total (arrondi à l'unité)	963	1157

Source: Calculs mission

RAPPORT N°IGAS N°2015-120R/IGF N°2015-M-082

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

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

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

³² ETP exclusivement affectés au FSE

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

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 maitrisé 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 apparait 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 établit par le CGET prévoie 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 maitrisé 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 DGEPF 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 maitrisé 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 système souffre de deux **DIFFICULTES MAJEURES**

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

La fonction de coordination n'a été instituée et structurée qu'à 2.1.1 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 du 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 entrainé 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:

- wine 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

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

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

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 celuici 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, parait 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 savoirfaire 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, connait 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.

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

Tableau 7 : Exemples de réunions de travail avec les DIRECCTE

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 mie 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 DIECCTE 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 DIECCTE, 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 DIECCTE, 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 entrainent 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 surcroit 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 sontelles 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 apparait 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 ellemême 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 CHARGEES 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. Exprimant 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 entrainent 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 prévoie, 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

⁵² Un organisme intermédiaire a dû pour revérifier 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 %.

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

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	1. Dépenses directes de	Justification des temps de travail passés sur		
(rattachement de dépenses)	personnel	l'opération (en particulier à temps partiel)		
Prise en compte des recettes	2. Dépenses directes de	Justification de l'éligibilité des dépenses		
générées par l'opération	fonctionnement	(rattachement à l'opération)		
Règles d'échantillonnage lors	3. Prestations externes	Règles de la commande publique (dont mise en		
des contrôles	directes	concurrence)		
Règles relatives aux aides	4. Dépenses directes	Justification de l'éligibilité des participants		
d'Etat	liées aux participants	Justification de présence des participants		
Justification de l'acquittement	5. Dépenses indirectes	Caractère plus ou moins adapté des options de		
des dépenses et de la perception	de fonctionnement	forfaitisation		
des recettes	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 dégagement 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 préfèreraient « 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, règlementaires 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 prévoient ⁵⁹ 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).

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 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 (ciaprès 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 ».

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.

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 »

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.

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.

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.

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, entrainant 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 apparait 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).

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.

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.

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-<u>en-France.gouv.fr</u>; <u>www.fse.gouv.fr</u>; 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.
- <u>La question de l'identification du bon point d'entrée</u> : dans la continuité des considérations précédentes, la deuxième question que peut se poser un porteur de projet, une fois qu'il maitrise 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 (<u>www.europeidf.fr</u>).

Pas de site commun pour la Bretagne par exemple.

⁷¹ Au 19 février 2016, la FAQ du site <u>fse.gouv.fr</u> 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. ciavant).

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 rééquilibre 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 apparait 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 parait 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 parait 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 : Su	uites données	aux projets p	orésentés 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 la 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 apparait 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 parait 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 apparait comme un contrôle pour le porteur de projet, relève dans la règlementation 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 (2ème niveau : CICC ; 3ème 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.

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.

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.

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 récapitulant 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 eme 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 ;
- I'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 FSE⁸². 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;

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).

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).

- 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 aiguiser 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 dégagement 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'efficience leur parait 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 règlementation 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 pré- sentant 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 :

- Systématicité 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,
- bans 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 cité 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 apparait, 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 nationalement 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 systématicité 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 parait 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.

Présentation de M. J. Dale (LEP board member and chair of LEP ESIF Committee), « Introduction to EU

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

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 couts réels ; cette procédure est décrite par l'autorité de gestion anglaise comme une façon d'anticiper sur les options de couts 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 COUTS SIMPLIFIES, MAIS D'IMPORTANTES MARGES DE PROGRESSION EXISTENT
- 2.1 Le cadre règlementaire de la programmation 2014-2020 élargit considérablement le cadre des options de cout 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) reconnaissaient 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 couts simplifiés, « dont l'extension présente le potentiel de simplification le plus important »⁹⁹.

99 Idem, p2

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

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 groupe 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 règlementaire 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 règlementaire 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 créées 103, 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 prérequis 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 apparait 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 apparait 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 apparait 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 apparait 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 prérequis 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 apparait 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 REFRENCE

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 velléités 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 apparait 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 règlementation 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 Etats membres sont chargés de veiller conformément à l'article 59 (Gestion partagée avec les Etats 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 règlementation 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 prudentiels

Les zones d'incertitudes tant françaises qu'européennes se sont, au cours des deux dernières années étendues au risque de susciter des comportements prudentiels 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.

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 exante; 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 règlementation 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

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

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 0 1 JUIL. 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

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 :

- 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
- efficience 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.

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'efficience de son emploi.

- 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) :

 Dans la nouvelle architecture de gestion pour la programmation 2014-2020, le FSE est mis en œuvre par :
 - 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 DGFIP, autorité de certification ;
 - la CICC, autorité d'audit ;
 - l'ASP, qui exerce une partie des missions de contrôle de service fait.

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 :

- ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (DGFEP et DIRECCTE);
- ARF;
- autres ministères
 - 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 (DGFIP).
- ADF;
- des organismes bénéficiaires (PLIE, missions locales, etc.).
- 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

- 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€.

Afin de répondre à la demande de la Commission de rationnaliser 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.

À ce jour, et après une longue phase de concertation sur les territoires, on devrait avoir environ 120 01 (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 proportionnalités 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'efficience 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.	rotto é	matuation	vicora à	amáliorer	Paction.	nublique en	tormoe .

1	d'utilité, de pertinence :	1	d'efficience, de coûts :	\boxtimes	
1	d'efficacité, de service rendu :	~	de cohérence, de gouvernance :	\boxtimes	

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 règlementaires ;
 - 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 0 1 JUIL 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 0 1 JUIL, 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)

- <u>Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)</u>

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

- <u>Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)</u>

Mme Carine CHEVRIER-FATOME, déléguée générale Mme Claire DESCREUX, cheffe de service

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

- <u>Direction générale des finances publiques (DGFiP)</u>

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

- <u>Direction des affaires juridiques (DAJ)</u>

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 Gratianne 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 OPCAIM

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
- <u>Département de Paris</u>

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

- Préfecture de région

Pays-de-la Loire

- 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 BEAUPLET, 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 DEHOUCK, 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

- <u>Département du Pas-de-Calais</u>

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 Affaire 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
	bu detaile a misermon par i riemine Beomoninque

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



Evaluation de politique publique : la simplification du Fonds social européen

TOME II ANNEXES ET PIECES JOINTES

Établi par

Laurent CAILLOT, François DUMUIS, Simon VANACKERE Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES

N°2015-120R

Nathalie COPPINGER

Membre de l'Inspection générale des finances

IGF Inspection Générale des Finances

N°2015-M-082

SOMMAIRE

SOM	MAIRE	3
	EXE 1: LA SIMPLIFICATION DES FONDS STRUCTURELS EUROPEENS: UN NTIER DEJA D'ACTUALITE EN 2002	
1	TEXTE DE LA COMMUNICATION EN CONSEIL DES MINISTRES DU 31 JUILLET 2002	11
2 2002	CIRCULAIRES DU PREMIER MINISTRE DES 19 AOUT, 27 NOVEMBRE ET 24 DECEMBRE	
	EXE 2 : COMPARAISON DES AXES DU FSE ENTRE LES PROGRAMMATIONS 2007- ET 2014-2020	
ANN GEST	EXE 3: QUESTIONNAIRES DE LA MISSION ADRESSES AUX SERVICES DE l'ION, DE CERTIFICATION ET D'AUDIT	l 17
1 LA MI	QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX AUTORITES DE GESTION DELEGUEES DU PON FSE ET A ISSION DES PROJETS NATIONAUX DE LA DGEFP	
2 ET DI	QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX ORGANISMES INTERMEDIAIRES DES VOLETS CENTRAL ECONCENTRE DU PON FSE	
3	QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX REGIONS EN TANT QU'AUTORITES DE GESTION	23
4 DGF	QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX SERVICES DE L'AUTORITE DE CERTIFICATION (RESEAUIP)	
5 DIRI	QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX SERVICES RELEVANT DE L'AUTORITE D'AUDIT : SRC DES ECCTE ET DIECCTE ET MOC DE LA DGEFP	
6	FICHE DE PRESENTATION DE LA MISSION ASSOCIEE A CHAQUE QUESTIONNAIRE	32
7	LISTE DES REPONSES REÇUES ET TAUX DE REPONSE	34
	EXE 4 : APPEL A CONTRIBUTION DE PORTEURS DE PROJETS BENEFICIAIRES DU	
1	TEXTE DE L'APPEL A CONTRIBUTIONS	37
2	FICHE DE PRESENTATION DE LA MISSION ASSOCIEE A L'APPEL A CONTRIBUTION	38
3	Nombre de contributions reçues	38
ANN	EXE 5 : ENTRETIENS CROISES AUTOUR DE PORTEURS DE PROJETS FSE	39
1	PROTOCOLE DES ENTRETIENS CROISES	
2	LISTE DES ENTRETIENS CROISES DE LA MISSION	
ANINI	EXE 6 : MOYENS DU PILOTAGE, DE LA GESTION ET DU CONTROLE DU FSE	
1	PREAMBULE METHODOLOGIQUE	
1.1		
1.2	'	
1.3		
1.4		
1 9	Impact sur la robustesse des résultats obtenus	46

2	\mathbf{E}	XPLOITATION DES RESULTATS	46
	2.1	Niveau central	.46
	2.2	Organismes intermédiaires du volet central	.47
	2.3	ETP au niveau territorial	.47
	2.4	Total des effectifs en régie	.51
	2.5	Estimation de la sous-traitance	.51
	2.6	Estimation globale des moyens de pilotage, de gestion et de contrôle	.52
	2.7	Autres postes de dépenses	.52
Aì	NNEX	E 7 : COMPARAISON DES PO FSE AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE	.55
1 L'		LEMENTS DE COMPARAISON RELATIFS A LA FAÇON DONT LES ETATS MEMBRES DE DRGANISENT POUR GERER LE FSE	.55
	1.1	Les modalités d'organisation retenues par les Etats-membres sont d'une grande diversité	.55
	1.2 que p	Une diversité qui peut s'expliquer par l'histoire administrative des Etats-membres, de même ar l'importance relative que représente pour eux le FSE	.57
2	T	ABLEAU DE COMPARAISON DES PO FSE EN EUROPE (PERIODE 2014-2020)	58
Aì	NNEX	E 8 : ELEMENTS DE BENCHMARK EUROPEEN	.71
1 20		ONTANTS DE FSE ALLOUES A CHAQUE ETAT-MEMBRE POUR LA PROGRAMMATION	
2	\mathbf{L}_{ℓ}	A SIMPLIFICATION DE LA GOUVERNANCE EN ESPAGNE	72
3		LUSIEURS MODELES D'AGENCE : PRESENTATION GENERALE ET FOCUS SUR L'AGENCE	
FL	AMAN	DE DU FSE ET L'AGENCE POUR LE DEVELOPPEMENT ET LA COHESION AU PORTUGAL	
	3.1	Exemples d'Etats-membres recourant à des modèles d'agence	
	3.2	Focus sur les modèles flamands et portugais	.74
4	\mathbf{L}_{ℓ}	A DEMARCHE DE SIMPLIFICATION DU FSE EN LITUANIE	79
	4.1 l'utilis	La Lituanie s'est engagée en 2012-2013 dans une ambitieuse démarche de simplification de sation du FSE, s'appuyant sur un solide diagnostic initial	
	4.2	Les modalités de mise en œuvre apparaissent très structurées	.79
	4.3 admir	La Lituanie escompte de cette démarche une diminution de près de 40 % des frais nistratifs	.80
5	D	ONNEES RELATIVES AU SEUIL DE 2 %	81
6	R	ESERVES FORMULEES ANNUELLEMENT PAR LA DG EMPLOI, PAR PO	84
7	Ľ	AGENCE ITALIENNE D'APPUI TECHNIQUE AUX REGIONS : LA TECNOSTRUTTURA	84
	7.1	Description de la structure, missions et fonctionnement	.84
	7.2	Modalités de financement	
	7.3	Apports pratiques	.86
		E 9: LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES DE REFERENCE EUROPEENS ABLES AU FSE	.89
1	Pı	ERIODE DE PROGRAMMATION 2000-2006	89
	1.1	Textes européens applicables	
		1.1 Règlements sur les fonds structurels	
		1.2 Règlements d'exécution du règlement 1260/1999	.89
		1.3 Décisions de la Commission	
		1.4 Notes d'orientations de la Commission	

	1.2 Principaux textes français applicables (lois, décrets, arrêtés, circulaires ou guide interministériels)	
2	PERIODE DE PROGRAMMATION 2007-2013	91
	2.1 Textes européens applicables	91
	2.1.1 Règlements sur les fonds structurels	
	2.1.2 Règlement d'application du règlement 1083/2006	
	2.1.3 Principaux autres règlements européens applicables.2.1.4 Décisions du Conseil ou de la Commission.	
	2.1.5 Notes d'orientations de la Commission	
	2.2 Principaux textes français applicables (lois, décrets, arrêtés, circulaires ou guide interministériels)	s
3	PERIODE DE PROGRAMMATION 2014-2020	94
	3.1 Textes européens applicables (au 15 mars 2016)	94
	3.1.1 Règlements FESI	
	3.1.2 Règlement délégué du règlement cadre	94
	3.1.3 Règlements d'exécution du règlement cadre	
	3.1.4 Principaux autres règlements européens applicables	95 95
	3.1.6 Notes d'orientations de la Commission	
	3.2 Principaux textes français applicables (lois, décrets, arrêtés, circulaires ou guide interministériels) (au 15 mars 2016)	s 98
4	COMPARAISON DES TEXTES APPLICABLES PAR ORIGINE ET NIVEAU	98
Aì	NNEXE 10 : CYCLE DE VIE DU DOSSIER	99
	NNEXE 11 : LE SEUIL DE MATERIALITE DU TAUX D'ERREUR DES DEPENSES DANS E CADRE REGLEMENTAIRE EUROPEEN DES FONDS STRUCTURELS	
1	LA DEFINITION DU TAUX D'ERREUR ET DU SEUIL DE MATERIALITE	.101
2 M(Une determination reglementaire par des dispositions techniques sur les des dispositions techniques sur les dealites d'echantillonnage des controles de deuxieme niveau	s
3	OBSERVATIONS SUR LA LISIBILITE ET LA STABILITE DU CADRE REGLEMENTAIRE DU	
	NNEXE 12 : L'OBLIGATION DES FEUILLES D'EMARGEMENT : UNE ILLUSTRATION U POIDS DE L'AUDIT DANS UN CONTEXTE D'IMPRECISION DES REGLES	
	LES PRESCRIPTIONS D'UN AUDIT COMMUNAUTAIRE SONT A L'ORIGINE DI OBLIGATION DE COLLECTE SYSTEMATIQUE DES FEUILLES D'EMARGEMENT PAR LE ORTEURS D'OPERATIONS FSE	S
2 NA	LES EXIGENCES DES AUDITEURS SONT ALLEES BIEN AU-DELA DES REGLES DE DROITATIONAL EN MATIERE DE JUSTIFICATION DE LA PRESENCE DES PARTICIPANTS	
	LA FRANCE A INCORPORE LES EXIGENCES DE L'AUDIT EUROPEEN DANS SON DROITERNE, GENERALISANT L'OBLIGATION DE COLLECTE DES FEUILLES D'EMARGEMENT PAI ES PORTEURS D'OPERATION FSE	R
	NNEXE 13 : L'IMPRECISION DE CERTAINES DISPOSITIONS DU REGLEMENT CADRE UROPEEN DU 17 DECEMBRE 2013	
1	L'ELIGIBILITE TEMPORELLE DES DEPENSES	107
2	LE TRAITEMENT DES RECETTES GENEREES PAR UNE OPERATION	107
3	LE DELAI DE PAIEMENT DU BENEFICIAIRE	

ANNEXE 14: LE DROIT APPLICABLE AUX OPERATIONS COFINANCEES PAR LE FSE: UNE NOTION A GEOMETRIE VARIABLE109
1 LE DROIT APPLICABLE AUX OPERATIONS COFINANCEES PAR LE FSE ETAIT UNE NOTION CIRCONSCRITE AU DROIT COMMUNAUTAIRE ET DONT LE RESPECT ETAIT PEU CONTROLE JUSQU'EN 1997
2 LE RENFORCEMENT DES SYSTEMES DE GESTION ET DE CONTROLE A PARTIR DE 1997 S'EST ACCOMPAGNE D'UNE EXTENSION DU CHAMP DU DROIT APPLICABLE QUI ENGLOBE LES REGLES NATIONALES
LA NOTION DE DROIT APPLICABLE COMPREND, LORS DE LA PROGRAMMATION 2007- 2013, LES REGLES NATIONALES EN VIGUEUR SANS QUE LE PERIMETRE DE CELLES-CI NE SOIT DELIMITE
LES AUTORITES FRANÇAISES N'ONT PAS DELIMITE L'ETENDUE DU DROIT APPLICABLE LORS DE LA MISE EN ŒUVRE DU CADRE EUROPEEN 2007-2013
5 LE CADRE EUROPEEN DE LA PROGRAMMATION 2014-2020 POSE UNE DEFINITION PLUS LISIBLE ET MIEUX ENCADREE DE LA NOTION DE DROIT APPLICABLE112
5.1 Dans le règlement cadre
5.2 Dans le règlement spécifique au FSE
5.3 Dans les règlements délégué et d'exécution
5.4 Synthèse
ONT INTRODUIT, A CE STADE, DES CONFUSIONS DANS LA NOTION DE DROIT APPLICABLE QUI ONT OUVERT LA VOIE A SON EXTENSION ILLIMITEE
6.2 Le décret et l'arrêté sur l'éligibilité des dépenses
7 Un facteur de sur-reglementation a la fois europeenne et nationale et de vulnerabilite des gestionnaires et des beneficiaires du FSE aux interpretations des differents controleurs
8 L'ABSENCE DE DELIMITATION DU DROIT APPLICABLE SE CONJUGUE AVEC UNE APPRECIATION DE LA NORME EN VIGUEUR « A LA DATE DE L'AUDIT », FACTEUR STRUCTUREL DE RETROACTIVITE
8.1 La règle de la norme applicable à la date de l'audit est désormais expressément posée par la réglementation européenne
8.2 La réglementation européenne de la période 2007-2013 était, par comparaison, bien plus floue autorisant toute interprétation d'audit
8.3 La nouvelle règle du droit applicable à la date de l'audit comporte encore certaines ambiguïtés d'interprétation
9 DEUX EXEMPLES D'UN CADRAGE PLUS PRECIS DES OBLIGATIONS OPPOSABLES AUX OPERATIONS COFINANCEES PAR LES FESI
9.1 La réglementation des instruments financiers des FESI fait l'objet d'un cadrage plus précis de la date d'applicabilité des normes
9.2 En matière d'aides d'Etat, les opérations FSE ne bénéficient pas du même traitement que celles d'autres FESI
ANNEXE 15: LES CAUSES D'IRREGULARITES D'APRES LES RAPPORTS ANNUELS DE CONTROLES FSE 2011 A 2015 DE LA CICC
1 REPARTITION DES IRREGULARITES PAR NATURE
1.1 A partir des contrôles d'opérations réalisés en 2015

	1.2	A partir des contrôles d'opérations réalisés en 2014	121
	1.3	A partir des contrôles d'opérations réalisés en 2013	121
	1.4	A partir des contrôles d'opération réalisés en 2012	122
	1.5	A partir des contrôles d'opération réalisés en 2011	123
2	N	VIVEAU D'IRREGULARITES PAR TYPE DE GESTIONNAIRE	123
	2.1	Selon le taux d'erreur des contrôles d'opération réalisés en 2015	123
	2.2	Selon le taux d'erreur des contrôles d'opération réalisés en 2014	
	2.3	Selon le taux d'erreur des contrôles d'opération réalisés en 2013	124
	2.4	Selon le taux d'erreur des contrôles d'opération réalisés en 2012	124
	2.5	Selon le taux d'erreur des contrôles d'opération réalisés en 2011	125
		XE 16: LES RECOMMANDATIONS DE LA CICC APPLICABLES AU FSE DEPU	
Al	NNEX	XE 17 : EXEMPLES DE SEUILS D'ACCES AU FSE PRATIQUES EN FRANCE	129
		XE 18: PART DES DEPENSES FSE CONCERNEES PAR LES OPTIONS DE COU'I FIES AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE	
1 20		STIMATION DU LA PROPORTION DE DEPENSES DECLAREE SOUS UN REGIME D'OCS E	
2	P	PROJETS D'UTILISATION D'OCS POUR 2014-2020 ET PART DES DEPENSES CONCERNEES	132
		XE 19 : EXEMPLES DE MISE EN ŒUVRE DES OPTIONS DE COUTS SIMPLIFIE D'AUTRES ETATS-MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE	
1	\mathbf{D}	OANEMARK	133
2	E	SPAGNE	133
3	В	SELGIQUE (FLANDRE)	134
•	3.1	Démarche en matière de taux forfaitaires	
	3.2	Démarches en matière de barèmes standards : exemple de la formation des travailleurs	
4		FALIE	
4		Exemples de couts simplifiés	
	4.1	Accompagnement de la méthode par Tecnostruttura, sous l'égide de la région Toscane	
\mathbf{E}'	ΓFSI)	XE 19: LES ENSEIGNEMENTS DES FONDS MIGRATOIRES EUROPEENS (FAN GERES PAR LE MINISTERE DE L'INTERIEUR : ANTICIPATION, STABILISATION FICATION	N,
1 PE		IN RESSAISISSEMENT GENERAL CAUSE PAR UN TRAUMATISME FONDATEUR ET QUI L'ACCLIMATATION D'UNE CULTURE DE L'AMELIORATION CONTINUE DE LA QUALITE	
	1.1	Le recours à l'appui d'un cabinet conseil	139
	1.2	Extraits du CCTP du marché lancé en 2013 et passé avec Ernst & Young	139
	1.3	La création d'un service unique chargé de la gestion des fonds	140
2		NE ANTICIPATION QUI A PERMIS UN DEMARRAGE EN BON ORDRE DE MARCHE D	
PF		AMME DES 2014	
	2.1	Une chronologie efficace de mise en place opérationnelle des outils de gestion o	
	prog 2.2	ramme	
		- 2112 constitution des regres apprendies par tous les partenantes des le début du programme.	

3 DES P	UNE CLARIFICATION DES PROCESSUS ENTRAINANT UNE HOMOGENEISATION POUSSEE RATIQUES DE L'ADMINISTRATION ET DES PORTEURS DE PROJETS141
4 RESPO	UNE ORGANISATION SIMPLIFIEE NE PREVOYANT QUE DEUX AUTORITES : L'AUTORITE D'AUDIT
ANN	EXE 20 : LES ENSEIGNEMENTS DE L'EXPERIENCE CONTRASTEE DU FEAD 143
1	LE FEAD : UNE GENESE DIFFICILE
2	UNE ORGANISATION ATYPIQUE
3	UNE GOUVERNANCE SIMPLE
4 PART	DES RELATIONS COMPLEXES AVEC L'ORGANISME INTERMEDIAIRE ET LES ORGANISMES ENAIRES
ANN	EXE N°21 : SYNTHESE DU CODEV DU 5 AVRIL 2016147
	E JOINTE 1 : SYNTHESE DES PISTES DE TRAVAIL POUR LA SIMPLIFICATION DE ESTION DE PROJETS COFINANCES PAR LE FSE ETABLIE PAR LE FPSPP149
	E JOINTE 2: PALIERS DE DEPLOIEMENT DE L'APPLICATIF MDFSE PAR LA FP
PIEC	E JOINTE 3 : ACTIVITE DU SERVICE DE RENSEIGNEMENT EN LIGNE MLFSE 153
	E JOINTE 4: UN EXEMPLE D'INFORMATION DELIVREE AUX PORTEURS DE ETS FSE
RELA	E JOINTE 5: LA COMMUNICATION AUX DIRECCTE D'INFORMATIONS TIVES AU FSE PAR VOIE DE FLASH INFO EMPLOI DE LA DGEFP DEPUIS EMBRE 2013
LA 1	E JOINTE 6: DEUX RETOURS D'EXPERIENCE CROISES SUR L'EVOLUTIVITE DE NORME APPLICABLE EN MATIERE DE VERIFICATION DE LA MISE EN CURRENCE173
1 ADRE	ANALYSE D'UN SERVICE FSE EN REPONSE A LA QUESTION H DU QUESTIONNAIRE SSE PAR LA MISSION
2 QUES	ANALYSE D'UNE UR DE CERTIFICATION EN REPONSE A LA QUESTION H DU TIONNAIRE ADRESSE PAR LA MISSION
DE J	E JOINTE 7 : DEUX ANALYSES DE L'EVOLUTIVITE DE LA NORME EN MATIERE USTIFICATION DES TEMPS PASSES PAR LES PERSONNELS PARTIELLEMENT .CTES A UNE OPERATION FSE
1 DU QU	Analyse d'une unite regionale de certification en reponse a la question G jestionnaire adresse par la mission
2 QUES	ANALYSE D'UN CONSEIL DEPARTEMENTAL EN REPONSE A LA QUESTION G DU TIONNAIRE ADRESSE PAR LA MISSION
	E JOINTE 8: LES DIFFICULTES POSEES PAR LA REFORME DU FINANCEMENT SIAE EN TERMES DE RECOURS AU FSE
	E JOINTE 9: LES CQC REALISES PAR L'AUTORITE DE CERTIFICATION FSE AU E DE LA PROGRAMMATION 2007-2013187

							DE PAIEME		
							RECENTES		
							'AIDES D'ETAT		
					LES OPTION	S DE COUT	'S SIMPLIFIES,	APRES	S LA
							EMPLOI, LA I		
LES REC PIECE _.	gions e' Jointe	г DIREC E 12 : EX	СТЕ ГRAIT DE	ES CONCLU	JSIONS DU	CONSEIL A	,	NERA	193 LES

ANNEXE 1: LA SIMPLIFICATION DES FONDS STRUCTURELS EUROPEENS: UN CHANTIER DEJA D'ACTUALITE EN 2002

TEXTE DE LA COMMUNICATION EN CONSEIL DES MINISTRES DU 31 JUILLET 2002

Jean-Paul DELEVOYE, Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du Territoire a présenté au Conseil des Ministres du mercredi 31 juillet 2002 une série de mesures portant sur l'amélioration de l'accès aux programmes régionaux communautaires et la simplification de la mise en œuvre des fonds structurels.

La France bénéficie pour la période 2000-2006 de plus de 16 milliards d'euros de financements communautaires dans le cadre de la politique régionale financée par les fonds structurels en métropole comme outre-mer. Après deux années de mise en œuvre, l'avancement des programmes européens est aujourd'hui marqué par un niveau très insuffisant de programmation (15 %) et de réalisation (6 %).

Dans ce contexte, et pour éviter la perte des crédits non utilisés (règle dite du « dégagement d'office »), le Gouvernement a adopté une série de mesures, dont la mise en œuvre, qui interviendra immédiatement ou dans des délais très courts, s'articule autour de trois axes :

- Un allégement substantiel des procédures. Le contenu des dossiers de demande d'aide et les modalités de leur engagement financier seront simplifiés. Les délais d'arrivée des crédits communautaires à l'échelon local seront réduits, grâce à la mise en place de fonds de concours locaux. Enfin, les autorités de gestion qui le souhaitent pourront confier la fonction d'autorité de paiement au Trésor public ou à un organisme public compétent.
- Un renforcement de l'appui aux projets. La France vient de demander à la Commission européenne de modifier les programmes (Documents uniques de programmation DOCUP) avant le terme de 2004, afin d'élargir les possibilités d'intervention des fonds européens. Ceci permettra une simplification des programmes, une meilleure valorisation des domaines d'éligibilité autorisés par les règlements communautaires, et une augmentation de l'aide européenne aux projets. Une modification du décret du 16 décembre 1999 permettra par ailleurs de subventionner des projets déjà engagés. Le dispositif d'animation sera renforcé dans chaque région pour apporter un appui aux porteurs de projets depuis la conception jusqu'à la réalisation du projet.
- Une plus grande association des collectivités locales et notamment des régions. L'accès aux subventions globales sera élargi. Ce dispositif permet de confier la gestion déléguée d'une partie d'un programme à une collectivité dans son domaine de compétence. Une expérimentation du transfert des fonctions d'autorité de gestion à une région sera mise en œuvre. Le Gouvernement a retenu dans ce cadre la candidature présentée par la région Alsace.

Le présent plan se veut un ensemble cohérent, apte à donner un signal fort de la proximité de l'Europe pour le citoyen. Le Gouvernement marque ainsi sa volonté de restaurer une culture de projet, renforcer la subsidiarité par un recentrage de l'intervention européenne, et mieux prendre en compte les besoins des territoires.

2 CIRCULAIRES DU PREMIER MINISTRE DES 19 AOUT, 27 NOVEMBRE ET 24 DECEMBRE 2002

La circulaire du Premier ministre du 19 août 2002 prescrit les mesures suivantes de simplification de la gestion des fonds structurels européens :

- > Optimisation des financements communautaires : rechercher à rationaliser les financements, limiter le nombre de cofinancements, en particulier pour les projets de faible montant, valoriser au maximum la participation communautaire, recours au paiement alternatif.
- Ouverture de nouvelles subventions globales au-delà du plafond de 25 % des crédits octroyés à chaque mesure ou sous-mesure du programme.
- Acceptation de lettres d'intention (d'un service de l'Etat, d'une collectivité territoriale) au stade de la programmation et de l'engagement financier.
- > Suppression de la demande d'attestation des organismes bancaires.
- Adaptation du contrôle financier (central et déconcentré) :
 - Pour les demandes de subventions inférieures ou égales à 23 k€ de FSE : suppression de l'examen préalable du TPG et notification des décisions attributives dans un délai de 15 jours suivant la réunion du comité de programmation, sans visa du TPG ;
 - Pour les demandes de subventions inférieures ou égales à 23 k€ de FSE : examen par le TPG en comité de programmation sur la base du dossier qu'il a reçu 15 jours avant et, en cas d'examen favorable, notification des décisions attributives dans un délai de 15 jours suivant la réunion du comité de programmation, sans visa du TPG.
- Assouplissement des règles de prise en compte des projets d'investissement ayant débuté avant le dépôt du dossier.
- Augmentation du montant des avances de subventions communautaires : 5 % susceptible d'être portés à 20 %.
- Renforcement de l'animation pour aider à l'émergence de projets et aider les porteurs de projets : déploiement des équipes d'animation dans l'ensemble des régions, définition d'une stratégie d'animation, mise en réseau nationale par la DATAR des équipes régionales d'animation et de gestion.
- Délégation à un prestataire extérieur des missions de contrôle de service fait : faculté d'externalisation sur la base d'un cahier des charges et d'une convention ; le service gestionnaire reste responsable du certificat de service fait.

La circulaire du Premier ministre du 27 novembre 2002 détaille les objectifs de simplification suivants :

- Mise en place de dispositifs d'animation, pour accompagner les mesures de simplification.
- Modifications du document unique de programmation (DOCUP, qui est l'ancêtre du « programme opérationnel »), pour mettre en œuvre les mesures de simplification (extension des catégories de bénéficiaires, redéfinition des critères de sélection, modification des maquettes financières, ajustements des taux d'intervention, nouvelles subventions globales, adaptation du champ d'éligibilité, création ou suppression de mesures); ces modifications sont à présenter avant la fin de l'année aux membres du comité de suivi, pour approbation par celui-ci puis transmission à la Commission européenne aux fins de nouvelle décision d'approbation.
- > Simplification du dossier de demande d'aide européenne : recours à un dossier simplifié pour les subventions inférieures ou égales à 100 k€. Plus généralement, les services gestionnaires sont invités à s'appuyer sur les pièces à caractère pérenne qu'ils détiennent déjà (statuts d'une association par exemple) et à interroger le porteur de projet sur leur actualisation.

- Mise en place de décisions attributives types (arrêté ou convention); prise d'un arrêté (au lieu d'une convention) pour les subventions inférieures ou égales à 23 k€ pour les organismes privés et à 100 k€ pour les organismes publics.
- > Suivi des cofinancements : le versement de la subvention communautaire n'est plus conditionné par le versement des contreparties publiques nationales mais le SGAR doit d'assurer de l'effectivité le cas échéant ultérieure de ces cofinancements.
- Assistance du TPG à la programmation : le TPG ne délivre plus d'avis économiques et financiers systématiques pour les demandes de subventions communautaires mais intervient, à la demande du préfet, en amont lors du montage des projets ou pour une analyse économique et financière approfondie.
- Modalités de contrôle financier :
 - Pour les opérations subventionnées sur fonds communautaires à hauteur de moins de 23 k€ :
 - ✓ Subvention de l'Etat inférieure à 23 k€ : dispense d'examen par parallélisme avec la dispense prévue pour la subvention communautaire ;
 - ✓ Subvention de l'Etat supérieure à 23 k€ : dispense d'examen ou examen global dans le cadre des aides accordées à la suite d'une commission à laquelle participe le TPG.
 - Subventions de l'Etat venant en cofinancement de subventions européennes supérieures à 23 k€ : examen global
 - Dans le cadre du paiement alternatif, pour une aide publique globale inférieure ou égale à 46 k€, dispense d'examen préalable dans les mêmes conditions que les subventions européennes inférieures ou égales à 23 k€.
 - Faculté pour les TPG de demander a posteriori communication par sondage de dossiers dispensés d'examen préalable et correspondant aux subventions notifiées, pour évaluer l'efficacité du dispositif en concertation avec le préfet.
 - Enregistrement comptable systématique des subventions notifiées dans PRESAGE.
 - Dispositif de suivi de l'avancement des programmes, dans PRESAGE.
 - Créations et modifications de subventions globales : le dispositif de contrôle à la charge des organismes intermédiaires est allégé, ceux-ci n'étant plus tenus de réaliser de contrôles approfondis (dits aussi « contrôles 5 % »), qui sont dorénavant assurés en totalité par les services de l'Etat.
 - Exercice de la fonction d'autorité de paiement : précisions sur ses modalités d'exercice.

La circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002 introduit les mesures de simplification suivantes :

- La mise en place de fonds de concours locaux : rattachement budgétaire direct au niveau local au lieu d'un rattachement au niveau central suivi d'une délégation de crédits aux préfets.
- Reports des crédits au plan local : faculté ouverte (sans remontée au niveau central) aux crédits non consommés des chapitres exclusivement réservés aux fonds européens.

ANNEXE 2 : COMPARAISON DES AXES DU FSE ENTRE LES PROGRAMMATIONS 2007-2013 ET 2014-2020

PO 200	07-2013	PON 2014-2020
Axes d'interver	ntion et mesures	Axes prioritaires et priorités d'investissement (PI)

Axe 1 : Contribuer à l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques

Mesure 11 : Anticiper et gérer les mutations économiques

Mesure 12 : Agir sur le développement des compétences par la formation tout au long de la vie et l'amélioration de la qualification

Mesure 13 : Soutenir la création d'activité et promouvoir l'esprit d'entreprise

Axe 2 : Améliorer l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi

Mesure 21: Soutenir la modernisation du service public de l'emploi pour une meilleure efficacité du fonctionnement du marché du travail

Mesure 22 : Développement des politiques actives du marché du travail pour faciliter l'accès et le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi et leur mobilité

Axe 3 : Renforcer la cohésion sociale, favoriser l'inclusion sociale et lutter contre les discriminations

Mesure 31 : Cohésion sociale Mesure 32: Inclusion sociale

Mesure 33: Lutte contre les discriminations

Axe 4: Investir dans le capital humain et la mise en réseau, l'innovation et les actions transnationales

Mesure 41 : Capital humain : adapter l'offre de formation et le système d'orientation

Mesure 42 : Développer les partenariats, la mise en réseau et les initiatives locales pour l'emploi et 1'inclusion

Mesure 43: Actions innovantes transnationales ou interrégionales

Axe 5: Assistance technique

Mesure 51: Assistance technique

Axe 1 : Accompagner vers l'emploi les demandeurs d'emploi et les inactifs et soutenir les mobilités professionnelles

PI 8.1 : Accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi et les personnes inactives, notamment les chômeurs de longue durée et les personnes qui se trouvent les plus éloignées du marché du travail, également grâce à des initiatives locales en faveur de l'emploi et au soutien à la mobilité professionnelle PI 8.7 : Modernisation des institutions du marché du travail, telles que les services publics et privés de l'emploi, de façon à mieux répondre aux besoins du marché du travail, y compris par des actions visant à améliorer la mobilité professionnelle transnationale ainsi qu'en faisant appel à des programmes de mobilité et à une meilleure coopération entre les organismes et les parties prenantes concernées PI 8.3 : L'emploi indépendant, l'entrepreneuriat et la création d'entreprises, y compris les micro, petites et moyennes entreprises innovantes

PI 10.1 : La réduction et la prévention du décrochage scolaire et la promotion de l'égalité d'accès à des programmes de développement pour la petite enfance ainsi qu'à un enseignement primaire et secondaire de qualité comprenant des parcours d'apprentissage formels, non formels et informels permettant de réintégrer les filières d'éducation et de formation

Axe 2: Anticiper les mutations et sécuriser les parcours et les transitions professionnels

PI 8.5 : L'adaptation au changement des travailleurs, des entreprises et des entrepreneurs

PI 8.6 : Le vieillissement actif et en bonne santé

Axe 3 : Lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion

PI 9.1 : L'inclusion active, y compris en vue de promouvoir l'égalité des chances, la participation active et une meilleure aptitude à l'emploi

Axe 4: Assistance technique

ANNEXE 3: QUESTIONNAIRES DE LA MISSION ADRESSES AUX SERVICES DE GESTION, DE CERTIFICATION ET D'AUDIT

1 QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX AUTORITES DE GESTION DELEGUEES DU PON FSE ET A LA MISSION DES PROJETS NATIONAUX DE LA DGEFP



INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Le 29 décembre 2015

MISSION SUR LA SIMPLIFICATION DU FONDS SOCIAL EUROPEEN QUESTIONNAIRE AUX SERVICES F.S.E. DES DI(R)ECCTE

A la demande du Premier ministre, l'IGAS et l'IGF sont chargées conjointement de mener une mission sur la simplification du FSE (cf. la lettre de mission à la page http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques/espace-dedie/evaluation-gestion-fonds-social-europeen et fiche de présentation de la mission ci-iointe).

La mission souhaite recueillir par mél votre réponse pour le 22 janvier 2016, à l'adresse suivante : igas-igf-simplification-fse@sante.gouv.fr.

Le format de réponse souhaité est un fichier texte (Word et non PDF) pour faciliter son traitement. Une feuille de réponse ci-jointe vous est proposée à cet effet. Vous pouvez compléter votre réponse en fournissant en pièces jointes des documents illustratives des pistes de simplification ou des difficultés qui motivent ces pistes.

Le présent questionnaire se veut d'un usage souple : si vous souhaitez ne répondre qu'à une partie des questions seulement, celles qui figurent en caractères grassifiés sont d'une importance particulière pour la mission.

1. GOUVERNANCE, PILOTAGE ET ANIMATION

- A. Quelles sont vos attentes en matière d'animation du réseau des services FSE de DIRECCTE par la DGEFP? Les outils de communication et de pilotage vous semblent-ils satisfaisants?
- B. Accepteriez-vous le principe d'une personne désignée en DIRECCTE pour assurer, pour le compte de la DGEFP un rôle de référent ou de pôle de compétences pour l'ensemble des DIRECCTE? Si oui, sur quel(s) domaine(s) d'expertise ou quelle(s) fonction(s) permanente(s) seriez-vous prêt à vous positionner pour exercer cette fonction?

- C. Quelles sont vos attentes en matière d'appui à la professionnalisation par la DGEFP et l'INTEFP?
- D. Relations avec les organismes intermédiaires :
 - sur la programmation 2007-2013 : quel type de supervision exerciez-vous sur les OI ? Quelles difficultés avez-vous rencontrées en la matière ?
 - sur la programmation 2014-2020 : comment mettez-vous en œuvre la supervision des OI ? Quelles mesures avez-vous prises ou envisagez-vous de prendre pour mettre en œuvre l'avis préalable prévu par la convention de subvention globale ?
- E. Le partage de champ de compétences avec le programme opérationnel dont la région est autorité de gestion vous semble-t-il clair, en tant que gestionnaire et aux yeux des bénéficiaires? Si non, quelles sont les zones de chevauchement que vous identifiez? En particulier, le partage de compétences en matière d'inclusion (Etat, PLIE, départements...) vous semble-t-il clair et transparent pour les bénéficiaires?
- F. Avez-vous recours à la sous-traitance pour les activités suivantes (si oui, vous seraitil possible de fournir pour chaque type de prestation, le volume d'activité et le coût annuel par prestataire depuis 2010) :
 - instruction des demandes de FSE;
 - contrôle de service fait ;
 - visites sur place;
 - contrôle qualité gestion sur les organismes intermédiaires ;
 - autres prestations éventuelles (exemple : appui au montage de projets...)?

Quelles sont les raisons qui vous ont conduit à recourir à des prestataires externes? Quel jugement portez-vous sur la qualité de ces travaux externalisés et sur le principe du recours à la sous-traitance? Envisagez-vous de développer, de réduire ou de changer votre pratique de la sous-traitance au cours du reste de la programmation 2014-2020?

G. Comment qualifiez-vous les relations, sur le plan régional, avec l'autorité de certification et avec le SRC de la DIRECCTE travaillant pour le compte de l'autorité d'audit? Quelles sont vos attentes vis-à-vis de ces services?

2. STABILITE DE LA NORME ET SECURISATION DES ACTEURS

- H. La manière dont la norme (textes et leur interprétation) est portée à la connaissance des acteurs vous semble-t-elle satisfaisante? Quels moyens seraient de nature à améliorer l'accès à la norme et son appropriation?
- I. Quelles sont les principales difficultés réncontrées au cours de la programmation 2007-2013 en matière de changement de la norme? Pouvez-vous fournir des exemples précis sur l'origine et l'impact de ces changements?
- J. Dans quelle mesure les positions prises par l'autorité de certification sont-elles vecteur de simplification ou de complication, notamment sur la vérification de l'acquittement des dépenses et sur les règles de mise en concurrence ?
- K. Quelles sont vos attentes en termes de disponibilité, de stabilité et de sécurité de la norme applicable à une période de programmation, à partir de votre retour d'expérience (2007-2013 et 2014-2020)?
- L. Avez-vous entrepris ou envisagez-vous de formaliser et de publier les règles applicables aux porteurs de projet, au-delà des indications contenues dans les appels à projets ? Pouvez-vous fournir, le cas échéant, le document correspondant ?

3. GESTION TECHNIQUE DES OPERATIONS

- M. Quelles sont selon vous les pistes de simplification qui permettraient de faciliter, pour le bénéficiaire et le gestionnaire, les étapes du cycle de vie d'un dossier :
 - l'information, le conseil et l'accompagnement pour faciliter l'accès au FSE;
 - le dépôt de la demande, la recevabilité et l'instruction ;
 - la programmation et le conventionnement ;
 - les bilans et les contrôles de service fait ;
 - la certification de l'opération;
 - le paiement du FSE :
 - les contrôles de 2^{ème} niveau : contrôles d'opération et audits menés pour le compte de la CICC;
 - les contrôles de 3^{ème} niveau : audits de la Commission européenne et de la Cour des comptes européenne.
- N. Comment appréciez-vous la « capacité administrative » d'un porteur de projet à faire face aux obligations afférentes à un financement FSE ?
- O. Prenez-vous en compte la capacité financière d'un porteur de projet à faire l'objet d'un cofinancement FSE ? Si oui, de quelle manière ?
- P. Quelle est votre estimation du temps de travail moyen consacré à un contrôle de service fait ? Le temps de travail consacré à un contrôle de service fait varie-t-il significativement selon les dossiers ? Si oui, dans quelle proportion et selon quels critères ?
- Q. Certains projets sont-ils particulièrement problématiques en gestion, en termes de types de dossiers, de catégories d'opérations ou de catégories de dépenses ? Si oui, lesquels ?
- R. Avez-vous entrepris ou envisagez-vous, pour réduire la complexité et éviter des sources d'irrégularité, de rendre inéligibles certaines catégories de dépenses ? Si oui, lesquelles ? Si non, êtes-vous favorable, sur le principe, à une telle démarche et, dans l'affirmative, pour quelles catégories de dépenses ?
- S. Avez-vous instauré ou envisagez-vous d'instaurer, pour veiller à la capacité administrative des bénéficiaires et maîtriser les coûts de gestion, de certification et de contrôle, un seuil minimal de montant de FSE demandé (voire également d'un seuil minimal de coût total du projet) pour rendre éligible une opération? Si oui, pouvez-vous indiquer lequel et fournir les documents correspondants (règles de recevabilité, appel à projets...). Si non, êtes-vous favorables à un tel seuil et, dans l'affirmative, selon quelles modalités?

4. OPTIONS DE COÛTS SIMPLIFIES

- T. Quelle est votre pratique des recours aux différentes formules d'options de coûts simplifiés (taux forfaitaires, montants forfaitaires, barèmes standards de coûts unitaires)? Ces formules vous semblent-elles adaptées?
- U. Etes-vous favorable à étendre le recours aux formules de coûts simplifiés? Si oui, lesquelles et pour quelles types d'opérations ou de porteurs de projet? En particulier, quelles situations se prêteraient le mieux à l'établissement d'un barème standard de coûts unitaires et quelle méthode serait la plus appropriée pour y parvenir?
- V. Les modalités de mise en œuvre des options de coûts simplifiés vous paraissent-elles présenter des risques de sur-financement des opérations par des fonds publics?
- W. L'incertitude sur la sécurité des techniques de forfaitisation des coûts au regard du contrôle du respect des règles d'aide d'Etat par les autorités d'audit, aux niveaux européen et national, est-elle de nature à vous amener à ne plus recourir aux options de coûts simplifiés ? Si oui, dans quelle mesure ?

5. AUTRES ASPECTS EVENTUELS

Vous pouvez signaler à la mission d'autres enjeux de simplification le cas échéant.

2 QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX ORGANISMES INTERMEDIAIRES DES VOLETS CENTRAL ET DECONCENTRE DU PON FSE



INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Le 29 décembre 2015

MISSION SUR LA SIMPLIFICATION DU FONDS SOCIAL EUROPEEN QUESTIONNAIRE AUX ORGANISMES INTERMEDIAIRES DU PROGRAMME OPERATIONNEL NATIONAL DE LA D.G.E.F.P.

A la demande du Premier ministre, l'IGAS et l'IGF sont chargés conjointement de mener une mission sur la simplification du FSE (cf. la lettre de mission à la page http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques/espace-dedie/evaluation-gestion-fonds-social-europeen et fiche de présentation de la mission ci-jointe).

La mission souhaite recueillir par mél votre réponse pour le 22 janvier 2016, à l'adresse suivante : <u>igas-igf-simplification-fse@sante.gouv.fr.</u>

Le format de réponse souhaité est un fichier texte (Word et non PDF) pour faciliter son traitement. Une feuille de réponse ci-jointe vous est proposée à cet effet. Vous pouvez compléter votre réponse en fournissant en pièces jointes des documents illustratives des pistes de simplification ou des difficultés qui motivent ces pistes.

Le présent questionnaire se veut d'un usage souple : si vous souhaitez ne répondre qu'à une partie des questions seulement, celles qui figurent en caractères grassifiés sont d'une importance particulière pour la mission.

1. GOUVERNANCE, PILOTAGE ET ANIMATION

- A. Quelles sont vos attentes en matière d'animation du réseau des organismes intermédiaires par la DGEFP et/ou les DIRECCTE? Les outils de communication et de pilotage vous semblent-ils satisfaisants? Quels sont les outils normalisés dont vous souhaiteriez disposer, le cas échéant?
- B. Quelles sont vos attentes en matière d'appui à la professionnalisation par la DGEFP, l'INTEFP ou une autre entité (en ce cas, préciser laquelle)?

- C. Relations avec l'autorité de gestion ou l'autorité de gestion déléguée : l'avis préalable prévu par la convention de subvention globale vous apporte t-il une valeur ajoutée (sécurisation, accompagnement dans le choix des projets...?
- D. Avez-vous recours à la sous-traitance pour les activités suivantes (Si oui, vous seraitil possible de fournir pour chaque type de prestation, le volume d'activité et le coût annuel par prestataire depuis 2010) :
 - instruction des demandes de FSÉ;
 - contrôle de service fait ;
 - visites sur place;
 - o autres prestations éventuelles (exemple : appui au montage de projets...)? Quelles sont les raisons qui vous ont conduit à recourir à des prestataires externes? Quel jugement portez-vous sur la qualité de ces travaux externalisés et sur le principe du recours à la sous-traitance? Envisagez-vous de développer, de réduire ou de changer votre pratique de la sous-traitance au cours du reste de la programmation 2014-2020?
- E. Comment qualifiez-vous les relations, pour ce qui vous concerne, avec l'autorité de certification et avec le service de contrôle (SRC de la DIRECCTE ou MOC de la DGEFP) travaillant pour le compte de l'autorité d'audit? Quelles sont vos attentes vis-à-vis de ces services?

2. STABILITE DE LA NORME ET SECURISATION DES ACTEURS

- F. La manière dont la norme (textes et leur interprétation) est portée à la connaissance des acteurs vous semble-t-elle satisfaisante? Quels moyens seraient de nature à améliorer l'accès à la norme et son appropriation?
- G. Quelles sont les principales difficultés rencontrées au cours de la programmation 2007-2013 en matière de changement de la norme? Pouvez-vous fournir des exemples précis sur l'origine et l'impact de ces changements?
- H. Dans quelle mesure les positions prises par l'autorité de certification sont-elles vecteur de simplification ou de complication, notamment sur la vérification de l'acquittement des dépenses et sur les règles de mise en concurrence ?
- I. Quelles sont vos attentes en termes de disponibilité, de stabilité et de sécurité de la norme applicable à une période de programmation, à partir de votre retour d'expérience (2007-2013 et 2014-2020)?
- J. Avez-vous entrepris ou envisagez-vous de formaliser et de publier les règles applicables aux porteurs de projet, au-delà des indications contenues dans les appels à projets ? Pouvez-vous fournir, le cas échéant, le document correspondant ?

3. GESTION TECHNIQUE DES OPERATIONS

- K. Quelles sont selon vous les pistes de simplification qui permettraient de faciliter, pour le bénéficiaire et le gestionnaire, les étapes du cycle de vie d'un dossier :
 - l'information, le couseil et l'accompagnement pour faciliter l'accès au FSE;
 - le dépôt de la demande, la recevabilité et l'instruction ;
 - la programmation et le conventionnement ;
 - les bilans et les contrôles de service fait ;
 - la certification de l'opération;
 - le paiement du FSE;

- les contrôles de 2^{ème} niveau : contrôles d'opération et audits menés pour le compte de la CICC ;
- les contrôles de 3^{èmé} niveau : audits de la Commission européenne et de la Cour des comptes européenne.
- L. Comment appréciez-vous la « capacité administrative » d'un porteur de projet à faire face aux obligations afférentes à un financement FSE ?
- M. Prenez-vous en compte la capacité financière d'un porteur de projet à faire l'objet d'un cofinancement FSE ? Si oui, de quelle manière ?
- N. Quelle est votre estimation du temps de travail moyen consacré à un contrôle de service fait ? Le temps de travail consacré à un contrôle de service fait varie-t-il significativement selon les dossiers ? Si oui, dans quelle proportion et selon quels critères ?
- O. Certains projets sont-ils particulièrement problématiques en gestion, en termes de types de dossiers, de catégories d'opérations ou de catégories de dépenses ? Si oui, lesquels ?
- P. Avez-vous entrepris ou envisagez-vous, pour réduire la complexité et éviter des sources d'irrégularité, de rendre inéligibles certaines catégories de dépenses ? Si oui, lesquelles ? Si non, êtes-vous favorable, sur le principe, à une telle démarche et, dans l'affirmative, pour quelles catégories de dépenses ?
- Q. Avez-vous instauré ou envisagez-vous d'instaurer, pour veiller à la capacité administrative des bénéficiaires et maîtriser les coûts de gestion, de certification et de contrôle, un seuil minimal de montant de FSE demandé (voire également d'un seuil minimal de coût total du projet) pour rendre éligible une opération? Si oui, pouvez-vous indiquer lequel et fournir les documents correspondants (règles de recevabilité, appel à projets...). Si non, êtes-vous favorables à un tel seuil et, dans l'affirmative, selon quelles modalités?

4. OPTIONS DE COÛTS SIMPLIFIES

- R. Quelle est votre pratique des recours aux différentes formules d'options de coûts simplifiés (taux forfaitaires, montants forfaitaires, barèmes standards de coûts unitaires)? Ces formules vous semblent-elles adaptées?
- S. Etes-vous favorable à étendre le recours aux formules de coûts simplifiés ? Si oui, lesquelles et pour quelles types d'opérations ou de porteurs de projet ? En particulier, quelles situations se prêteraient le mieux à l'établissement d'un barème standard de coûts unitaires et quelle méthode serait la plus appropriée pour y parvenir ?
 T. Les modalités de mise en œuvre des options de coûts simplifiés vous paraissent-elles
- T. Les modalites de mise en œuvre des options de couts simplifies vous paraissent-elle: présenter des risques de sur-financement des opérations par des fonds publics?
- U. L'incertitude sur la sécurité des techniques de forfaitisation des coûts au regard du contrôle du respect des règles d'aide d'Etat par les autorités d'audit, aux niveaux européen et national, est-elle de nature à vous amener à ne plus recourir aux options de coûts simplifiés ? Si oui, dans quelle mesure ?

5. AUTRES ASPECTS EVENTUELS

Vous pouvez signaler à la mission d'autres enjeux de simplification le cas échéant.

3 QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX REGIONS EN TANT QU'AUTORITES DE GESTION



INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Le 29 décembre 2015

MISSION SUR LA SIMPLIFICATION DU FONDS SOCIAL EUROPEEN QUESTIONNAIRE AUX REGIONS

A la demande du Premier ministre, l'IGAS et l'IGF sont chargées conjointement de mener une mission sur la simplification du FSE (cf. la lettre de mission à la page http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques/espace-dedie/evaluation-gestion-fonds-social-europeen et fiche de présentation de la mission ci-jointe).

La mission souhaite recueillir par mél votre réponse pour le 22 janvier 2016, à l'adresse suivante : <u>igas-igf-simplification-fse@sante.gouv.fr</u>. Le présent questionnaire vous est transmis par les soins du SGAR. La mission vous remercie de bien vouloir adresser également votre réponse au SGAR.

Le format de réponse souhaité est un fichier texte (Word et non PDF) pour faciliter son traitement. Une feuille de réponse ci-jointe vous est proposée à cet effet. Vous pouvez compléter votre réponse en fournissant en pièces jointes des documents illustratives des pistes de simplification ou des difficultés qui motivent ces pistes.

Le présent questionnaire se veut d'un usage souple : si vous souhaitez ne répondre qu'à une partie des questions seulement, celles qui figurent en caractères grassifiés sont d'une importance particulière pour la mission.

1. GOUVERNANCE, PILOTAGE ET ANIMATION

A. Dans le cadre de l'architecture de gestion 2014-2020, êtes-vous demandeur d'une animation du réseau des autorités de gestion ? Si oui, quelles sont vos attentes en la matière (harmonisation de règles ? diffusion d'outils normalisés ? etc.) ? Quel organisme devrait, selon vous, assurer le cas échéant cette fonction ?

- B. Le cas échéant, pour quel(s) domaine(s) d'expertise ou quelle(s) fonction(s) permanente(s) seriez-vous prêt à assurer, un rôle national de référent ou de pôle de compétence pour le compte de l'ensemble des régions en tant qu'autorités de gestion ?
- C. Quelles sont vos attentes en matière d'appui à la professionnalisation par les organismes suivants : DGEFP et INTEFP, ARF, CNFPT, CGET ?
- D. D'après vous, les bénéficiaires paraissent-ils s'être correctement approprié les lignes de partage entre programme opérationnel national et programme opérationnel régional?
- E. Avez-vous recours ou envisagez-vous de recourir à un ou plusieurs organismes intermédiaires dans le cadre d'une convention de subvention globale? Si oui, pouvezvous préciser le(s)quel(s)?
- F. Avez-vous recours à la sous-traitance pour les activités suivantes (si oui, vous seraitil possible de fournir, pour chaque type de prestation, le volume d'activité et le coût annuel par prestataire depuis 2010) :
 - instruction des demandes de FSE;
 - contrôle de service fait ;
 - visites sur place;
 - autres prestations éventuelles (exemple : appui au montage de projets...)?

Quelles sont les raisons qui vous ont conduit à recourir à des prestataires externes ? Quel jugement portez-vous sur la qualité de ces travaux externalisés et sur le principe du recours à la sous-traitance ? Envisagez-vous de développer, de réduire ou de changer votre pratique de la sous-traitance au cours du reste de la programmation 2014-2020 ?

G. Comment qualifiez-vous les relations, pour ce qui vous concerne, avec les autorités de certification et d'audit?

2. STABILITE DE LA NORME ET SECURISATION DES ACTEURS

- H. La manière dont la norme (textes et leur interprétation) est portée à la connaissance des acteurs vous semble-t-elle satisfaisante? Quels moyens seraient de nature à améliorer l'accès à la norme et son appropriation?
- I. Quelles sont les principales difficultés rencontrées au cours de la programmation 2007-2013 en matière de changement de la norme? Pouvez-vous fournir des exemples précis sur l'origine et l'impact de ces changements?
- J. Dans quelle mesure les positions prises par l'autorité de certification sont-elles vecteur de simplification ou de complication, notamment sur la vérification de l'acquittement des dépenses et sur les règles de mise en concurrence ?
- K. Quelles sont vos attentes en termes de disponibilité, de stabilité et de sécurité de la norme applicable à une période de programmation, à partir de votre retour d'expérience (2007-2013 et 2014-2020)?
- L. Avez-vous entrepris ou envisagez-vous de formaliser et de publier les règles applicables aux porteurs de projet, au-delà des indications contenues dans les appels à projets ? Pouvez-vous fournir, le cas échéant, le document correspondant ?

3. GESTION TECHNIQUE DES OPERATIONS

- M. Quelles sont selon vous les pistes de simplification qui permettraient de faciliter, pour le bénéficiaire et le gestionnaire, les étapes du cycle de vie d'un dossier :
 - l'information, le conseil et l'accompagnement pour faciliter l'accès au FSE;
 - le dépôt de la demande, la recevabilité et l'instruction ;

- la programmation et le conventionnement ;
- les bilans et les contrôles de service fait ;
- la certification de l'opération;
- o le paiement du FSE ; o les contrôles de 2^{ème} niveau : contrôles d'opération et audits menés pour le compte de la CICC
- o les contrôles de 3^{tmé} niveau : audits de la Commission européenne et de la Cour des comptes européenne.
- N. Comment appréciez-vous la « capacité administrative » d'un porteur de projet à faire face aux obligations afférentes à un financement FSE ?
- O. Prenez-vous en compte la capacité financière d'un porteur de projet à faire l'objet d'un cofinancement FSE ? Si oui, de quelle manière ?
- P. Quelle est votre estimation du temps de travail moyen consacré à un contrôle de service fait ? Le temps de travail consacré à un contrôle de service fait varie-t-il significativement selon les dossiers? Si oui, dans quelle proportion et selon quels critères?
- Q. Certains projets sont-ils particulièrement problématiques en gestion, en termes de types de dossiers, de catégories d'opérations ou de catégories de dépenses ? Si oui, lesquels?
- R. Avez-vous entrepris ou envisagez-vous, pour réduire la complexité et éviter des sources d'irrégularité, de rendre inéligibles certaines catégories de dépenses ? Si oui, lesquelles ? Si non, êtes-vous favorable, sur le principe, à une telle démarche et, dans l'affirmative, pour quelles catégories de dépenses ?
- S. Avez-vous instauré ou envisagez-vous d'instaurer, pour veiller à la capacité administrative des bénéficiaires et maîtriser les coûts de gestion, de certification et de contrôle, un seuil minimal de montant de FSE demandé (voire également d'un seuil minimal de coût total du projet) pour rendre éligible une opération ? Si oui, pouvez-vous indiquer lequel et fournir les documents correspondants (règles de recevabilité, appel à projets...). Si nou, êtes-vous favorables à un tel seuil et, dans l'affirmative, selon quelles modalités ?

4. OPTIONS DE COÛTS SIMPLIFIES

- T. Quelle est votre pratique des recours aux différentes formules d'options de coûts simplifiés (taux forfaitaires, montants forfaitaire, barèmes standards de coûts unitaires) ? Ces formules vous semblent-elles adaptées ?
- U. Etes-vous favorable à étendre le recours aux formules de coûts simplifiés? Si oui, lesquelles et pour quelles types d'opérations ou de porteurs de projet ? En particulier, quelles situations se prêteraient le mieux à l'établissement d'un barème standard de coûts unitaires et quelle méthode serait la plus appropriée pour y
- V. Les modalités de mise en œuvre des options de coûts simplifiés vous paraissent-elles. présenter des risques de sur-financement des opérations par des fonds publics ?
- W. L'incertitude sur la sécurité des techniques de forfaitisation des coûts au regard du contrôle du respect des règles d'aide d'Etat par les autorités d'audit, aux niveaux européen et national, est-elle de nature à vous amener à ne plus recourir aux options de coûts simplifiés ? Si oui, dans quelle mesure ?

5 AUTRES ASPECTS EVENTUELS

Vous pouvez signaler à la mission d'autres enjeux de simplification le cas échéant.

4 QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX SERVICES DE L'AUTORITE DE CERTIFICATION (RESEAU DGFIP)



INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Le 29 décembre 2015

MISSION SUR LA SIMPLIFICATION DU FONDS SOCIAL EUROPEEN QUESTIONNAIRE AUX SERVICES DE L'AUTORITE DE CERTIFICATION (DRFIP, PNCFE)

A la demande du Premier ministre, l'IGAS et l'IGF sont chargés conjointement de mener une mission sur la simplification du FSE (cf. la lettre de mission à la page http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques/espace-dedie/evaluation-gestion-fonds-social-europeen et fiche de présentation de la mission ci-jointe).

La mission souhaite recueillir par mél votre réponse pour le 22 janvier 2016, à l'adresse suivante : igas-igf-simplification-fse@sante.gouv.fr.

Le format de réponse souhaité est un fichier texte (Word et non PDF) pour faciliter son traitement. Une feuille de réponse ci-jointe vous est proposée à cet effet. Vous pouvez compléter votre réponse en fournissant en pièces jointes des documents illustratives des pistes de simplification ou des difficultés qui motivent ces pistes.

Le présent questionnaire se veut d'un usage souple : si vous souhaitez ne répondre qu'à une partie des questions seulement, celles qui figurent en caractères grassifiés sont d'une importance particulière pour la mission.

1. GOUVERNANCE, PILOTAGE ET ANIMATION

- A. Quelles sont vos relations avec la DGFiP? Quelles sont vos attentes en matière d'animation du réseau par la DGFiP?
- B. Quelles sont vos attentes en matière d'appui à la professionnalisation par la DGFiP?
- C. Réalisation des contrôles qualité certification : pouvez-vous fournir, par année depuis 2010, le nombre de contrôles et le nombre d'opérations FSE concernées ?
- D. Comment qualifier le dialogue, pour ce qui vous concerne, avec les autorités de gestion (service FSE de la DIRECCTE et ses organismes intermédiaires, conseil

régional, DGEFP elle-même) et avec les services de contrôle (SRC des DIRECCTE et MOC de la DGEFP) travaillant pour le compte de l'autorité d'audit ? Organisezvous un retour d'expérience de vos contrôles vers les services gestionnaires afin de leur permettre de corriger leurs pratiques ?

E. Comment se capitalisent selon vous les enseignements tirés des résultats des différents types de contrôle, dont les contrôles qualité certification? Ces modalités de capitalisation, quand elles existent, vous paraissent-elles suffisantes ou bien peuvent-elles être améliorées?

2. STABILITE DE LA NORME ET SECURISATION DES ACTEURS

- F. La manière dont la norme (textes et leur interprétation) est portée à la connaissance des acteurs vous semble-t-elle satisfaisante? Quels moyens seraient de nature à améliorer l'accès à la norme et son appropriation?
- G. Quelles sont les principales difficultés rencontrées au cours de la programmation 2007-2013 en matière de changement de la norme? Pouvez-vous fournir des exemples précis sur l'origine et l'impact de ces changements?
- H. Sur quelle base votre approche de la certification est-elle construite: doctrine propre à votre service, application de directives de la DGFiP, échanges avec d'autres DRFiP et le PNCFE, dialogue avec les autorités de gestion, recommandations de la CICC...? Avez-vous des attentes pour favoriser l'homogénéité des positions, notamment sur la vérification de l'acquittement des dépenses et sur les règles de mise en concurrence?
- I. Quelles sont vos attentes en termes de disponibilité, de stabilité et de sécurité de la norme applicable à une période de programmation, à partir de votre retour d'expérience (2007-2013 et 2014-2020)?

3. GESTION TECHNIQUE DES OPERATIONS

- J. Quelles sont selon vous les pistes de simplification qui permettraient de faciliter, pour le bénéficiaire et le gestionnaire, les étapes du cycle de vie d'un dossier :
 - l'information, le couseil et l'accompagnement pour faciliter l'accès au FSE;
 - le dépôt de la demande, la recevabilité et l'instruction ;
 - la programmation et le conventionnement ;
 - les bilans et les contrôles de service fait ;
 - la certification de l'opération;
 - le paiement du FSE ;
 - les contrôles de 2^{ème} niveau : contrôles d'opération et audits menés pour le compte de la CICC;
 les contrôles de 3^{ème} niveau : audits de la Commission européenne et de la Cour
 - les contrôles de 3^{eme} niveau : audits de la Commission européenne et de la Cour des comptes européenne.
- K. En ce qui concerne le contrôle de conformité, le contrôle qualité certification et le contrôle ciblé sur le risque, quelle est votre estimation du temps de travail moyen consacré à un dossier? Le temps de travail consacré à un dossier varie-t-il significativement? Si oui, dans quelle proportion et selon quels critères?
- L. Certains projets sont-ils, d'après vous, particulièrement problèmatiques pour les services gestionnaires, en termes de types de dossiers, de catégories d'opérations ou de catégories de dépenses ? Si oui, lesquels ?

- M. Étes-vous favorable, sur le principe et pour réduire la complexité et éviter des sources d'irrégularité, à ce que certaines catégories de dépenses soient rendues inéligibles ? Si oui, quelles catégories de dépenses et selon quelles modalités ?
- N. Étes-vous favorable, sur le principe et pour veiller à la capacité administrative des bénéficiaires et maîtriser les coûts de gestion, de certification et de contrôle, à l'édiction d'un seuil minimal de montant de FSE demandé (voire également d'un seuil minimal de coût total du projet) pour rendre éligible une opération? Si oui, selon quelles modalités?

4. OPTIONS DE COÛTS SIMPLIFIES

- O. Les différentes formules d'options de coûts simplifiés (taux forfaitaires, montants forfaitaire, barèmes standards de coûts unitaires) vous semblent-elles adaptées ?
- P. Étes-vous favorable, sur le principe, à ce que soit étendu le recours aux formules de coûts simplifiés? Si oui, lesquelles et pour quelles types d'opérations ou de porteurs de projet? En particulier, quelles situations se prêteraient le mieux selon vous à l'établissement d'un barème standard de coûts unitaires et quelle méthode serait la plus appropriée pour y parvenir?
- Q. D'aprés vous, l'incertitude sur la sécurité des techniques de forfaitisation des coûts au regard du contrôle du respect des règles d'aide d'Etat par les autorités d'audit, aux niveaux européen et national, est-elle susceptible de réduire ou supprimer le recours, de la part des autorités de gestion, aux options de coûts simplifiés ?

5. AUTRES ASPECTS EVENTUELS

Vous pouvez signaler à la mission d'autres enjeux de simplification le cas échéant.

5 QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX SERVICES RELEVANT DE L'AUTORITE D'AUDIT: SRC DES DIRECCTE ET DIECCTE ET MOC DE LA DGEFP



INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Le 29 décembre 2015

MISSION SUR LA SIMPLIFICATION DU FONDS SOCIAL EUROPEEN QUESTIONNAIRE AUX S.R.C. DES DI(R)ECCTE

A la demande du Premier ministre, l'IGAS et l'IGF sont chargés conjointement de mener une mission sur la simplification du FSE (cf. la lettre de mission à la page http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques/espace-dedie/evaluation-gestion-fonds-social-europeen et fiche de présentation de la mission ci-jointe).

La mission souhaite recueillir par mél votre réponse pour le 22 janvier 2016, à l'adresse suivante : igas-igf-simplification-fse@sante.gouv.fr.

Le format de réponse souhaité est un fichier texte (Word et non PDF) pour faciliter son traitement. Une feuille de réponse ci-jointe vous est proposée à cet effet. Vous pouvez compléter votre réponse en fournissant en pièces jointes des documents illustratives des pistes de simplification ou des difficultés qui motivent ces pistes.

Le présent questionnaire se veut d'un usage souple : si vous souhaitez ne répondre qu'à une partie des questions seulement, celles qui figurent en caractères grassifiés sont d'une importance particulière pour la mission.

1. GOUVERNANCE, PILOTAGE ET ANIMATION

- A. Quelles sont vos relations opérationnelles avec la CICC ? Quelles sont vos attentes en matière d'animation du réseau des SRC par la CICC d'une part et par la DGEFP d'autre part ?
- B. Quelles sont vos attentes en matière d'appui à la professionnalisation par la CICC d'une part et par la DGEFP et l'INTEFP d'autre part ?
- C. Comment qualifier le dialogue, sur le plan régional, avec les autorités de gestion (service FSE de la DIRECCTE et ses organismes intermédiaires, conseil régional) et avec l'autorité de certification (DRFiP) ? Organisez-vous un retour d'expérience de

- vos contrôles vers les services gestionnaires et de certification afin de leur permettre de tenir compte de vos conclusions?
- D. Comment se capitalisent selon vous les enseignements tirés des résultats des différents types de contrôle, dont les contrôles d'opération? Ces modalités de capitalisation, quand elles existent, vous paraissent-elles suffisantes ou bien peuventelles être améliorées ?

2. STABILITE DE LA NORME ET SECURISATION DES ACTEURS

- E. La manière dont la norme (textes et leur interprétation) est portée à la connaissance des acteurs vous semble-t-elle satisfaisante? Quels moyens seraient de nature à améliorer l'accès à la norme et son appropriation ?
- F. Quelles sont les principales difficultés rencontrées au cours de la programmation 2007-2013 en matière de changement de la norme? Pouvez-vous fournir des exemples précis sur l'origine et l'impact de ces changements ?
- G. Dans quelle mesure les positions prises par la CICC dans la validation des rapports de contrôle d'opération sont-elles homogènes ou hétérogènes, vecteurs de simplification ou de complication ? Quelles sont vos attentes de progrès en la matière, notamment sur la vérification de l'acquittement des dépenses et sur les règles de mise en concurrence ?
- H. Quelles sont vos attentes en termes de disponibilité, de stabilité et de sécurité de la norme applicable à une période de programmation, à partir de votre retour d'expérience (2007-2013 et 2014-2020) ?

3. GESTION TECHNIQUE DES OPERATIONS

- Quelles sont selon vous les pistes de simplification qui permettraient de faciliter, pour le bénéficiaire et le gestionnaire, les étapes du cycle de vie d'un dossier :
 - l'information, le conseil et l'accompagnement pour faciliter l'accès au FSE;
 - le dépôt de la demande, la recevabilité et l'instruction ;
 - la programmation et le conventionnement ;
 - les bilans et les contrôles de services faits ;
 - la certification de l'opération ;

 - o le paiement du FSE ; o les contrôles de 2^{ème} niveau : contrôles d'opération et audits menés pour le
 - compte de la CICC ;
 o les contrôles de 3^{ème} niveau : audits de la Commission européenne et de la Cour des comptes européenne.
- J. Étes-vous favorable, sur le principe et pour réduire la complexité et éviter des sources d'irrégularité, à ce que certaines catégories de dépenses soient rendues inéligibles ? Si oui, quelles catégories de dépenses et selon quelles modalités ?
- K. Étes-vous favorable, sur le principe et pour veiller à la capacité administrative des bénéficiaires et maîtriser les coûts de gestion, de certification et de contrôle, à l'édiction d'un seuil minimal de montant de FSE demandé (voire également d'un seuil minimal de coût total du projet) pour rendre éligible une opération ? Si oui, selon quelles modalités ?

4. OPTIONS DE COÛTS SIMPLIFIES

- L. Les différentes formules d'options de coûts simplifiés (taux forfaitaires, montants forfaitaire, barèmes standards de coûts unitaires) vous semblent-elles adaptées ?
- M. Étes-vous favorable, sur le principe, à ce que soit étendu le recours aux formules de coûts simplifiés ? Si oui, lesquelles et pour quelles types d'opérations ou de porteurs de projet ? En particulier, quelles situations se prêteraient le mieux selon vous à l'établissement d'un barème standard de coûts unitaires et quelle méthode serait la plus appropriée pour y parvenir ?
- plus appropriée pour y parvenir ?
 N. D'après vous, l'incertitude sur la sécurité des techniques de forfaitisation des coûts au regard du contrôle du respect des règles d'aide d'Etat par les autorités d'audit, aux niveaux européen et national, est-elle susceptible de réduire ou supprimer le recours, de la part des autorités de gestion, aux options de coûts simplifiés ?

5. AUTRES ASPECTS EVENTUELS

Vous pouvez signaler à la mission d'autres enjeux de simplification le cas échéant.

6 FICHE DE PRESENTATION DE LA MISSION ASSOCIEE A CHAQUE QUESTIONNAIRE



INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

PRESENTATION DE LA MISSION IGAS-IGF SUR LA SIMPLIFICATION DU FONDS SOCIAL EUROPEEN

1. OBJET DE LA MISSION

Dans le cadre du chantier de « modernisation de l'action publique », le Premier ministre a confié à l'IGAS et l'IGF, par lettre de mission du 1^{er} juillet 2015, 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.

La mission est composée de trois membres de l'IGAS (Laurent CAILLOT, François DUMUIS, Simon VANACKERE) et d'un membre de l'IGF (Nathalie COPPINGER). La mission assure la maîtrise d'œuvre des travaux sous la maîtrise d'œuvrage du cabinet de la Ministre chargée du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. La DGEFP assure la maîtrise d'œuvrage déléguée.

Cette mission est un exercice à visée opérationnelle. Ainsi, il ne s'agit ni d'un audit de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), ni d'une évaluation classique de politique publique portant sur la qualité de gestion ou la performance du FSE au regard des politiques sociales.

Les travaux de la mission déboucheront sur un rapport intermédiaire de diagnostic et sur un rapport final de scénarios d'évolutions, prévus respectivement pour février-mars et avril-mai 2016

2. CONTEXTE DE LA MISSION

Les travaux de la mission donnent lieu à la consultation d'un « comité d'évaluation » qui rassemble notamment :

 des représentants des autorités de coordination (CGET interfonds, DGEFP pour le FSE), de gestion (ARF, Conférence des DIRECCTE et, pour les organismes intermédiaires, le FPSPP sur le volet central du programme de l'Etat en métropole et l'ADF et Alliance Villes Emploi sur le volet déconcentré de ce programme), de certification (DGFiP) et d'audit (CICC) ;

- les principales administrations concernées : SGAE, DMAT (ministère de l'intérieur), DG Outre-Mer, SGMAP ;
- deux personnalités qualifiées.

La mission intervient alors que la programmation FSE 2014-2020 est déjà engagée et 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.

3. AXES ET METHODES DE TRAVAIL RETENUS

A l'issue du premier comité d'évaluation de la mission, réuni en décembre 2015, le principe d'une approche ciblée des principaux leviers de simplification est retenu. En particulier, la mission s'attachera à identifier les pistes de simplification dans les quatre domaines suivants :

- la gouvernance, le pilotage et l'animation du système FSE en France: architecture de gestion, organisation de l'Etat pour porter le dispositif, comparaisons avec d'autres Etatsmembres (notamment ceux ayant créé des agences);
- la complexité et l'instabilité de la norme (textes et leur interprétation) et la sécurisation des acteurs (bénéficiaires, gestionnaires, contrôleurs) : pistes de stabilisation de la norme ; rôle et structuration de la fonction contrôle;
- les modalités techniques de gestion du FSE : difficultés et sources d'irrégularités, approche fonctionnelle des exigences à remplir ; question du préfinancement ;
- la mise en œuvre des options de coûts simplifiés (techniques de forfaitisation des coûts réels destinées à faciliter la justification de la dépense): état d'avancement, intérêts et limites; comparaisons avec certains Etats-membres engagés dans cette démarche.

La mission centrera ses travaux sur la manière dont la France, en tant qu'Etat membre, met en œuvre le FSE et pourrait améliorer son organisation ou ses processus (en cours de programmation 2014-2020 ou en vue de la programmation suivante), sans exclure d'examiner dans quelle mesure l'intervention de l'Union européenne pourrait être adaptée à l'avenir sur certains points.

La mission mènera des investigations sur les plans territorial (services gestionnaires, de certification ou de contrôle), national (administrations centrales, têtes de réseau) et européen (Commission européenne et benchmark ciblé vers certains Etats membres). Pour ce faire, elle mobilisera plusieurs méthodes complémentaires : entretiens bilatéraux, questionnaires, entretiens croisés autour d'un bénéficiaire du FSE, analyse juridique et documentaire, appel à contributions pour les bénéficiaires qui le souhaiteraient...

7 LISTE DES REPONSES REÇUES ET TAUX DE REPONSE

Tableau 1 : Détail des réponses reçues par la mission aux questionnaires envoyés et taux de réponse par catégorie de destinataires

Territoire	SFSE de la DI(R)ECCTE	DRFiP	SRC de la DI(R)ECCTE	Région	Organismes intermédiaires	Nombre de réponses
					Conseil Départemental 67	1
	_				Communauté urbaine de Strasbourg	
Alsage	1	1		1	Conseil Départemental 68	1
					MEF (Maison de l'Emploi et de la Formation) du pays de la	1
					région mulhousienne	
					Conseil Départemental 24	
					Conseil Départemental 33	
					Plateforme de qestion des fonds européens interplie	
					Association de gestion des 3 PLIE	
Aquitaine	1	1	1		Unité de gestion FSE Bordeaux Périqueux	
					Conseil Départemental 40	
					Conseil Départemental 47	
					Conseil Départemental 84	
					OI des PLIE sud aquitains (OIPSA)	1
					Conseil Départemental 03	
					Conseil Départemental 15	
		1	1	1	PLIE de la Communauté d'Agglomération du bassin d'Aurillao	
Auvergne	1	'	'	'	Consol Directors and 49	
					Conseil Départemental 43	
					Conseil Départemental 63 PLIE de Clermont Communauté	
					Conseil Départemental 14	1
Basse-Normandie		1	1	1	Association pour la gestion Interplie Basse-Normandie (Dpt 14 et	
					50)	
					Conseil Départemental 50	
	_	_	_	_	Conseil Départemental 21	
Bourgogne	1	1	1	1	Conseil Départemental 58	1
					Conseil Départemental 89	
					Conseil Départemental 22	
					Conseil Départemental 29	1
Bretagne	1	1	1	1	PLIE du Pays de Brest	
					Conseil Départemental 35	
					Rennes Métropole	1
					Conseil Départemental 58	
					Conseil Départemental 18	1
					Conseil Departemental 28	
Centre		1			Communauté d'agglomération oastelroussine	1
					Conseil Départemental 37	
					Conseil Départemental 45	
					PLIE départemental unique (Charleville-Mézières)	
					PLIE des Ardennes- Association ACT (08) (Ardennes	
Champagne-	1	1	1		Compétenoes territoriales)	
Ardenne					Conseil Départemental 10	
					Conseil Départemental 51	
					Conseil Départemental 52	
Corse	1				Pas d'Ol	
					Pas d'Ol	
					Conseil Départemental 25	
Franche-Comté	1	1	1	1	Conseil Départemental 39	
					Conseil Départemental 70	
					Conseil Départemental 90	
laute-Normandie		1	1		Conseil Départemental 27	
					Conseil Départemental 76	
					Conseil Départemental 75	1
					PLIE de Paris	1
					Conseil Départemental 77	
					Conseil Départemental 78	1
					Association de gestion des fonds européens de l'Essonne -	1
					AGFE 91	
					Association pour la Gestion Mutualisée des Fonds Européens	
lle-de-France	1	1	1	1	des Hauts de Seine (GMFE 92)	
					Conseil Départemental 93	
					Organisme intermédiaire (pivot) des PLIE de la Seine-Saint-	1
					Denis (OIPSSD)	
					Conseil Départemental 94	
					Association pour la mutualisation des PLIE du Val de Marne	
					(AMUPLIE 94)	
					Conseil Départemental 95	
					Association de gestion des fonds européens - AGFE 95	
					Conseil Départemental 11	1
Languedoo-	_		_		Conseil Départemental 30	
Roussillon	1	1	1	1	Conseil Départemental 34	
					Pas d'Ol	
					Conseil Départemental 88	
					GIP OI pivot	
Limousin	1	1	1		GIP Corrèze Europe	
			· .		Conseil Départemental 23	1
					Conseil Départemental 87	1

Total

Territoire	SFSE de la DI(R)ECCTE	DRFiP	SRC de la DI(R)ECCTE	Région	Organismes intermédiaires	Nombre de réponses
					Association pour la Gestion Interplie Lorraine (AGIL)	1
					MDE du Grand Nanoy	1
Lorraine	1	1	1		Conseil Départemental 55	
					Conseil Départemental 57	
					Conseil Départemental 88	
					Conseil Départemental 09	
					Pas d'Ol	
					Conseil Départemental 31	1
					PLIE de Toulouse Métropole	
Midi-Pyrénées	1	1	1	1	Conseil Départemental 32	1
					Conseil Departemental 48	1
					Conseil Départemental 65	
					Conseil Départemental 81	
					Conseil Départemental 82	
					Conseil Départemental 59	1
					Association de gestion des PLIE du Dunkerquois et de Flandre	1
					Lys	
					Ol du Hainaut	1
Nord-Pas-de-Calais	1		1	1	Plateforme de gestion des PLIE de la métropole Lilloise et du	
totar as ac catals			'	'		1
I					douaisis	
I					Conseil Départemental 62	1
I					Association des PLIE de l'artois et du pays minier	1
I					OCAPLIE Arras	
					Conseil Départemental 44	
I						
I					Organisme de gestion interplie de la métropole Nantes Saint-	
l					Nazaire	
					Conseil Départemental 49	
Pays de la Loire		1	1	1	AGEI 49	
					Conseil Départemental 53	
					Conseil Départemental 72	1
					Communauté urbaine du Mans	1
					Conseil Départemental 85	
					Conseil Départemental 02	
					OI PLIE de l'Aisne	
Pioardie	1	1	1	1	Association des PLIE de l'Aisne (ADPA)	
Pioardie			'	'		
					Conseil départemental 60	
					Conseil Départemental 80	1
					Conseil Départemental 18	1
					Conseil Départemental 17	1
					PLIE Pivot Roohefort La Roohelle	
						1
Poitou-Charentes	1	1	1		Communauté d'agglomération Roohefort Océan	
					Conseil Départemental 79	
					Conseil Départemental 88	
					Communauté d'agglomération Grand Poitiers	
I					Conseil Départemental 06	
I					Agglomération de Nioe	
I					Conseil Départemental 13	
DACA					Commaunauté d'agglomérations d'Arles	
PACA		1		1	PLIE Marseille Provenoe Métropole	
I					Conseil Départemental 83	1
I						
l					MDE Toulon Provence Méditérannée	
					Conseil Départemental 84	1
					Conseil Départemental 01	1
l					Conseil Départemental 07	1
I					Conseil Départemental 28	1
					Grenoble Alpes Métropole	11
l		1	1	1	Conseil Départemental 69	
Phone Alnes			'	'	Uni-Est	1
Rhöne-Alpes	1			1	Allies	1
Rhōne-Alpes	1					1
Rhōne-Alpes	'					
Rhōne-Alpes	'				Métropole de Lyon	
Rhöne-Alpes	1				Conseil Départemental 73	
	'					1
Rhöne-Alpes Martinique	'	1			Conseil Départemental 73	
Martinique		1			Conseil Départemental 73	
Martinique Guadeloupe	1	1			Conseil Départemental 73	
Martinique Guadeloupe Réunion	1 1		1		Conseil Départemental 73	
Martinique Guadeloupe	1	1	1	1	Conseil Départemental 73	
Martinique Guadeloupe Réunion Guyane	1 1			1	Conseil Départemental 73	
Martinique Guadeloupe Réunion	1 1		1	1	Conseil Départemental 73 Conseil Départemental 74	1
Martinique Guadeloupe Réunion Guyane	1 1			1	Conseil Départemental 73 Conseil Départemental 74 Pôle emploi	
Martinique Guadeloupe Réunion Guyane Mayotte	1 1		1	1	Conseil Départemental 73 Conseil Départemental 74 Pôle emploi FPSPP	1
Martinique Guadeloupe Réunion Guyane	1 1 1	1		1	Conseil Départemental 73 Conseil Départemental 74 Pôle emploi	1

Totaux 138 Destinataires 26 121 228 77,8% 85,2% 47,9% % de réponses 77,8% 57,7% 60,5%

Source: Mission

^{(°) :} Pour le volet central du PON FSE, la mission a interrogé par questionnaire :

- au titre de l'autorité de gestion : la Mission des projets nationaux (MPN) de la DGEFP,

- au titre de l'autorité de certification : le Pôle national de certification des fonds européens (PNCFE) de la DGFIP,

- au titre de l'autorité d'audit : la Mission organisation des contrôles (MOC) de la DGEFP.

NB: les réponses sont classées par territoire régional au sens de la carte administrative antérieure à l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2016, de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions. En effet, les PO comportant des crédits FSE ont été élaborés par la France et adoptés par la Commission européenne antérieurement à la réforme de la carte régionale et leur procédure de désignation par le Gouvernement, après avis de la CICC, se fait sur cette base. L'administration des questionnaires par la mission s'est faite sur la base de la carte administrative antérieure. Lorsqu'une réponse a été envoyée par la mission par un service fusionné (SFSE ou SRC de DIRECCTE; DRFiP) et qu'elle porte sur plusieurs territoires régionaux, il a été comptabilisé autant de réponse que de territoires régionaux ainsi couverts.

ANNEXE 4: APPEL A CONTRIBUTION DE PORTEURS DE PROJETS BENEFICIAIRES DU FSE

1 TEXTE DE L'APPEL A CONTRIBUTIONS



INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Le 17 décembre 2015

MISSION SUR LA SIMPLIFICATION DU FONDS SOCIAL EUROPEEN APPEL A CONTRIBUTIONS DE BENEFICIAIRES DU F.S.E.

1. PRESENTATION SYNTHETIQUE DE LA MISSION

A la demande du Premier ministre, l'IGAS et l'IGF sont chargées conjointement de mener une mission sur la simplification du FSE (cf. la lettre de mission à la page http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques/espace-dedie/evaluation-gestion-fonds-social-europeen et fiche de présentation de la mission ci-jointe).

2. INVITATION A CONTRIBUER ET FORMAT SOUHAITE DE REPONSE

La mission souhaite recueillir par mél d'ici au 22 janvier 2016, à l'adresse <u>igas-igf-simplification-fse@sante.gouv.fr</u>, des propositions argumentées de simplification de la part des bénéficiaires du FSE qui le souhaitent.

La mission vous remercie de bien vouloir rédiger la contribution :

- au format Word (et non PDF);
- en indiquant si vous le souhaitez votre identité, fonction et coordonnées, notamment dans l'optique d'un contact futur avec la mission afin d'approfondir les points mentionnés – l'usage final des informations sera anonymisé;
- en joignant le cas échéant en format dématérialisé des documents illustratifs.

3. THEMES D'INTERET PARTICULIER

La mission est particulièrement intéressée par les thèmes suivants de simplification :

le cycle de vie du dossier depuis la candidature jusqu'au paiement du FSE :
 l'information, le conseil et l'accompagnement pour faciliter l'accès au FSE ;

- le dépôt de la demande, la recevabilité et l'instruction ;
- la programmation et le conventionnement;
- les bilans et les contrôles de services faits;
- la certification de l'opération et le paiement du FSE;
- le déroulement des contrôles de tous niveaux :
 - premier niveau (avant paiement du FSE): contrôles de service fait et certification de l'opération;
 - deuxième niveau : contrôles d'opération et audits menés pour le compte de l'autorité d'audit française (CICC);
 - troisième niveau : audits de la Commission européenne et de la Cour des comptes européenne ;
- les attentes en termes de cadre applicable pour remédier aux difficultés rencontrées, tant du point de vue de la norme (disponibilité, stabilité, sécurité d'une part; changements des textes et de leur interprétation par les autorités d'audit, de gestion ou de certification d'autre part) que des outils vis à disposition des bénéficiaires (documents-types, etc.);
- le recours aux options de coûts simplifiés (techniques de forfaitisation des coûts).

4. USAGE DES CONTRIBUTIONS RECUEILLIES

Le recueil de contributions vise à nourrir les analyses de la mission IGAS-IGF et, indirectement, à alimenter les travaux interministériels animés par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, service rattaché au Premier ministre) auxquels participe la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), autorité nationale de coordination pour le FSE.

La contribution ne constitue en aucune forme un recours gracieux à l'égard des autorités de gestion, de certification ou de contrôle.

La mission n'apportera pas de réponse individualisée aux contributions mais elle est susceptible de contacter les organismes émetteurs pour approfondir leur contribution.

Les contributions (identité des organismes, contenu des contributions et pièces jointes) ne seront pas communiquées à des tiers (à l'exception de la DGEFP et du CGET, qui seront astreints à la même confidentialité). L'évocation des contributions, dans les rapports de la mission, sera en tout état de cause anonymisée.

٠.

La mission IGAS-IGF sur la simplification du FSE vous remercie par avance de votre contribution à ses travaux.

2 FICHE DE PRESENTATION DE LA MISSION ASSOCIEE A L'APPEL A CONTRIBUTION

Cf. annexe 3 pour la fiche de présentation de la mission.

3 Nombre de contributions reçues

La mission a reçu 11 contributions écrites de porteurs de projets FSE.

ANNEXE 5 : ENTRETIENS CROISES AUTOUR DE PORTEURS DE PROJETS FSE

1 PROTOCOLE DES ENTRETIENS CROISES



INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

MISSION SUR LA SIMPLIFICATION DU FONDS SOCIAL EUROPEEN PROTOCOLE D'ENTRETIENS CROISES AVEC DES BENEFICIAIRES

1. OBJECTIF DES ENTRETIENS

Afin de bénéficier d'un retour d'expérience et d'éclairer ses travaux sur les pistes de simplification du FSE, la mission IGAS-IGF sur la simplification du FSE souhaite échanger avec un échantillon de porteurs de projets, bénéficiaires d'une opération programmée et payée au titre du FSE au cours de la période 2007-2013 et qui sont volontaires pour cet exercice.

Ces entretiens se dérouleront dans une configuration multilatérale, avec, idéalement :

- des représentants de la mission ;
- un représentant de la structure bénéficiaire ;
- un réprésentant de l'autorité de gestion en charge du projet (service FSE de la DIRECCTE; organisme intermédiaire; service d'un conseil régional);
- un représentant de l'autorité de certification (DRFiP);
- un représentant du service régional de contrôle (SRC) de la DIRECCTE, sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité d'audit (CICC).

La mission souhaite pouvoir réaliser, en janvier 2016, un total de 10 à 15 entretiens sur différents terrains géographiques et avec des bénéficiaires reflétant la diversité des types d'opérations finançables par le FSE, ces entretiens étant réalisés au cours d'une série de déplacements.

Pour chacun des rounds d'entretiens, la sélection des bénéficiaires est confiée au représentant de l'autorité de gestion. Parmi les bénéficiaires rencontrés, il serait profitable de pouvoir examiner le cycle de vie d'un projet qui a fait l'objet d'un contrôle d'opération.

2. PORTEE DES ENTRETIENS

Les entretiens croisés autour d'une opération FSE visent, sur la base d'une approche fonctionnelle, celle du cycle de vie du dossier (depuis les démarches d'information et de demande de FSE, jusqu'au contrôle de premier niveau et au paiement du FSE au bénéficiaire), à identifier les points de difficulté en croisant les approches du bénéficiaire, du gestionnaire et

des contrôleurs. Ils ne s'inscrivent ni dans une logique de contrôle postérieur de l'opération, ni dans une logique d'évaluation du travail de chaque partie prenante. Ils ne constituent pas une forme de recours vis-à-vis de l'autorité de gestion. Ils s'apparentent davantage à des retours d'expérience (RETEX) permettant d'identifier des bonnes pratiques ou, au contraire, des points de criticité ou d'amélioration des pratiques existantes.

Les informations recueillies lors de la préparation et au cours des entretiens sont destinées à l'usage exclusif de la mission IGAS-IGF. Elles ne donnent pas lieu à la rédaction d'un document formalisé par entretien. L'évocation, dans les rapports de la mission, des opérations FSE ainsi analysées donnera en tout état de cause lieu à anonymisation.

3. ORGANISATION DES ENTRETIENS

Assurée par le service instructeur en fonction des disponibilités des parties prenantes, l'organisation des entretiens a lieu, dans les locaux du service gestionnaire, sur la base :

- d'un entretien d'1 h 30 avec chaque bénéficiaire volontaire;
- de deux entretiens par demi-journée;
- d'une réunion de synthèse entre la mission et les représentants des différentes autorités, en l'absence des bénéficiaires, en fin de journée.

Déroulement cible d'une journée d'entretiens croisés :

9 h 30 – 11 h : entretien avec le bénéficiaire 1 11 h – 12 h 30 : entretien avec le bénéficiaire 2 14 h – 15 h 30 : entretien avec le bénéficiaire 3 15 h 30 – 17 h : entretien avec le bénéficiaire 4 17 h – 18 h : réunion de synthèse

4. PREPARATION DES ENTRETIENS

Afin d'optimiser le déroulement des entretiens, les participants sont invités en amont :

- pour le représentant de l'autorité de gestion : à communiquer à la mission, pour qu'elle dispose d'éléments précis d'information sur l'opération FSE concernée, les documents suivants : rapport d'instruction, convention attributive (dans sa version définitive), rapport de contrôle de service fait ; cette information préalable permettra à l'entretien d'être le plus opérationnel possible ;
- à la fois pour le bénéficiaire, le représentant de l'autorité de gestion, le représentant de l'autorité de certification et le SRC: à repasser en revue le dossier, à identifier les points susceptibles d'être évoqués en entretien (en fonction des étapes de la vie du dossier ou le cas échéant de manière plus transversale) et à réunir, le cas échéant, des éléments d'éclairage utiles (textes de référence, processus de traitement, approche de contrôle...).

2 LISTE DES ENTRETIENS CROISES DE LA MISSION

12 entretiens de ce type ont été conduits entre mi-janvier et début février 2016, dont :

- ➤ 4 à la DIRECCTE IDF,
- > 3 au SGAR NPC-Picardie,
- > 3 à l'OGIM, organisme intermédiaire (Nantes et Saint-Nazaire),
- **>** 2 au FPSPP.

Tableau 2 : liste des entretiens croisés menés par la mission avec des bénéficiaires du FSE en présence du service gestionnaire et, le cas échéant, des services de certification et d'audit

Service gestionnaire organisateur	Porteur de projet rencontré	Configuration d'entretien croisé	Axe et mesure du PO FSE 2007-2013 concernés	Montant (CSF) de l'opération
SFSE DIRECCTE Ile-de-France	OPCA	Mission, bénéficiaire, FPSPP, SRC	1.2. Agir sur le développement des compétences par la formation tout au long de la vie et l'amélioration de la qualification	De 0,1 à 0,2 M€
SFSE DIRECCTE Ile-de-France	Association d'aide à la création d'entreprise	Mission, bénéficiaire, FPSPP, SRC	1.3. Soutenir la création d'activité et promouvoir l'esprit d'entreprise	De 0,1 à 0,2 M€
SFSE DIRECCTE Ile-de-France	Organisme de formation	Mission, bénéficiaire, FPSPP, SRC	3.3. Lutte contre les discriminations	De 50 à 100 k€
SFSE DIRECCTE Ile-de-France	Département (accompagnement de bénéficiaires du RSA)	Mission, bénéficiaire, FPSPP, SRC	3.1. Cohésion sociale	De 1 à 10 M€
SFSE DIRECCTE NPC-Picardie (territoire NPC)	Association d'aide à la création d'entreprise	Mission, bénéficiaire, FPSPP, DRFiP, SRC	1.3. Soutenir la création d'activité et promouvoir l'esprit d'entreprise	De 0,2 à 0,5 M€
SFSE DIRECCTE NPC-Picardie (territoire NPC)	Ecole de la deuxième chance	Mission, bénéficiaire, FPSPP, DRFiP, SRC	3.1. Cohésion sociale	De 0,5 à 1 M€
SFSE DIRECCTE NPC-Picardie (territoire NPC)	SIAE associatif	Mission, bénéficiaire, FPSPP, DRFiP, SRC	3.1. Cohésion sociale	De 25 à 50 k€
OGIM Nantes- Saint-Nazaire (*)	SIAE associatif	Mission, bénéficiaire, FPSPP, DRFiP, SRC	3.1. Cohésion sociale	De 0,5 à 1 M€
OGIM Nantes- Saint-Nazaire (*)	PLIE (accompagnement vers l'emploi)	Mission, bénéficiaire, FPSPP, DRFiP, SRC	3.1. Cohésion sociale	De 0,5 à 1 M€
OGIM Nantes- Saint-Nazaire (*)	Chantier d'insertion	Mission, bénéficiaire, FPSPP, DRFiP, SRC	3.1. Cohésion sociale	De 0,1 à 0,2 M€
FPSPP	OPCA	Mission, bénéficiaire, FPSPP	1.1. Anticiper et gérer les mutations économiques	Plus de 10 M€
FPSPP	OPCA (**)	Mission, bénéficiaire, FPSPP	1.2. Agir sur le développement des compétences par la formation tout au long de la vie et l'amélioration de la qualification	De 1 à 10 M€

^(*) Organisme de gestion InterPLIE mutualisé Nantes Saint-Nazaire (OGIM) ; (**) Opération instruite par une DIRECCTE et non par le FPSPP.

Source: Mission

ANNEXE 6: MOYENS DU PILOTAGE, DE LA GESTION ET DU CONTROLE DU FSE

1 PREAMBULE METHODOLOGIQUE

1.1 Objectif

Dans le but d'estimer les moyens consacrés au pilotage, à la gestion et au contrôle du FSE, la mission s'est livrée à un exercice de compilation de l'ensemble des sources faisant état d'effectifs (ou des moyens correspondants) affectés au pilotage, à la gestion ou au contrôle du FSE, entendus comme¹:

- Gestion d'enveloppes de FSE ayant vocation à être mises en œuvre soit directement, soit par d'autres acteurs (ie : AG, AGD, OI),
- Contrôles de 1er niveau (dont par exemple : CSF, CQG, contrôles mis en œuvre par l'autorité de certification) assurés soit par des services centraux, soit par des services territoriaux (Etat, collectivités, autres organismes), soit par des prestataires externes,
- Contrôles de 2ème niveau (assurés pour le compte de la CICC, tous acteurs confondus),
- Tâches de coordination et de pilotage assurées soit au niveau central (CGET, DGEFP, DGFIP, SGAE, RPUE) ou territorial (SGAR).

Le périmètre retenu exclut donc autant que les détails donnés le permettent la mise en œuvre à proprement parler par les « bénéficiaires finaux », y compris lorsqu'elle relève des AG, AGD ou OI eux-mêmes (opérations internes, bénéfice de l'assistance technique). Il inclut en revanche, dans la mesure du possible, les tâches précitées dont la réalisation est confiée à des prestataires externes.

<u>Cette analyse n'intègre pas les coûts de gestion supportés par les bénéficiaires eux-</u> <u>mêmes.</u>

La mission a par ailleurs fait le choix de :

- Ne présenter que des données globales en ce qui concerne le recours des services de l'Etat à la sous-traitance.
- Ne présenter que des données globales concernant les conseils régionaux et les OI, en raison notamment du fait que les données les concernant sont partiellement tirées des questionnaires dont la mission s'est engagée à ne pas diffuser le contenu.

1.2 Sources

La mission s'est appuyée sur l'ensemble des DSGC disponibles, sur les questionnaires qui lui ont été retournés, ainsi que sur des entretiens avec les parties prenantes, qui ont permis de préciser ou de compléter les informations contenues dans les DSGC.

_

¹ Sauf exception précisée infra.

1.3 Limites

Qualité des données :

Les DSGC sont des documents d'une grande hétérogénéité, tant dans leur forme que dans leur contenu. En ce qui concerne particulièrement les effectifs (rubrique 2.1.1 de chaque DSGC), les entités peuvent mentionner soit un nombre d'ETP figé (en communiquant ou pas le détail des fonctions assurées), soit une fourchette d'ETP. La mission a fait le choix de tenir compte de ces fourchettes, et le résultat auquel elle parvient comporte donc une estimation basse et une estimation haute, et non un chiffre unique.

Trois limites générales doivent être soulignées :

- En premier lieu, les DSGC ne font pas nécessairement état d'effectifs présents à un instant « t », et peuvent se référer à des organisations-cibles. En ce cas, la mission a retenu le nombre d'ETP considérant à l'organisation cible. De même, les variations mentionnées (ex : « entre 2.5 et 3.5 ETP en fonction des périodes ») sont prises en compte dans les fourchettes retenues.
- Ensuite, les DSGC ne contiennent pas nécessairement l'ensemble des informations nécessaires au travail engagé par la mission. De plus, par définition, ils ne concernent pas l'ensemble des fonctions assumées au niveau central (CICC, CGET, etc.),
- Enfin, il existe un décalage temporel entre la période pour laquelle valent les DSGC (2014-2020) et la période sur laquelle est estimée la sous-traitance (2010-2015). Néanmoins, la période 2010-2015 correspond à la montée en puissance de la programmation 2007-2013 (faible activité sur les années 2007-2008) et peut donc être considérée relativement fiable : sa longueur permet *a priori* de lisser les pics d'activité. En revanche, il faut souligner que de nombreux questionnaires font état d'une volonté de moins, voire de ne plus, recourir à la sous-traitance, pour deux raisons : raréfaction de l'assistance technique qui permettait en partie de la financer ; mauvaise expérience sur les cas précédents de recours.

Limites spécifiques :

En ce qui concerne les DSGC, trois difficultés peuvent être soulignées :

- La mission n'a pas eu communication de l'ensemble des DSGC. Particulièrement, 6 DSGC d'OI sont manquants, dont 3 CD et 3 PLIE, ainsi qu'un DSGC de conseil régional,
- De nombreux DSGC étaient, au moment du travail de la mission (décembre 2015-janvier 2016) encore provisoires. La perspective, à cette période, de la finalisation du DSGC d'ensemble du PON FSE permet toutefois d'estimer globalement fiables les informations contenues,
- Les DSGC des conseils régionaux présentent le cas particulier d'être, dans l'immense majorité des cas, conjoints FSE-FEDER. Par ailleurs, dans la majorité des cas, les DSGC ne proposent pas de distinction entre les effectifs affectés à des fonctions de pilotage / gestion stratégique et ceux dédiés à la mise en œuvre (directions-métiers) : les chiffres bruts conduiraient donc à surestimer fortement les effectifs des CR.

En ce qui concerne la sous-traitance, les DSGC ne fournissent aucune information précise ; la mission s'est donc appuyée :

- > Sur les questionnaires en ce qui concerne les services FSE des DIRECCTE, les organismes intermédiaires et les régions. Les résultats sur les autres OI ne sont pas suffisamment significatifs,
- > Sur les données de la MOC en ce qui concerne la fonction audit d'opérations.

Enfin, sauf exceptions, les conseils régionaux en tant qu'autorité de gestion pour la programmation 2014-2020 ne s'appuient pas sur des OI pour mettre en œuvre le FSE. La mission a fait le choix de ne pas intégrer ces exceptions, au demeurant très limitées (Ile-de-France, 5 OI).

1.4 Hypothèses retenues

Pour tenir compte des limites mentionnées ci-avant et corriger leurs effets, la mission a été conduite à établir les hypothèses suivantes :

- Pour les six DSGC d'OI et le DSGC de CR manquants, la mission a estimé leurs effectifs en leur appliquant la moyenne de la strate à laquelle ils appartiennent,
- Pour les SGAR dont les effectifs n'étaient pas explicitement précisés dans les DSGC des AGD (ce qui est néanmoins fréquemment le cas), la mission a retenu une fourchette prudente de 0.5 à 1 ETP par région, cohérente avec les données renseignées par ailleurs dans les DSGC comportant cette information.
- En ce qui concerne la sous-traitance, à partir des questionnaires, la mission a calculé une moyenne par strate de répondants, qu'elle a appliquée à l'ensemble de la strate considérée. Aussi :
 - Sur 34 CD répondants (43 % du total des CD OI), 13 déclarent avoir recours à la soustraitance,
 - Sur 15 PLIE ou assimilés répondants (35 % du total des 42 PLIE ou assimilés étant OI), 12 déclarent avoir recours à la sous-traitance,
 - Sur 15 régions couvertes par les 11 réponses reçues par la mission, 7 déclarent avoir eu recours à la sous-traitance en tant qu'OI sur la programmation 2007-2013, dont 4 fournissent un coût annualisé :
 - En tout état de cause, ces données relatives à la sous-traitance sont déclaratives et doivent être considérées prudemment.
- En ce qui concerne les conseils régionaux :
 - la mission a pu préciser directement en entretien avec certains d'entre eux les effectifs dédiés à des fonctions de pilotage / gestion stratégique, ce qui l'a parfois conduit à réviser les chiffres proposés dans les DSGC,
 - pour les CR pour lesquels la mission disposait du seul DSGC :
 - dans le cas où le DSGC ne permettait pas d'isoler les effectifs directement affectés au FSE dans l'ensemble plus vaste des effectifs consacrés aux fonds européens (FEDER, Interreg, etc.), la mission a appliqué une clé de répartition basse à 0.3 et une clé de répartition haute à 0.5, cohérentes avec les indications tirées des autres DSGC ou des entretiens.
 - en ce qui concerne les périmètres pris en considération, la mission s'est bornée aux effectifs explicitement consacrés aux fonctions de pilotage / gestion stratégique (généralement logés dans des directions « affaires internationales » ou « Europe ») et aux effectifs directement affectés à des fonctions d'instruction (examen de la recevabilité et de l'éligibilité, CSF, etc.) afin d'éviter toute confusion avec les directions métiers « bénéficiaires » des fonds. De même, les ETP fonction-support logés dans d'autres directions (finances, affaires juridiques) n'ont, sauf cas particulier, pas été pris en compte car l'hétérogénéité des données fournies aurait été trop forte. L'ensemble de ces hypothèses est donc dans l'ensemble conservateur.

Afin de calculer un cout global de gestion, l'hypothèse d'un ETP chargé à hauteur de 50K€ est appliquée uniformément à l'ensemble du périmètre².

1.5 Impact sur la robustesse des résultats obtenus

La mission estime que les résultats qu'elle présente reflètent la réalité avec une certaine cohérence. Ils ne sont toutefois pas à considérer comme scientifiques, en raison des biais et imprécisions qui affectent les sources d'informations, listés ci-avant.

Le facteur de surestimation principal est le risque de confusion, dans les DSGC, entre effectifs dédiés au pilotage et ceux dédiés à la mise en œuvre (notamment pour les CR).

Le facteur de sous-estimation principal est la sous-déclaration ou l'imprécision (mention d'un recours sans préciser le montant) du recours à la sous-traitance ainsi que le périmètre volontairement réduit des effectifs retenus pour les CR (exclusion, en règle générale, de la fonction audit par exemple, pour les raisons mentionnées ci-avant).

2 **EXPLOITATION DES RESULTATS**

2.1 Niveau central

Tableau 3: Effectifs affectés la gestion du FSE en administrations centrales ou assimilées

Administrations	Effectifs estimés	Remarques
DGEFP – Sous direction FSE	33 à 36 ETP	
DGEFP – Mission organisation des contrôles	2	Estimation des effectifs directement affectés au FSE ³
CGET	Entre 7 et 8 ETP	Estimés d'après effectifs présentés sur l'organigramme et clé proposée de 0.44 par le CGET ⁴
DGFIP – bureau CE2A	1.5 ETP	Ces ETP correspondent à ceux directement affectés au FSE au sein du bureau CE2A.
CICC	Entre 6,9 et 13,5 ETP	La CICC compte actuellement 23 ETP, avec une cible à 27. La clé utilisée, après échange avec la CICC, est : fourchette basse à 0,3, fourchette haute à 0,5
SGAE / RPUE	2 ETP au SGAE 2 ETP à la RPUE	Le temps passé est en réalité inférieur car les missions des agents concernés
Total	De 54,4 à 65, ETP	

Source: Mission d'après DGEFP, CGET, DGFIP, CICC.

² Le pyramidage des effectifs des DIRECCTE indique toutefois une proportion importante de personnel de catégorie A. Si ce constat était valable pour d'autres entités, ce qui est possible mais que la mission n'a pas la possibilité de trancher, un tel chiffrage à hauteur de 50K€ / ETP représenterait une hypothèse très prudente.

D'après entretiens avec la MOC

⁴ 1 ETP directement dédié au FSE (bureau « interfonds et coordination partenariale ») ; 16 ETP partiellement affectés au FSE dont 1 directrice de mission, 1 directeur de projet informatique, 5 membres du bureau « appui règlementaire, gestion, contrôle », 4 membres du bureau « interfonds et coordination partenariale », 5 membres du bureau EuropAct. Le bureau cohésion territoriale et urbaine est exclu du périmètre

2.2 Organismes intermédiaires du volet central

L'analyse des DSGC fait apparaître, pour les 4 OI du volet central du PON FSE, des effectifs estimés entre 29.5 et 31.5 ETP

2.3 ETP au niveau territorial

Tableau 4 : Autorités de gestion déléguées du PON

Estimation ETP par territoire	Services FSE	de DIRECCTE	et DIECCTE
et par entité	ETP identifiés	Fourchette -	Fourchette +
Alsace	6,5		
Aquitaine	9,6		
Auvergne	8,05		
Basse Normandie	7,6		
Bourgogne	5,4	0,25	0,5
Bretagne	7,9		
Centre	3,35		
Champagne-Ardenne	9,1		
Corse		2	3
Franche-Comté	3,8		
Guadeloupe ⁵	6	7.8	13
Guyane		5,1	6,1
Haute-Normandie	6,5		
Ile de France	38,9		
Languedoc-Roussillon	7		
Limousin	3,8		
Lorraine	6,4		
Martinique	4		
Mayotte		4	5
Midi-Pyrénées	6,8		
Nord-Pas-de-Calais	8,5		
PACA	17		
Pays de la Loire	9,5		
Picardie	8,6		
Poitou-Charentes	4		
Réunion	11		
Rhône-Alpes	11		
Sous-total	235,3	11,35	14,6
Total	De	230.45 à 238.9 E	СТР

Source: Mission d'après DSGC; DGEFP, DFAS

⁵ Soit 6 ETP à la DIECCTE et une clé de répartition de 0.3 à 0.5 appliquée aux effectifs de la cellule partenariale Europe conjointe avec la collectivité territoriale.

Tableau 5: SGAR

Estimation ETP par territoire et par entité	SGAR				
et par entite	ETP identifiés	Fourchette -	Fourchette +		
Alsace	1				
Aquitaine	0,2				
Auvergne		0,5	1		
Basse Normandie		0,5	1		
Bourgogne	0,2				
Bretagne		0,5	1		
Centre	0,1				
Champagne-Ardenne		0,5	1		
Corse		0,5	1		
Franche-Comté		0,5	1		
Guadeloupe	1				
Guyane		1,2	1,5		
Haute-Normandie		0,5	1		
Ile de France		0,5	1		
Languedoc-Roussillon	1				
Limousin	1				
Lorraine	1				
Martinique		0,5	1		
Mayotte	3				
Midi-Pyrénées		0,5	1		
Nord-Pas-de-Calais	2				
PACA	0,4				
Pays de la Loire	0,1				
Picardie		0,5	1		
Poitou-Charentes		0,5	1		
Réunion	2				
Rhône-Alpes	1,2				
Sous-total	14,2	7,2	13,5		
Total	De 21.4 à 27.7 ETP		P		

Source: Mission d'après DSGC.

Tableau 6: Autorités de certification centrales, déconcentrées ou décentralisées

Estimation ETP par territoire	Services de certification
et par entité	ETP identifiés
Alsace	1
Alsace (Conseil régional)	De 1.2 à 2
Auvergne	1
Basse Normandie	1
Bourgogne	1
Bretagne	1
Centre	1
Champagne Ardenne	1
Corse	0,5
Franche-Comté	1
Haute Normandie	1
Île-de-France	2
Languedoc Roussillon	1,5
Limousin	1
Lorraine	1
Midi-Pyrénées	2
Nord Pas-de-Calais	2
Pays de la Loire	1
Picardie	1,5
Poitou-Charentes	1
Provence Alpes Côte d'Azur	2
Rhône-Alpes	1
Total	De 26.2 à 27 ETP

Source: Mission d'après DGFiP et CR Alsace.

Effectifs locaux dédiés au contrôle de 2ème niveau – PON FSE

A partir des données fournies par la MOC, la mission est en mesure d'estimer les effectifs des SRC dédiés au FSE à environ 10 ETP en moyenne annualisée.

Tableau 7: Conseils régionaux

Estimation ETP	Conseils régionaux			
Estimation E11	ETP identifiés	Fourchette -	Fourchette +	
Effectifs identifiés (22 CR)	80.7	153.65	243.15	
Extrapolation pour 1 CR manquants (effectifs globaux)				
Total	244	.95 à 353.25 E	ГР	

Source: Mission d'après DSGC et entretiens.

Les informations à la disposition de la mission sont couvrent l'ensemble des CR à l'exception d'un d'entre eux, dont les effectifs sont donc calculés par extrapolation de la moyenne.

Informations complémentaires :

Moyenne par conseil régional (22) : de 10.2 à 14.7 ETP

Maximum: 4.2 (jusqu'à 7)Minimum: (de 25.5 à) 31.5

Tableau 8: Organismes intermédiaires PON FSE déconcentré⁶

Estimation ETP	Organismes intermédiaires			
	ETP identifiés	Fourchette -	Fourchette +	
Total DSGC	247.94	109.25	165.45	
Extrapolation aux 6 DSGC manquants	De 18.6ETP à 21.6ETP			
Total	De 375.79 ETP à 434.99 ETP			

Source: Mission d'après DSGC et entretiens.

Informations complémentaires :

Moyenne par OI: entre 3.1 et 3.6 ETP par OI.

⁶ Chiffres établis sur un total de 111 DSGC, 6 étant manquants. Les effectifs des OI manquants sont calculés en extrapolant la moyenne obtenue (équivalente à une fourchette basse de 3.1 ETP et une fourchette haute de 3.6 ETP.

2.4 Total des effectifs en régie

Tableau 9 : Estimation du total des effectifs en régie consacrés au FSE (gestion et contrôle)

Niveau	Fourchette basse des ETP	Fourchette haute des ETP
Administrations centrales	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)	1	10
Conseils régionaux	244.95	353.25
Organismes intermédiaires	375.79	434.99
Total (arrondi à l'unité)	963	1157

Source: Mission.

2.5 Estimation de la sous-traitance

Tableau 10 : Estimation de la sous-traitance pour les SFSE et les OI du PON FSE (gestion et contrôles de 1^{er} niveau)

Entités	Nombre total	Nombre de répondants	Répondants recourant à la sous-traitance	dont nombre précisant le montant	Montant moyen recours à la sous- traitance	Total extrapolé
DIRECCTE	27	20	18	10	25 8000	6 966 000
CD	79	34	13	5	3 500	276 500
PLIE et assimilés	42	15	12	6	20 300	852 600
Régions	26	15	7	4	115 000	1 100 000

Totaux 9 195 100

Source: Mission d'après réponses aux questionnaires.

Tableau 11 : Estimation de la sous-traitance pour les contrôles de 2^{ème} niveau coordonnés par la MOC

	Montant global du marché ⁷	Moyenne annuelle ⁸
Programmation 2014-2020 ⁹	6,2M€	1,55M€

Source: Mission d'après MOC (DGEFP).

⁷ Marché public n°2014-11-23, Appui à la réalisation de contrôles / audits d'opérations du PO FSE 2007-2013 « compétitivité régionale et emploi » et du PO FSE 2014-2020 « Emploi et inclusion ». Il est à noter qu'afin d'éviter que cette méthode ne conduise à une surestimation en raison du fait qu'une partie des contrôles assurés dans le cadre de ce marché (PO FSE 2007-2013) sont désormais du ressort des PO régionaux, la mission ne fait figurer ici que les financements tirés de l'AT 2014-2020, qui ne concernent donc que le PON FSE.

⁸ Le marché est prévu pour 48 mois.

⁹ Afin de tenir compte de deux effets différents (montée en puissance de l'externalisation d'une part ; passage sous autorité des régions d'une partie des audits – cf. supra), la mission ne présente ici que la partie du marché valant pour 2014-2020 et ne propose donc pas de moyenne avec les prestations de services ayant eu lieu de 2007 à 2013.

2.6 Estimation globale des moyens de pilotage, de gestion et de contrôle

Tableau 12 : Estimation des moyens de pilotage, gestion et contrôle du FSE tous postes confondus

	ETP estimés	Estimation budgétaire annuelle
Effectifs en régie – tous postes	Entre 963 et 1157 ETP	Entre 48.15€ 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.

Comme l'enveloppe globale de FSE dont dispose la France pour la période 2014-2020 est de 6MM€, soit 860M€ en moyenne annuelle, les frais de gestion s'établissent comme suit :

Tableau 13 : Estimation des frais annuels de pilotage, de gestion et de contrôle annuels (en %)

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.

2.7 Autres postes de dépenses

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 initiale 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.

ANNEXE 7 : COMPARAISON DES PO FSE AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE

1 ELEMENTS DE COMPARAISON RELATIFS A LA FAÇON DONT LES ETATS MEMBRES DE L'UE S'ORGANISENT POUR GERER LE FSE

1.1 Les modalités d'organisation retenues par les Etats-membres sont d'une grande diversité

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 par Etat-membre en moyenne), qui bénéficient de montants sensiblement différents (de 20M€ pour le Luxembourg à plus de 13MM€ pour la Pologne – cf. tableau en annexe). La programmation 2007-2013 avait été mise en œuvre par 27 Etats-membres (élargissement à la Croatie non encore réalisé) totalisant 117 PO. L'augmentation du nombre de PO est principalement le fait d'évolutions organisationnelles en France (passage de 5 PO à 33 PO), et, dans une moindre mesure en Pologne (passage de 1 à 17) et au Portugal (passage de 4 à 10).

En matière de FSE, chaque PO constitue *de facto* un territoire autonome dont l'organisation relève de l'autorité de gestion. En théorie, on pourrait donc avoir jusqu'à 187 modèles différents. Toutefois, certains Etats-membres retiennent une organisation homogène pour l'ensemble de leurs PO, tandis que pour d'autres la latitude laissée aux autorités de gestion semble beaucoup plus grande.

Le tableau présenté en annexe propose une synthèse des principales caractéristiques des 187 PO mobilisant actuellement du FSE. De manière générale, il est possible de caractériser la diversité selon deux angles complémentaires : le contenu des PO d'une part ; les modalités de gestion d'autre part.

⇒ Une diversité dans la construction des programmes

Les autorités de gestion ont la possibilité de construire des PO exclusivement autour du FSE, ou au contraire combinant le FSE avec d'autres fonds européens comme le FEDER ou le fonds de cohésion (FC):

- > 78 PO sont bâtis autour du FSE seul, dont 16 des 17 PO allemands, 20 des 29 PO italiens, la quasi-totalité des PO espagnols, ou encore 6 PO français. Par ailleurs, 17 PO sont conjoints FSE-IEJ,
- Majoritairement, les PO sont conjoints FSE-FEDER (71 PO au total) et FSE-FEDER-IEJ (14 PO au total). C'est l'option principalement retenue en France, par exemple, puisque 27 PO sur un total de 33 répondent à ce schéma. C'est également le cas de nombreux PO grecs, polonais et portugais,
- Les PO faisant intervenir le FC sont logiquement moins nombreux au regard du plus grand ciblage de ce fonds. Au total, 7 PO sont dans ce cas (selon des modalités différentes, depuis un PO jumelant FSE et FC en Hongrie, jusqu'à quelques cas de programmes uniques multifonds dans les trois pays baltes et en Slovénie.

Par ailleurs, on observe une diversité identique en matière de périmètre géographique des PO :

- Les pays qui n'ont recours qu'à un ou plusieurs PO à dimension nationale sont en nombre assez important (Autriche, Bulgarie, Chypre, Danemark, Estonie, Irlande, Lituanie, Lettonie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Croatie, Roumanie, Slovaquie, Suède) mais leurs PO sont généralement de taille relativement réduite (seules la Croatie, la Lituanie, la Bulgarie, la Slovaquie et la Roumanie dépassent le milliard d'euros) comparativement à d'autres Etatsmembres, de même que la taille de leur territoire.
- Un peu plus d'une dizaine de pays « panachent » PO nationaux et PO territoriaux, dont les plus importants tant en termes qu'en taille d'enveloppe allouée : France, Espagne, Italie, Pologne, Portugal, Allemagne, Grèce...
- Certains pays, peu nombreux, n'ont recours qu'à des PO territoriaux : seuls la Belgique et le Royaume-Uni semblent être dans ce cas de figure.

In fine, il existe donc environ 50 PO à dimension nationale, et un peu plus du double à dimension territoriale. Il faut par ailleurs préciser que les sources d'information disponibles ne permettent pas de préciser si les PO nationaux ici visés ont des déclinaisons territoriales, comme c'est par exemple le cas en France (déconcentration à l'échelon régional d'une partie importante de l'enveloppe). La volonté de la part des Etats-membres de mettre les territoires en prise directe avec le FSE apparait toutefois clairement, ce qui est compréhensible au regard de la finalité même de cette politique : c'est à l'échelon territorial, qu'il soit étatique ou relève des collectivités, que peut le mieux être appréciée l'opportunité des projets présentés.

Ainsi, sur les deux sujets examinés ici, la France ne se situe pas dans une situation absolument atypique par rapport aux choix qui peuvent être faits par d'autres Etats-membres. Elle se situe néanmoins dans la catégorie des pays ayant un nombre de PO très élevé.

⇒ Une diversité dans la façon dont les différentes fonctions sont attribuées

En cette matière également, les options retenues semblent d'une très grande diversité.

Certaines autorités de gestion, nationales comme territoriales, choisissent d'internaliser les trois fonctions, charge à elles ensuite d'assurer une séparation fonctionnelle, notamment pour l'autorité de d'audit. Ce schéma est par exemple retenu, au niveau national, par les *Länder* allemands ou les *regioni* italiennes qui logent ces trois fonctions dans des ministères ou directions de ministères à leur échelon, de l'agence danoise (PO national unique) *Erhvervsstyrelsen*, de l'Estonie (PO national unique) et de la Lettonie (PO national unique) au sein de leurs ministères des finances respectifs ou encore de l'Autriche (PO national unique) au sein du ministère fédéral en charge du travail, des affaires sociales et de la protection du consommateur.

Pour certains PO, les fonctions d'autorités de gestion et de certification sont assumées par la même entité, mais l'autorité d'audit est confiée à une entité différente – qui peut d'ailleurs avoir compétence pour l'ensemble des PO de l'Etat-membre en question : c'est par exemple cas des PO belges (ex : l'agence flamande du FSE et Actiris assument tous deux les fonctions de gestion et de certification pour les PO flamands et de Bruxelles-capitale ; l'audit est assuré par une cellule dédiée de l'inspection des finances), portugais, du PO national finlandais, du Luxembourg, des PO régionaux polonais (au niveau des *voïvodi*), du 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.

Si l'option de confier les fonctions de gestion et de certification à la même entité est mise en œuvre dans de nombreux Etats, au demeurant différents, elle n'est toutefois pas majoritaire en nombre de programmes en raison du poids numérique des *länder* allemands et *regioni* italiennes.

1.2 Une diversité qui peut s'expliquer par l'histoire administrative des Etats-membres, de même que par l'importance relative que représente pour eux le FSE

⇒ Certaines organisations paraissent étroitement liées à l'histoire administrative des Etats

Les modalités d'organisation retenues par les Etats membres sont directement liées à leur histoire administrative. 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, au Royaume-Uni, les quatre territoires gérant du FSE (Angleterre conjointement à Gibraltar, Ecosse, Pays de Galles, Irlande du Nord) sont clairement distingués et n'échangent que de façon informelle hors période de rédaction de l'accord de partenariat entre le Royaume-Uni et la Commission européenne. Enfin, le modèle espagnol, qui mêle intimement niveau national et communidades autonomas parait d'une singulière complexité : s'il existe une unité de gestion du FSE au sein du ministère de l'emploi, d'ailleurs formellement désignée autorité de gestion pour les différents PO, la mise en œuvre de ces derniers relève toutefois des communidades 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. Par exemple, dans le cas du PO de Castilla y Léon, l'UG FSE est désignée autorité de gestion et de certification, mais l'autorité d'audit est confiée à l'intervención General de la Comunidad Autónoma de Castilla v León.

⇒ L'importance du FSE, notamment pour les Etats-membres récents, a pu conduire à des modalités d'organisation spécifiques dans ces pays

Au titre des spécificités de certains Etats-membres qui ne semblent que très difficilement transposables à la France, on peut signaler deux caractéristiques des PO des Etats-membres est-européens, qui peuvent dans certains cas être réunies :

- Certains PO sont uniques et multifonds, comme mentionnés ci-avant (pays baltes, Slovénie)¹¹. Cette option semble possible pour des pays de taille relativement modeste, mais beaucoup moins pour des pays de taille plus importante (on peut ici signaler qu'à eux quatre, les pays précités ne représentent qu'un peu plus d'un tiers de la superficie de la France). En revanche, il est très clair que cette modalité d'organisation répond à une volonté de simplification : c'est par exemple le cas en Estonie, qui met en place pour 2014-2020 un PO unique multifonds ; la Lettonie a adopté la même démarche.
- La tendance forte 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.

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.

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.

2 TABLEAU DE COMPARAISON DES PO FSE EN EUROPE (PERIODE 2014-2020)¹²

Pays	Enveloppe FSE globale pour l'EM	PO national ?	PO	Montant total PO	Type de PO	Montant FSE	Autoruté de gestion	Autorité de certification	Autorité d'audit	Nombre de PO 14-20 pour l'EM	Numbre PO 07-13
Autriche	442 067 353	oui	OP Employment Austria	875 739 295	PSE seul	442 087 353	BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES UND KONSUMENTENSCHUTZ	Federal ministry for Labour, social affairs and consumer protection Department VI A 6	Federal ministry for Labour, social affairs and consumer protection Departement (B 10	э.	2
		oui	OF Good governance	335 919 605	FSE seul	285 531 663	to be announced	National Fund Directorate Ministry of Finance	Audit of EU Funds Executive Agency		
Rulgarie 1 521	1 521 627 776	qui	OP HR Development	1 092 248 077	Conjoint IE3	828 287 825	Ministry of Labour and Social Policy	National Fund Directorate Ministry of Finance	Audit of EU Funds Executive Agency	3	2
		oui	OP Science and education for smart growth	701 177 274	Conjoint FEDER	352 619 543	Ministry of Science and Education - General Directorate Structural Funds and Intenational Educational Programmes	National Fund Directorate Ministry of Finance	Audit of EU Funds Executive Agency		
			OP Wallonie-Broxelles 2020	1 192 004 856	conjoint IEJ	541 156 488	Ministre Président du Gouvernement Wallon	Secrétaire général de la communauté française	Cellule Audit de l'Inspection des Finances - Fonds Structurels Européens		
Belgique	1 028 719 649		OP German Speaking Community of Belgium	22 000 000	FSE seul	11 000 000	Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft	département relation extérieure du Ministère de la Communauté germanophone	Inspection des finances	¥	6
			OP ESF Flanders 2014-2020	1 011 005 009	PSE seul	393 902 973	DSE -	Afdeling ESF	Inspection des finances	1	
			OP of the Brussels Capital region "investment for growth and jobs"	98 063 566	conjoint #2	40 225 118	ACTIRIS (service public de l'emploi) - département partenariat et réseau	Actiris	Cellule d'audit de l'inspection des finances		
			OP Prague - Growth Pole	403 180 208	Conjoint FEDER	47 978 445	Municipal Council of the Capital City of Prague		Ministry of Finance - Dpt 52 - Audit Authority	t 3	
Rép. Tchèque	3 430 003 238	out	OP Research, development and education	3 438 493 187	Conjoint FEDER	1 249 887 285	Ministry of Education, Youth and Sports	Ministry of Finance (National Fund Department)	Ministry of Finance - Dpt 52 - Audit Authority		3
		oui	OP Employment	2 598 410 025	Conjoint IEI	2 118 537 524	Ministry of Labour and Social Affairs		Ministry of Finance - Opt 52 - Audit. Authority		
Chypre	129 488 887	oui	OP Employment, Human Resources and social cohesion	163 323 737	Conjoint IE/	117 416 786	Directorate-General for European programmes, coordination and development	Trésor	Internal Audit Service	1	1
Danemark	206 615 841	oui	OP Educational and entrepresunarial growth	399 225 121	PSE seul	206 615 841	Erhvervsstyretsen - Danish Business Agency - Agence nationale pour les entreprises et la construction	Erhvervsstyrelsen - Danish Business Agency	Erhvervistyrelsen - Danish Business Agency	1	1)
Estonie	586 977 010	oui	OP for cohesion policy funding 2014-2020	4 891 748 878	Conjoint fonds de cohésion,	586 977 010	fusionnées au sein MinFinance	s, pour réduire doublons de contrôle	Ministère des finances	1	1
08980-	50 SECTION 1		OP Entrepreneurship ans skills, "Aland structural fund program	9 991 000	Conjoint FEDER	2 672 962	Department of Trade and Industry, Aland Government	Aland Government	Landskapsrevisionen		240
Finlande	515 357 139	eul	Sustainable growth and jobs 2014-2020	2 598 922 190	Conjoint FEDER	512 684 177	Ministry of Employment and the Economy	Ministry of Employment and the Economy	The Government Financial Controller's Function / The Audit Authority Unit	2	2

¹² Sources: mission d'après données Commission européenne (http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=576&langId=fr) et entretiens.

		cui	OP FSE Employment and social inclusion	5 470 501 224	FSE seut	2 893 824 983	DGEFP	Pole National DGFIP	cicc	6	
		oui	OP (E)	473 308 494	Conjoint IEI	2 000 000	DGEFP.	Pole National DGFIP	CICC	1	
		oui	OP Assistance technique	122 695 925	Conjoint FEDER	31 771 039	CGET	Pole National DGFIP	cicc		
			OP FEDER-FSE Guadeloupe-Saint Martin Etat	273 202 650	Conjoint FEDER	165 185 104	Préfecture	DRIFIP	cicc		
			OP FSE Guyane Etat	113 692 676	FSE seut	83 900 000	Préfecture	DRFIP	CICC	1	
			OP FSE Martinique Etat	164 229 333	FSE seul	124 700 000	Préfecture	DRFIP	CICC		
	1		OP FSE Réunion Etat	644 869 120	FSE seul	516 843 939	AGILE Cellule Europe Réunion	DRFIP	CICC	i e	
	li		ROP Aquitaine	1 268 039 993	conjoint IEJ et FEDER	70 466 485	CR	DRFIP	cicc	F.	
			ROP ESF Alsace	92 505 020	FSE seul	46 252 510	Consult sérional - s	eparation fonctionnelle	CICC		
	1	_	HOT EST AGREE	**************************************	conjoint IEJ et	2.4.2.2.2		Andrew Control of the	7,630		
			ROP Auvergne	422 586 152	FEDER	28 398 378	CR	DRFIP	cicc		
			ROP Basse-Normandie	528 476 405	Conjoint FEDER	39 829 394	CR	DRFIP	cicc		
			ROP Bourgagne	593 956 574	Conjoint FEDER	40 197 874	CR	DRFIP	cicc	3	
			ROP Bretagne	943 725 183	Conjoint FEDER	62 192 699	CR	DRFIP	cicc		
			ROP Centre	498 611 336	conjoint (E) et ·	52 083 217	CR	DRFIP	CICC		
			ROP Champagne-Ardenne	1 215 448 270	conjoint IEJ et FEDER	71 976 456	ĊR	DRFIP	cicc		
			ROP Corse	217 855 204	Conjoint FEDER	11 795 609	collectivité de Corse	DRFIP	cicc		
		(ROP Franche-Comté	422 262 385	Conjoint FEDER	33 572 613	CR	DRFIP	cicc		
			ROP Guadeloupe	1 082 569 238	conjoint IE2 et FEDER	84 453 721	CR CR	DRFIP	cicc	4	
France	6 026 907 278		ROP Guyane	658 882 720	Conjoint FEDER	54 379 499	CR	DRFIP	cicc	33	
			ROP Haute Normandie	686 466 905	conjoint IEI et	47 485 143	CR	DRFIP	CKC		23
			ROP IDF	1 002 584 290	FEDER conjoint IEJ et	291 320 893	CR	DRFIP	CKC		
			ROP Languedoc-Roussillon	747 096 857	FEDER conjoint IEJ et	91 378 039	CI	DRFIP	CICC	ė.	
			80P Limousin	749 351 994	FEDER:	38 222 070	CR	DRFIP	CICC		
		_	The second second	1 MIEROUNO.	Conjoint FEDER			1969-00	5-04-15	4	
			ROP Lorraine	688 579 895	Conjoint FEDER	71 791 201	CR	DRFIP	cicc	3	
			ROP Martinique	1 115 751 695	FEDER	70 826 783	CR	DRFIP	cicc		
			ROP Mayotte	386 024 201	conjoint FEDER	65 527 092	Préfecture	DRFIP	cicc		
			ROP Midi-Pyrénées	1 262 497 888	conjoint IEJ et FEDER	70 633 659	CR	DRFIP	occ		
			ROP Nord-Pas de Calais	1 517 450 000	conjoint IEJ et FEDER	129 777 713	CR	DRFIP	cicc		
			ROP Pays de la Loire	977 796 024	conjoint FEDER	76 711 272	CR	DRFIP	cicc		
			ROP Picardie	839 612 678	conjoint IEJ et FEDER	65 193 908	CR	DRFIP	cicc	ý	
			ROP Politos-Charentes	446 583 339	conjoint FEDER	44 976 305	CR	DRFIP	cicc	100	
			ROP Provence-Alpes-Côte d'Azur	866 180 240	conjoint FEDER	148 773 884	CR	DRFIP	cicc	2	
		6	ROP Rhône-Alpes	1 018 800 000	conjoint FEDER	145 308 731	CR	DRFIP	cicc		

			OP Niedersachsen	2 249 244 497	Conjoint FEDER	287 518 635	Niedersächsische Staatskanzlei – Referat 403 Ministerbam für Wirtsahaft, Arbeit.	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr Ministerium für Wirtschaft, Arbeit,	Niedersächsliches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr Ministerium für Wirtschaft, Arbeit,		
			OP Schleswig-Holstein	201 231 670	fSt seul	88 790 767	Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein	Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein	Verkehr und Technologie des Landes Schlieswig-Holstein		
			OP Baden-Württamberg	519 314 133	FSE seul	259 657 066	Ministerium für Arbeit und Sozial- ordnung, Famille, Frauen und Senioren Baden-Württemberg, Referat 46 – Europäischer Sozial-fonds	Ministerium für Arbeit und Sozial-ordnung, Famille, Frauen und Senioren Baden- Württemberg, Referst 14 - Haushalt, Controlling	Ministerium für Finansen und Witschaft Baden-Württemberg, Referat SS -Grundsattreferat EU- Finanzkostrolle (EPS), Unabhänglige Stelle / Prüftestörde für den Strukturbereich		
			OP Sayern	595 757 172	PSE small	297 878 586	Referat 12 "Verweitungsbehörde ESF in Bayern" in der Ahreitung i "Arbeit, heruffiche Bilburg, Arbeitschutz" im Bayerischen Staatsmiristerium für Arbeit und Soziales, Famille und Integration	Referat A5 "Informationstechnologie, Zentraler Benutzer ervlot, Bencheinigungsbehörde ESF in Bayern" in der Abteilung A. "Haushalt, Personal, Zentrale Olentsteistungen" ein Bayerischen Staatseninisterium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration	Referat A7_Zentrale Dienste; Profilebiorie ESF in Beyerri* in der Abteilung A., Haushalt, Personal, Zentrale Dienstfeistungen* im Bayerischen Statatmidsteisum für Arbeit und Soziales, Familie und Integration		
			OP Berlin	430 177 184	FSE seul	215 088 582	Senatoverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung	Senetoverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung	Referat 98 L		
			OP translaturg	452 050 938	FSE senil	362 418 526	Ministerium f. Arbeit, Scolules, Gesundhelt, Frauen & Familie	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit Frauen und Familie, ESF- Bescheinigungstehlünde des Landes Brandenburg	Ministerium der Finanzen, Referst 42, Finanskostroße der EU-Fonds, Sescheinigende Stelle für EGFL und ELFR für Brandenburg und Berlin, Profibenörde für EFRE, ESF und EFF		
			OP Bremes	152 322 808	FSE smut	76 161 404	Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (SWAH)	Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freine Hamestadt Bremen Abschnitt Z2-1 im Referat Z2 "Haushalt, Finanzen"	Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häffen der Freien Hansestadt Bremen Abscheitt SV-10 im Referan SV-1 "Internevision, EFRS-/ESF- Finanzkontrolle"		
llemagne	7 495 616 321	out	CP Federal Germany	4 829 738 810	FSE small	2 689 319 893	Bunderministerium für arbeit und molales, abteilung 6, gruppe Europaische fünds, referat EF 1	Bunderministerium für arbeit und soziales, abteilung 6, referat VID4	Bunderministerlum für arbeit und soziales, Prüfbehörde ESF und EGF	17	in
			OP Hamburg	156 352 542	PSR smill	78 176 271	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration Amt für Arbeit und Integration, ESF-Verwaltungsbehörde	Sehörde für Arbeit, Sociales, Familie und Integration Amt für Zentrale Dienste	Behörde für Arbeit, Sodales, Familie und Integration Abteilung Innervention		
			OP Hessen	344 409 132	FSE smul	172 204 566	Hessisches Ministerium für Sod-ales und Integration Abteilung IV Soziales Referat Verwaltungsbehörde des 8SF	Wirtschafts- und Infrastruktur-bank Hessen - rechtlich unselbständige Anstalt in der Landesbank Hessen-Thüringen Gingenstrale Fisanz- und Rechnungsweisen	Helalia Landenbank Hennen-Thüringen Sereich Revision		
			OP Mecklerburg-Vorpommern	480 736 342	FSE soul	364 589 073	Gemeinsame Verwaltungsbehörde Verwaltungsbehörde für den EFRE, ESF und ELER Staatskanzlei Mecklenburg- Vorpommern Referat 350	Bescheinigungsbehörde ESF Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Sozialen Referat 550	EU-Finanzkontrolle Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales Referat 150		
			OP Nordrhein-Westfalen	1 254 001 192	FSE soul	637 000 596	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein- Westfalen, Referat II 3 und Referat II 2	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordhein-Westfalen, Referat il 3	Finanzministerium des Landes NordrheinWestfalen, Referat I C S		
			OP Riversiand-Pfalz	"Europäische Arbeitsmarktpolitik" Versorgung, 85F-Bescheit	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, ESF-Bescheinigungsbehörde	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, ESFPrüfbehörde					
			OP Searland	147 903 890	FSE smil	73 951 945	Ministerium für Wictschaft, Arbeit, Energie und Verkehr, Referat C/2- Verwattungsbehörde ESF	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr, Referat A/6- Bescheinigungsbeörde, Controlling	Ministerium für Finanzen und fluropa, Stabsstelle Kontrollstelle EU-Fonds		
			OP Sachsen	828 577 076	FSE seul	662 701 657	Sächsisches Staatsministerium für Wittschaft, Arbeit und Verkehr,	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Referat 51	Sächskiches Staatsministerium der Finanzen, Referat 17		
			OP Sachsen-Anhalt	765 086 732	FSE seul	611 783 670	Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt Intermidaterielle Geschäftsstelle zur Steuerung der EU- Strukturfonds (EU/Verwaltungsbehörde EFRE/ ESF)	Ministerkein der Finanzen des Lendes Sechnen-Anhalt EU- Bescheinigungsbehörde EFRE/ESF	Ministerkum der Finanzen des Landes. Sachsem-Anhalt EU-Prüfbeihörde EF/RE/ ESF		
			OP Thürigen	624 148 882	FSE smul	499 319 106	Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie	Referat 14. Bescheinigungsbehörde der EU Strukkturfonds, Landeszahlsteile, Thurlogen Ministerium für Wirtschaft	Referat 14, Justislanlat, Gehelmschutz- Prüffsehönde der EU Strukkturfonds, Thuringen Ministerium für Wirtschaft		

		Ì	OP Attica	1 139 966 974	Conjoint FEDER	233 659 463	Intermediate Managing Authority of the Region of Attica	Payment Authority	Financial Audit Committee			
			OP Continental Greece	190 052 422	Conjoint FEDER	20 747 212	Special Managing Authority for the Operational Programme 'Continental' Greece' 2014-2020	Payment Authority	Financial Audit Committee			
			OP Crete	434 883 125	Conjoint FEDER	58 257 622	Special Managing Authority for the Operational Programme 'Crete	Payment Authority	Financial Audit Committee			
			OP Eastern Macedonia - Thrace	507 739 340	Conjoint FEDER	53 254 664	EYDAMTH	Payment Authority	Financial Audit Committee			
		oul	OP HR development, education and Efelong learning	2 667 494 916	conjoint IEI	1 761 892 480	EPANAD	Payment Authority	Financial Audit Committee			
			OP Ionian Islands	226 924 700	Conjoint FEDER	26 005 519	Special Managing Authority for the Operational Programme 'lonian islands'	Payment Authority	Financial Audit Committee			
				OP North Angean	301 669 500	Conjoint FEDER	26 844 361	Special Managing Authority for the Operational Programme 'North Angean	Payment Authority	Financial Audit Committee		
			OP Peloponnesus	270 342 339	Conjoint FEDER	55 470 599	Special Managing Authority for the Operational Programme "Peloponnesus	Payment Authority	Financial Audit Committee Financial Audit Committee			
		oui	OP Reform of Public Sector	486 913 888	Conjoint FEOER	200 478 028	Managing Authority of the OP Public Sector Reform	Payment Authority				
rèce	3 690 994 020		OP South Angean	168 170 562	Conjoint FEDER	21 913 200	Special Managing Authority for the Operational Programme South Aegean	Payment Authority	Financial Audit Committee	17	4	
			OP Thessaly	401 130 674	Conjoint FEDER	57 094 659	Special Managing Authority for the Operational Programme 'Thessaly' 2014-2020	Payment Authority	Financial Audit Committee			
		oul	OP Technical Assistance Program	401 870 438	Conjoint fonds de cohésion, FEDER, FSE	77 616 880	EYSSAAP	Payment Authority	Financial Audit Committee			
			OP Western Greece	490 985 732	Conjoint FEDER	66 519 182 18 795 693	Special Managing Authority for the Operational Programme 'Western Greece PEPDYM	Payment Authority Payment Authority	Financial Audit Committee			
			OP Western Macedonia	330 737 741	Conjoint FEDER				Financial Audit Committee			
			OP Central Macedonia	964 864 185	Conjoint FEDER	131 244 054	Managing Authority for the OP 'Central Macedonia	Payment Authority	Financial Audit Committee			
		iua	OP Competitiveness, entrepreneurship and innovation	4 665 144 590	Conjoint FEDER	675 506 653	Special Managing Authority for the Operational Programme "Competitiveness, Entrepreneurship and Innovation"	Payment Authority	Financial Audit Committee			
			OP Epirus	325 846 893	Conjoint FEDER	34 176 723	Special Managing Authority for the Operational Programme 'Epirus' 2014– 2020	Payment Authority	Financial Audit Committee			
rlande	542 436 561	oul	ESF Operationnal Programme	1 153 018 541	Conjoint (E)	474 291 142	ESF Policy and Operations Unit - Department of Education and Skills	ESF Policy and Operations Unit	Internal Audit Unit / Audit Authority, ESF policy and Operations Unit, Department of Education and Skills	1	1	

10 467 243	3 230	ROP Liguria	354 544 768	FSE seul	177 272 384	Regione Liguria - Settore Sistema Regionale della Formazione	Regione Liguria - Settore Staff del Dipartimento istruzione, formazione e	Regione Liguria - Settore Controllo del sistema regionale e comunitario,	29
		ROP Lade	902 534 714	FSE seul	451 267 357	Région - Direzione Regionale Formazione, Ricerca e Innovazione, Scuola e Università, Diritto allo Studio	Direzione Regionale Programmazione Economica, Blancio, Demanio e Patrimonio	Segretariato Generale	
		ROP Friuli Venezia Giulia	276 427 814	FSE seul	138 213 907	région - Servizio programmazione e gestione interventi formativi della Direzione centrale lavoro, formazione, istruzione, pari opportunità	Servizio innovazione, professioni e politiche giovanii della Direzione centrale lavron, formazione, istruzione, pari opportunità, politiche giovaniii e ricerca	Servizio Audit della Direzione Generale	
		ROP Emilia Romagna	786 250 182	FSE seul	393 125 091	Direzione Generale Cultura Formazione Lavoro della Regione Emilia Romagna	AGREA - Agensta per le Erogazioni in Agricottura della Regione Emilia Romagna istituita con L.R. 21/2001	Direzione Generale Programmazione Territoriale e negociata, Intese. Relazioni Europee e relazioni Internazionali - Responsabile della Direzione Generale Programmi e intes, relazioni europee cooperazione internazionale	
		ROP Basilicata	289 624 168	FSE seul	144 812 084	région - Ufficio Autorità di Gestione FSE del Dipartimento Politiche di Sviluppo, Lavoro, Formazione e Ricerca	Dipartimento Presidenza	Ufficio Controllo Fondi Europei della Presidenza della Giunta	
		ROP Abruzzo	142 503 150	FSE seul	71.251.575	Regione Abruzzo - Direzione Politiche Attive del Lavoro, Formazione ed Istruzione, Politiche Sociali	Direzione Riforme Istituzionali, Enti Locali, Bilancio, Attività Sportive	Struttura Speciale di Supporto Controllo di Gestione	
	oui	National OP on youth employment	1 513 363 329	Gonjaint IEJ	0	Ministero del lavoro e delle politiche sociali – DG Politiche attive e passive del lavoro – Divisione III – Programmi operativi mazionali del Fondo Sociale Europeo	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali DG Politiche Attive e Passive del Lavoro- Divisione VI - Attività di pagamento, certificazione del Fondo sociale europeo	Ministero del lavoro e delle politiche sociali – DG Politiche attive e passive del lavoro – Divisione E – Politiche di orientamento e di formazione per l'occupabilità dei giovani	
	oui	National OP on systems for active employment policies	2 176 505 801	FSE seul	1 180 744 376	Ministry of Labour and Social Policies – Direzione Generale per le politiche attive, i servizi per il favoro e la formazione	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali DG Politiche Attivo, servizi del lavoro e formazione - Divisione VI - Attività di pagamento, certificazione del Fondo sociale europeo	Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Segretariato Generale	
	oul	National OP on social inclusion	1 238 866 667	FSE seul	827 150 000	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Divisione II Politiche per l'inclusione e la promozione della coesione sociale	Costituenda divisione V della D.G. Inclusione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	Segretariato Generale del MLJS	
	oul	Nationa CP on research and innovation	1 286 000 001	conjoint FEDER	203 706 315	Direzione Generale per il Coordinamento, la Promozione Direzione Generale per il Coordinamento, la Promozione	Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca - Direzione Generale per il Coordinamento e lo Sviluppo della Ricerca Ufficio I	Presidenza del Consiglio dei Ministri - Agenzia per la Consione Terribodale - Nucleo di Verifica e Controllo	
	oui	National OP on metropolitan cities	892 933 334	conjoint FEDER	142 376 058	Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica	Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica	Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica	
	oui	National OP on legality	377 666 668	conjoint FEDER	87 920 000	Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza	Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza-Direttore centrale per i servizi di ragioneria	Ministero dell'interno-Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie- Direttore centrale per le risorse strumentali e finanziarie	
	oul	National OP on governance and institutionial capacity	827 699 996	conjoint FEDER	328 669 463	Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica ex art. 10 del deciveto legge n. 101/2013 convertito on modificazioni, dalla legge n. 125/2013, Divisione VI della Direzione Generale per la Púltica l'egionale unitaria Comunitaria	Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica ex art. 10 del decreto legge n. 101/2013 convertito o modificacioni, dalla legge n. 125/2013, Divisione Vi della Direzione Generale per la Politica Regionale unitaria Comunitaria	Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE	
	oui	National OP on education	3 019 300 000	conjoint FEDER	1 154 692 048	Ufficio IV – Programmazione e gestione del fondi strutturali europei e nazionali per lo sviluppo e la coesione sociale. Direzione Generale per gli Affari Internazionali.	Ufficio V Certificazione e monitoraggio Fondi Strutturali Europei e Cooperazione bilaterale con Stati membri dell'UE. Direcione Generale per gli Affari internazionali	Ufficio IX – Funzione di Audit – Direzione Generale per le politiche Finanziarie e di Bilancio	

	ROP Lombardia	970 474 516	FSE seul	485 237 258	Regione Lombardia - Direzione Centrale Programmazione integrata e Finanza	Directione Generale Presidenza – Unità Organizzativa Programmazione e gestione financiaria (DFS) – Struttura Autorità di Certificazione fondi Comunitari	Direzione Centrale Legale, Controlli, hithuzionale, Prevenzione e Corruzione, Unità Organizzativa Sistema dei controlli, prevenzione della corruzione e trasparenza" (DES) - Struttura Autorità di Audit Fondi Comunitari
	ROP Marche	287 979 618	FSE seul	143 989 809	Regione Marche - Servizio N. 6 Istruzione Formazione e Lavoro	Autorità di Gestione del FAS, Autorità di Certificazione e Pagamento e Nucleo di Valutazione	P.F. Controlli di secondo livello ed Audit relativi ai fondi comunitari
	RCP Plemonte	872 290 000	FSE seul	436 145 000	Regione Plemonte - Direttore della Direzione Istruzione, formazione professionale e lavoro	Responsable del Settore "Acquisizione Risorse finanziarie" - Direzione Risorse Finanziarie	Responsabile del Settore "Audit interno" - Direzione Gabinetto della Presidenzadella Giunta
	ROP Sardegna	444 800 000	PSE seul	222 400 000	Regione Sardegna Assessorato del Lavoro, Formazione	Servizio Autorità di Certificazione – direzione Generale della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio – Assessorato della Programmazione, Bilancio, credito e Assetto del Territorio	Servizio dell'Autorità di Audit e dei supporti direzionali – Direzione generale della Programmazione Unitaria e della Statistica regionale della Presidenza
	ROP SISIBA	820 096 428	FSE seul	615 072 321	Regione Siciliana - Dipartimento Istruzione e Formazione Professionale	Presidenza della Regione Siciliana – Ufficio Speciale Autorità di Certificazione	Presidenza della Regione Sicilana – Ufficio Speciale Autorità di Audit del Programmi cofinanziati dallo Commissione Europea
	ROP Toscana	732 963 216	FSE seul	366 481 608	Regione Toscana - Area di coordinamento Formazione, Orientamento e Lavoro - Coordinatore	Settore Contabilità	Settore Audit
	ROP Umbria	237 528 802	FSE seul	118 764 401	Direzione della Programmazione, Impozazione e competitività dell'Umbria	Regione Umbria - Direzione regionale Risorsa Umbria. Federalismo, risorse finanziarie e strumentali - Servisio Ragioneria e fiscalità regionale	Regione Umbria - Servizio Controlli comunitari - Autorità di Audit
	ROP Valle d'Aosta	55 572 550	FSE seul	27 786 275	Struttura politiche della formazione e dell'occupazione	AREA VDA	Dipartimento bilancio, finanze e patrimonio
	ROP Veneto	764 031 822	FSE seul	382 015 911	Dipartimento Formazione, Istruzione e Lavoro - Regione Veneto	Regione Veneto - Area Bilancio e Affari Generali	Regione Veneto - Segreteria generale della Programmazione - Sezione Attività ispettiva
	ROP ERDF ESF Calabria	2 378 956 840	conjoint FEDER	254 339 876	REGIONE CALABRIA - Dipartimento 3 - Programmazione Nazionale e Comunitaria	Dipartimento 4 - Bilancio e Patrimonio	Presidenza Giunta Regionale
	ROP Campania	837 176 347	FSE seul	627 882 260	Regione Campania - Direzione Generale per la Programmazione Economica ed il Turismo	UOD Tesoreria, bilanci di cassa e autorità di certificazione dei fondi strutturali	Direzione Generale Autorità di Audi
	ROP Molise ERDF ESF	153 607 454	conjoint FEDER	23 853 230	Regione Molise	Regione Molise - Direzione Generale della Giunta Regionale - Area I - Risorse Ilmandiarie e umane, coetrolis strategico, riforme istituzionali, coordinamento delle politiche di sviluppo terriforale, sistemi informathi - Servizio Risorse finanziarie, Bilancio e Ragioneria generale	Regione Molise - Servicio Affari generali del Consiglio Regionale e Segreteria dell'Ufficio di Presidenza
1			8	68 310 599	Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, Ripartizione Europa, Direttore	Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, Ripartizione Europa, Direttore dell'Ufficio	Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, Segreteria generale della Provincia, Direttrice dell'Area Autorit
	ROP Bolzano	136 621 198	FSE seul	68 310 399	dell'Ufficio FSE	organismo pagatore provinciale	
	ROP Bolizano ROP Triento	136 621 198 109 979 984	FSE seul	54 989 992			di Audit per i finanziamenti comunitari Dipartimento Cultura, Turismo, Promozione e Sport

Lituanie	1 127 284 104	out	OP for EU structural funds investments for 2014- 2020	7 887 798 520	Conjoint fonds de cohésion, FEDER, IEJ, FSE	1 095 501 471	European Union Structural Assistance Management Department, Ministry of Finance	National Fund Department, Ministry of Finance	Audit Department No 8, National Audit Office of Lithuania	1	2
Lettonie	638 555 428	oul	Growth and employment	5 192 801 939	Conjoint fonds de cohésion, FEDER, IEI, FSE	609 544 789	Latvijas Republikas Finanšu ministrija	Treasury of the Republic of Lavtvia	European Union Funds Audit Department in Ministry of Finance	1	1
grupdmaxu	20 056 223	oui	OP ESF 2014-2020	40 112 446	FSE seul	20 056 223		all : certification assurée par la direction du le financier	inspection générale des finances	1	1
33	,		OP Competitive Central Hungary	927 406 878	Conjoint FEDER	205 873 693	Ministry of National Economy, Managing Authority for Regional Development Programmes	500 main			
		oui	OP Economic development and Innovation	8 813 195 514	conjoint IEJ et FEDER	1 735 298 844	Ministry of National Economy, Managing Authority for Regional Development Programmes		Directorate General for Audit of		
Hongrie	4 712 139 925	oui	OP HR development		European Funds - Ministry for National - Economy (commun à l'ensemble des	5	2				
		out	OP Public administration and civil service development	935 138 140	Conjoint fonds de cohésion	601 324 776	Ministry of National Economy, Managing Authority for Regional Development Programmes	A STATE OF THE STA	PO FESI)		
		oul	OP territorial and settlement development	3 970 875 055	Conjoint FEDER	411 904 753	Ministry of National Economy, Managing Authority for Regional Development Programmes				
Maite	105 893 448	oui	OP investing in human capital to create more opportunities and promote the wellbeing of society	132 366 810	FSE seul	105 893 448	Division de la planification et de la coordination des priorités au sein du MinAffEuropéennes (Office of the	European Union (Paying Authority) Directorate, Ministry of Finance, the Economy and Investment	Internal Audit and Investigation Department (IAID), Office of the Prime Minister	1	1
Pays-Bas	507 318 228	oui	OP 65F 2014-2020	1 024 782 821	PSE seul	507 318 228	Agentschap SZW	Ministry of economic affairs : Rijkodienst voor Ondernemend Nederland	Minsitry of economic affairs : Audit dienst Rijk	1	1

		oui	OP Knowledge education growth	5 429 614 480	conjoint (E)	4 184 394 211	Ministerstwo obs/ługujące ministra ds.	Ministerstwo obsługujące ministra ds.	Ministry of Finance		
		50.	ROP Dainosilyskie Volvodeship	2 650 054 815	Tentracon and	633 630 483	rozwoju regionalnego Board of Dolnoślijskie Volvodeship	rozwoju regionalnego		1	
		11: 12:	NAME OF THE PARTY	0.0000000000	conjoint FEDER	SOME TO COME	N. Company	Board of Dolnośląskie Volvodeship	Ministry of Finance		
			ROP Podlaskie Volvodeship	1 424 173 482	conjoint FEDER	341 378 663	Board of Podlaskie Volvodeship	Board of Podlaskie Volvodeship	Ministry of Finance		
		5	ROP Pomorskie Volvodeship	2 193 896 122	conjoint FEDER	524 562 530	Board of Pomorskie Volvodeship	Board of Pomorskie Volvodeship	Ministry of Finance		
			ROP Slipskie Volvodeship	4 090 514 281	conjoint FEDER	978 045 635	Board of Sląskie Volvodeship	Board of Slipkie Volvodeship	Ministry of Finance		
		Š.	ROP Świętokrzyskie Volvodeship	1 605 345 410	conjoint FEDER	383 839 527	Board of Świętokrzyskie Volvodeship	Board of Świętokrzyskie Volvodeship	Ministry of Finance]	
			RCP Warmińsko-Mazurskie Volvodeship	2 033 261 294	conjoint FEDER	486 154 599	Board of Warmińsko-Mazurskie Volvodeship	Board of Warmińsko-Mazurskie Volvodeship	Ministry of Finance		
			ROP Wielkopolskie Volvodeship	2 882 595 789	conjoint FEDER	689 231 240	Board of Wielkopolskie Volvodeship	Board of Wielkopolskie Volvodeship	Ministry of Finance]	
Pologne	13 192 164 238		ROP Zachodniopomorskie Volvodeship	1 883 810 846	conjoint FEDER	450 420 863	Board of Zachodniopomorskie Volvodeship	Board of Zachodniopomorskie Volvodeship	Ministry of Finance	17	1
			ROP Kujawsko-Pomorskie Volvodeship	2 239 459 167	conjoint FEDER	535 456 695	Board of Kujawsko-Pomorskie Volvodeship	Board of Kujawsko-Pomorskie Volvodeship	Ministry of Finance		
		100	ROP Lubelskie Volvodeship	2 624 656 683	conjoint FEDER	627 557 768	Board of Lubelskie Volvodeship	Board of Lubelskie Volvodeship	Ministry of Finance	1	
		1	ROP Lubuskie Volvodeship	1 066 976 116	conjoint FEDER	255 114 946	Board of Lubuskie Volvodeship	Board of Lubuskie Volvodeship	Ministry of Finance	1	
		>	ROP Łódzkie Volvodeship	2 654 175 435	conjoint FEDER	634 615 728	Board of Łódzkie Volvodeship	Board of todakie Volvodeship	Ministry of Finance	1	
			ROP Małopolskie Volvodeship	3 386 136 444	conjoint FEDER	809 628 262	Board of Malopolskie Volvodeship	Board of Malopolskie Volvodeship	Ministry of Finance	1	
		<u> </u>		28/19/05/05/05/05	The same of the same	1 200000000	Catalogue Catalo	Carried of the Carried Control of Carri	100 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00		
			ROP Mazowieckie Volvodeship	2 612 300 177	conjoint FEDER	545 153 821	Board of Mazowieckie Volvodeship	Board of Mazowieckie Volvodeship	Ministry of Finance		
		8	ROP Opolskie Volvodeship	1 111 726 819	conjoint FEDER	265 814 879	Board of Opolskie Volvodeship	Board of Opolskie Volvodeship	Ministry of Finance		
			ROP Podkarpackie Volvodeship	2 487 345 607	conjoint FEDER	594 726 566	Board of Podkarpackie Volvodeship	Board of Podkarpackie Volvodeship	Ministry of Finance		
		oul	OP Competitiveness and internationalisation	6 233 062 608	Conjoint fonds de cohésion, FEDER, FSE	557 886 210	Autoridade de Gestão do Programa Operacional Competitividade e internacionalização (estrutura de missão de accedo com o disposto no	Agência para o Desenvolvimento e Coesão, LP.	Inspeção-geral das Finanças		
		oui	OP Human Capital	3 642 155 414	FSE seul	3 095 832 100	A nomear por despacho do membro do Governo responsável pelas áreas do desenvolvimento regional, da educação, do ensino superior, e do emprego.	Agência para o Desenvolvimento e Coesão, UP.	inspeção-geral das Finanças		
		oul	OP Social Inclusion and employment	2 477 723 423	Conjoint IEJ	1 808 636 396	A nomear por despacho do membro do Governo- responsável pelas áreas do desenvolvimento regional, do emprego, da segurança social e da saúde	Agência para o Desenvolvimento e Coesão	Inspeção-Geral de Finanças		
			ROP Alentejo	1 312 087 209	conjoint FEDER	184 704 998	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo	Agência para o Desenvolvimento e Coesão	Inspeção-Geral de Finanças		
			ROP Algarve	447 573 300	conjoint FEDER	94 355 240	Comboão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve	Agência para o Desenvolvimento e Coesão	Inspeção-Geral de Finanças		
Portugal	7 546 532 269		ROP Azores	1 394 837 716	conjoint FEDER	314 725 011	REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES Direção Regional do Mameamento e Fundos Estruturais	Agência para o Desenvolvimento e Coesão	Inspeção-Geral de Finanças	10	4
			ROP Centro	2 642 875 695	conjoint FEDER	403 517 052	A Autoridade de gestão tem a natureza jurídica de estrutura de missão, criada pelo Decreto Lei nº 137/2014, de 12 de setembro e funciona junto da Comissão de Coordenação e Deservolvimento Regional do centro	Agência para o Desenvolvimento e Coesão	trspeção-Geral de Finanças		
			ROP Lisboa	1 853 880 724	conjoint FEDER	210 706 910	Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional de Lisboa 2014- 2020, Estrutura de missão criada pelo DecretoLei 137/2014 que funciona junto da CCDR LVT	Agência para o Desenvolvimento e Coesilo	Inspeção-Geral de Finanças		
			ROP Madelra	474 526 747	Conjoint FEDER	129 010 000	instituto de Desenvolvimento Regional	Agência para o Desenvolvimento e Coesão,	Inspeção-Geral de Finanças	1	
			2000-0-50-0-5			1975 A CONTROL	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Estrutura de missão criada pelo	Agência para o Desenvolvimento e Coesão,	Anger ageroness as the		
			ROP Norte	4 165 589 709	conjoint FEDER	582 966 183	A CONTRACTOR OF THE PARTY OF TH	IP, Vice Presidente	Inspeção-Geral de Finanças		

Croatie	1 516 033 073	oul	QP ESF Human Resources	1 849 745 469	Conjoint IEJ	1 449 855 929	Ministry of Labour and Pension System	Ministry of Finance/National Fund	Agency for the Audit of European Union Programmes Implementation System	1	//
Barmania	4 774 035 918	oul	OP Administrative capacity	658 296 768	FSE seul	553 191 489	Ministerul Dezvoltārii Regionale şi Administrației Publice	Ministry of Public Finance	Independent body within the Court of Accounts	- 5	
Roumanie	4 7/4 035 918	oul	OP Human Capital	5 059 455 367	Conjoint IEJ	4 114 850 114	Ministerul Fondurilor Europene	Ministry of Public Finance	Independent body within the Court of Accounts	#X.	
Slověnie	716 924 970	oui	OP for the implementation of the EU cohesion policy	3 756 236 661	Conjoint fonds de cohésion, FEDER, IEJ, FSE	707 713 434	Office for Development and European Cohesion Policy	Ministère des finances	Ministry of Finance - Budget Supervision Office of the Republic of Slovenia	1	1
		oui	OP effective public administration	335 381 024	FSE seul	278 449 284	Ministère de l'Intérieur		Ministère des Finances (entité		
Slovaquie	2 167 595 080	oul	OP Human resources	2 628 533 420	conjoint IEJ et FEDER	1 766 970 537	Ministry of Labour, Social Affairs and Family	Autorité de certification nationale	indépendante)	2	2

	OP La Rioja	21 907 754	PSE seul	10 953 877	Ministry of Employment and Social Security - Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE)		
	OP C. de Madrid	642 668 920	FSE seul	333 834 460	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Adiministradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas.	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas	Intervencion general de la Comunidad de Madrid
	OP Andalucia	1 193 223 001	FSE seul	954 578 400	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economia Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economia Social, del Tradajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas	intervención General de la Comunidad Autónoma de Andalucía
	OP CA de Aragon	157 715 742	FSE seul	78 857 871	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Erepresas	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas	intervencion general del gobierno de Aragon
	OP CA Canarias	191 086 838	FSE seul	162 423 811	10	10	
	OP CA Cataluna	609 485 690	FSE seul	304 742 845	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Ecocomia Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas	Intervencion general de la generalitat de Catalunya
oul	OP Asistencia tecnica	49 356 393	PSE seul	35 000 000	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fando Social Europeo (UAPSE), dentro de la DG de Economia Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la respossabilidad Social de las Empresas	Intervencion general de la administracion del Estado
	OP Illes Balears	81 782 682	FSE seul	40 891 341	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economía Social, del Trabajo Autderomo y de la responsabilidad Social de las Empresas.	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas	intervention general de la Comunidad Autonoma

		oul	OP Empleo, Formacio y educacion	3 012 724 036	FSE seul	2 115 080 502	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economá Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas	intervencion general de la administracion del Estado		
	ů.		OP Comuniciad Valenciana	354 816 766	FSE seul	177 408 383	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Sodal Europeo (UAFSE), destro de la DG de Economás Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), destro de la DG de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la respoesabilidad Social de las Empresas	Intervencion general de la Generalkat Valenciana		
			OP CA Extremadora	331 550 424	FSE seul	265 240 339	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DO de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas	Subdirección General Adjunta de Certificación de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas	leter vencion general de Extremadura		
Espagne	7 589 569 137		OP Castille la Marrcha	236 805 624	FSE seul	189 444 499	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), destro de la DOS de Economá Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas	Subdireccide General Adjunta de Certificación de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas	intervencion general de Castilla la Mancha	23	22
			OP Galicia	391 428 716	FSE seul	313 142 972	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), destro de la DO de Economás Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas	Subdirección General Adjunta de Certificación de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economia Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas	Intervención General de la Xunta de Galicia		
			Cantabria	45 205 764	FSE seul	22 602 882	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economás Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas	Subdirección General Adjunta de Certificación de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas	pas encore défini - programme non encore approuvé		
			QP Pais Vasco	107 645 368	FSE seul	54 119 021	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), destro de la DG de Economá Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas	Subdirección General Adjunta de Certificación de la Unidad Administradova del Fondo Social Europeo (UAPSE), dentro de la DG de Economia Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas	Departamento de Hacienda y Finanzas. Oficina de Control - Director de la Oficina de Control Económico económico.		
			OP Gudad de Ceuta	12 902 357	FSE seul	10 321 885	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas	Subdirección General Adjunta de Certificación de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas	IGAE e Intervención General de la Cludad de Cauta		

			OP Melita	9 380 243	FSE seul	7 504 194	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas	Subdirección General Adjunta de Certificación de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas	intervención General del Gobierno de Melilla		
			OP Principado de Asturias	108 746 175	FSE seul	86 996 940	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Ueldad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economía Social, del Trabajo Autóromo y de la responsabilidad Social de las Empresas	Subdirección General Adjunta de Certificación de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAPSE), dentro de la DG de Economia Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas	Intervención General de la Administración del Estado		
			Nevarra	39 316 720	FSE seul	19 658 360	programme non encore approuvé	programme non encore approuvé	programme non encore approuvé		
			OP Murcia	112 883 577	FSE soul	90 938 861	programme non encore approuvé	programme non encore approuve	programme non encore approuvé		
			OP Castilla y Leon	197412384	FSE seul	98 706 192	Subdireccion general de fondos europeos de empleo adscrita a la DG del trabajo autoromo, de la economia social y del PSE del ministerio de empleo y seguridad social - Subdireccion algunta de fondos europeos de empleo	Subdireccion general de fondos europeos de empleo adsorta a la DG del trabajo autoniomo, de la economia social y del FSE del ministerio de empleo y seguridad social - subdireccion adjunta de certificacion de fondos europeos de empleo	Intervención General de la Comunidad Autónoma de Castilla y León		
		oui	OP Youth Employment	2 786 943 900	Conjoint IEJ	473 625 187	Subdirection general de fondos europeas de empleo adscrita a la DG del trabajo autonomo, de la economia social y del PSE del ministerio de empleo y seguridad social - Subdireccion adjunta de fondos europeos de empleo	Subdireccion general de fondos europeos de empleo adscirta a la DG del trabajo autonemo, de la economía social y del FSE del ministerio de empleo y seguridad social - subdireccion adjunta de certificacion de fondos europeos de empleo	intervención General de la Administración del Estado		
		oui	CP social inclusion and social economy	1 079 558 368	FSE seul	800 050 000	Subdirección General Adjunta de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dentro de la DG de Economia Social, del Trabajo Autónomo y de la responsabilidad Social de las Empresas	Subdirección General Adjunta de Certificación de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAPSE), dentro de la DG de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas	intervención General de la Administración del Estado		
Sulide	774 349 654	oui	OP Community-led local development programme with support from ERDF and ESF	33 696 500	Conjoint FEDER	8 343 266	CLLD - Jordbruksverket	Swedish Board of Agriculture - Jordbruksverket	The Swedish National Financial Management Authority -	2	1
SURFRE	774 343 034	oul	OP National Operational Programme ESF for investments in growth and employment 2014 – 2020	1 576 175 872	conjoint IEI	721 843 292	Swedish ESF Council - Svenska ESF- rådet	Swedish ESF Council - Svenska ESF-rådet	Ekonomistyrningsverket	€% -	
			OP England	6 393 516 763	Conjoint IEI	3 149 118 612	ESF Division, Department for Work and Pensions	Department for work and pensions	Cross departemental internal audit service		
			OP Gibraltar	9 682 684	FSE seul	4 841 342	EU Programmes Secretariat, HM Government of Gibratar	Treasury Department HM Government of Gibraltar	Office of the Chief Secretary HM Government of Gibraitar		
aume-Uni	4 942 593 693		OP Northern Ireland	513 382 725	FSE seul	205 353 090	Gouvernment local - Department for Employment and Learning	Gouvernement local - Department for Employment and Learning	Departement of enterprise, trade and investment	6	6
			OP Scotland	930 781 456	Conjoint (E)	371 529 973	Scottish Government - European Structural Funds Division	Scottish Government - European Structural Funds Division	Scottish Government - Internal audit division		
					_						
			OP East Wales	412 869 584	FSE seul	203 312 254	Welsh European Funding Office	Welsh European Funding Office	European Funds Audit Team (Welsh Gwnnt)		

ANNEXE 8 : ELEMENTS DE BENCHMARK EUROPEEN

MONTANTS DE FSE ALLOUES A CHAQUE ETAT-MEMBRE POUR LA PROGRAMMATION 2014-2020

Pays	Enveloppe de FSE
Autriche	442 087 353
Bulgarie	1 521 627 776
Belgique	1 028 719 649
Rép. Tchèque	3 430 003 238
Chypre	129 488 887
Danemark	206 615 841
Estonie	586 977 010
Finlande	515 357 139
France	6 026 907 278
Allemagne	7 495 616 321
Grèce	3 690 994 020
Irlande	542 436 561
Italie	10 467 243 230
Lituanie	1 127 284 104
Lettonie	638 555 428
Luxembourg	20 056 223
Hongrie	4 712 139 925
Malte	105 893 448
Pays-Bas	507 318 228
Pologne	13 192 164 238
Portugal	7 546 532 269
Croatie	1 516 033 073
Roumanie	4 774 035 918
Slovénie	716 924 970
Slovaquie	2 167 595 080
Espagne	7 589 569 137
Suède	774 349 654
Royaume-Uni	4 942 593 693

Source: Commission européenne

2 LA SIMPLIFICATION DE LA GOUVERNANCE EN ESPAGNE

En tenant compte des limites inhérentes aux différences institutionnelles existant entre la France et l'Espagne, on peut néanmoins relever que les deux Etats-membres font face à des défis communs. Dans une note d'orientation sur l'architecture générale de mise en œuvre du FSE en Espagne au cours de la programmation 2014-2020, l'unité de gestion FSE du ministère chargé de l'emploi liste ainsi les modifications suivantes, « destinées à améliorer la gestion et l'efficience du FSE » :

- « un effort pour réduire le nombre d'organismes intermédiaires 13,
- la disparition du statut 'd'organisme collaborateur',
- la simplification des exigences de gestion et des justificatifs nécessaires au remboursement, au travers notamment de la définition d'options plus larges de couts simplifiés,
- le renforcement des synergies entre secteurs public et privé. Sera recherchée une plus large association de parties prenantes de la société civile et du secteur social, particulièrement les ONG, au travers d'un renforcement institutionnel, des stratégies de développement et d'une simplification plus générale du système d'attribution des aides FSE,
- la promotion de l'utilisation des instruments financiers et la meilleure intégration des financements privés,
- un renforcement de la coordination et la recherche d'une plus grande complémentarité avec les autres fonds du cadre stratégique commun,
- une programmation tournée vers la recherche de résultats ».

L'Espagne totalise 23 PO, dont 3 PO nationaux (relatifs respectivement « l'emploi, la formation, l'éducation », « l'inclusion et l'économie sociale » et « l'emploi des jeunes », ce dernier étant lié à l'IEJ), 19 programmes régionaux (un par communauté autonome) et 1 programme d'assistance technique. Ainsi que le présente le tableau ci-dessous, l'architecture d'ensemble reste toutefois marquée par la spécificité des institutions politiques espagnoles et mêle donc le niveau national et les niveaux régionaux : par exemple la gestion et la certification des PO régionaux relèvent de l'UG FSE du ministère de l'emploi ; l'audit est une compétence partagée entre l'Etat central et les communautés autonomes.

¹³ Le document recommande ainsi, dans le cas des PO régionaux, un maximum de trois OI par région, les autres devant basculer sous le statut de bénéficiaire.

Schéma 1 : Gouvernance du FSE en Espagne – 2014-2020

AUTORIDAD DE Unidad Administradora del FSE GESTIÓN **AUTORIDAD DE** Unidad Administradora del FSE CERTIFICACIÓN Intervención General del Estado (Nacionales) **AUTORIDAD DE** AUDITORÍA Intervenciones generales de las CCAA (Regionales) O.I. de la Administración General del Estado **ORGANISMOS** O.I. de las comunidades autónomas INTERMEDIOS O.I. privados ORGANISMOS NO EXISTEN COLABORADORES Beneficiarios públicos y privados

Figura 2: Autoridades para el periodo de programación 2014-2020

Fuente: Elaboración propia, UAFSE

Source: Ministère espagnol en charge de l'emploi - UAFSE

3 PLUSIEURS MODELES D'AGENCE: PRESENTATION GENERALE ET FOCUS SUR L'AGENCE FLAMANDE DU FSE ET L'AGENCE POUR LE DEVELOPPEMENT ET LA COHESION AU PORTUGAL

3.1 Exemples d'Etats-membres recourant à des modèles d'agence

Parmi les Etats qui recourent à un modèle d'agence, on trouve par exemple les modalités suivantes :

- En Belgique, l'agence flamande de gestion du FSE (voir ci-après) a eu, jusqu'au 1^{er} janvier 2016, compétence sur la gestion et la certification du FSE. Elle a, à cette date, été transformée en unité du département ministériel flamand du travail et de l'économie sociale.
- Au Danemark, l'*Erhvervsstyrelsen* (Agence nationale pour le commerce) assume l'ensemble des fonctions, y compris autorité de paiement, en mettant en œuvre une séparation fonctionnelle entre elles,
- La Lituanie : « l'*Europos socialino fondo argentura* » (agence FSE),
- Les Pays-Bas : «*l'Agentschap SZW*», rattachée au ministère des affaires sociales et de l'emploi, s'appuie sur environ 150 collaborateurs et a en charge les fonds européens intervenant en soutien des politiques sociales et d'emploi (FSE, fonds européen d'ajustement à la mondialisation. Le modèle retenu aux Pays-Bas ne prévoit pas l'intervention d'organismes intermédiaires, même si un lien opérationnel fort existe avec le niveau local dans la mesure où près de 70 % du FSE est géré au niveau des municipalités.
- Le Portugal, "Agência para o Desenvolvimento e Coesão", (voir ci-après)
- La Suède, avec le *Svenska ESF-rådet* (conseil suédois du FSE). Le Conseil suédois du FSE est une agence d'environ 110 personnes, sous tutelle du ministère de l'emploi. Elle comprend l'autorité de gestion et l'autorité de certification, cette seconde activité occupant seulement 2 ETP. Son activité se concentre sur les demandes de paiement vers la Commission européenne ; la tenue de la comptabilité étant assurée par l'autorité de gestion).

S'il existe un service d'audit interne au sein de cette entité, l'autorité d'audit elle-même est en revanche distincte. Il est à noter que cette structuration de la gestion en Suède est allée de pair, historiquement, avec une forte réduction du nombre de programmes au regard des difficultés rencontrées au cours de la période 2000-2006 : la Suède compte aujourd'hui 2 PO, dont un de taille très modeste, contre 9 à l'époque. Le Conseil suédois du FSE a une antenne dans chacune des 8 régions suédoises¹⁴.

3.2 Focus sur les modèles flamands et portugais

La Flandre¹⁵ a, jusqu'à une période récente, fait le choix de s'appuyer sur deux agences dédiées aux deux grands fonds européens dont elle bénéficie : l'agence flamande de l'Entreprise a la charge du FEDER tandis que l'agence flamande du FSE était quant à elle compétente pour le FSE, jusqu'au 1^{er} janvier 2016 dernier. Elle a, à cette date, été transformée en une unité d'un département ministériel qui a par ailleurs la charge du fonds asile-immigration-intégration (FAMI) et du fonds européen d'ajustement à la mondialisation. Cette transformation s'accompagne par ailleurs de la création de deux organismes intermédiaires (le VDAB, équivalent du service public de l'emploi ; le département de l'éducation), alors que l'agence n'en avait pas jusqu'à présent.

Jusqu'à cette transformation récente, l'agence flamande du FSE réunissait en son sein les fonctions d'autorité de gestion et de certification, l'autorité d'audit étant par ailleurs confiée à l'inspection des finances. L'agence comptait une cinquantaine d'agents à temps plein, dont 80 % disposant d'un diplôme master ou équivalent, pour un PO unique 2014-2020 d'environ 400M€ de FSE.

La dimension « autorité de gestion » concentrait la grande majorité des effectifs, sur des tâches de définition des projets, d'aide au montage, et de suivi de la mise en œuvre.

L'agence ne consacrait qu'environ une ETP à la fonction de certification, perçue non comme un niveau de contrôle en tant que tel mais comme un élément de contrôle interne. L'exercice de cette fonction de certification s'appuyait sur une approche très développée et ambitieuse de *l'ecohesion*, permettant de simplifier tant la phase de justification avant paiement que l'archivage qui lui est consécutif. L'agence, afin d'alléger la charge de contrôle pesant sur les bénéficiaires, centralisait directement l'ensemble des archives, ce qui ne faisait par ailleurs par obstacle à des visites chez le bénéficiaire.

Le choix de transformer l'agence en unité d'un département a été réalisé selon des critères d'opportunité politique.

15 http://www.esf-agentschap.be/; informations issues d'un entretien avec le Directeur de l'agence, M. Louis Vervloet

¹⁴ Il est à noter que la gestion du FEDER est organisée de la même façon

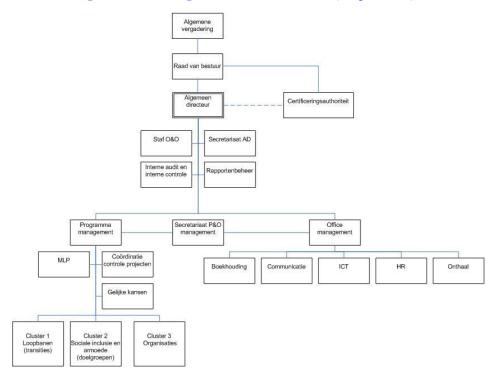


Schéma 2 : Organisation de l'agence flamande du FSE jusqu'au 1^{er} janvier 2016

Source: Agence flamande de gestion du FSE

Traduction:

Algemene vergadering = conseil général

Raad van bestuur = conseil de gestion

Certificeringsautoriteit = autorité de gestion

Staf O&O = équipe de recherche et développement

Interne audit en interne controle = audit et contrôle interne

Secretaria AD = secrétariat directeur général

Algemeen directeur = directeur général

Rapportenbeheer = gestion du « rapportage »

Programmamanagement = gestion des programmes

Secretariaat P&O management = secrétariat de gestion des programmes et du responsable administratif

Office management = bureau administratif

MLP = système informatique de gestion des participants aux projets

Gelijke kansen = égalité des chances

Cluster 1 – loopbanen (transities) = Equipe 1 – carrières (transitions)

Cluster 2 – sociale inclusie en armoede (doelgroepen) = Equipe 2 – inclusion sociale et pauvreté (groupes cibles)

Cluster 3 – organisaties = Equipe 3 - organisations

Boekhouding – Comptabilité

Communicatie - Communication

ICT – Informatique

HR – ressources humaines

Onthaal - réception

L'exemple portugais¹⁶ est sensiblement différent : l'agence pour le développement et la cohésion, créée sous sa forme actuelle en 2014 (au travers de la fusion de trois organismes qui lui préexistaient : l'instituto financeiro para o desenvolvimiento regional, l'instituto de gestao do fundo social europeu et l'observatorio do QREN), est en charge d'une fonction plus générale de pilotage et de coordination, ainsi que d'un appui opérationnel aux autorités de gestion. Elle ne se confond toutefois pas avec ces dernières, dont le champ de compétence est territorial. L'agence est dotée d'une autonomie administrative et financière, elle est rattachée à la Présidence du conseil des ministres et sa tutelle est directement exercée par le ministre en charge du développement régional.

En phase amont, lors de la négociation avec les autorités européennes, l'agence fournit un appui à la négociation de l'accord de partenariat, et veille par la suite à sa bonne mise en œuvre en étant l'interlocuteur technique de la Commission européenne. En ce qui a trait à la mise en œuvre des PO, l'appui qu'apporte l'agence aux autorités de gestion comprend par exemple la transposition et, si nécessaire, la clarification des règles applicables au FSE, ainsi qu'à assurer le fonctionnement des systèmes d'information. Sa fonction de coordination des différentes autorités de gestion la conduit à être en charge d'un dialogue avec la Commission européenne sur l'ensemble des questions de préparation, programmation et mise en œuvre des PO, ainsi qu'à participer, le cas échéant, à des travaux au niveau européen. L'agence assure directement les fonctions de certification et de paiement. Si elle n'est pas directement en charge de la fonction d'audit, confiée à l'inspection générale des finances, elle a toutefois pour mission de contribuer à sa mise en œuvre. Elle apporte également un appui, le cas échéant, aux autorités de gestion en cas de contrôles européens.

L'agence est dotée d'un budget de fonctionnement de 24M€ environ, dont 50 % sont consacrés aux dépenses de personnel. Elle comprend environ 270 agents (organisation-cible), dont 4 membres de l'équipe de direction, 36 cadres supérieurs (« direçao intermédia e chefes de equipa »), 180 agents à qualification élevée (« técnico superior » – dont les informaticiens et inspecteurs), et 50 agents assurant des fonctions d'assistance.

Le champ de compétence de l'agence comprend à la fois le FSE, le FEDER et le fonds de cohésion, mais l'organisation retenue conduit bien à distinguer, pour chaque activité, les deux fonds, en raison de leur singularité¹⁷. On note la présence, dans l'unité « coordination du FSE », d'un bureau « mesures de simplification ».

La séparation fonctionnelle est respectée au travers d'un système de rattachement hiérarchique différent des unités respectivement en charge de la certification, des fonctions afférentes au contrôle et à l'audit, et des fonctions de gestion financière.

_

¹⁶ http://www.adcoesao.pt/adc/O-QUE-FAZEMOS.html. Les informations présentées sont extraites du rapport annuel d'activités 2014.

¹⁷ Cf. organigramme de l'agence.

Níveis de

Entidades/Fundos* coordenação Legenda Coordenação Política Comissão Interministerial de Coordenação AT - Assistência Técnica CA - Comissão de PT 2020 Agência para o Desenvolvimento e Coesão Acompanhamento CCN - Comissão de Coordenação Nacional do FEADER Coordenação Agência para o CCN CCF - Comissão de Coordenação Técnica Desenvolvimento e Coesão DGPM) [GPP] Necional do FEAMP Fundo CT – coordenação técnica FEDER FSE FEAMP FEADER DGPM - Direção - Geral de Política do Mar DG RNSSM - Direção-Geral de Recursos Naturals, Segurança e PO Regionals PO PO MAR Temáticos Serviços Marítimos Continente FEDER - Fundo Europeu de PDB RAM Inscional) Desenvolvimento Regional Autoridades PO Reg. Aut. POAT PER RAA FSE - Fundo Social Europeu de Gestão FC - Fundo de Coesão FEAMP FEADER PO FEAC FEAC - Fundo Europeu de Apolo aos Carenciados. FEAMP - Fundo Europeu dos Organismos intermédios Organismos intermédios Assuntos Marítimos e das Pescas FEADER - Fundo Europeu Agricola Agencia para o de Desenvolvimento Rural IFAP/IGF GPP - Gabinete de Planeamento, Desenvolvimento e Coesão Certificação e Politicas e Administração Geral Pagamento FEDER FSE FC FEAMP FEADER IFAP - instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IGF - Inspeção-Geral de Finanças LVT - Lisbon e Vale do Tejo Inspeção-Geral de Finanças Autoridade de Auditoria PDR - Programa de e Controlo FC FEAMP FEADER FEDER FSE Deservolvimento Rural PO - Programa Operacional PT 2020 - Portugal 2020 RAA - Região Autónome dos Agência para o Desenvolvimento e Coesão RAM - Região Autónoma da Monitorização Madeira Agência para o e Avaliação (DGPM) Fundo (GPP) * Aplica-se com algumas adaptações ao FEAC FEDER } FEAMP FSE FC FEADER CA PO Regionals CA PO CA PO Acompanhamento CA PDR Mar 2020 Continente Temáticos Agência para o Desenvolvimento e Coesão Acompanhamento das dinâmicas regionais CCDR CCDR CCDR CODR CCDR LVT Alganya Alenteio Centro Norte: Curador do beneficiário

Schéma 3 : Modèle général de gestion des fonds européens – Portugal – 2014-2020

Source: Agence portugaise, rapport d'activité 2014, p39

Auditoria FEDER e RC Certificação Certificação Deliberação do CD, de 1 abril 2014 Vogel Nücleo 38 Vice-Presidente Avallação Acompanha-mento do Acordo de Parceria Estudos e Políticas Territoriais Política Regional 21 17.00 SIAP Gestão

Schéma 4 : Organigramme de l'agence portugaise de gestion du FSE

Source: Agence portugaise, rapport d'activité 2014, p38

CONSELHO DIRETIVO

Vice- Presidente

Presidente

Vogal

FUNÇÕES

Certificação

Controlo e Auditoria

Controlo e Recuperações

Controlo e Recuperações

Controlo e Auditoria

Financeira

Schéma 5 : Modalités mises en œuvre par l'agence portugaise afin d'assurer le respect de la séparation fonctionnelle entre les différentes tâches assumées

Source: Agence portugaise, rapport d'activité 2014, p38

4 LA DEMARCHE DE SIMPLIFICATION DU FSE EN LITUANIE

4.1 La Lituanie s'est engagée en 2012-2013 dans une ambitieuse démarche de simplification de l'utilisation du FSE, s'appuyant sur un solide diagnostic initial

La réduction de la charge administrative bénéficie d'un fort niveau de visibilité puisqu'elle fait partie des objectifs stratégiques que s'assigne l'agence lituanienne de gestion du FSE (ESFA) dans son plan stratégique. Constatant un niveau élevé de mécontentement parmi ses porteurs de projets, l'ESFA a choisi d'engager en 2012 une démarche particulièrement volontariste.

Le diagnostic qui a présidé à l'engagement de la démarche a permis à l'ESFA de qualifier précisément la charge administrative imputable à la mise en œuvre du FSE. En tenant compte des différentes sources possibles de cette charge administrative (règlementation européenne ; règlementations nationales, ayant trait notamment aux procédures de paiement des subventions), la moyenne des charges administratives annuelles pour un projet est ainsi estimée à 12 000 euros .Ce diagnostic initial fait particulièrement apparaître un nœud de lourdeur administrative autour de l'étape du paiement, estimée à près de 80 % du total des coûts administratifs exposés.

4.2 Les modalités de mise en œuvre apparaissent très structurées

L'ESFA a piloté l'ensemble de la démarche, dont la réalisation pratique a été confiée à un cabinet de conseil. Le diagnostic sur la charge administrative existante a été conduit de juillet à novembre 2012. A compter d'avril 2013, au travers d'un groupe de travail interinstitutionnel, les parties prenantes ont été réunies afin de formaliser un ensemble de propositions, chacune d'entre elles faisant l'objet d'un chiffrage précis, puis leur mise en œuvre (pour celles retenues) étant suivie régulièrement et leur impact mesuré. La démarche est réalisée sur une période relativement courte puisqu'elle s'achève par la remise d'un rapport de synthèse en aout 2013.

Les propositions retenues s'articulent autour de 4 grands principes : la réduction de la fréquence à laquelle sont demandées des informations aux porteurs de projet ; l'absence de redondance dans les demandes faites aux porteurs de projet (ie : ne pas demander deux fois le même document) ; la dématérialisation des échanges avec les porteurs de projet ; une approche ciblée du risque conduisant à demander à chaque porteur les pièces qui apparaissent strictement nécessaires au regard de la nature de son projet.

4.3 La Lituanie escompte de cette démarche une diminution de près de 40 % des frais administratifs

Les propositions de simplification se concentrent sur 5 grandes étapes de la vie d'un projet FSE: les modalités de présentation d'un projet; la préparation et la finalisation du conventionnement; les modalités de demande de paiement et de mise en œuvre de celui-ci; les modalités d'établissement des bilans des projets; les modalités de publicité.

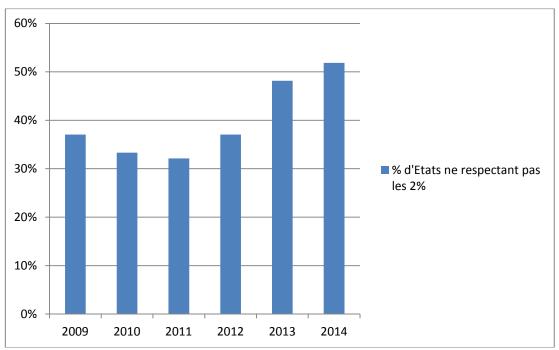
L'ensemble des mesures de simplification envisagées conduisent l'ESFA à afficher un objectif de réduction de la charge administrative de 40 % en moyenne pour chacune des étapes précitées.

Exemples d'actions retenues :

- les modalités de présentation d'un projet : obtention d'information nécessaires à la soumission d'un projet via un SI pré-existant / gain escompté = 62K€
- les modalités de demande de paiement et de mise en œuvre de celui-ci :
 - réduire la fréquence des démarches nécessaires à une demande de paiement (tous les trois mois jusqu'alors) / gain escompté = 600K€ environ,
 - simplification des pièces justificatives à produire lors de la demande de paiement / gain escompté = 470K€ environ.

5 DONNEES RELATIVES AU SEUIL DE 2 %

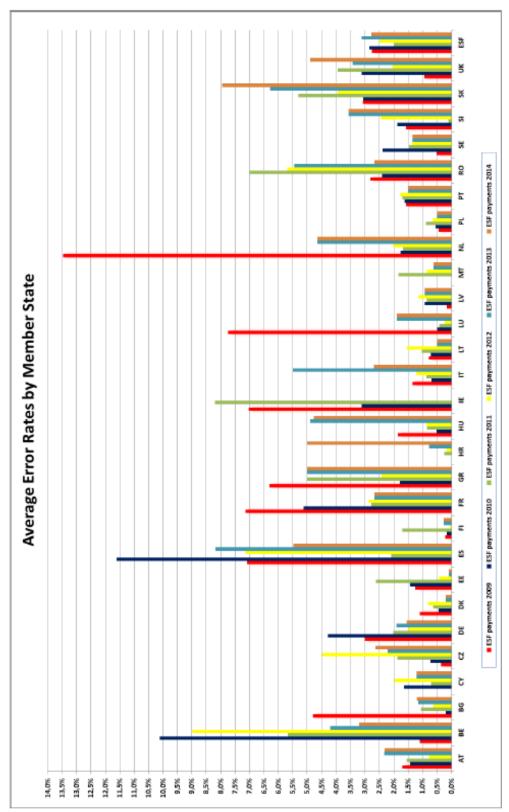
Graphique 1 : Pourcentage d'Etats-membres se situant au-dessus du taux d'erreur de 2 % toléré par la Commission européenne, par année (2009-2014)



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

Lecture: en 2011, un peu plus de 30 % des Etats-membres se situaient au-dessus du taux d'erreur de 2 % toléré par la Commission européenne.

Graphique 2 : Taux erreur moyen annuel par Etat-membre et pour l'ensemble des Etats-membres (2009-2014)



Source: Rapport annuel de la DG Emploi, 2014, p127.

Tableau 14 : Consolidation de la situation des Etats-membres au regard du seuil de 2 % - 2009-2014

Au dessus de 2 % = 1	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% d'années de dépassement
AT	0	0	0	0	1	1	33,3 %
BE	0	1	1	1	1	1	83,3 %
BG	1	0	0	0	0	0	16,7 %
CY	0	0	0	0	0	0	0,0 %
CZ	0	0	0	1	1	1	50,0 %
DE	1	1	0	0	0	0	33,3 %
DK	0	0	0	0	0	0	0,0 %
EE	0	0	1	0	0	0	16,7 %
ES	1	1	1	1	1	1	100,0 %
FI	0	0	0	0	0	0	0,0 %
FR	1	1	1	1	1	1	100,0 %
GR	1	0	1	1	1	1	83,3 %
HR	NA	NA	0	0	0	1	
HU	0	0	0	0	1	1	33,3 %
IE	1	1	1	NA	NA	NA	
IT	0	0	0	0	1	1	33,3 %
LT	0	0	0	0	0	0	0,0 %
LU	1	0	0	0	0	0	16,7 %
LV	0	0	0	0	0	0	0,0 %
MT	0	0	0	0	0	0	0,0 %
NL	1	0	0	1	1	1	66,7 %
PL	0	0	0	0	0	0	0,0 %
PT	0	0	0	0	0	0	0,0 %
RO	1	1	1	1	1	1	100,0 %
SE	0	1	0	0	0	0	16,7 %
Sl	0	0	0	1	1	1	50,0 %
SK	1	1	1	1	1	1	100,0 %
UK	0	1	1	1	1	1	83,3 %
Total	10	9	9	10	13	14	
% d'Etats ne respectant pas les 2 %	37,04 %	33,33 %			48,15 %	51,85 %	39,93 %
FSE Global	1	1	0	1	1	1	83,3 %

Source: Mission d'après DG Emploi, Rapport annuel d'activité, 2014

6 RESERVES FORMULEES ANNUELLEMENT PAR LA DG EMPLOI, PAR PO

Tableau 15 : Consolidation des réserves mentionnées par la DG Emploi de 2011 à 2014, en nombre de PO

Pays / année	2014	2013	2012	2011	total
Belgique	2	5	2	1	10
Rep. Tchèque	1	2	2	1	6
France	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	0	1	1	0	2
Lettonie	0	0	0	1	1
Lituanie	0	0	0	2	2

Source: Rapports annuels 2011 à 2014, DG Emploi

7 L'AGENCE ITALIENNE D'APPUI TECHNIQUE AUX REGIONS: LA TECNOSTRUTTURA

7.1 Description de la structure, missions et fonctionnement

La "Tecnostruttura delle regioni per il fondo sociale europeo" est une association de droit privé dédiée au FSE qui rassemble l'ensemble des régions et provinces autonomes italiennes. Le but de la structure, au titre de ses statuts, est d'apporter à ses adhérents « le soutien opérationnel, technique et juridique dont ils ont besoin » et de jouer auprès des régions un rôle de « référent technique » (article 3 – traduction par la mission). Ce rôle s'est progressivement affirmé au cours des différentes générations de programme, jusqu'à ce que la Tecnostruttura devienne, à compter de la programmation 2007-2013 bénéficiaire d'une partie des fonds d'assistance technique afin de lui permettre de remplir ses missions. Ainsi, l'association a été formellement fondée en 1998 même si des projets préfigurateurs existaient depuis 1996.

La *Tecnostruttura* apparait comme une agence de soutien technique aux régions, jouant tout à la fois un rôle de référent opérationnel sur des questions juridiques, financières, etc. ; de mise en réseau entre les régions (ex : partage de bonnes pratiques) ; de coordination des positions ; ou encore de lieu de réflexion partagé. Sa mission se déploie également en lien avec le niveau européen puisqu'elle peut assister les régions dans leur relation avec les instances communautaires, ou prendre part à des groupes de travail.

Le fonctionnement institutionnel de la *Tecnostruttura* conduit à confier un chef de filat à une région en particulier – actuellement la Toscane, qui assume par ailleurs un chef de filat plus large au niveau national sur les sujets sociaux.

La *Tecnostruttura* réunit au total 30 personnes, dont : 5 cadres dirigeants, 3 cadres et un nombre importants d'experts thématiques.

Sviluppo sostenibile Cecilia Cellai Mariella Bacciarelli Politiche sistemi formativi Costanza Bettoni Luca Sicherena Flovio Marieri Atersia D'Andrea Amministrazione Luana Germani Giulio Sicari Antonella Di Giacomo Roberta Giangiorgi Comunicazione Organigramma Tecnostruttura1 Politiche per il lavoro Rita Arcese Pameta Ciavoni Cristina Iacobelli Direttore
Marcello Mochi Onori Interregionalità e transnazionalità FSE Rita Portu Olimpia Fioracci Segreteria e
Documentazione
Rosina Tombesi
Paola Canzo
Meria Microlo Gianisca Rossi
Taniana Leardi
Roberta Pieraccini Programmazione e attuazione BSE Anna Chiara Serena Sara Carillo Ban Carillo I Lawa Frazarelli Teresa Channi Paolina Notaro Finanza c
controllo FSE
Giuseppe Di Stefano
Ilaria Parizi
Giury Rizzo
Michela Fagioli

Graphique 3 : Organigramme de la Tecnosttrutura

Source: Tecnostruttura et DG Emploi

7.2 Modalités de financement

L'association est financée par deux sources :

- Les régions sur leurs fonds propres, au travers des adhésions annuelles fixées à 40K€,
- Une partie de l'assistance technique.

Tableau 16: Budget annuel de la Tecnostruttura

Entrate dell'Associazione anno 2016

	q	uote Associative	Assist	ntributi al Progetto di enza Tecnica Istituzionale POR FSE 2014-2020
Abruzzo	€	40.000,00	€	70.830,00
Basilicata	€	40.000,00	€	80.210,00
Bolzano	€	40.000,00	€	70.460,00
Calabria	€	40.000,00	€	83.370,00
Campania	€	40.000,00	€	115.120,00
Emilia - Romagna	€	40.000,00	€	111.870,00
Friuli Venezia Giulia	€	40.000,00	€	79.370,00
Lazio	€	40.000,00	€	119.290,00
Liguria	€	40.000,00	€	84.350,00
Lombardia	€	40.000,00	€	123.620,00
Marche	€	40.000,00	€	80.110,00
Molise	€	40.000,00	€	64.790,00
Piemonte	€	40.000,00	€	117.360,00
Puglia	€	40.000,00	€	160.230,00
Sardegna	€	40.000,00	€	90.110,00
Sicilia	€	40.000,00	€	114.030,00
Toscana	€	40.000,00	€	108.480,00
Trento	€	40.000,00	€	68.760,00
Umbria	€	40.000,00	€	76.890,00
Valle D'Aosta	€	40.000,00	€	65.290,00
Veneto	€	40.000.00	€	110.460.00

Source: Tecnostruttura

7.3 Apports pratiques

La *Tecnostruttura* vient en appui des régions sur de nombreux sujets et son rôle est apprécié positivement par l'ensemble des interlocuteurs que la mission a pu rencontrer.

A cet égard, peuvent notamment être cités 18 :

- Appui à la mise en œuvre de la nouvelle programmation cadre stratégique (exemple : appui en vue d'une bonne compréhension des enjeux du nouveau cadre règlementaire). Cette activité porte également sur la mise en œuvre de la *Garanzia Giovani*),
- Appui à la mise en œuvre des programmes opérationnels régionaux,

¹⁸ Source : rapport annuel d'activité 2014 (publié le 31 décembre 2014).

- Appui en vue de la clôture de la programmation 2007-2013,
- Appui à la mise en œuvre des instruments financiers,
- Appui à la mise en œuvre des coûts forfaitaires cf. annexe correspondante avec conduite d'un projet *ad hoc*,
- En ce qui concerne le rôle plus général de veille, on peut citer une intéressante activité de publications, les *Quaderni di tecnostruttura* http://quaderni.tecnostruttura.it, qui proposent de nombreux articles consacrés à la simplification du FSE.

ANNEXE 9: LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES DE REFERENCE EUROPEENS APPLICABLES AU FSE

Cette annexe vise à objectiver l'accroissement du nombre et de la complexité des principaux textes juridiques applicables à la programmation, à la gestion et au contrôle du FSE sur 3 périodes de programmation (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020). Elle répertorie :

- en provenance de l'Union européenne (cf. essentiellement les documents listés sur le portail de la DG Regio de la Commission européenne, à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/legislation/regulations) : règlements (règlements, règlements d'application, règlement délégués, règlements d'exécution), décisions, recommandations et notes d'orientation ou guidances ; il s'agit de l'ensemble des textes recensés qui sont soit spécifiques aux FESI (à condition de concerner le FSE) soit à portée générale (règlement financier de l'UE, textes importants sur l'application des règles d'aides d'Etat) ;
- en provenance de la France en tant qu'Etat membre : les textes législatifs et réglementaires et les circulaires ou guides interministériels, à l'exclusion :
 - des circulaires, instructions, notes ou questions réponses de la DGEFP (qui font l'objet d'annexes distinctes);
 - des programmes opérationnels eux-mêmes ;
 - des textes réglementaires relatifs aux systèmes d'information (PRESAGE, MDFSE, SYNERGIE).

1 Periode de programmation 2000-2006

1.1 Textes européens applicables

1.1.1 Règlements sur les fonds structurels

Règlement 1260/1999 du Conseil du 21 juin portant disposition générale sur les fonds structurels (dont 56 articles et 1 annexe)	
Règlement 1784/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au FSE	4 pages
Règlement 1447/2001 du Conseil du 28 juin 2011 modifiant le règlement 1260/1999	2 pages
Règlement 1105/2003 du Conseil du 26 mai 2013 modifiant le règlement 1260/1999	1 page

1.1.2 Règlements d'exécution du règlement 1260/1999

Règlement d'exécution 643/2000 de la Commission du 28 mars 2000 sur l'utilisation de l'euro	2 pages
Règlement d'exécution 1159/2000 de la Commission du 30 mai 2000 sur les actions d'information et de publicité	7 pages
Règlement d'exécution 1685/2000 de la Commission du 28 juillet 2000 sur l'éligibilité des dépenses des fonds structurels	10 pages
Règlement d'exécution 438/2001 de la Commission du 2 mars 2011 sur les systèmes de gestion et de contrôle	23 pages
Règlement d'exécution 448/2001 de la Commission du 2 mars 2001 sur les corrections	3 pages

financières	
Règlement d'exécution 2355/2002 de la Commission du 27 décembre 2012 modifiant le	2 pages
Règlement d'exécution 1145/2003 de la Commission du 27 juin 2003 modifiant le	11 nagag
Règlement d'exécution 448/2004 de la Commission du 10 mars 2004 modifiant le	12 nagag
règlement d'exécution 1685/2000 et abrogeant le règlement 1145/2003	12 pages

1.1.3 Décisions de la Commission

Décision de la Commission du 1 ^{er} juillet 1999 sur les régions éligibles à l'objectif 1	5 pages
Décision de la Commission du 1 ^{er} juillet 1999 sur le plafond de population pour l'objectif 2	2 pages
Décision de la Commission du 1 ^{er} juillet 1999 sur la répartition des crédits pour l'objectif 1	4 pages
Décision de la Commission du 1 ^{er} juillet 1999 sur la répartition des crédits pour l'objectif 2	3 pages
Décision de la Commission du 1 ^{er} juillet 1999 sur la répartition des crédits pour l'objectif 3	2 pages
Décision de la Commission du 7 mars 2000 sur les zones françaises éligibles à l'objectif 2	288 pages
Décision de la Commission du 21 février 2001 modifiant celle du 7 mars 2000	32 pages

1.1.4 Notes d'orientations de la Commission

Orientations de la Commission du 1 ^{er} juillet 1999 sur les programmes des fonds structurels et leur coordination avec le fonds de cohésion	41 pages
Orientations de la Commission du 2 mars 2001 sur les corrections financières	
Orientations indicatives révisées de la Commission du 25 août 2003 sur les fonds structurels et leur coordination avec le fonds de cohésion	26 pages

1.1.5 Principaux autres règlements européens applicables

Règlement 1681/94 de la Commission du 11 juillet 1994 sur les irrégularités et le recouvrement des sommes indûment versées dans le cadre du financement des politiques structurelles	4 pages
Règlement 2035/2005 de la Commission du 12 décembre 2005 modifiant le règlement 1681/94	5 pages
Règlement 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement applicable au budget général des Communautés européennes	86 pages

1.2 Principaux textes français applicables (lois, décrets, arrêtés, circulaires ou guides interministériels)

Circulaire du Premier ministre du 12 mai 1998 sur le renforcement du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens	3 pages
Circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 sur l'amélioration de la gestion, du suivi et du contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens	23 pages
Circulaire du Premier ministre du 19 août 2002 sur la simplification de la gestion des fonds structurels européens	6 pages
Circulaire interministérielle du 27 novembre 2002 sur la simplification de la gestion des fonds structurels européens (dont 7 annexes)	60 pages
Circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002 sur la simplification de la gestion des fonds structurels européens	13 pages

Circulaire interministérielle du 23 février 2005 sur la gestion du programme objectif 1	10 nagag	
cofinancé par le FSE (programmation 2000-2006)	19 pages	

2 Periode de programmation 2007-2013

2.1 Textes européens applicables

2.1.1 Règlements sur les fonds structurels

Règlement 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant disposition générale sur les fonds structurels et abrogeant le règlement 1260/1999 (dont 108 articles et 3 annexes)	54 pages
Règlement 1081/2006 du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au ESE	
Règlement 396/2009 du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 modifiant le règlement relatif au FSE	2 pages

2.1.2 Règlement d'application du règlement 1083/2006

Règlement d'application 1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006	170 pages	ĺ
---	-----------	---

2.1.3 Principaux autres règlements européens applicables

Règlement 1681/94 de la Commission du 11 juillet 1994 sur les irrégularités et le recouvrement des sommes indûment versées dans le cadre du financement des politiques structurelles	
Règlement 2035/2005 de la Commission du 12 décembre 2005 modifiant le règlement 1681/94	5 pages
Règlement 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement applicable au budget général des Communautés européennes	86 pages

2.1.4 Décisions du Conseil ou de la Commission

Décision du Conseil du 6 octobre 2006 sur les orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion	22 pages
Décision de la Commission du 4 août 2006 de répartition des crédits (objectif compétitivité régionale et emploi)	5 pages
Décision de la Commission du 4 août 2006 sur les régions éligibles (objectif compétitivité régionale et emploi)	2 pages
Décision de la Commission du 30 août 2010 modifiant celle du 4 août 2006 sur la répartition des crédits (objectif compétitivité régionale et emploi)	3 pages
Décision de la Commission du 20 décembre 2011 sur l'application des règles d'aides d'Etat aux SIEG (texte et annexe de la décision)	14 pages
Décision de la Commission du 19 décembre 2013 sur les sanctions financières en cas de non respect des règles de marchés publics (annexe : note d'orientation COCOF 13-9527)	25 pages
Décision de la Commission du 30 avril 2015 sur la clôture de la période de programmation 2007-2013 (avec une annexe et un questions-réponses)	141 pages

2.1.5 Notes d'orientations de la Commission

Orientations COCOF 07/0037 du 29 novembre 2007 sur les corrections financières en cas	11 pages
de non respect des règles de marchés publics Note COCOF 07/0029 du 15 juin 2007 sur les dépenses éligibles	13 pages
Document d'information COCOF 07/0012 du 28 février 2007 sur l'affectation des fonds	7 pages
Orientations COCOF 15-0007du 10 septembre 2015 sur le traitement des erreurs dans le	/ pages
rapport annuel de contrôle	29 pages
Note COCOF 07/0008 du 14 juin 2007 sur le cofinancement des dépenses	3 pages
Orientations EGESIF 14-0015 du 6 juin 2014 sur les corrections financières (instruments	
d'ingénierie financière)	21 pages
Guide méthodologique COCOF 06/0008 d'août 2006 pour la réalisation de l'analyse coûts-	25 pages
avantages	
Note d'orientation COCOF 07/0038 du 6 août 2007 sur la stratégie d'audit	22 pages
Document d'orientations COCOF 08/0014 du 25 juillet 2008 sur les fonctions de l'autorité	22 pages
de certification	
Document d'orientation COCOF 08/0020 du 5 juin 2008 sur les vérifications de gestion	29 pages
Document de guidance COCOF 08/0019 du 6 juin 2008 sur l'évaluation des systèmes de	20 pages
gestion et de contrôle	20 pages
Note d'orientation COCOF 08-0021 (version finale du 4 mars 2013) sur les méthodes	161 pages
d'échantillonnage pour les autorités d'audit (document disponible uniquement en anglais)	101 pages
Note d'orientation COCOF 09-0002 du 23 février 2009 sur la confiance envers d'autres	9 pages
auditeurs (document disponible uniquement en anglais)	9 pages
Manuel de référence COCOF 09-0023 du 28 mai 2009 sur l'audit des fonds structurels	14 pages
(document disponible uniquement en anglais)	14 pages
Note d'orientation COCOF 09-0004 du 18 février 2009 sur les rapports et avis annuels	14 pages
d'audit (document disponible uniquement en anglais)	14 pages
Note d'orientation COCOF 09-0025 du 28 janvier 2010 sur la forfaitisation des coûts	32 pages
Guide COCOF 11-0041 du 7 décembre 2011 sur le traitement des erreurs révélées dans les	23 pages
rapports annuels de contrôle, complétant la note d'orientation COCOF 09-0004	
Note d'information COCOF 09/0003 du 18 février 2009 sur les indices de fraude	29 pages
Orientations indicatives COCOF 06-0010 du 8 janvier 2006 sur les indicateurs de suivi et	35 pages
d'évaluation	33 pages
Document méthodologique COCOF 06-0007 du 8 janvier 2006 sur le calcul des dépenses	20 pages
au titre de l'additionnalité	20 pages
Orientations indicatives COCOF 06-0017 du 1 ^{er} août 2007 sur l'évaluation des effets sur	31 nagas
l'emploi	31 pages
Note d'orientation COCOF 10-0002 du 17 mars 2010 sur certains montants (autorité de	20 pages
certification) (document disponible uniquement en anglais)	20 pages
Orientations indicatives COCOF 07-0028 (avril 2007) sur l'évaluation in itinere	21 pages
Note COCOF 07/0009 du 14 juin 2007 sur la programmation de l'assistance technique	8 pages
Note COCOF 07/0018 du 16 juillet 2007 sur l'ingénierie financière	8 pages
Note d'orientation COCOF 07/0039 du 6 août 2007 sur l'évaluation de la conformité	10 pages
Note d'orientation COCOF 08-0002 du 22 décembre 2008 sur l'ingénierie financière	
(document disponible uniquement en anglais)	21 pages
Note COCOF 09/0002 du 23 février 2009 sur le concept de confiance à l'égard du travail	0
d'autres auditeurs (document disponible uniquement en anglais)	9 pages
	20
cohésion	29 pages
	1.4
	14 pages
	4
d'assistance technique des programmes 2000-2006 par le budget d'assistance technique	4 pages
Note d'information 09/0003 sur les indices de fraude pour le FEDER, le FSE et le fonds de cohésion Note d'orientation COCOF 09/0004 du 18 février 2009 sur les rapports et avis annuels de contrôle (document disponible uniquement en anglais) Note COCOF 07/0021 (version finale du 26 février 2009) sur le financement des missions	29 pages 14 pages 4 pages

2007-2013	
Note COCOF 09/0023 du 28 mai 2009 sur le manuel de référence d'audit pour les fonds	
*	14 pages
structurels (document disponible uniquement en anglais)	
Note d'information COCOF 09/0018 du 18 mai 2009 sur la structure indicative des rapports	15 pages
stratégiques nationaux 2009	
Note d'information COCOF 09/0008 du 18 mai 2009 sur la communication des données de	7 pages
catégorisation au titre de l'article 11 du règlement 1828/2006	7 1 2 2 2
Note COCOF 09/0036 du 7 décembre 2009 sur le calcul des paiements intermédiaires et du	10 pages
solde final et questions d'audit y afférentes pour la période de programmation 2007-2013	10 pages
Note d'information COCOF 09/0006 du 1 ^{er} décembre 2009 sur le rapport annuel de	
contrôle et l'avis d'audit à soumettre d'ici au 31 décembre 2009 (document disponible	5 pages
uniquement en anglais)	
Note d'orientation COCOF 07/0063 (version finale du 20 janvier 2010) sur le résumé	14
annuel relatif aux actions structurelles et au fonds européen pour la pêche	14 pages
Note d'orientation COCOF 09/0025 du 28 janvier 2010 sur les coûts simplifiés	32 pages
Note d'orientation COCOF 10/0002 du 17 mars 2010 aux autorités de certification sur les	
montants retirés, les montants recouvrés, les montants à recouvrer et les montants réputés	
irrécouvrables, applicable à la période de programmation 2007-2013 et au reliquat de la	20 pages
période de programmation 2000-2006 (document disponible uniquement en anglais)	
Note d'orientation COCOF 08/0043 (version finale du 21 avril 2010) sur la clôture partielle	
au titre de l'article 88 du règlement 1083/2006 (document disponible uniquement en	13 pages
au titte de l'article 88 du l'eglement 1085/2006 (aocument disponible uniquement en anglais)	15 pages
Note d'orientation COCOF 07/0073 (version finale du 30 juin 2010) sur les grands projets,	11 pages
les régimes d'aide et la règle du dégagement d'office pour la période 2007-2013	1 0
Note d'orientation révisée COCOF 08/0006 (version finale du 7 juin 2011) sur les grands	1.0
projets dans la période de programmation 2007-2013 : seuil et contenu des décisions de la	12 pages
Commission (document disponible uniquement en anglais)	
Note COCOF 11/0041 du 7 décembre 2011 sur le traitement des erreurs révélées dans les	23 pages
rapports annuels de contrôle (annexe de la note d'orientation COCOF 09/0004)	23 pages
Note d'information COCOF 11/0040 du 19 janvier 2012 sur les contenus indicatifs et la	
structure des rapports stratégiques nationaux 2012 (document disponible uniquement en	16 pages
anglais)	
Note d'orientation révisée COCOF 10/0014 (version du 8 février 2012) concernant les	
instruments relevant de l'ingénierie financière conformément à l'article 44 du règlement	9 pages
1083/2006	"
Note d'orientation COCOF 12/0047 du 29 mars 2012 sur les grands projets s'étendant sur	
deux périodes de programmation (document disponible uniquement en anglais)	8 pages
Note d'orientation COCOF 12/0050 du 29 mars 2012 sur le traitement de l'assistance	
rétrospective de l'Union européenne pour la période 2007-2013	5 pages
Note d'orientation COCOF 08/0012 (version finale du 6 juillet 2012) concernant l'article	
55, paragraphe 6, du règlement 1083/2006 (application des règles d'aides d'Etat aux projets	6 pages
générateurs de recettes)	o pages
Note d'orientation COCOF 12/0059 du 21 novembre 2012 sur la vérification de la	
	1 20000
conformité aux règles d'aides d'Etat dans les cas d'infrastructure (document disponible	4 pages
uniquement en anglais)	
Note d'orientation COCOF 08/0021 (version finale du 4 avril 2013) sur les méthodes	161 pages
d'échantillonnage pour les autorités d'audit (document disponible uniquement en anglais)	F 6
Note d'orientation COCOF 13/0089 du 18 juillet 2013 d'amendement aux décisions sur les	
grands projets et son impact sur les exceptions au dégagement d'office (document	9 pages
disponible uniquement en anglais)	
Note d'orientation actualisée EGESIF 15/0007 du 9 octobre 2015 sur le traitement des	
erreurs révélées dans les rapports annuels de contrôle (annexe de la note d'orientation	29 pages
COCOF 09/0004) (document disponible uniquement en anglais)	
, (

2.2 Principaux textes français applicables (lois, décrets, arrêtés, circulaires ou guides interministériels)

Code des marchés publics	179 pages
Ordonnance du 6 juin 2005 sur les marchés publics	12 pages
Ordonnance du 23 juillet 2015 sur les marchés publics	38 pages
Décret du 3 septembre 2007 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses	5 pages
Décret du 21 janvier 2011 modifiant le décret du 3 septembre 2007	6 pages
Circulaire DIACT du 6 avril 2006 sur la préparation des programmes opérationnels 2007-2013	9 pages
Circulaire du Premier ministre du 13 avril 2007 sur le suivi, la gestion et le contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens	51 pages
Circulaire du Premier ministre du 12 février 2007 sur la communication en matière de fonds structurels	5 pages
Arrêté du 3 août 2010 sur la forfaitisation des coûts indirects	2 pages
Circulaire interministérielle du 14 mai 2007 sur les circuits financiers des fonds structurels européens gérés par l'Etat	32 pages
Cadre de référence stratégique national des programmes de la politique européenne de cohésion économique et sociale (juin 2007)	134 pages

3 Periode de programmation 2014-2020

3.1 Textes européens applicables (au 15 mars 2016)

3.1.1 Règlements FESI

Règlement (cadre) 1303/2013 du 17 décembre 2013 portant dispositions communes au FEDER, au FSE, au fonds de cohésion, au FEADER et au FEAMP et abrogeant le règlement 1083/2006 (dont 154 articles et 14 annexes)	1 0
Règlement 1304/2013 du 17 décembre 2013 relatif au FSE et abrogeant le règlement 1081/2006	17 pages

3.1.2 Règlement délégué du règlement cadre

Règlement délégué 240/2014 du 7 janvier 2014 relatif au code de conduite européen sur le partenariat dans le cadre des FESI	7 pages
Règlement délégué 480/2014 du 3 mars 2014 complétant le règlement 1303/2013	40 pages
Règlement délégué 2015/1076 du 28 avril 2015 sur les accords de partenariat public-privé financés par les FESI	3 pages
Règlement délégué 2015/1516 du 10 juin 2015 fixant un taux forfaitaire pour les opérations de recherche, de développement de l'innovation financées par les FESI	2 pages
Règlement délégué 2015/2195 du 9 juillet 2015 sur les barèmes standards de coûts unitaires et les montants forfaitaires	7 pages
Règlement délégué (en cours de numérotation) du 29 janvier 2016 sur les conditions et procédures de remboursement aux Etats membres de montants irrécouvrables (texte et annexe)	10 pages

3.1.3 Règlements d'exécution du règlement cadre

Règlement d'exécution 184/2014 du 25 février 2014 pris en application du règlement 1303/2013	14 pages
Règlement d'exécution 215/2014 du 7 mars 2014 fixant les modalités d'application du règlement 1303/2013	65 pages
Règlement d'exécution 821/2014 du 28 juillet 2014 portant modalités d'application du règlement 1303/2013 (instruments financiers)	12 pages
Règlement d'exécution 964/2014 du 11 septembre 2014 portant modalités d'application du règlement 1303/2013 (instruments financiers)	27 pages
Règlement d'exécution 1011/2014 du 22 septembre 2014 portant modalités d'application du règlement 1303/2013	74 pages
Règlement d'exécution 1232/2014 du 18 novembre 2014 modifiant le règlement d'exécution 215/2014	6 pages
Règlement d'exécution 2015/207 du 20 janvier 2015 portant modalités d'application du règlement 1303/2013	122 pages
Règlement d'exécution 2015/1974 du 8 juillet 2015 sur la notification des irrégularités	3 pages

3.1.4 Principaux autres règlements européens applicables

Règlement 2035/2005 de la Commission du 12 décembre 2005 modifiant le règlement 1681/94	5 pages
Règlement 1681/94 de la Commission du 11 juillet 1994 sur les irrégularités et le recouvrement des sommes indûment versées dans le cadre du financement des politiques structurelles	4 pages
Règlement 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union	96 pages
Règlement 360/2012 du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général	6 pages
Règlement délégué 1268/2012 de la Commission du 22 octobre 2012 d'application du règlement 966/2012	111 pages
Règlement 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 sur l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides de minimis	8 pages
Règlement général d'exemption par catégorie 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014	78 pages

3.1.5 Décisions de la Commission

Décision de la Commission du 19 décembre 2013 sur les sanctions financières en cas de	
	25 pages
non respect des règles de marchés publics (annexe : note d'orientation COCOF 13-9527)	20 puges
Décision d'exécution de la Commission du 18 février 2014 sur les régions éligibles au	1.5
FEDER et au FSE et aux Etats membres éligibles au fonds de cohésion	15 pages
Décision d'exécution de la Commission du 3 avril 2014 sur la ventilation annuelle par Etat	20 ======
membre des ressources pour les FESI	30 pages

3.1.6 Notes d'orientations de la Commission

En matière de programmation

Modèle et lignes directrices (2014) sur le contenu de l'accord de partenariat (document disponible uniquement en anglais)	34 pages
Modèle et lignes directrices du 14 mars 2014 sur le contenu du programme opérationnel (document disponible uniquement en anglais)	66 pages
Modèle et lignes directrices du 25 juin 2014 sur la programmation de l'assistance technique à l'initiative des Etats membres <i>(document disponible uniquement en anglais)</i>	10 pages

En matière de mise en œuvre

Note EGESIF 15/0005 du 15 avril 2015 sur la définition et l'usage de l'assistance remboursable en comparaison des instruments financiers et des subventions (document disponible uniquement en anglais)	8 pages
Note d'orientations EGESIF 14/0038 de juin 2015 relatives aux plans d'action communs	20 pages
Note d'orientation EGESIF 15/0035 du 26 janvier 2016 sur le calcul du coût total éligible à appliquer aux grands projets en 2014-2020 (document disponible uniquement en anglais)	6 pages
Guide d'orientation (2015) à destination des praticiens sur les marchés publics de projets financés par les FESI	106 pages

En matière de conditionnalité ex ante

Orientation interne de février et août 2014 sur les conditionnalités ex ante (en deux parties) (documents disponibles uniquement en anglais)	424 pages
Questions-réponses sur les conditionnalités ex ante (9 documents disponibles uniquement en anglais)	86 pages

En matière de développement local

Orientations d'août 2014 relatives au développement local menés par les acteurs locaux	125 pages
Orientation de juin 2014 sur le développement local dans les FESI (document disponible	61 pages
uniquement en anglais)	or pages

En matière d'options de coûts simplifiés

Note d'orientation EGESIF 14/0017 de septembre 2014 sur les options de coûts simplifiés 64 pa	ges
---	-----

En matière d'instruments financiers

Note d'orientation EGESIF 15/0021 du 26 novembre 2015 sur les coûts de gestion et fiscaux éligibles <i>(document disponible uniquement en anglais)</i>	15 pages
Note d'orientation EGESIF 15/0039 du 11 février 2015 sur l'évaluation ex ante <i>(document disponible uniquement en anglais)</i>	11 pages
Note d'orientation EGESIF 15/0041 du 11 février 2015 sur le soutien aux entreprises et au capital (document disponible uniquement en anglais)	5 pages
Note d'orientation EGESIF 15/0040 du 11 février 2015 – glossaire (document disponible uniquement en anglais)	6 pages
Note d'orientation EGESIF 15/0040 du 11 février 2015 – un court guide de référence pour les autorités de gestion <i>(document disponible uniquement en anglais)</i>	20 pages
Guide rapide de référence de mai 2014 sur la méthodologie d'évaluation ex ante (7 documents disponibles uniquement en anglais, dont 3 applicables au FSE)	356 pages
Note d'orientation EGESIF 15/0006 du 8 juin 2015 sur les appels de fonds (document disponible uniquement en anglais)	15 pages
Note d'orientation EGESIF 15/0015 du 15 juin 2015 sur le reporting (document disponible uniquement en anglais)	20 pages

Note d'orientation EGESIF 15/0012 du 10 août 2015 sur la combinaison du soutien par un instrument financier avec d'autres formes de soutien <i>(document disponible uniquement en anglais)</i>	15 pages
Note d'orientation EGESIF 15/0031 du 17 février 2016 sur les intérêts et autres gains générés par des opérations soutenues par un instrument financier (document disponible uniquement en anglais)	11 pages

En matière de gestion et de contrôle

Note d'orientation EGESIF 14/0010 du 18 décembre 2014 pour une méthodologie commune permettant d'évaluer les systèmes de gestion et de contrôle	32 pages
Note d'orientation EGESIF 14/0013 du 18 décembre 2014 relative à la procédure de désignation	76 pages
Note d'orientation EGESIF (2014) relative à l'évaluation du risque de fraude et aux mesures antifraude efficaces et proportionnées (texte + 4 annexes)	50 pages
Note d'orientation EGESIF 14/0011 du 27 août 2015 sur la stratégie d'audit	24 pages
Note d'orientation EGESIF 14/0012 du 19 septembre 2015 sur les vérifications de gestion	40 pages
Note d'orientation EGESIF 15/0002 du 9 octobre 2015 sur le rapport annuel de contrôle et d'avis d'audit annuel (document disponible uniquement en anglais)	32 pages
Note d'orientation EGESIF 15/0008 du 19 août 2015 sur la déclaration de gestion et le résumé annuel (document disponible uniquement en anglais)	21 pages
Note d'orientation EGESIF 15/0017 du 25 janvier 2016 sur les montants retirés, recouvrés, à recouvrir ou irrécouvrables (document disponible uniquement en anglais)	19 pages
Note d'orientation EGESIF 15/0016 du 5 février 2016 sur l'audit des comptes (document disponible uniquement en anglais)	12 pages
Note d'orientation EGESIF 15/0018 du 9 février 2016 sur la préparation, l'examen et la validation des comptes (document disponible uniquement en anglais)	19 pages

Pour les objectifs thématiques 8, 9, 10 et 11 relatifs au FSE et les objectifs transversaux

Orientation thématique pour l'objectif thématique 8 emploi et mobilité du travail <i>(document disponible uniquement en anglais)</i>	9 pages
Orientations thématiques pour l'objectif thématique 9 inclusion sociale et pauvreté (6 documents disponibles uniquement en anglais)	94 pages
Orientations thématiques pour l'objectif thématique 10 éducation (4 documents disponibles uniquement en anglais)	50 pages
Orientation thématique pour l'objectif thématique 11 capacité institutionnelle <i>(document disponible uniquement en anglais)</i>	20 pages
Orientations thématiques transversales (tourisme, culture et sport, synergies) (3 documents disponibles uniquement en anglais)	145 pages

3.2 Principaux textes français applicables (lois, décrets, arrêtés, circulaires ou guides interministériels) (au 15 mars 2016)

Accord de partenariat du 1 ^{er} août 2014 entre la France et l'Union européenne	325 pages
Loi du 27 janvier 2014 (article 78 sur les fonds européens)	1 page
Code des marchés publics	179 pages
Ordonnance du 6 juin 2005 sur les marchés publics	12 pages
Ordonnance du 23 juillet 2015 sur les marchés publics	38 pages
Loi du 12 avril 2000 sur les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, puis code des relations entre le public et l'administration (à compter du 1 ^{er} janvier 2016)	9 pages
Décret du 3 juin 2014 sur la gestion de tout ou partie des fonds européens pour la période 2014-2020	3 pages
Décret du 8 février 2016 sur la mise en œuvre des programmes cofinancés par les FESI	4 pages
Décret du 8 mars 2016 sur l'éligibilité des dépenses des programmes cofinancés par les FESI	4 pages
Arrêté du 8 mars 2016 sur l'éligibilité des dépenses des programmes cofinancés par les FESI	7 pages
Circulaire du Premier ministre du 19 avril 2013 sur la gestion des fonds européens	2 pages
Guide CGET du 22 décembre 2014 sur le suivi, la gestion et le contrôle des FESI	65 pages
Vade-mecum CGET sur la gouvernance Etat-région des programmes européens 2014-2020	28 pages

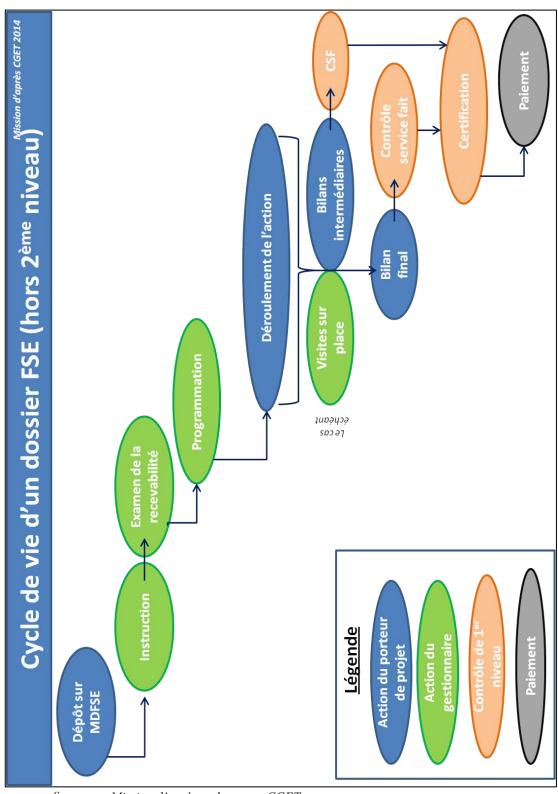
4 COMPARAISON DES TEXTES APPLICABLES PAR ORIGINE ET NIVEAU

Tableau 17: Nombre et taille des textes applicables par origine et niveau de texte

Origine et niveau de texte	Programmation 2000-2006	Programmation 2007-2013	Programmation 2014-2020 (au 15 mars 2016)
Union européenne	22 textes (550 pages)	67 textes (1 655 pages)	63 textes (3 064 pages)
dont règlement cadre fonds structurels	1 texte (42 pages)	1 texte (54 pages)	1 texte (150 pages)
dont autres règlements fonds structurels	11 textes (77 pages)	3 textes (179 pages)	15 textes (409 pages)
dont autres règlements importants		3 textes (95 pages)	7 textes (308 pages)
dont décisions	7 textes (336 pages)	7 textes (212 pages)	3 textes (70 pages)
dont notes d'orientation (guidances)	3 textes (95 pages)	53 textes (1 115 pages) (dont 19 uniquement en anglais)	37 textes (2 127 pages) (dont 28 uniquement en anglais)
France (niveau national)	6 textes (124 pages)	10 textes (330 pages)	12 textes (668 pages)
dont cadre de référence ou accord de partenariat	pas de texte	1 texte (134 pages)	1 texte (325 pages)
dont lois	pas de texte	3 textes (229 pages)	4 textes (230 pages)
dont décrets et arrêtés	pas de texte	3 textes (13 pages)	4 textes (18 pages)
dont circulaires ou guides interministériels	6 textes (124 pages)	3 textes (88 pages)	3 textes (95 pages)
Total	28 textes (674 pages)	77 textes (1 985 pages)	75 textes (3 732 pages)

Source: Mission.

ANNEXE 10: CYCLE DE VIE DU DOSSIER



Source: Mission d'après vademecum CGET

ANNEXE 11: LE SEUIL DE MATERIALITE DU TAUX D'ERREUR DES DEPENSES DANS LE CADRE REGLEMENTAIRE EUROPEEN DES FONDS STRUCTURELS

1 LA DEFINITION DU TAUX D'ERREUR ET DU SEUIL DE MATERIALITE

Le taux d'erreur désigne la proportion de dépenses irrégulières certifiées et payées par un programme opérationnel dont le remboursement est demandé à la Commission européenne au titre d'une année comptable. Il revient à l'autorité nationale d'audit de calculer la part des dépenses entachées d'irrégularités au sein des dépenses ayant fait l'objet des contrôles d'opération et des audits de système qu'elle a diligentés. Appliqué à l'ensemble des demandes de remboursement de l'année comptable concernée, ce taux est désigné par le terme de « taux d'erreur total extrapolé ».

Le taux d'erreur total extrapolé est comparé au seuil de matérialité (*materiality threshold*). S'il atteint ce dernier, il doit être ramené en deçà par des corrections financières. L'application des corrections financières débouche sur le calcul du « taux d'erreur résiduel ».

Faute de telles corrections, l'avis de l'autorité nationale d'audit sur le fonctionnement du système de gestion et de contrôle entraîne, aux termes de l'article 83 du règlement cadre 1303/2013, une interruption du temporaire du délai de paiement de la part de la Commission européenne, jusqu'à ce que les « mesures nécessaires » aient été prises par l'autorité de gestion du programme opérationnel pour régulariser sa situation. L'absence de régularisation conduit sinon à une suspension de paiement conformément à l'article 142 du règlement 1303-2013.

2 UNE DETERMINATION REGLEMENTAIRE PAR DES DISPOSITIONS TECHNIQUES SUR LES MODALITES D'ECHANTILLONNAGE DES CONTROLES DE DEUXIEME NIVEAU

Paramètre fondamental des fonds structurels, le seuil de matérialité du taux d'erreur n'est paradoxalement pas déterminé par une disposition expresse des règlements cadres interfonds de chaque programmation. Il l'est par des dispositions techniques relatives aux règles d'échantillonnage des contrôles de deuxième niveau relevant des missions des autorités nationales d'audit. Ces dispositions techniques sont logées dans un règlement d'exécution ou délégué (textes pris par la seule Commission européenne), puis commentées dans les notes d'orientation sur les rapports annuels de contrôle des autorités nationales d'audit et sur le traitement des erreurs qui y sont révélées :

- pour la programmation 2007-2013, la notion de « seuil de signification » du taux d'erreur est mentionnée à l'article 17 « Echantillonnage » du règlement d'exécution 1828/2006 et la détermination de son niveau figure au point 2 de l'annexe IV Paramètres techniques de l'échantillonnage statistique aléatoire : « seuil d'erreur significative de 2 % au maximum » ;
- pour la programmation 2014-2020, la notion de « seuil de signification maximal » apparaît au point 11 de l'article 28 « Méthode à utiliser pour la sélection de l'échantillon d'opérations » du règlement délégué 480/2014 : « le seuil de signification maximal est de 2 % des dépenses ».

3 OBSERVATIONS SUR LA LISIBILITE ET LA STABILITE DU CADRE REGLEMENTAIRE DU SEUIL DE MATERIALITE

La disposition du règlement délégué 480/2014 marque un léger progrès en termes de lisibilité normative. Toutefois, la définition et le calibrage du seuil de matérialité restent absents du règlement cadre et envisagés sous l'angle des techniques d'échantillonnage. Or celles-ci ne sont que des moyens opérationnels d'assurer la fiabilité des taux d'erreur et des avis annuels notifiés par les autorités nationales d'audit.

Par ailleurs, il est à signaler que le seuil de matérialité tel qu'il est déterminé dans le règlement délégué 480/2014 est un maximum, sans que puisse être exclue l'éventualité d'un durcissement ultérieur, en cours de programmation, par une future note d'orientation de la Commission européenne voire par la pratique des auditeurs communautaires.

Dans le passé, la Commission européenne a déjà resserré son interprétation du cadre réglementaire. Jusqu'en 2012, elle ne procédait pas à une interruption de paiement lorsque le taux d'erreur de l'Etat membre ou de l'autorité de gestion était inférieur à 5 %, sous réserve que des mesures correctrices soient prises sur le système de gestion et de contrôle et au moyen de plans de reprise. Depuis 2012, l'interruption de paiement est automatique et immédiate dès que le taux d'erreur d'un programme opérationnel atteint 2 % de ses dépenses. Cela incite encore plus fortement les autorités de gestion à procéder, en amont, à des retraits de dépenses et à des corrections forfaitaires.

ANNEXE 12: L'OBLIGATION DES FEUILLES D'EMARGEMENT: UNE ILLUSTRATION DU POIDS DE L'AUDIT DANS UN CONTEXTE D'IMPRECISION DES REGLES

Les modalités de justification de la présence des participants aux actions de formation professionnelle ou d'accompagnement illustrent à la fois le poids de l'interprétation des dispositions réglementaires par les auditeurs et ses conséquences, à savoir l'instabilité normative et la fragilisation des autorités de gestion et des porteurs de projets puis l'édiction subséquente de règles nationales de gestion plus contraignantes.

1 LES PRESCRIPTIONS D'UN AUDIT COMMUNAUTAIRE SONT A L'ORIGINE DE L'OBLIGATION DE COLLECTE SYSTEMATIQUE DES FEUILLES D'EMARGEMENT PAR LES PORTEURS D'OPERATIONS FSE

L'audit réalisé en mai-juin 2012 par la Commission européenne sur le système de gestion et de contrôle du FPSPP, organisme intermédiaire du volet national du PO FSE, a provoqué une suspension de paiement, c'est-à-dire du remboursement communautaire du FSE versé aux organismes bénéficiaires. D'après le rapport final d'audit, cette décision s'est notamment fondée sur la constatation d'une rupture de la piste d'audit (défaut de traçabilité de la dépense) due à la non conservation par les organismes de formation des pièces justificatives de la réalisation des actions de formation (feuilles d'émargement par demi-journée, cosignées par le formateur et les stagiaires). Le volume de financement affecté par cette constatation systémique et les mesures correctives demandées portaient sur l'ensemble de la convention de subvention globale du FPSPP, soit 263,4 M€.

Le raisonnement des auditeurs de la DG Emploi est intéressant à reconstituer. Les auditeurs se sont appuyés sur l'instruction DGEFP n°2011-05 du 9 février 2011 relative aux modalités de conventionnement des crédits du FSE attribués aux organismes collecteurs agréés au titre de la formation professionnelle (OPCA, OPACIF, FAF de non salariés). L'instruction du 9 février 2011 posait des règles plus exigeantes que le droit commun du CSF contenu dans l'instruction DGEFP n°2008-16 du 6 octobre 2008 à portée générale :

- l'organisme de formation doit produire, à l'appui de chaque facture émise, « l'ensemble des pièces justificatives non comptables relatives aux actions réalisées, telles que des feuilles d'émargement signées matin et après-midi par le formateur et les stagiaires, les attestations de formation cosignées par le stagiaire ou tout autre livrable permettant d'attester la conformité des prestations fournies » (au 2-2 de la fiche technique de cette instruction);
- l'entreprise adhérente à l'organisme collecteur agréé fournit à celui-ci, en accompagnement de sa demande de remboursement des dépenses de formation, « l'ensemble des pièces justificatives comptables et non comptables relatives aux actions réalisées », ce qui suppose de les collecter auprès de l'organisme de formation ; dans le cas où l'organisme collecteur agréé prend directement en charge les coûts pédagogiques externes, en particulier dans le cadre d'une opération cofinancée par le FSE, « l'organisme de formation adresse à l'organisme collecteur agréé les factures correspondant aux prestations réalisées ainsi que l'ensemble des pièces justificatives non comptables afférentes » ;
- I'organisme collecteur agréé s'assure, avant de rembourser la dépense à l'entreprise adhérente, de la « présence des participants aux sessions de formation, par rapprochement

entre les factures et les feuilles d'émargement ou attestations de présence collectées auprès de l'organisme de formation ».

Il convient de relever que la nature précise des pièces justificatives nécessaires n'est pas alors précisée : attestations de présence (valables pour toute la durée de l'action de formation ?) ou feuilles d'émargement (avec quelle une périodicité par étapes de l'action de formation ?).

2 LES EXIGENCES DES AUDITEURS SONT ALLEES BIEN AU-DELA DES REGLES DE DROIT NATIONAL EN MATIERE DE JUSTIFICATION DE LA PRESENCE DES PARTICIPANTS

Dans l'instruction DGEFP du 9 février 2011, la formulation des règles de justification des participants ménageait une souplesse de mise en œuvre et donc une marge d'interprétation : elle prévoyait la disponibilité des feuilles d'émargement mais n'imposait pas formellement la collecte systématique de ces documents.

Ces règles transposaient au contexte particulier d'un cofinancement FSE celles définies aux articles R. 6332-25 et R. 6332-26 du code du travail relatifs à la justification de l'exécution des prestations de formation, ci-après reproduites :

- article R. 6332-25 : « Le paiement des frais de formation pris en charge par les organismes collecteurs paritaires agréés est réalisé après exécution des prestations de formation et sur transmission de pièces justificatives, dont les attestations de présence ou les éléments mentionnés à l'article R. 6332-26 contribuant à établir l'assiduité du stagiaire »,
- article R. 6332-26: « Les employeurs ou les prestataires de formation adressent à l'organisme collecteur qui en fait la demande une copie des feuilles d'émargement à partir desquelles sont établies les attestations de présence (...). Ces feuilles d'émargement (...) font partie des documents que les organismes collecteurs sont tenus de produire aux agents chargés du contrôle prévu aux articles L. 6362-5 à L. 6362-7 » (contrôle administratif et financier de l'article L. 6361-2 en matière de formation professionnelle, confié à la MOC de la DGEFP et aux SRC des DIRECCTE et DIECCTE).

A cet égard, les auditeurs de la Commission européenne ont fait œuvre de jurisprudence. Le rapport d'audit institue « l'obligation de fournir les fiches d'émargement signées matin et aprèsmidi par le participant à la formation et le formateur, sachant que les attestations de formation ne sont pas considérées comme des documents ayant une valeur probante. Cette obligation devrait également être étendue aux stages pratiques, les fiches de présence étant nécessaires pour la justification des éventuelles heures de stage facturées par l'organisme de formation, mais également pour justifier le maintien de salaire remboursé à l'employeur pour la période de stage, dans le cadre d'un congé individuel de formation ». Il conteste également le renvoi de la responsabilité de la conservation des pièces justificatives à l'entreprise adhérente et demande de compléter en urgence, sous un mois, l'instruction du 9 février 2011 en mettant cette conservation à la charge du bénéficiaire final de l'opération FSE, c'est-à-dire l'organisme collecteur agréé.

La DG Emploi s'est fondée sur l'argument de la traçabilité, par une interprétation du règlement 1083/2006 qui combine l'article 90 (disponibilité des documents : « l'autorité de gestion veille à ce que l'ensemble des pièces justificatives concernant les dépenses et les audits du programme opérationnel concerné soit tenu à la disposition de la Commission et de la Cour des comptes ») et de l'article 60, f (l'autorité de gestion est chargée « d'établir des procédures pour que tous les documents relatifs aux dépenses et aux audits requis pour garantir une piste d'audit suffisante soient conservés conformément aux dispositions de l'article 90 »). L'imprécision de ces dispositions réglementaires communautaires sur la disponibilité des documents, a pu faciliter l'interprétation très constructive des auditeurs dans la mesure où les règles relèvent d'une logique d'obligation de résultat davantage que d'obligation de moyens.

Cette interprétation d'audit, dont la portée a depuis été fondamentale sur le système FSE en France, a été formulée nonobstant l'argumentation avancée par le FPSPP selon laquelle les auditeurs allaient au-delà non seulement de l'instruction du 9 février 2011 mais également des deux articles réglementaires précités du code du travail.

3 LA FRANCE A INCORPORE LES EXIGENCES DE L'AUDIT EUROPEEN DANS SON DROIT INTERNE, GENERALISANT L'OBLIGATION DE COLLECTE DES FEUILLES D'EMARGEMENT PAR LES PORTEURS D'OPERATION FSE

Sous le coup d'une suspension de paiement, la France s'est alignée sur les exigences de l'audit européen en les transcrivant en droit positif interne. L'instruction DGEFP n°2013-08 du 29 mai 2013 concernant les modalités de conventionnement des crédits du FSE attribués aux organismes paritaires collecteurs agréés prévoit que :

- « l'organisme collecteur agréé collecte dans le dossier de gestion les pièces nécessaires à la justification des dépenses déclarées, soit (...) tout ou partie des pièces non comptables justifiant le caractère effectif et la conformité des prestations réalisées (feuilles d'émargement signées, pour la période considérée ou attestations de présence cosignées par le stagiaire conformément aux dispositions des articles R. 6332-25 et R. 6332-25 du code du travail ou tout autre livrable attendu » (au 2-2 de la fiche technique n°1); cette règle visait à satisfaire l'exigence du rapport d'audit quant à la responsabilisation directe de l'organisme collecteur agréé;
- « pour la justification de la réalisation des actions cofinancées par le FSE et de la présence des participants, les organismes collecteurs agréés doivent conserver dans le dossier unique de gestion pour chacun des participants la totalité des attestations de présence. Ils doivent justifier de la mise en œuvre d'une procédure de contrôle interne permettant de vérifier, par échantillonnage, la réalité de ces attestations de présence en les rapprochant des feuilles d'émargement ayant permis de les réaliser » (fiche technique n°2).

La règle de la fiche technique n°2 impose indirectement, en vertu d'un principe de précaution, la collecte exhaustive, par l'organisme collecteur agréé, des feuilles d'émargement, pour que cet organisme soit en mesure de répondre aux contrôles de premier, deuxième et troisième niveau en fonction de l'échantillonnage demandé par les contrôleurs.

Elle est prise en application des dispositions communautaires relatives à la disponibilité des documents justificatifs, à savoir l'article 90 du règlement 1083/2006 et l'article 19 du règlement d'exécution 1828/2006. Le point 2 de cet article 19 prévoit que l'autorité de gestion veille à ce que les pièces justificatives nécessaires soient mises à disposition « aux fins d'inspection par les personnes et les organismes habilités à les inspecter, y compris, au minimum, le personnel habilité de l'autorité de gestion, de l'autorité de certification, des organismes intermédiaires, de l'autorité d'audit (...) ainsi que les fonctionnaires habilités de la Communauté et leurs mandataires ».

Les règles de conservation des pièces justificatives relatives aux actions de formation conventionnées par les organismes collecteurs agréés dans le cadre d'opérations FSE s'appuient sur les obligations de droit commun en matière de contrôle de la formation professionnelle, mais vont bien au-delà non seulement en termes de durée de conservation mais aussi de la systématicité de la collecte des feuilles d'émargement.

ANNEXE 13: L'IMPRECISION DE CERTAINES DISPOSITIONS DU REGLEMENT CADRE EUROPEEN DU 17 DECEMBRE 2013

1 L'ELIGIBILITE TEMPORELLE DES DEPENSES

L'article 65 du règlement cadre 1303/2013, qui fixe les principes de l'éligibilité des dépenses, utilise dans sa version anglaise le terme de *« incurred expenditure* », ce qui a été traduit en français par « dépense engagée », notion délicate d'interprétation.

La France a saisi la Commission européenne le 20 janvier 2015 aux fins de clarifier l'éligibilité temporelle des dépenses encourues à partir du 1^{er} janvier 2014. La réponse de la Commission européenne, en date du 31 mars 2015, reconnaît l'erreur de traduction et confirme que les dépenses éligibles sont bien celles qui sont « encourues », c'est-à-dire exécutées, depuis le 1^{er} janvier 2014. Cet imbroglio a contribué à retarder l'élaboration du décret français sur l'éligibilité des dépenses.

2 LE TRAITEMENT DES RECETTES GENEREES PAR UNE OPERATION

L'article 65, point 8, du règlement cadre 1303/2013 et relatif à la prise en compte des recettes générées par une opération pour l'éligibilité des dépenses au FSE dispose que les « recettes nettes » perçues en cours d'opération et non prises en compte lors de l'approbation de celle-ci [à savoir son conventionnement] doivent être déduites du coût total éligible.

Devant l'imprécision de la règle au regard des recettes anticipées au stade du conventionnement, la DGEFP a adressé une question interprétative à la Commission européenne, dont la réponse a contraint en décembre 2014 à modifier le dossier type de demande de financement mis en ligne en septembre 2014 ce qui a eu un effet rétroactif sur les porteurs de projet ayant déjà sollicité une subvention du FSE.

3 LE DELAI DE PAIEMENT DU BENEFICIAIRE

L'article 132 du règlement cadre 1303/2013 pose le principe que le porteur de l'opération doit être payé au plus tard 90 jours à compter de la date de présentation de sa demande de paiement, c'est-à-dire de la transmission de son bilan d'exécution au service gestionnaire. Ce délai de paiement peut être « interrompu » (« *interrupted* » dans la version en langue anglaise) lorsque les pièces justificatives demandées n'ont pas été fournies (au 2, a de l'article).

La DGEFP a interrogé le 10 décembre 2015 la DG Emploi de la Commission européenne sur le sens à donner à la notion d'interruption. La réponse reçue le 3 février 2016, tout en reconnaissant l'absence de définition du terme dans la législation européenne, assimile l'interruption à une suspension du délai sans fonder juridiquement cette interprétation.

Celle-ci paraît inconciliable avec la disposition législative française qui régit les diligences d'une administration en cas de dossier incomplet (article L. 114-5 du code des relations entre le public et l'administration entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016) : « le délai [de réponse à respecter par l'administration] ne court qu'à compter de la réception des pièces et informations requises ». Cet article L. 114-5 ne fait du reste que codifier, en l'élevant au rang législatif, la règle antérieure, posée à l'article 2 du décret du 6 juin 2001 pris pour l'application de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (« le délai au terme duquel, à défaut de décision expresse, la demande est réputée acceptée ne court qu'à compter de la réception des pièces requises »).

ANNEXE 14: LE DROIT APPLICABLE AUX OPERATIONS COFINANCEES PAR LE FSE: UNE NOTION A GEOMETRIE VARIABLE

Le « droit applicable » est une notion consacrée dans le règlement financier de l'Union européenne 966/2012 du 25 octobre 2012 :

- article 59 sur l'exécution budgétaire en gestion partagée, points 1, 2 et 3 évoquent la réglementation sectorielle applicable et point 6, b : exclusion de dépenses en violation du « droit applicable » ;
- article 80 (recouvrements), points 4 et 5 : exclure du financement de l'UE « les dépenses engagées en violation du droit applicable » et renvoi à la réglementation sectorielle.

1 LE DROIT APPLICABLE AUX OPERATIONS COFINANCEES PAR LE FSE ETAIT UNE NOTION CIRCONSCRITE AU DROIT COMMUNAUTAIRE ET DONT LE RESPECT ETAIT PEU CONTROLE JUSQU'EN 1997

Règlement 2052/88 du 24 juin 1988, article 7 (compatibilité et contrôle), point 1 : « Les actions faisant l'objet d'un financement par les Fonds structurels ou d'un financement de la BEI ou d'un autre instrument financier existant doivent être conformes aux dispositions des traités et des actes arrêtés en vertu de ceux-ci, ainsi que des politiques communautaires, y compris celles concernant les règles de concurrence, la passation des marchés publics et la protection de l'environnement ».

Règlement 2081/93 du 20 juillet 1993, article 7 (compatibilité et contrôle), point 1 : « Les actions faisant l'objet d'un financement par les Fonds structurels ou d'un financement de la BEI ou d'un autre instrument financier existant doivent être conformes aux dispositions des traités et des actes arrêtés en vertu de ceux-ci, ainsi que des politiques communautaires, y compris celles concernant les règles de concurrence, la passation des marchés publics et la protection de l'environnement, de même qu'à l'application du principe de l'égalité des chances entre hommes et femmes ».

Les contrôles sur les fonds structurels de cohésion sont toutefois restés très faibles jusqu'en 1997, d'après Brian GRAY, l'ancien directeur du service d'audit interne de la Commission européenne (cf. son article sur « l'évolution du système de contrôle sur les fonds de cohésion au niveau européen », in *Le contrôle des fonds européens de cohésion*, Nathalie Rubio (dir.), 2013). Le respect des normes applicables n'était par conséquent pratiquement pas contrôlé.

2 LE RENFORCEMENT DES SYSTEMES DE GESTION ET DE CONTROLE A PARTIR DE 1997 S'EST ACCOMPAGNE D'UNE EXTENSION DU CHAMP DU DROIT APPLICABLE QUI ENGLOBE LES REGLES NATIONALES

Règlement d'exécution 2064/97 du 15 octobre 1997 sur le contrôle financier, article 4 : les Etats membres s'efforcent de vérifier, lors des contrôles d'opération (dits des 5 %) définis à l'article 3, que « la nature et l'incidence dans le temps d'un nombre adéquat d'éléments de dépenses (engagements et paiements) sont conformes aux exigences communautaires ». L'annexe II contenant le projet de modèle de déclaration à établir à la clôture d'une forme d'intervention prévoit que la personne ou le service indépendant dans ses fonctions du service d'exécution, apprécie si « l'état définitif des dépenses reflète fidèlement les dépenses effectuées conformément au règlement en vigueur ».

Règlement cadre 1260/1999 du 21 juin 1999 sur les fonds structurels, article 38 : Les Etats membres « s'assurent que les interventions sont gérées conformément à l'ensemble de la réglementation communautaire applicable », ce qui ne visait pas la réglementation nationale prise pour son application.

Mais règlement d'application 438/2001 du 2 mars 2001 sur les systèmes de gestion et de contrôle marque une extension majeure. Article 4 : « Les systèmes de gestion et de contrôle prévoient des procédures (...) pour assurer le respect des conditions établies dans la décision correspondante de la Commission au titre de l'article 28 du règlement (CE) n°1260/1999 et avec les règles nationales et communautaires en vigueur concernant, en particulier, l'éligibilité des dépenses pour le concours des Fonds structurels au titre de l'intervention concernée, les marchés publics, les aides d'État (y compris les règles relatives au cumul des aides), la protection de l'environnement et l'égalité des chances ».

3 LA NOTION DE DROIT APPLICABLE COMPREND, LORS DE LA PROGRAMMATION 2007-2013, LES REGLES NATIONALES EN VIGUEUR SANS QUE LE PERIMETRE DE CELLES-CI NE SOIT DELIMITE

Règlement cadre 1083/2006 du 11 juillet 2006 : Article 9, point 5 : « Les opérations financées par les Fonds sont conformes aux dispositions du traité et des actes arrêtés en vertu de celui-ci » cf. considérant 22 : « veiller à ce que les activités des Fonds et les opérations qu'ils contribuent à financer soient (...) conformes à la législation communautaire ».

Cet article principiel ne visait pas la conformité au droit national, contrairement aux fonctions des autorités nationales, ce qui est incohérent :

- l'autorité de gestion est chargée de « veiller à ce que les opérations soient sélectionnées en vue d'un financement selon les critères applicables au programme opérationnel et qu'elles soient conformes, pendant toute la durée de leur exécution, <u>aux règles communautaires et nationales applicables</u> » (article 60) ; l'article 90 relatif à la disponibilité des documents telle qu'elle doit être assurée par l'autorité de gestion au bénéfice de la Commission européenne et de la Cour des comptes européenne, est rédigé « sans préjudice des règles applicables en matière d'aides d'État au titre de l'article 87 du traité », qui font partie du droit communautaire. Ces dispositions sont déclinées dans le règlement d'exécution 1828/2006 du 8 décembre 2006 relatif aux DSGC :
 - article 13, point 2, du règlement d'exécution 1828/2006 : l'autorité de gestion doit vérifier « la conformité des opérations et des dépenses avec les règles communautaires et nationales »
 - annexe XII du règlement d'exécution 1828/2006, sur les obligations à la charge des autorités de gestion : point 2.2.3 « Description des procédures de sélection et

d'approbation des opérations et de vérification de leur conformité aux réglementations nationale et communautaire applicables », point 2.4. « Règles en matière de marchés publics, d'aides d'État, d'égalité des chances et d'environnement » et « 2.4.2. Mesures prévues pour garantir le respect des règles applicables, par exemple par des contrôles de gestion, contrôles, audits »

l'autorité de certification est chargée de « certifier que les dépenses déclarées sont conformes aux règles communautaires et nationales applicables » (article 61). L'appendice annexe X contenant le modèle de « certificat et état de dépenses et demande de paiement intermédiaire » impose à l'autorité de certification de certifier « que les dépenses déclarées sont conformes aux règles communautaires et nationales applicables et ont été payées au bénéfice des opérations sélectionnées en vue d'un financement, conformément aux critères applicables au programme opérationnel et aux règles communautaires et nationales applicables, notamment à la réglementation applicable aux aides d'État, à la réglementation sur les marchés publics, aux règles concernant la justification d'avances octroyées dans le cadre d'aides d'État conformes à l'article 87 du traité, sur la base de dépenses payées par le bénéficiaire, dans un délai de trois ans »

S'agissant de l'autorité d'audit, l'article 62 du règlement cadre 1083/2006 est complété par le règlement d'exécution 1828/2006 dont l'article 16 sur le contrôle des opérations prévoit (au point 2) que ceux-ci « permettent de vérifier que (...) a) l'opération répond aux critères de sélection du programme opérationnel, a été réalisée conformément à la décision d'approbation et satisfait à toute condition applicable concernant sa fonction et son utilisation ou les objectifs à atteindre ; (...) c) les dépenses déclarées par le bénéficiaire sont conformes aux règles communautaires et nationales ».

Pour leur part, les dispositions du règlement cadre 1083/2006 relatives à l'ingénierie financière prévoient le respect de la législation applicable en matière de marchés publics (article 41 et considérant 41).

Le règlement 1081/2006 du 5 juillet 2006 spécifique au FSE prévoit en son article 11 relatif à l'éligibilité des dépenses que cette éligibilité ne vaut qu'à la condition que les coûts « soient encourus conformément aux <u>règles nationales</u>, y compris les règles comptables ».

4 LES AUTORITES FRANÇAISES N'ONT PAS DELIMITE L'ETENDUE DU DROIT APPLICABLE LORS DE LA MISE EN ŒUVRE DU CADRE EUROPEEN 2007-2013

Tout d'abord, la circulaire du 13 avril 2007 du Premier ministre sur le dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels :

- Annexe I, introduction : rôle du TPG en matière d'examen du <u>respect des règles européennes</u> <u>et nationales</u> ;
- Annexe II: missions des autorités de gestion, qui « veillent notamment à ce que les opérations soient sélectionnés dans le respect des règles d'éligibilité européennes et nationales et réalisées conformément aux <u>obligations européennes et nationales applicables</u> », dont les « dispositions applicables en matière de publicité des aides européennes ».

La circulaire du 13 avril 2007 ne précise pas le périmètre des obligations nationales applicables alors même que les systèmes de gestion et de contrôle des fonds structurels voient la composante de contrôle fortement développée, avec la création d'une autorité de certification aux compétences étendues par rapport à l'autorité de paiement de la programmation 2000-2006 et d'une autorité d'audit désormais en charge des contrôles d'opération précédemment dévolus aux services gestionnaires.

Ensuite, le décret n°2007-1303 du 3 septembre 2007 fixant les règles d'éligibilité des dépenses ne précise pas le champ des règles nationales applicables à l'article 18 relatif aux règles d'éligibilité spécifiques au FSE. La version initiale de l'article renvoie la définition des modalités d'application des règles communautaires (règlements 1083/2006 et 1081/2006) au ministère chargé de l'emploi. Le décret n°2011-92 du 21 janvier 2011 vient compléter substantiellement cet article 18, principalement pour préciser les conditions de justification de l'éligibilité des dépenses mais également pour disposer, s'agissant des dépenses déclarées au titre de la participation d'un organisme tiers, que « le bénéficiaire conserve les pièces justificatives des dépenses déclarées au titre de la participation de l'organisme tiers conformément aux règles communautaires et nationales en vigueur ».

Le guide CGET sur l'éligibilité des dépenses (mars 2011) commente les règlements européens en ce qui concerne le rôle de l'autorité de certification.

Les circulaires générales de la DGEFP relatives au CSF, aussi bien l'instruction 2008-16 du 6 octobre 2008 que l'instruction 2012-11 du 29 juin 2012, reprennent la mention de l'obligation de la conformité des dépenses « aux règles communautaires <u>et nationales applicables</u> ».

5 LE CADRE EUROPEEN DE LA PROGRAMMATION 2014-2020 POSE UNE DEFINITION PLUS LISIBLE ET MIEUX ENCADREE DE LA NOTION DE DROIT APPLICABLE

5.1 Dans le règlement cadre

Règlement cadre 1303/2013 du 17 décembre 2013 :

- article 6 « Respect du droit de l'Union et du droit national » : « 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"). »
- article 2 (36): irrégularité = violation de droit; « irrégularité", toute violation du droit de l'Union ou du droit national relatif à son application (...) »
- à lire avec le considérant 12 : « Les activités des Fonds ESI et les opérations qu'ils soutiennent devraient être conformes à la législation applicable de l'Union et aux législations nationales correspondantes qui mettent en œuvre directement ou indirectement le présent règlement et les règles spécifiques des Fonds. »

La notion de droit applicable est également utilisée dans la suite du règlement cadre 1303/2013 :

- en matière d'instruments financiers, au considérant 36 et aux articles 37, 38, 40 et 42.
- s'agissant des partenariats publics privés, aux articles 62 et 64, les PPP devant « être conformes au droit applicable, notamment en matière d'aides d'Etat et de marchés publics » (article 62);
- pour la mise en œuvre des sanctions financières
 - considérant 72 : « Pour garantir la sécurité juridique aux États membres, il importe de définir les circonstances dans lesquelles des infractions à la législation applicable à l'échelon de l'Union ou à la législation nationale liée à l'application de la législation de l'Union, peuvent amener la Commission à procéder à des corrections financières »
 - article 85 prévoit d'« exclure du financement de l'UE les dépenses contraires au droit applicable »
 - article 145 relatif à la procédure de sanction financière dispose, au point 7, que « L'évaluation des insuffisances graves dans le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle est fondée sur le droit applicable »

Le respect du droit applicable est à la charge des différentes autorités :

- l'autorité de coordination, qui « promeut l'application du droit applicable » (article 123.8);
- l'autorité de gestion, qui aux termes de l'article 125 « s'assure du respect du droit applicable à l'opération » (3, e) et « vérifie que les dépenses sont conformes au droit applicable » (4, a);
- l'autorité de certification, qui « certifie que les dépenses sont conformes au droit applicable » (article 126, c et annexe XIII s'agissant des critères de désignation de l'autorité de certification); le considérant 109 va même plus loin en énonçant que l'autorité de certification « certifie que les dépenses comptabilisées sont conformes aux réglementations applicables à l'échelon de l'Union et à l'échelon national » (considérant 109);
- l'autorité d'audit conduit des audits des opérations et des audits des comptes dont le champ d'application et le contenu sont fixés, en application de l'article 127, point 8, par un acte délégué.

Par ailleurs, le cadre stratégique commun figurant à l'annexe I du règlement cadre pose, au titre des principes horizontaux visés aux articles 5, 7 et 8 et aux objectifs politiques transversaux, que les autorités de gestion veillent à ce que tous les produits, biens, services et infrastructures qui sont ouverts ou fournis au public et cofinancés par les Fonds ESI soient accessibles à l'ensemble des citoyens, y compris aux personnes handicapées, conformément au droit applicable, et ainsi à contribuer à un environnement sans obstacles pour les personnes handicapées et les personnes âgées » (point 5.4. de l'annexe I). L'accessibilité entre dès lors dans le champ du « droit applicable », ce qui s'applique surtout aux opérations portant sur des infrastructures et donc en pratique pas au FSE.

5.2 Dans le règlement spécifique au FSE

Le règlement 1304/2013 du 17 décembre 2013 spécifique au FSE ne mentionne le droit applicable qu'à propos de l'éligibilité des contributions en nature, à l'article 13 point 5 : « conformément aux règles nationales, y compris les règles comptables ».

5.3 Dans les règlements délégué et d'exécution

Règlement délégué 480/2014 du 3 mars 2014 : article 27, point 2 : « Les audits des opérations sont réalisés sur la base des pièces justificatives qui composent la piste d'audit et ils ont pour objet de vérifier la légalité et la régularité des dépenses déclarées à la Commission, y compris les aspects suivants : a) l'opération (...) satisfait à toutes les <u>conditions applicables</u> à la date de l'audit en ce qui concerne sa fonctionnalité, son utilisation et les objectifs à atteindre »

Règlement d'exécution 1011/2014 du 22 septembre 2014 :

- l'annexe III relatif aux DSGC prévoit (au 2.2.3.4.) que l'autorité de gestion met en place des « procédures pour évaluer, sélectionner et approuver les opérations et pour assurer leur conformité, pendant toute la période d'exécution, avec les règles applicables » et (au 3.2.2.3.) que l'autorité de certification met en place des procédures « visant à certifier l'intégralité, l'exactitude et la véracité des comptes et à attester que les dépenses comptabilisées sont conformes au <u>droit applicable</u>, compte tenu des résultats de l'ensemble des vérifications et audits ».
- l'annexe IV relatif au modèle de rapport de l'organisme d'audit indépendant prévoit (au 3.2.2.) que les résultats des évaluations réalisées par cet organisme « les modalités visant à certifier l'intégralité, l'exactitude et la véracité des comptes et à attester que les dépenses comptabilisées sont conformes au <u>droit applicable</u> »

l'annexe VIII relatif au modèle des comptes pour une période comptable prévoit que l'autorité de certification remet un certificat « certifie (...) que les dépenses comptabilisées sont conformes au <u>droit applicable</u> ».

5.4 Synthèse

La réglementation européenne de la programmation 2014-2020 témoigne d'un effort notable de définition de la notion de « droit applicable », par rapport à la programmation précédente :

- la règle est posée de manière plus lisible, avec un article principiel posé en tête du règlement cadre 1303/2013 et une évocation de ce « droit applicable » selon des termes coordonnés dans le reste du règlement cadre, dans le règlement délégué 480/2014 et dans le règlement d'exécution 1011/2014;
- sur le fond, la notion de droit applicable comprend les règles nationales <u>en tant qu'elles sont</u> <u>prises en application du droit communautaire</u>, ce qui est un périmètre large mais susceptible de délimitation, à la différence du droit applicable au sens des règlements européens régissant la programmation 2007-2013.
- 6 LA MISE EN ŒUVRE DU CADRE EUROPEEN 2014-2020 PAR LES AUTORITES FRANÇAISES ONT INTRODUIT, A CE STADE, DES CONFUSIONS DANS LA NOTION DE DROIT APPLICABLE QUI ONT OUVERT LA VOIE A SON EXTENSION ILLIMITEE

La présente analyse s'appuie sur le guide CGET 2014-2020 sur le dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des FESI officialisé le 22 décembre 2014 et sur le projet et l'arrêté relatifs à l'éligibilité des dépenses publiés le 8 mars 2016.

6.1 Le guide du CGET de décembre 2014 sur le suivi, la gestion et le contrôle des programmes FESI

Le guide CGET 2014-2020, qui « n'a pas de valeur contraignante ou opposable » d'après la clause de non responsabilité qu'il contient, énonce les règles suivantes :

1 / Chapitre 5 de la partie 1 : Conformité aux principales obligations réglementaires européennes et nationales

« En application de l'article 6 du règlement général, les opérations soutenues par les fonds européens sont conformes à la législation applicable de l'Union <u>et au droit national</u>. Dans ce cadre, une attention particulière est portée sur la réglementation applicable dans les domaines suivants » :

- « réglementation en matière de commande publique » : le CGET détaille les principaux textes à respecter (ordonnance française du 6 juin 2005, décision du 19 décembre 2013 de la Commission européenne, recommandation CICC du 3 mars 2014) ;
- « réglementation en matière d'aides d'Etat » (à l'exception du FEAMP en application de l'article 8.2 du règlement européen qui lui est spécifique) : principe général d'assujettissement et exceptions (règlement général d'exemption par catégorie 651/2014 du 17 juin 2014, règles relatives aux SIEG dont la décision du 20 décembre 2011 de la Commission européenne);
- « réglementation en matière d'instruments financiers » ;
- « obligations de publicité » du cofinancement par l'UE ;
- « recettes », pour les opérations cofinancées qui sont génératrices de recettes.

Bien qu'aucune autre législation ou réglementation nationale n'est citée au rang de celles qui seraient concernées par la notion de droit applicable, la liste n'est qu'indicative et non limitative et la notion de « droit national » désigne l'ensemble du droit interne français.

- 2 / Chapitre 1 de la partie 2 : missions des autorités :
- l'autorité de gestion a en charge « le respect du droit applicable à l'opération » ;
- l'autorité de certification doit « certifier que les dépenses comptabilisées et déclarées à la Commission européenne sont conformes au droit applicable ».
 - 3 / Chapitre 3 de la partie 2 : contrôles et audits
- Le CSF relevant de l'autorité de gestion doit s'assurer « du respect des règles sectorielles applicables et des règles de publicité et d'information » et que « les dépenses déclarées par le bénéficiaire (...) sont conformes au droit applicable, aux règles sectorielles (ex. : aides d'Etat, commande publique, environnement, etc.) » ;
- le contrôle d'opération vise à s'assurer que « l'opération a été mise en œuvre conformément à la décision d'approbation et qu'elle satisfait à toutes les conditions applicables à la date de l'audit en ce qui concerne son éligibilité, son utilisation et les objectifs à atteindre » :
 - chez le service gestionnaire : le contrôleur d'opération doit « vérifier que l'opération a été mise en œuvre conformément à la décision d'approbation et qu'elle 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 » ;
 - chez le bénéficiaire : le contrôleur d'opération doit « vérifier le respect de la règlementation européenne (ex : marchés publics, régime d'aide d'Etat le cas échéant, etc.) et nationale et des priorités horizontales (ex : égalité hommes-femmes, non-discrimination, développement durable) ».

6.2 Le décret et l'arrêté sur l'éligibilité des dépenses

Le décret et l'arrêté sur l'éligibilité publiés le 8 mars 2016 ne contiennent aucune précision sur le champ des règles nationales applicables aux opérations FSE.

7 Un facteur de sur-reglementation a la fois europeenne et nationale et de vulnerabilite des gestionnaires et des beneficiaires du FSE aux interpretations des differents controleurs

Depuis la programmation 2007-2013 incluse, l'absence de délimitation des règles nationales applicables par la France en tant qu'Etat membre a eu pour conséquence juridique de conférer une portée maximale aux dispositions des règlements européens qui prévoyaient une obligation de conformité aux règles nationales applicables.

Le contrôle de service fait et les contrôles de deuxième et de troisième niveau sont devenus les instruments potentiels d'un contrôle étendu de légalité, potentiellement élargi à l'ensemble du droit interne, qu'il soit pris en application du droit communautaire ou de manière autonome par rapport à celui-ci. Une telle conception des contrôles FSE a été exprimée à la présente mission à plusieurs reprises par des interlocuteurs exerçant au niveau central de l'Etat, au motif que les bénéficiaires des opérations devaient en tout état de cause respecter le cadre légal français et qu'il n'était pas choquant de vérifier ce respect à l'occasion des différents contrôles intervenant sur le FSE.

Cette approche très exigeante ne tient cependant compte :

- ni des effets d'un tel mandatement des contrôleurs, en particulier ceux agissant pour le compte de l'autorité d'audit : la porte était ouverte aux diverses interprétations émanant des contrôleurs (en régie ou sous-traitants) et de leurs autorités ;
- ni de l'existence de corps de contrôle français spécialisés, par exemple pour le contrôle du respect de la législation du travail, dont les règles de la formation professionnelle ou en matière d'inspection du recouvrement des cotisations sociales.

Sur 2014-2020 : les premières notes d'orientation de la Commission européenne s'inscrivent dans une approche extensive du droit applicable aux opérations FESI qui laisse présager une interprétation très large par les auditeurs européens et, par contrecoup, des contrôleurs de deuxième et de premier niveaux français :

- le document d'orientation EGESIF 14-0012 du 19 septembre 2015 à l'usage des États membres sur les vérifications de gestion (période de programmation 2014-2020) indique, dans une note de bas de page au point 2. Domaines particuliers en matière de vérifications de gestion du II Orientations, que « les références à la législation de l'Union dans la présente section sont purement indicatives, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas exhaustives. Il appartient aux autorités nationales concernées de veiller au respect de l'ensemble de la législation de l'Union et des dispositions nationales applicables, y compris celles qui ne sont pas explicitement citées dans cette note d'orientation »;
- la note d'orientation EGESIF 14-0017 du 6 octobre 2014 sur les options de coûts simplifiés, en son au point 6.1. mentionne « le besoin d'une approche commune en matière d'audit et de contrôle » et affiche l'ambition de « rendre l'approche de la Commission en matière d'audit et de contrôle aussi transparente que possible pour ces nouveaux coûts simplifiés, de manière à donner aux États membres (autorités de gestion, autorités de certification, autorités d'audit, organismes intermédiaires et bénéficiaires) l'assurance qu'ils peuvent appliquer ces concepts sans hésitation ou incertitude ». Toutefois, le point 6.2. indique 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'État » et le point 7.3. relatif à la « compatibilité des OSC avec les règles régissant les aides d'État » énonce : « il convient de souligner que les règles régissant les aides d'État établies dans le traité sont d'application générale », le contrôle de conformité se fera à la fois par rapport aux « règles relatives aux Fonds ESI et aux aides d'État ».
- 8 L'ABSENCE DE DELIMITATION DU DROIT APPLICABLE SE CONJUGUE AVEC UNE APPRECIATION DE LA NORME EN VIGUEUR « A LA DATE DE L'AUDIT », FACTEUR STRUCTUREL DE RETROACTIVITE
- 8.1 La règle de la norme applicable à la date de l'audit est désormais expressément posée par la réglementation européenne

L'article 27, 2, a du règlement délégué 480/2014 du 3 mars 2014 relatif aux corrections financières : l'audit des opérations doit s'assurer que l'opération « satisfait toutes les conditions applicables à la date de l'audit en ce qui concerne sa fonctionnalité, son utilisation et les objectifs à atteindre », alors même que le considérant 34 du même texte évoque l'objectif de « sécurité juridique » pour l'application des corrections financières.

Cette règle est mentionnée dans le guide CGET (décembre 2014) qui indique que le contrôleur d'opération doit « vérifier que l'opération a été mise en œuvre conformément à la décision d'approbation et qu'elle 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 » (chapitre 3 de la partie 2 du guide CGET)

Ce mécanisme fondamental de la réglementation des FESI est un facteur permanent de rétroactivité de la norme et de son interprétation puisqu'il impose aux auditeurs nationaux et européens de juger la conformité des opérations au moment où ils les auditent, indépendamment de la norme en vigueur lors du conventionnement de l'opération. Il amène logiquement les contrôles de premier niveau (autorités de gestion et de certification) à se caler sur cette approche.

8.2 La réglementation européenne de la période 2007-2013 était, par comparaison, bien plus floue autorisant toute interprétation d'audit

Le principe du droit applicable à la date de l'audit était déjà mis en œuvre de fait par les auditeurs européens et nationaux au cours de la programmation 2007-2013 mais sans faire l'objet d'une règle explicite posée à l'avance. En effet, dans règlement d'exécution 1828/2006, tant l'article 13, point 2, relatif aux vérifications de l'autorité de gestion que l'article 16, point 2, relatif aux contrôles de l'autorité d'audit, mentionnent seulement les conditions applicable ou les règles communautaires et nationales applicables, sans déterminer la date de référence par rapport à laquelle la conformité des opérations FSE doit être contrôlée. Le flou juridique subsiste sur le point de savoir si les contrôles de premier, de deuxième et, indirectement, de troisième niveaux, doivent être menés sur la base du droit applicable à la date de l'audit ou à la date du conventionnement initial de l'opération. Un tel cadre témoigne clairement d'une incompétence négative du législateur européen, qui laisse un champ d'interprétation considérable aux autorités d'audit.

8.3 La nouvelle règle du droit applicable à la date de l'audit comporte encore certaines ambiguïtés d'interprétation

La formulation de la règle d'appréciation de la conformité au droit applicable à la date de l'audit souffre d'imprécisions terminologiques dans le règlement délégué 480/2014 :

- la notion de fonctionnalité (le terme usité dans la version anglaise du règlement délégué 480/2014 est celui de *functionality*) n'est pas claire sur le plan juridique et renvoie plutôt aux domaines des processus de gestion et des systèmes d'information;
- surtout, par « date de l'audit », doit-on comprendre la date de notification du lancement du contrôle d'opération, la date de réalisation du contrôle d'opération, la date de notification du rapport provisoire de contrôle d'opération dans le cadre de la procédure contradictoire ou la date de notification du rapport définitif de contrôle d'opération ? Sachant que plusieurs mois peuvent s'écouler entre le début et la fin de la procédure, au cours desquels la norme peut être appelée à changer de multiples manières (modifications des règles de droit positif, changements d'interprétation y compris à l'occasion d'autres audits européens ou nationaux), cette imprécision est source d'insécurité juridique supplémentaire.

9 DEUX EXEMPLES D'UN CADRAGE PLUS PRECIS DES OBLIGATIONS OPPOSABLES AUX OPERATIONS COFINANCEES PAR LES FESI

9.1 La réglementation des instruments financiers des FESI fait l'objet d'un cadrage plus précis de la date d'applicabilité des normes

L'article 37, point 12 du règlement cadre 1303/2013 prévoit qu'« aux fins de l'application du présent article, les règles de l'Union applicables en matière d'aides d'État sont celles en vigueur au moment où l'autorité de gestion ou l'organisme qui met en œuvre le fonds de fonds s'engage contractuellement à apporter des contributions au titre d'un programme à un instrument financier ou lorsque l'instrument financier s'engage contractuellement à apporter des contributions au titre d'un programme aux bénéficiaires finaux, selon le cas ».

Cette disposition, dont le champ est certes circonscrit au contrôle du respect de la réglementation des aides d'Etat par les opérations cofinancées par les FESI et recourant à un instrument financier, est un exemple de sécurisation juridique utilisant le critère de la date de conventionnement de l'opération.

9.2 En matière d'aides d'Etat, les opérations FSE ne bénéficient pas du même traitement que celles d'autres FESI

Les règlements spécifiques au FEAMP et au FEADER contiennent des dispositions qui organisent une exemption générale de l'application de la réglementation européenne relative aux aides d'Etat :

- L'article 8.2 du règlement 508/2014 du 15 mai 2014 spécifique au FEAMP dispose que « les articles 107, 108 et 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne s'appliquent pas aux paiements effectués par les États membres, en vertu du présent règlement relevant du champ d'application de l'article 42 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et en conformité avec ledit règlement »;
- L'article 81.2 du règlement 1305/2013 du 17 décembre 2013 spécifique au FEADER prévoit que « les articles 107 à 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne s'appliquent pas aux paiements effectués par les États membres, en application du présent règlement et en conformité avec ses dispositions, ni au financement national complémentaire visé à l'article 82, dans le cadre du champ d'application de l'article 42 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ». Cette disposition est éclairée par le considérant 56 : « Il y a lieu que les articles 107, 108 et 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne s'appliquent au soutien en faveur des mesures de développement rural en vertu du présent règlement. Néanmoins, compte tenu des caractéristiques spécifiques du secteur agricole, ces dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne devraient pas s'appliquer aux mesures de développement rural qui concernent des opérations relevant du champ d'application de l'article 42 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. réalisées au titre du présent règlement et en conformité avec celui- ci, ni aux paiements effectués par les États membres en vue de fournir un financement national complémentaire pour les opérations de développement rural qui bénéficient d'un soutien de l'Union et qui relèvent du champ d'application de l'article 42 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

Ces deux exemples montrent que la compatibilité non seulement des options de coûts simplifiés mais plus largement de toute opération cofinancée par le FSE pourrait en théorie recevoir une solution juridique analogue.

ANNEXE 15: LES CAUSES D'IRREGULARITES D'APRES LES RAPPORTS ANNUELS DE CONTROLES FSE 2011 A 2015 DE LA CICC

L'analyse des principales causes d'erreur est un élément important pour caractériser la gestion du FSE et ses difficultés. La mission s'est attachée à caractériser les sources d'irrégularités afférentes aux contrôles réalisés postérieurement au CSF, sur des opérations de la programmation 2007-2013, en l'absence de retour d'information sur ceux de la programmation 2014-2020 (dont les premiers COP ne débuteront qu'au second semestre 2016).

Les modalités de codage des irrégularités dans Présage ne permettent pas d'en tirer des conclusions suffisamment solides ; en particulier, la fréquence de certaines erreurs paraît très largement sous-représentée¹⁹ par rapport aux résultats figurant dans les rapports annuels de contrôle (RAC) FSE de la CICC.

C'est la raison pour laquelle la mission a exploité uniquement les 5 derniers RAC FSE que la CICC a élaborés et transmis à la Commission européenne. Ces rapports contiennent une analyse des contrôles d'opération (COP) mis en œuvre par échantillonnage des dossiers ayant donné lieu à une déclaration de dépenses l'année précédente. Depuis 2011, les RAC comportent des informations consolidées sur les catégories d'irrégularités constatées sur les COP. Les résultats ciaprès doivent être interprétés en tenant compte du fait que la nomenclature des irrégularités a connu des évolutions d'une année sur l'autre, limitant la comparabilité des données.

Pour l'avenir, l'application MDFSE développée par la DGEFP qui a été équipée, dans le module rapport d'instruction, d'un typage détaillé des opérations²⁰, permettra d'enrichir la connaissance des irrégularités et le « retour sur gestion ».

type d'erreur ou d'anomalie ».

²⁰ Par statut juridique du porteur de projet, par type d'action (accompagnement, animation, création d'activité, formation, ingénierie, insertion, innovation...), par dispositif cofinancé de la politique de l'emploi ou de la formation professionnelle, par public éligible et par autre co-financeur public.

¹⁹ Exemples: seulement 30 cas de « dépenses indirectes mal calculées », 145 cas de « justificatifs de temps non probants », 85 cas « d'émargements incomplets et horaires non probants », à comparer avec près de 2700 cas d'« autre type d'erreur ou d'anomalie ».

1 REPARTITION DES IRREGULARITES PAR NATURE

1.1 A partir des contrôles d'opérations réalisés en 2015

Tableau 18: Répartition des irrégularités par nature – RAC 2015

Туре	code	Sous-catégorie irrégularité	Nbre total Irrégularités	% sur total général	Montant total Irrégularités	% sur montant total général
	3.1	Défaut de pièces justificatives ou probastes	24	24,5%	533 208	17,64%
	3.2	Dépenses déclarées à la commission européenne supérieures aux montants conventionnés	3	3,1%	14 629	0,48%
	3.3	Dépenses non rattachables à l'opération	10	10,2%	590 392	19,53%
DESCRIPTION	3.5	Double facturation.	2	2,0%	6 389	0,21%
Inéligibilités diverses	3.6	Erreur de saisie (double saisie)	3	3,1%	41	0,00%
urverses	3.7	Inéligibilité temporelle	5	5,1%	4 223	0,14%
	3.8	Montant déclaré dans PRESAGE supérieur au montant du CSF (papier)	1	1,0%	300	0,01%
	3.12	Autre	1	1,0%	2 919	0,10%
	3	Total Inéligibilités diverses	49	50%	1 152 102	38%
Non respect des règles	4.2	Mauvaise application du régime d'aide formation	1	1%	5 927	0%
d'un régime d'aides d'Eux	4	Total Non respect des règles d'un règime d'aides d'Etat	1	1%	5 027	0%
Non respect des régles de	5.1	Absence de publicité adéquate	1	1,0%	33 769	1%
la	5.2	Absence totale de mise en concurrence	5	5%	44 573	1%
commande publique	5	Total Non respect des règles de la commande publique	6	6%	78 342	3%
	8.1	Clés de répartition des charges mal évaluées	10	10,2%	114 902	4%
	8.2	Défaut de pièces justificatives ou probantes (2)	9	9,2%	123 152	4%
	8.3	Dépenses indirectes mal calculées	9	9,2%	12 233	0%
Dépenses	8.4	Emargements incomplets et horaires non probants	6	6,1%	84 697	3%
internes	8.5	Justificatifs des temps non probants	5	5,1%	89 833	3%
	8.6	Autre	2	2,0%	1 362 730	45%
	8	Total Dépenses internes	41	42%	1 787 547	59%
AS	9.2		1	1%	1	0%
Autres	9	Total Autres	1	1%		0%
		TOTAL GENERAL	98	100%	3 023 017,79	100%

Source: Rapport annuel de contrôle FSE 2015 de la CICC.

1.2 A partir des contrôles d'opérations réalisés en 2014

Tableau 19: Répartition des irrégularités par nature – RAC 2014

Sous catégorie	Défaut de pièces justificatives ou probantes	Dépenses non rattachables à l'opération	Dépenses non supportées par le bénéficiaire	Inéligibilité temporelle	Absence de publicité adéquate	Clés de répartition des charges mal évaluées	Dépenses indirectes mal calculées	Emargement s incomplets et horaires non probants	Justificatifs des temps non probants	Divers	TOTAL GENERAL
Montant total extrapolé	25 289 009	2 040 156	140 238	2 616 524	1 349 721	3 412 582	3 424 822	2 045 867	3 543 552	1 421 974	45 284 447
% sur total général	55,84%	4,51%	0,31%	5,78%	2,98%	7,54%	7,56%	4,52%	7,83%	3,14%	100%

Source: Rapport annuel de contrôle FSE 2014 de la CICC.

1.3 A partir des contrôles d'opérations réalisés en 2013

Tableau 20: Répartition des irrégularités par nature – RAC 2013

	Tableau 4 : ventilation financière des types d'erreur pour chaque catégorie de gestionnaire											
Défauts dépenses de dépenses de personnel non justifiés non justifiés Défaut de pièces probantes et actions non rattachables Défaut de pièces probantes et actions non rattachables Inéligibilité temporelle Clés de répartition Inéligibilité des publics T												
Etat	0,60%	56,5%	2,3%	29%	1,1%	6%	5%	100%				
Conseils régionaux	24 %	0%	0%	19%	0%	2%	55%	100%				
Conseils généraux	0%	4,30%	0%	73%	0%	22%	0%	100%				
PLIE	PLIE 0% 0,10% 0% 68,30% 24,70% 6,80% 0% 100%											
Divers	87,2%	7,1%	1,6%	2,5%	0,4%	1 ,1%	0%	100%				

Source: Rapport annuel de contrôle FSE 2013 de la CICC.

1.4 A partir des contrôles d'opération réalisés en 2012

Graphique 4: Extrait du RAC 2012

- 1/ les principaux motifs d'erreur des opérations gérées par <u>les services de l'Etat</u>, évalués par leur volume financier, sont : le défaut de justificatifs probants des temps (58% des erreurs en valeur de la strate), les différentes erreurs tenant à la comptabilisation des charges indirectes (18% en valeur), le défaut de pièces justificatives (9% en valeur);
- 2/ les erreurs imputables aux <u>Conseils régionaux</u> relèvent d'une part de défauts de contrôle des feuilles d'émargement (40%), de défaut de justificatifs probants des temps (38%) et de déficiences en matière de clé de répartition (22%);
- 3/ les principales erreurs imputables aux <u>Conseils généraux ou aux Communes</u> tiennent à des défauts de pièces justificatives (64%) et des évaluations erronées de clé de répartition;
- 4/ les principales erreurs imputables aux <u>organismes gestionnaires des PLIEs</u> se rattachent à des défauts de justifications probantes de temps (31%), à des erreurs dans le calcul des clés de répartition des charges indirectes (30%), et à différentes inéligibilités (24.6%);
- 5/la strate <u>« Divers »</u>, qui regroupe notamment des OPCA, des GIP et diverses associations, se caractérise par trois principales causes d'erreur : une mauvaise application du régime des aides d'Etat en matière de formation (45% du montant des erreurs), des défauts de justificatifs probants des temps (24% des erreurs), des déficiences en matière de clé de répartition (19%), à l'absence de pièces justificatives et de publicité marché (10%);

Tous gestionnaires confondus, les principales causes d'irrégularités dans le programme tiennent donc à trois raisons principales:

- la moitié des erreurs tient à des irrégularités tenant à des défauts de contrôle des feuilles d'émargement des stagiaires en formation ou en stage en entreprise, d'une part, et , d'autre part, le défaut de justificatifs des temps consacrés à la mise en œuvre des projets;
- un cinquième des erreurs est dû à un défaut de pièces justificatives ou probantes.

Cette typologie présente naturellement des différences notables selon les gestionnaires en raison des types de projets mis en œuvre par les gestionnaires; par exemple, les erreurs tenant à la gestion des dépenses de formation se concentrent logiquement dans les Conseils régionaux et les OPCA du fait de leurs compétences.

Source: Rapport annuel de contrôle FSE 2012 de la CICC.

1.5 A partir des contrôles d'opération réalisés en 2011

Tableau 21: Répartition des irrégularités par nature – RAC 2011

	inéligibilité temporelle	défaut de justificatif des heures (dossiers subvention) et clé de répartition erronée	listes émargement s insuffisamm ent contrôlées (marchés)	dépense non- conventionn ée et ou non- rattachable à l'action	dépense non- justifiée	erreur de calcul salaire/heures	Dépense déclarées sur la base d'un coût analytique insuffisamment justifié	TOTAL
Etat	1%	25%	0%	2%	19%	0%	53%	100%
Conseils régionaux	0%	0%	93%	3%	2%	0%	0%	100%
Conseils généraux	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%
PLIE	8%	19%	0%	47%	16%	11%	0%	100%
Divers	0%	42%	0%	19%	0%	39%	0%	100%
Total	1%	18%	27%	3%	14%	1%	35%	100%

Source: Rapport annuel de contrôle FSE 2011 de la CICC.

2 NIVEAU D'IRREGULARITES PAR TYPE DE GESTIONNAIRE

2.1 Selon le taux d'erreur des contrôles d'opération réalisés en 2015

Strate de	Sans e	erreur	<2	%	entre 2	et 5 %	% >5 %		total		% dossiers dont taux
gestionnaire	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	d'erreur <2 %
Etat	18	62 %	4	14 %	2	7 %	5	17 %	29	100 %	76 %
Régions	17	52 %	6	18 %	2	6 %	8	24 %	33	100 %	70 %
Départements et communes	4	31 %	3	23 %	1	8 %	5	38 %	13	100 %	54 %
PLIE	9	39 %	5	22 %	3	13 %	6	26 %	23	100 %	61 %
Divers	3	38 %	2	25 %	2	25 %	2	25 %	8	100 %	63 %
total	51	48 %	20	19 %	9	8 %	26	25 %	106	100 %	67 %

Source: Rapport annuel de contrôle FSE 2015 de la CICC.

2 2	Colon	la taux d	Johnson do	a aantuâlaa c	Donázatio	on réalisés e	2014
4.4	SCIUII.	ie taux u	elleul de	s commones c	a operanc	JII TEAIISES EI	11 2014

Strate de	Sans erreur		<2	<2 %		re 2 et 5 % >5 %		5 %	total		% dossiers dont taux
gestionnaire	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	d'erreur <2 %
Etat	17	55 %	8	26 %	0	0 %	6	19 %	31	100 %	81 %
Régions	16	59 %	6	22 %	0	0 %	5	19 %	27	100 %	81 %
Départements et communes	7	58 %	1	8 %	1	8 %	3	25 %	12	100 %	67 %
PLIE	18	55 %	1	3 %	3	9 %	11	33 %	33	100 %	58 %
Divers	5	33 %	2	13 %	4	27 %	4	27 %	15	100 %	47 %
total	63	53 %	18	15 %	8	7 %	29	25 %	118	100 %	69 %

Source: Rapport annuel de contrôle FSE 2014 de la CICC.

2.3 Selon le taux d'erreur des contrôles d'opération réalisés en 2013

Strate de	Sans e	erreur	<2	%	entre 2	et 5 %	t 5 % >5 %		total		% dossiers dont taux
gestionnaire	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	d'erreur <2 %
Etat	12	41 %	5	17 %	4	14 %	8	28 %	29	100 %	59 %
Régions	25	78 %	2	6 %	3	9 %	2	6 %	32	100 %	84 %
Départements et communes	8	62 %	2	15 %	0	0 %	3	23 %	13	100 %	77 %
PLIE	12	48 %	6	24 %	1	4 %	6	24 %	25	100 %	72 %
Divers	7	44 %	1	6 %	5	31 %	3	19 %	16	100 %	50 %
total	64	56 %	16	14 %	13	11 %	22	19 %	115	100 %	70 %

Source: Rapport annuel de contrôle FSE 2013 de la CICC.

2.4 Selon le taux d'erreur des contrôles d'opération réalisés en 2012

Strate de	Sans e	erreur	<2	%	entre 2	et 5 %	>:	5 %	to	tal	% dossiers dont taux
gestionnaire	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	d'erreur <2 %
Etat	27	56 %	10	21 %	5	10 %	6	13 %	48	100 %	77 %
Régions	19	59 %	6	19 %	1	3 %	6	19 %	32	100 %	78 %
Départements et communes	17	71 %	1	4 %	0	0 %	6	25 %	24	100 %	75 %
PLIE	18	55 %	3	9 %	4	12 %	8	24 %	33	100 %	64 %
Divers	17	53 %	3	9 %	3	9 %	9	28 %	32	100 %	63 %
total	98	58 %	23	14 %	13	8 %	35	21 %	169	100 %	72 %

Source: Rapport annuel de contrôle FSE 2012 de la CICC.

2.5 Selon le taux d'erreur des contrôles d'opération réalisés en 2011

Strate de	Sans e	erreur	<2	%	entre 2	et 5 %	>5	5 %	to	tal	% dossiers dont taux
gestionnaire	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	d'erreur <2 %
Etat	25	66 %	5	13 %	2	5 %	6	16 %	38	100 %	79 %
Régions	18	56 %	5	16 %	4	13 %	5	16 %	32	100 %	72 %
Départements et communes	17	89 %	2	11 %	0	0 %	0	0 %	19	100 %	100 %
PLIE	29	48 %	7	12 %	4	7 %	20	33 %	60	100 %	60 %
Divers	14	67 %	5	24 %	1	5 %	1	5 %	21	100 %	90 %
total	103	61 %	24	14 %	11	6 %	32	19 %	170	100 %	75 %

Source: Rapport annuel de contrôle FSE 2011 de la CICC.

ANNEXE 16: LES RECOMMANDATIONS DE LA CICC APPLICABLES AU FSE DEPUIS 2000

Le tableau ci-après recense les documents comportant des recommandations destinées aux autorités de gestion ou de certification, à l'exclusion des textes :

- dont la portée est purement organisationnelle ou procédurale (par exemple, notes sur la saisie de résultats des COP dans l'application Présage ou note sur la clôture de la programmation 2007-2013);
- ou qui ne contiennent pas d'indication sur les modalités d'exercice des fonctions d'autorité de gestion ou de certification (par exemple, instruction aux contrôleurs d'opération sur l'échantillonnage).

Tableau 22 : Liste des recommandations émises par la CICC – 2000-2016

3 mars 2014
19 décembre 2013
23 avril 2013
4 décembre 2009
22 août 2006
26 février et 29 juin 2004
16 juillet 2014
16 octobre 2014
4 décembre 2006
6 mai 2003 et 29 avril 2004
Juin 2003
6 octobre 2003

Source: mission à partir des informations fournies par la CICC.

ANNEXE 17: EXEMPLES DE SEUILS D'ACCES AU FSE PRATIQUES EN FRANCE

Tableau 23 : Exemple de seuils d'accès au FSE pratiques au titre de la programmation 2014-2020

Territoire	Montant	Seuil <i>ad hoc</i> dans le cadre du projet considéré	Seuil s'inscrivant dans une approche plus générale
Rhône-Alpes (DIRECCTE)	50K€ FSE		Note du préfet de région (2015) avec effet rétroactif au 1 ^{er} janvier 2014 ²¹
Ile-de-France (DIRECCTE)	50K€ FSE		Critères généraux de sélection des projets pour la période 2014-2020
Champagne- Ardenne (DIRECCTE)	Variable		Appel à projet permanent pour l'axe 1 : montants fixés par OT, de 10,3K€ FSE à 26K€ FSE Appel à projet permanent pour l'axe 2 : montants fixés par OT, de 11,5K€ FSE à 34K€ FSE Appel à projet permanent pour l'axe 3 : 20K€ FSE/an
Midi-Pyrénées (DIRECCTE)	25K€		Seuil applicable à tous les projets sauf mention contraire
Guadeloupe (DIECCTE)		Par type de projet	
Ardennes (OI 08)	20K€ FSE 40K€ CTE		Appel à projet 2015
Paris (Conseil départemental)	23K€ FSE	Appel à projet « parcours linguistique à visée professionnelle »	Nota : un seuil est <i>a priori</i> systématiquement déterminé mais varie selon les projets
Lyon (métropole)	15K€ FSE		Montant fixé dans l'appel à projets pour 2015. Justification par la volonté de « réduire la charge administrative pesant sur les opérateurs ».
Alsace (conseil régional)	7K€ FSE		Seuil fixé directement dans le POR, p100
Nord Pas de Calais : appel à projet commun FSE-IEJ	100K€ CTE	« La DIRECCTE et la Région en tant qu'autorités de gestion déléguées porteront une attention particulière aux projets dont le coût total serait d'un montant égal ou supérieur à 100 000 € TTC »	

Source: Mission d'après entretiens, questionnaires.

_

²¹ Document reproduit en pièce jointe.

ANNEXE 18: PART DES DEPENSES FSE **CONCERNEES PAR LES OPTIONS DE COUTS** SIMPLIFIES AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE

1 ESTIMATION DU LA PROPORTION DE DEPENSES DECLAREE SOUS UN **REGIME D'OCS EN 2007-2013**

Tableau 24: % de dépenses de la programmation FSE 2007-2013 déclaré sous un régime d'OCS

AT	11%
BE	39%
BG	1%
CY	0%
CZ	13%
DE	5%
DK	10%
EE	4%
ES	6%
FI	2%
FR	3%
GR	1%
HR	0%
HU	1%
IE .	1%
IT	26%
LT	7%
LU	12%
LV	5%
MT	1%
NL	17%
PL	4%
PT	10%
RO	0%
SE	0%
SI	11%
SK and a second	4%
UK	2%
Grand Total	7%

Commission – DG Emploi (2015) Source:

Lecture : il est estimé que la Finlande déclarera 2 % du total de ses dépenses sous un

régime d'OCS

2 PROJETS D'UTILISATION D'OCS POUR 2014-2020 ET PART DES DEPENSES CONCERNEES

Tableau 25 : Projections de montants et % de couts déclarés sous un régime d'OCS pour la programmation FSE 2014-2020

MS	Estimated total costs to be declared under a form of SCOs for ESF in 14- 20 (in EUR millions)	SCOs as a % of the total of the OPs covered by the replies received
AT	376.6	43%
BE	887.2	38%
BG	63.5	3%
CY	36.5	22%
CZ	1,287.7	30%
DE	1,863.4	18%
DK	90	23%
EE	231.3	34%
ES	5,889.2	50%
FI	269.6	26%
FR	1,475.3	16%
GR	2.173.5	45%
HR	600	32%
HU	356.6	7%
IE	176.3	15%
IT	7,358.6	61%
LT	281.7	21%
LU	30	75%
LV	61.7	8%
MT	28	21%
NL	512.4	50%
PL	5,963.1	48%
PT	3,802.9	41%
RO	1,264.9	22%
SE	1,100	70%
SI	181.1	20%
SK	315.	12%
UK	910.6	31%
Grand Total	37,586.7	35%

Source: Commission – DG Emploi (2015)

ANNEXE 19: EXEMPLES DE MISE EN ŒUVRE DES OPTIONS DE COUTS SIMPLIFIES DANS D'AUTRES ETATS-MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE

1 DANEMARK

Sur la programmation 2007-2013, le Danemark a mis en place, à compter de 2011, un cout simplifié permettant de déclarer, au réel, les salaires, les frais de contrôle (*audit fees*) ainsi que les prestations externes, auxquels se greffe un taux de 18 % de ce total pour les autres coûts. Un système comparable avait été mis en place pour le FEDER, incluant en sus les équipements matériels.

En 2014-2020, le taux forfaitaire de $18\,\%$ est maintenu ; celui de $40\,\%$ entre en application (avec les réserves susmentionnées).

L'autorité de gestion *Erhvervsstyrelsen* tire notamment de son expérience les leçons suivantes : une simplification reconnue par les parties prenantes, mais une persistance chez certains bénéficiaires de la volonté de déclarer au réel afin de maximiser les sommes déclarées ; la volonté des bénéficiaires de ne pas voir se multiplier les options envisageables au risque sinon de compliquer la simplification ; la question des modalités d'actualisation de séries de données historiques qui ne sont par définition plus entretenues dès lors qu'un régime de couts simplifiés est mis en place. Elle en tire les conséquences que la mise en place des OCS requiert une très forte communication et beaucoup de pédagogie auprès des bénéficiaires (« il s'agit de simplification, pas de maximiser l'obtention de fonds »), la nécessité d'anticiper tous les coûts et éléments de complexité induits (nouveaux formulaires, règles d'éligibilité à modifier, etc.), ainsi que la nécessité d'exclure tout *opt-out* par rapport au système défini.

2 ESPAGNE

L'Espagne a particulièrement mobilisé deux méthodes de coûts simplifiés jusqu'à présent : les taux forfaitaires (*financiación a tipo fijo*) et les barèmes standards de coûts unitaires (*baremos estándar des costes unitarios*). Elle ne semble en revanche pas avoir mobilisé l'option des montants forfaitaires²².

La démarche de définition de coûts simplifiés repose sur le niveau régional, mais est néanmoins fortement guidée en termes de méthode par l'unité de gestion du FSE du ministère de l'emploi, qui a par exemple publié en mai 2013 une note de « recommandations concernant l'utilisation de méthodes simplifiées de calcul des coûts » et a structuré en son sein une équipe technique d'appui aux autorités régionales²³.

²² D'après le manuel *La implementación de las opciones de costes simplificados en el fondo social europeo*, publié par la LIAFSE

²³ 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

Au-delà des taux définis directement dans le RPDC, certaines régions ont conduit des études ad hoc pour déterminer des taux forfaitaires ou barèmes standards spécifiques :

- La Catalogne, en matière de coûts indirects pour les actions de formation, à partir d'une étude des données historiques des actions conduites de 2006 à 2008, correspondant à environ 1300 opérations. L'étude concluait à l'application d'un taux de 20 % (maximum prévu par le règlement), et ce bien que l'étude ait mis en évidence que les coûts exposés étaient en réalité globalement supérieurs (autour de 25 % du total des coûts de l'opération).
- Les Îles Canaries ont conduit une étude de même type, mais plus large puisque détaillant les coûts indirects au global, puis par axe et par type de bénéficiaire. Considérant les différences notables de situations entre bénéficiaires, par exemple (29 % de coûts indirects en moyenne, avec des différences notables: 21,14 % pour les institutions publiques, 46 % pour les entreprises), l'étude conclut à la nécessité de différencier à la fois par bénéficiaire et par montant de projet (application de taux pour les projets inférieurs à 300K€; régime spécifique au-delà),
- Plusieurs barèmes de couts unitaires ont été définis dans le domaine de l'éducation (Andalousie, Galice, Castilla-la-Mancha) ou encore dans le domaine de formations en santé (Andalousie).

3 BELGIQUE (FLANDRE)

L'agence de gestion flamande a été l'une des pionnières de l'utilisation des couts forfaitaires et est fréquemment citée parmi les bonnes pratiques recensées : ses démarches sont caractérisées par la volonté de limiter le plus possible la justification des coût au réel.

Au-delà des systèmes mis en place, dont la comparabilité ou transposabilité est par définition limitée, c'est la méthode suivie qui s'avère particulièrement riche d'enseignements. A l'égard de l'ensemble des options mises en place, elle relaie un accueil très favorable de la part des bénéficiaires même si certains y ont perdu en termes financiers.

3.1 Démarche en matière de taux forfaitaires

L'agence flamande du FSE a élaboré, dès la période 2007-2013, deux options de taux forfaitaires :

- > 20 % sur les actions « emploi »,
- > 15 % sur les autres actions,

Le comité flamand de suivi du FSE a, dès le début de la programmation 2007-2013, pris la décision d'inclure ces taux dans tous les appels à projets – avec la possibilité de les faire varier sous réserve d'une motivation de cette décision.

L'élaboration de ces deux taux s'est articulée autour de plusieurs étapes :

- Une première phase permettant de consolider l'historique et de déterminer des ensembles suffisamment homogènes pour pouvoir se voir appliquer un même taux :
 - Etude des paiements réalisés sur la période 2000-2005 en matière de couts indirects : il apparait que les couts indirects représentaient 12 % à 23 % du total des couts présentés, en fonction des types de projets (exemples ; de 12 à 17 % pour les actions d'adaptation des travailleurs et des entreprises ; 22 % pour les projets portant sur les politique d'emploi / lutte contre le chômage),
 - > phase d'harmonisation des définitions,
 - détermination des ajustements rendus nécessaires par le passage de la programmation 2000-2006 à 2007-2013 (nouvelles priorités, etc.),

- élaboration technique des propositions
- approbation par le comité de suivi Flamand,
- négociations avec la Commission ; approbation par lettre formelle du DG Emploi.
- application immédiate aux appels à projets postérieurs,
- évaluation externe.

Cette démarche présente deux points forts particulièrement importants :

- l'articulation étroite entre une phase de travail technique et une décision in fine portée à l'appréciation du partenariat FSE,
- l'application large et inconditionnelle des taux définis, y compris si cela devait signifier des écarts entre les couts réellement exposés et ceux intégrés dans les taux.

3.2 Démarches en matière de barèmes standards : exemple de la formation des travailleurs

La démarche engagée en matière de barèmes standards suit la même logique que celle retenue pour les taux forfaitaires. Plusieurs barèmes ont été définis, portant sur la formation des travailleurs, le conseil professionnel (« career guidance »), les sujets relatifs à l'innovation, et les actions transnationales. En ce qui concerne en particulier la formation des travailleurs, l'agence flamande a procédé de la façon suivante :

- Analyse de données historiques récentes sur des projets de même nature ou similaires, afin de déterminer un coût horaire par stagiaire (comprenant les frais de personnel de formation ainsi que les coûts directs ; excluant les allocations perçues par les stagiaires) : cette étude, conduite sur les années 2005 à 2010, faisait apparaître un coût minimal de 11,47€/h et un coût maximal de 18,38€,
- Le choix s'est porté sur un coût unitaire de 15€ pour les frais de personnel et les coûts directs,
- > S'y ajoutent les 15 % correspondant aux frais indirects (cf. supra) soit +2,25€/h,
- Ce coût horaire par stagiaire, approuvé par le comité flamand de suivi, a ensuite fait l'objet d'une application systématique.

4 ITALIE

4.1 Exemples de couts simplifiés

Les régions italiennes ont largement recours aux coûts simplifiés sous toutes leurs formes. Elles entretiennent par ailleurs une réelle dynamique collective autour de cette question (voir infra). Le tableau ci-dessous présente en particulier les modalités de recours aux coûts simplifiés de 15 régions impliquées dans un projet de partage de bonnes pratiques.

Tableau 26:	Modalités de mise en	œuvre des OCS	pour 15 régions italiennes
-------------	----------------------	---------------	----------------------------

REGIONE/PA	Costi indiretti	UCS	Somme forfettarie
BASILICATA		Χ	Χ
ER	Χ	Χ	Χ
FVG	Χ	Χ	Χ
LIGURIA	Χ		Χ
LOMBARDIA	Χ	Χ	
MARCHE	Χ	Χ	
PIEMONTE	Χ	Χ	
PUGLIA		Χ	Χ
SARDEGNA		Χ	
SICILIA		Χ	Χ
TOSCANA	Χ	Χ	
UMBRIA		Χ	Χ
VENETO	Χ	Χ	Χ
BOLZANO	Χ		
TRENTO	Χ	Х	

Source: Région Toscane, document "La semplificazione dei costi nella rendicontazione del Fondo Sociale Europeo: un'opportunità per la buona spesa e l'affermazione della cultura del risultato", présenté lors du séminaire interrégional de Florence du 21 novembre 2014.

Dans un rapport intermédiaire²⁴ dans le cadre d'une mission confiée par le CGET, le cabinet EDATER recense plusieurs exemples de cette mise en œuvre des coûts simplifiés en Italie, notamment :

- Région des Marches : barèmes de couts standards unitaires pour des actions de formation (formation des jeunes ; formation continue) ou dans le domaine de l'éducation et de la formation technique. Les coûts distinguent les coûts fixes de l'action (85 %) et ceux qui varient en fonction du nombre de participants,
- Région de Trente : cette région mobilise deux régimes de coûts standards unitaires pour les stages étudiants internationaux d'une part ; les services d'aide à l'emploi d'autre part,
- Val d'Aoste : le barème standard de coût unitaire concerne la formation des adultes, la formation permanente et les stages,
- La Vénétie mobilise quatre régimes de barèmes standards de coûts unitaires (formation ; accompagnement des étudiants ; services d'aide à l'emploi ; soutien à l'emploi ; activités innovantes

²⁴ EDATER, « Rapport intermédiaire Prestation d'appui méthodologique pour l'élaboration de méthodes de coûts dits simplifiés destinée aux autorités de gestion des programmes européens 2014-2020 », Octobre 2015

4.2 Accompagnement de la méthode par Tecnostruttura, sous l'égide de la région Toscane

La tecnostruttura, dont le rôle a été décrit ci-dessus, a joué un rôle important d'accompagnement du développement des OCS en Italie, en lien avec la région Toscane, directement pilote sur ces sujets. Ainsi, en vue non seulement de partager leurs expériences de la programmation 2007-2013, mais également d'anticiper la programmation suivante alors que la Commission avait communiqué sur son intention de renforcer les OCS en 2014-2020, les régions italiennes ont monté un projet de « confronto e scambio du buone pratiche e indicazioni per il negoziato della programmazione 2014-2020 ». 15 d'entre elles ont été parties prenantes à cette démarche.

Ce projet, prévu initialement sur une année et demi de juin 2012 à décembre 2013, a visé à recenser et partager les pratiques actuelles (phases 1 à 4), en tirer les conséquences au regard des évolutions programmées par la Commission (phase 5) ainsi qu'un rapport final (phase 6), dont les conclusions avaient vocation à être partagées au niveau national et communautaires (phases 7-8). Il a permis de créer une dynamique d'échanges entre les régions ainsi qu'une émulation réciproque.

ANNEXE 19: LES ENSEIGNEMENTS DES FONDS MIGRATOIRES EUROPEENS (FAMI ET FSI) GERES PAR LE MINISTERE DE L'INTERIEUR: ANTICIPATION, STABILISATION, CLARIFICATION

Bien que les fonds gérés par le ministère de l'intérieur, le FAMI et le FSI, soient d'une dimension très inférieure au FSE (enveloppe totale de 400M€ pour la France entière contre 6MM€ pour le FSE - environ 200 projets par an), il est intéressant de détailler la méthode suivie par l'autorité responsable en vue d'un début de programmation 2014-2020 efficace pour l'ensemble des parties prenantes – gestionnaires comme porteurs de projet.

1 UN RESSAISISSEMENT GENERAL CAUSE PAR UN TRAUMATISME FONDATEUR ET QUI A PERMIS L'ACCLIMATATION D'UNE CULTURE DE L'AMELIORATION CONTINUE DE LA QUALITE

1.1 Le recours à l'appui d'un cabinet conseil

Les conditions difficiles de gestion des précédents fonds (les 4 fonds dits SOLID) sur la période 2007-2013, qui n'est toujours pas à ce jour soldée, ont conduit la DGEF à confier à un prestataire externe (Ernst & Young) le soin d'élaborer un nouveau dispositif.

En effet, la précédente période avait été caractérisée par une mise en place jugée très insatisfaisante et trop peu pilotée, avec des équipes non spécialistes des fonds européens, non formées et œuvrant dans l'urgence.

Le nouveau dispositif a donc été délibérément conçu pour éviter la répétition de telles difficultés et traiter de façon anticipée l'ensemble de la problématique de lancement de la nouvelle programmation 2014-2020. La conception de ce dispositif était de nature à garantir des règles partagées et assimilées par toutes les parties prenantes le plus en amont possible.

1.2 Extraits du CCTP du marché lancé en 2013 et passé avec Ernst & Young

Le document contractuel prévoyant la prestation d'accompagnement comporte notamment les indications suivantes :

- « Afin de ne pas prendre de retard dans la mise en œuvre du FAMI et du FSI, l'objet du présent marché est d'établir des règles partagées et assimilées le plus en amont possible avec l'ensemble des parties prenantes (autorité responsable, autorité d'audit, bénéficiaires des fonds), tout en poursuivant un objectif de simplification des procédures et en garantissant un contrôle adéquat des projets cofinancés. (...)
- Quatre fonds en gestion partagée dits « SOLID » étaient mis en place entre 2007 et 2013 en matière d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés (fonds européen pour les réfugiés-FER) d'intégration des ressortissants des pays tiers (fonds européen pour l'intégration-FEI), de retour des ressortissants des pays tiers (fonds européen pour le retour-FR) et de gestion des frontières (fonds européen pour les frontières extérieures-FFE). Ces

bénéficiaires relèvent pour l'essentiel de la sphère associative et d'établissements publics pour le FER et le FEI, et de ministères pour le FFE et le FR. (...)

- La Commission européenne a proposé de simplifier pour la période 2014-2020 la structure des instruments en réduisant le nombre de fonds à deux : un Fonds Asile et migration (FAM) et un Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) qui comprend deux volets (frontières/visas et coopération policière/ lutte contre le terrorisme). Ces deux fonds se substituent aux quatre fonds mentionnés. (...)
- Le présent marché de service passé selon la procédure d'appel d'offres ouvert a pour objet :
 - Prestation n°1 : l'analyse des dépenses des fonds SOLID actuels ;
 - Prestation n°2 : la formalisation des modalités et outils de suivi et de justification des dépenses par les bénéficiaires dans un « guide du bénéficiaire » ;
 - Prestation n°3 : l'élaboration des règles d'éligibilité des Fonds Asile et Migration (FAM) et Fonds sécurité intérieur (FSI) 2014-2020 ;
 - Prestation n°4: l'élaboration et l'application d'une méthodologie de définition de barème(s) standard(s) de coûts unitaires, de montant(s) forfaitaire(s), et de financement(s) à taux forfaitaire déterminé par l'application d'un pourcentage à une ou plusieurs catégories de coûts définies;
 - Prestation n°5 : le calcul du taux forfaitaire optimal des coûts indirects ;
 - Prestation n°6 : la formation en continu des bénéficiaires à la compréhension des règles d'éligibilité des dépenses, au montage et aux procédures de gestion ;
 - Prestation n°7: l'expertise des modalités de gestion de certains bénéficiaires et accompagnement pour leur permettre de se mettre en capacité de gérer les fonds européens ».

1.3 La création d'un service unique chargé de la gestion des fonds

Cette démarche a conduit la DGEF, autorité responsable des programmes, à créer en son sein un bureau transversal, qui est en quelque sorte le point de passage obligé au sein du ministère de l'intérieur pour toute la gestion du FAMI et du FSI.

Le bureau de la gestion mutualisée des Fonds européens (BGMFE), créé le 2 octobre 2013 au sein du service du pilotage et des systèmes d'information (SPSI), joue un rôle de « service unique », en centralisant en particulier l'ensemble des tâches de gestion administrative et financière des programmes européens (instruction, conventionnement, contrôle, etc.).

Constitué d'agents rompus à la gestion des fonds européens, il assure ainsi un véritable pilotage unifié et assumé de tous les aspects de mise en œuvre des deux programmes, depuis le porteur de projet jusqu'à la Commission européenne (*DG Migration and Home affairs*).

Ce pilotage se traduit par une animation forte du réseau de partenaires (grandes associations telles France Terre d'Asile ou petits porteurs de projets) réunis notamment dans des conférences annuelles et des formations, etc. Il est ainsi à noter que les formations de départ ont associé à la fois les équipes administratives en charge du programme et les équipes des porteurs de projet plus particulièrement impliquées dans le programme FAMI. Le pilotage est également conçu en termes de management interne, pour favoriser le développement d'une véritable culture d'amélioration continue de la qualité chez chaque agent.

Si le nouveau dispositif fonctionne depuis à peine deux ans et s'il est vrai qu'il faudra attendre une première évaluation pour vérifier si les hypothèses de départ ont été vérifiées dans les faits, on ne peut constater le net volontarisme dans qui caractérise aujourd'hui cette démarche, ainsi que la priorité donnée à l'amélioration des projets plus qu'à la recherche d'une consommation intégrale des crédits disponibles.

2 UNE ANTICIPATION QUI A PERMIS UN DEMARRAGE EN BON ORDRE DE MARCHE DU PROGRAMME DES 2014

2.1 Une chronologie efficace de mise en place opérationnelle des outils de gestion du programme

La chronologie générale de mise en place de la nouvelle programmation peut être retracée à travers les grandes étapes suivantes :

- Guide du porteur de projet publié en avril 2014, avant même l'entrée en vigueur du programme,
- Règles d'éligibilité stabilisées dès la parution de ce guide et que le décret est venu confirmer,
- Décret d'éligibilité publié le 21 janvier 2015,
- Formation de 400 personnes (administrations et porteurs de projet) entre avril 2014 et juin 2015,
- Deux campagnes de programmation par an (15 mars et 15 septembre) débouchant sur deux programmations environ un trimestre plus tard.

2.2 Une stabilisation des règles applicables par tous les partenaires dès le début du programme

Outre l'aspect chronologique évoqué plus haut, un effort particulier a été fait, via notamment le travail d'E&Y, pour disposer de règles stables dès le début du programme et dont il n'est pas prévu de les modifier d'ici son achèvement :

- Pas de dépenses en nature (bénévoles) pour ne pas encourager le développement de postes précaires,
- Pas de poste pour « dépenses imprévues », malgré des attentes exprimées par les porteurs de projet en ce sens,
- La justification de la dépense est prise en compte dès l'examen de son éligibilité,
- Une mise en œuvre unifiée des options de coûts simplifiés.

L'effort de formation engagé conduit certainement à une assimilation commune à tous les partenaires de ces règles.

3 UNE CLARIFICATION DES PROCESSUS ENTRAINANT UNE HOMOGENEISATION POUSSEE DES PRATIQUES DE L'ADMINISTRATION ET DES PORTEURS DE PROJETS

L'instruction est découpée en quatre phases distinctes ;

- Recevabilité administrative, y compris l'examen de la solidité financière selon une grille de critères objectivés. Un rejet à ce stade de la vie des dossiers permet ainsi un gain de temps pour l'ensemble des parties prenantes. En ce qui a trait au taux de sélection des projets, on arrive ainsi à un total de 142 dossiers retenus sur 224 déposés, soit 63,4 % de dossiers retenus.
- Recevabilité thématique, qui consiste à donner un avis sur l'opportunité du projet par rapport aux priorités stratégiques (directions-métiers),
- Instruction administrative, qui permet de vérifier la complétude du dossier,

Instruction thématique, qui porte notamment sur les aspects d'éligibilité du public-cible,, de vérification des clés de répartition, de définition des indicateurs, la réalité des co-financements, etc.

Le contrôle de service fait est externalisé pour un coût de 2,5 M€ sur 4 ans.

Il existe une seule AGD, la DCI (pour le FSI) : la DGEF assure une fonction de supervision qui est formalisée dans une convention entre les deux services.

4 UNE ORGANISATION SIMPLIFIEE NE PREVOYANT QUE DEUX AUTORITES: L'AUTORITE RESPONSABLE ET L'AUTORITE D'AUDIT.

En ne prévoyant pas d'autorité de certification (contrairement aux FESI), le règlement 514/2014 du 16 avril 2014 sur les fonds migratoires (FAMI et FSI) a de fait conduit l'autorité responsable (AR) à s'organiser pour garantir la qualité des dépenses déclarées. L'AR est en effet le seul organe responsable de la bonne gestion financière et du contrôle du programme national (article 25 du règlement).

Le bureau de la gestion mutualisée des fonds européens effectue donc à la fois les missions relevant, par équivalence avec le FSE, des autorités de gestion et de certification. Il met en œuvre une séparation fonctionnelle qui a donné lieu à des échanges nourris avec la CICC. Celle-ci a fait observer que le contrôle exercé par le chef de bureau et son adjoint était susceptible de présenter un risque de fragilité.

Le ministère de l'intérieur justifie toutefois ce choix en soulignant qu'il permet par ailleurs, d'assurer une capitalisation des erreurs repérées afin de les prendre en compte dans le contrôle interne de l'autorité responsable et de l'autorité déléguée, en mettant en place des procédures et des actions visant à les éliminer, *a minima* à les réduire de façon significative.

Cette fonction de contrôle revêt la forme, dans les programmes de fonds migratoires, de « contrôles de cohérence comptable et de conformité », qui concernent toutes les opérations cofinancées par l'autorité responsable et l'autorité déléguée. Il doit permettre à l'autorité responsable de compléter l'annexe II de la demande de paiement du solde annuel et de déclarer à la Commission européenne que :

- les informations figurant dans les comptes sont présentées de manière appropriée et sont complètes et exactes ;
- les dépenses de l'Union ont été réalisées aux fins prévues conformément au programme national et suivant le principe de bonne gestion financière ;
- le système de gestion et de contrôle mis en place pour le programme national a fonctionné efficacement durant l'exercice de référence et a offert les garanties nécessaires concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, en conformité avec la législation applicable.

Seules les opérations présentant des dépenses ayant les garanties nécessaires, c'est-à-dire validées à l'issue du contrôle de cohérence comptable et de conformité seront maintenues dans la demande de paiement du solde annuel envoyée à la Commission européenne.

C'est l'autorité d'audit (CICC), indépendante de l'autorité responsable, qui est chargée de délivrer annuellement un avis de conformité sur les informations contenues dans la demande de paiement de solde annuel. Pour cela, elle effectue notamment des audits financiers permettant de s'assurer que tous les éléments composant les comptes sont « correctement enregistrés dans le système d'information comptable et correspondent aux pièces comptables justificatives conservées par l'autorité responsable » (article 14 du règlement délégué 1042/2014).

ANNEXE 20: LES ENSEIGNEMENTS DE L'EXPERIENCE CONTRASTEE DU FEAD

Le règlement FEAD du 11 mars 2014 prévoit pour la période 2014-2020, une enveloppe de 500 M€ destinée à la France qui doit apporter 88 M€ en complément.

L'autorité de gestion est la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), au sein des ministères sociaux, qui s'appuie sur France AgriMer (établissement public administratif sous tutelle du ministère de l'agriculture) en tant qu'OI technique. Leurs relations sont fixées par une convention-cadre du 26 mars 2015.

1 LE FEAD: UNE GENESE DIFFICILE

C'est, au sein de la DGCS, la sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté qui assure au quotidien la fonction d'AG. Ce choix ne relevait a priori pas de l'évidence puisque le FEAD a pris la suite du PEAD, géré sur les stocks de surplus agricoles de la PAC par les services du ministère de l'agriculture. La réduction, puis la suppression de ces surplus a redonné à cette fonction un caractère plus social.

Il apparait que la décision de confier les tâches d'autorité de gestion à la DGCS et d'OI à France AgriMer a ainsi été prise le 23 avril 2013 en considération des raisons suivantes :

- la DGCS était d'une part, la seule à pouvoir assurer le cofinancement national prévu par le projet de règlement européen à partir des crédits du programme 304,
- d'autre part, le pilotage de ce fonds relevait désormais clairement du champ social.

Il résulte néanmoins de ces conditions de désignation que la gestion du FEAD a été confiée à des acteurs ne disposant pas d'une quelconque antériorité ou d'un historique en matière de gestion des fonds européens.

La procédure de désignation a été menée dans des conditions difficiles dans la mesure où le règlement d'exécution fixant le modèle pour la description des fonctions et procédures et le modèle de rapport de l'organisme d'audit indépendant n'a été publié que le 4 mars 2015. La CICC et la DGCS ont donc organisé leur travail autour des modèles types FSE et des exigences clés des systèmes de gestion et de contrôle du règlement délégué du 20 mai 2014.

La DGCS souligne que la CICC l'a accompagné étroitement dans le cadre de cette procédure. Le processus s'est globalement déroulé de façon analogue à celui suivi pour le FSE : au mois de septembre 2014, une réunion a permis à la CICC d'exposer à la DGCS et à FAM ses attentes et la finalité de cet exercice. La CICC a ensuite formalisé une 1ère série d'observations écrites sur le DSCG en novembre 2014. Ces observations ont été discutées au cours d'une réunion DGCS/CICC. La visite d'audit a eu lieu en décembre 2014 et un courrier d'observations a été transmis en janvier 2015. C'est sur cette base qu'a été rédigée la dernière version du DSGC, luimême validé en avril 2015, soit quelques semaines après la publication le 4 mars 2015 du règlement d'exécution.

2 UNE ORGANISATION ATYPIQUE

La finalité du FEAD consistant à acheter des denrées alimentaires pour les distribuer à des populations défavorisées explique que le modèle des relations entre AG et OI soit particulièrement spécifique et non transposable à d'autres domaines.

Trois types d'entités interviennent dans la mise en œuvre opérationnelle du FEAD :

- les organismes partenaires (OP), au nombre de 4, sont des associations chargées de distribuer les denrées achetées ; on peut les assimiler à des bénéficiaires dans le système FSE ;
- l'OI, France AgriMer passe, selon le code des marchés publics, vu sa nature d'établissement public, les appels d'offre pour le compte des organismes partenaires du FEAD, jouant le rôle d'une centrale d'achats et de gestion des stocks. Il assure les CSF;
- l'AG (la DGCS), détermine, sur la base d'une procédure d'habilitation et d'appel à candidature, les OP bénéficiaires ainsi que les produits à acheter, les montants disponibles et leur répartition par OP. Elle assure les CQG mais ne supervise pas les CSF. Présage, lui permet toutefois d'avoir un regard sur les CSF notamment en vue de s'assurer de leur cohérence avec le suivi des encaissements/décaissements;
- I'AC est la DGFIP, essentiellement pour des raisons d'efficacité, la DGCS ne détenant pas la compétence en interne et étant contrainte par son plafond d'emplois.

La question de la demande d'aide et de l'instruction est l'un des éléments qui a été difficilement transposable au système déjà existant. La DGCS a élaboré un modèle de rapport d'instruction, qu'elle remplit pour les opérations d'achat de denrées et remet à FAM qui reste toutefois, en tant que pouvoir adjudicateur, seul responsable de la bonne exécution de ses marchés

3 UNE GOUVERNANCE SIMPLE

Cette simplicité s'explique à la fois par le fait que la gestion du fonds ne fait l'objet d'aucune déconcentration sur le territoire (outre-mer compris) et que l'équipe de l'AG ne dépasse pas les 6 ETP.

Elle a permis aussi un niveau correct de formation initiale des agents. Sur les recommandations de la CICC, une journée de sensibilisation au fonctionnement du FEAD a été organisée le 9 avril 2015, réunissant tous les acteurs institutionnels concernés (AG, OI, AC), afin de permettre une appropriation partagée des règles de fonctionnement de ce nouveau fonds.

En outre, les agents concernés ont pu assister en octobre 2015 à une formation d'initiation à l'audit et au contrôle, prévue dans le catalogue de formation de la DGCS, afin d'appréhender le déroulement et les attentes d'un contrôle qualité gestion, mieux procéder à la sélection du prestataire, et assurer le suivi du marché.

La DGCS regrette toutefois que ses agents n'aient pas pu être intégrés dans le plan de formation élaboré par le CGET et cofinancé par le programme EUROP'ACT au titre des FESI, au motif que le FEAD n'est pas intégré au dispositif FESI.

S'agissant des relations AG/AC/AA: l'autorité de certification a apporté à la DGCS un important soutien notamment pour la définition d'un modèle de CSF et la rédaction des expressions de besoins pour l'adaptation de Presage web. La DGCS est également associée aux travaux concernant la mise en place de Synergie et la prise en compte des besoins FEAD. L'autorité d'audit a accompagné la DGCS bien en amont lors des travaux de désignation.

La démarche de maîtrise des risques a bien débouché sur une cartographie et l'élaboration de plans d'actions. Il est prévu de tirer des enseignements des CQG afin, en retour, d'améliorer l'outil de maîtrise des risques. Dans le cadre de ses fonctions de supervision et de contrôle, la DGCS réalise annuellement un contrôle qualité gestion (CQG), qui a pour objet de vérifier la correcte mise en place par l'OI des dispositions permettant d'assurer la traçabilité de la participation communautaire. Pour cette première année de mise en œuvre, ce contrôle qualité gestion a fait l'objet d'une externalisation auprès d'un prestataire, le groupement KPMG/Sirius, sur des crédits d'assistance technique du FEAD pour un montant de 23 040 €. Ce prestataire sera chargé en outre d'enrichir la démarche de maîtrise des risques au vu des résultats du CQG.

4 DES RELATIONS COMPLEXES AVEC L'ORGANISME INTERMEDIAIRE ET LES ORGANISMES PARTENAIRES

Le rattachement à deux sphères ministérielles différentes peut contribuer à expliquer des relations parfois complexes entre l'autorité responsable et son organisme intermédiaire : la DGCS ne siège ainsi pas dans ses organes de gouvernance. Seuls 19 agents sur les 2 000 que compte France Agri Mer sont affectés au FEAD.

La convention cadre AG/OI prévoit l'organisation, au moins deux fois par an, d'un comité stratégique au niveau de la direction et de réunions techniques. L'OI participe également aux comités de concertation organisés avec l'ensemble des parties prenantes. Malgré cette convention-cadre spécifique, de nombreux problèmes pratiques subsistent, liés en grande partie à la problématique de l'avance des fonds, en particulier lors de l'année de transition entre PEAD et FEAD. Le transfert définitif de 2M€ du ministère de l'agriculture vers le BOP géré par la DGCS a permis de résoudre ce problème.

Le règlement FEAD en lui-même présente un certain nombre d'éléments qui peuvent être considérés comme une simplification par rapport aux autres FESI mais qui, de fait, ont été considérés par l'AG et ses partenaires, comme source de complexification par rapport à la gestion du PEAD. Le règlement prévoit ainsi une avance de 11 % versée par la Commission dès l'adoption du PO. Ce pourcentage est certes supérieur à ce qui est accordé pour le FSE par exemple, mais ne suffit même pas à couvrir une année de fonctionnement du FEAD (pour mémoire, l'enveloppe PEAD était précédemment versée dans son intégralité par avance).

Les OP, quant à eux, sont réticents à collecter les indicateurs du programme alors que ce point pourrait être une source de difficultés à l'avenir lors des contrôles de deuxième niveau, qui n'ont pas encore commencé.

Au total, la DGCS souligne que malgré la jeunesse du fonds, la relative simplicité de son organisation et la mobilisation efficace de ses équipes, appuyées par la CICC et aussi la DGEFP, le surcroît de tâches entraîné par sa mise en œuvre absorbe un temps particulièrement conséquent des agents qui sont, au quotidien, en charge de ce programme en sus de leurs autres attributions.

ANNEXE N°21 : SYNTHESE DU CODEV DU 5 AVRIL 2016

Conformément aux procédures applicables aux missions de modernisation de l'action publique, le CODEV a été réuni le mardi 5 avril 2016, sous la présidence de Mme Karvar, directrice adjointe du cabinet de la Ministre en charge du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. L'objet de cette réunion était de permettre une présentation des éléments de diagnostic réunis par la mission aux membres du CODEV et conséquemment un échange à leur propos.

Les membres du CODEV ont indiqué globalement partager le diagnostic établi par la mission.

Ils ont notamment souligné les difficultés inhérentes à l'abondance et à la complexité de la norme, ainsi qu'aux effets potentiellement rétroactifs de son application. Ils ont relevé que la première source de complexité, à cet égard, est communautaire ; en conséquence, les initiatives actuellement en cours à cet échelon (Refit ; révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel de l'UE; ...) doivent être appropriées par les acteurs français. La stabilité de la norme a été citée comme un enjeu important, de même que sa détermination le plus rapidement possible en début de période de programmation. L'un des enjeux majeurs en matière juridique consiste enfin à clarifier et sécuriser l'articulation entre différents pans de législation européenne, notamment en ce qui concerne les options de coûts simplifiés.

En ce qui concerne la question de la gouvernance, il a été indiqué la nécessité de tenir compte des évolutions intervenues depuis la finalisation du rapport de diagnostic (notamment la signature le 30 mars 2016 d'une plateforme d'engagements réciproques entre l'Etat et les conseils régionaux, dont certains éléments portent sur la politique de l'emploi) en vue de la formulation de différents scénarios ; de même, la question de la fonction de coordination (tant en ce qui concerne la relation entre le niveau français et le niveau communautaire qu'entre les différentes autorités françaises du système FSE) pourra donner lieu à différentes variantes de scénarios. Les intervenants ont souligné l'importance des efforts déjà réalisés (en termes de réduction du nombre d'OI, par exemple), même si la situation française reste d'une complexité certaine.

Les membres du CODEV ont également exprimé des avis convergents sur le constat d'un trop fort cloisonnement entre les différents acteurs du FSE en France. Il existe à cet égard différentes pistes que la mission explorera dans son rapport de scénarios (meilleure capitalisation sur les contrôles actuellement conduits; modalités de dialogue et de communication entre autorités; etc.).

La stratégie de mobilisation du FSE est apparue comme un point clé, s'agissant notamment de la taille critique des dossiers en France comparativement aux autres autorités de gestion européennes. Par ailleurs, cette stratégie d'utilisation rejaillit sur d'autres préoccupations : un nombre important de dossiers multiplie mécaniquement le nombre de contrôles afférents, par exemple.

La gestion des ressources humaines et des compétences a été identifiée comme un enjeu majeur : alors que le sujet est d'une grande technicité, les services gestionnaires font face à des difficultés de recrutement et sont confrontés à une rotation rapide de leurs équipes. Cette réflexion doit s'étendre aux modalités d'utilisation de l'assistance technique, qui peut être mobilisée pour renforcer les équipes.

Parmi les leviers de simplification identifiés par la mission dans cette phase de diagnostic, il a été relevé que les « pratiques sélectives » sont certes diverses, mais que cette diversité reflète également la liberté dont jouit chaque autorité de gestion.

Enfin, les membres du CODEV ont souligné la tension qui peut exister entre deux objectifs légitimes : la simplification d'une part ; la sécurisation d'autre part. Inhérente à l'exercice demandé, cette tension laisse présager qu'il n'existe que des pistes présentant chacune des avantages et des inconvénients ; c'est la raison pour laquelle la mission portera une attention particulière à la hiérarchisation, la priorisation et la faisabilité des propositions qu'elle formulera.

PIECE JOINTE 1: SYNTHESE DES PISTES DE TRAVAIL POUR LA SIMPLIFICATION DE LA GESTION DE PROJETS COFINANCES PAR LE FSE ETABLIE PAR LE FPSPP



SYNTHESE Pistes de travail pour la simplification de la gestion projets cofinancés par le FSE

Synthèse propositions pour la mission IGAS

En vue de proposer des solutions de simplification, les pistes de réflexion suivantes ont été recensées

1 - Sécurisation de l'éligibilité des dépenses :

- Obligations de renseignement des données relatives aux participants :
 - o Préciser le niveau de renseignement requis compte tenu de l'application des corrections forfaitaires retenues après CSF.

Attention, ces 3 premiers points ne représentent pas le positionnement de tous les OPCA.

2 - Publicité et communication :

- Simplifier cette communication en appliquant strictement les prescriptions du règlement CE :
 - o Actuellement nécessité d'appliquer conjointement la charte graphique UE ainsi que la charte nationale régionalisée impliquant la démultiplication des supports de communication

- Mise à disposition des porteurs de projets du Questions/réponses DGEFP relatif au PON FSE transmis aux Direccte/ Direccte dans le cadre du FIE;
- Validation de documents type par la DGEFP (feuille d'émargement ou attestation de présence pour les actions formation et pour les stages en entreprise, fiches pratiques pour les exigences d'une attestation CAC, etc.);

4- Dépenses de mise en œuvre

- Mise en place des dépenses forfaitaires d'ingénierie selon un % pré-défini ou possibilité de choisir entre les frais forfaitis et les dépenses « au réel »
 - Mise en place par la DGEFP de deux coûts pondérés concernant les coûts horaire des collaborateurs valorisé en

1 Version du 14 janvier 2016_ Atelier 3

dépenses directe de personnel (ou en fonctionnement pour CSP), l'un pour les chefs de projet/chargé de mission, l'autre pour les Assistantes de gestion/Assistante. Ce coût horaire pondéré devrait être défini pour l'ensemble des

Validation de documents types par la DGEFP (feuille d'émargement ou attestation de présence pour les actions de formation et pour les stages en entreprise, fiches pratiques pour les exigences d'une attestation CAC, etc.);

5 - Simplification des procédures de dépôt de projets

- Hétérogénéité des modalités de dépôt des projets entre ceux relevant de l'Etat et ceux relevant des Conseils
- Normaliser et généraliser le dépôt et la gestion dématérialisée des projets FSE toutes autorités de gestion

afin de simplifier l'accès aux fonds pour les porteurs de projets.

Gestion l'opération

6 - Mode de preuve de l'assiduité :

- Mise en place de documents types validés par la DGEFP et communs à l'ensemble des OPCA/OPACIF (au minimum un modèle Attestation de présence OPCA et un autre OPACIF),
- Reconnaissance juridique de l'attestation de présence comme preuve valant présomption d'assiduité,
- Reconnaissance systématique des absences pour régler les frais de formations (sur la base de tolérances à retenir avec la DGEFP au regard de la validation et de la durée de formation) comme préconisé dans le courrier de Mme Emmanuelle WARGON sur la simplification, daté du 31/07/15.

- Limitation des preuves de mise en concurrence aux actions nouvelles dans le cadre de l'opération hors prestations « permanentes » liées au fonctionnement global de l'OPCA (informatique, intérim, sous-traitance habituelle, ...) et/ ou à un montant minimum de la prestation;
- Cf. remarques du premier point et application de l'ordonnance de 2005 et de 2015.
- Pour les actions dites individuelles où l'OPCA n'est pas « acheteur » mais dans le cas où l'entreprise choisit son OF, mettre en place des règles pour des achats de « faible » valeur : 3 devis non plus systématiquement mais seulement quand la prestation excède 15 K€ (cf. additif sur CSF FSE 2007-2013 de septembre 2015 non applicable à ce jour sur

Contrôle(s)

8 - Homogénéisation des discours et des pratiques de gestion et de contrôle entre la DGEFP, les DIRECCTE et les Conseil régionaux

- > A ce stade, l'organisation actuelle du contrôle conduit à des interprétations divergentes selon les acteurs et les territoires, ce qui nuit à la qualité des process de gestion et de contrôle interne des OPCA/OPACIF.
- L'externalisation croissante des contrôles (CSF et contrôle d'opération) à des sociétés privées ne facilite pas leur efficacité compte tenu de la qualité variable de leurs prestations et introduit un interlocuteur supplémentaire alors que les services de l'Etat sont les plus à même de traiter ces sujets.

9- Contrôle des pièces justificatives

a) Présence / assiduité

- Acceptation systématique des attestations de présence comme justificatifs d'assiduité à condition de mettre en place des procédures adéquates de contrôle de cohérence entre les attestations de présence et les feuilles . d'émargement sur la base d'un échantillon de dossiers représentatif (avec un % commun à déterminer);
- Acceptation systématique des absences (sur la base de tolérances à retenir avec la DGEFP) pour les dossiers présentant un coût groupe ou un coût jour ;
- Assouplissement du contrôle d'assiduité des stagiaires à la formation (prise en compte des pratiques de l'OPCA sur les processus de contrôle en place : échantillon, aléatoire, ...);
- Prise en compte des pratiques de l'OPCA dans le contrôle de l'assiduité des stagiaires à la formation (processus de contrôle en place : échantillon, aléatoire, ...) avec une éventuelle détermination d'un socle de pratiques commun à l'ensemble des OPCA;

b) pour les dépenses de personnel : simplification des contrôles sur les dépenses de personnel (ex : bulletins de salaire de décembre uniquement) à condition que sur ce BS soit repris toutes les informations nécessaires cumul des charges patronales et charges salariales, cumul des congés et arrêt maladie ou maternité (il est à noter que cela n'est jamais le cas=> on peut ainsi recommander la transmission du livre de paie).

c) pour le questionnaire de recueil des données : Permettre la saisie des données par internet, afin de permettre de disposer de toutes les informations et de pouvoir facilement les répercuter sur les outils de suivi, ainsi que d'en assurer la traçabilité. Ne pas exiger la signature du document (d'autant si les informations sont saisies à partir d'un espace

3 Version du 14 janvier 2016_ Atelier 3

10- Extrapolation suite au contrôle

Mise en place par la DGEFP de l'extrapolation systématique au-delà du seuil de 2%, indépendamment du nombre de dossiers échantillonnés (et non pas dès le 1er € d'écart) ; Attention cette règle ne sera pas applicable lors des contrôles de deuxième niveau fait par la CICC.

11- Paiement

Lors de la gestion des projets (notamment en région) les bénéficiaires rencontrent également des problèmes de Trésorerie dus au remboursement tardif par l'Union Européenne des frais engagés.

PIECE JOINTE 2 : PALIERS DE DEPLOIEMENT DE L'APPLICATIF MDFSE PAR LA DGEFP

Tableau 27 : Chronogramme retraçant les paliers de développement de l'applicatif MDFSE

Modules	Date	Tutoriel	Date	Vidéos	Date	Ecart (en jour) Mise à disposition du tutoriel / MEP du module
Demande de subvention individuelle PON	01/09/2014	Guide utilisateur	03/12/2014	Vidéos dépôt d'une	16/10/2014	93
Demande de subvention individuelle PO IEJ + recevabilité	15/09/2014	Guide utilisateur	03/12/2014	demande (1 à 5)	16/10/2014	79
Demande de subvention globale	17/10/2014	Guide utilisateur	En cours de validation	Vidéos (10 et 11)	31/07/2015	
Suivi des participants	04/12/2014	Guide utilisateur	28/04/2015	Vidéo suivi des participants (6)	31/07/2015	145
Rapport d'instruction de la demande de subvention individuelle	09/01/2015	Guide utilisateur	20/08/2015	Vidéos instruction (7 à 9)	20/08/2015	223
Comité	02/02/2015					
Convention	22/06/2015	Guide utilisateur	31/08/2015	Vidéo convention (13)	20/08/2015	70
Bilan d'exécution	31/08/2015	Guide utilisateur	28/08/2015	Vidéos bilan (14 à 16)	29/09/2015	-3
CSF et visite sur place	08/10/2015	Guide utilisateur	En cours de validation			
Certification des CSF	15/12/2015	Pas à pas création service AC	24/11/2015			
Administration		Guide utilisateur	28/08/2015	Vidéo administration (12)	31/07/2015	
Avenant	fin février 2016					
Marchés publics	1er semestre 2016					
Audits et contrôles pour la partie accueil						
des dossiers saisis dans le module	1er semestre 2016					
correspondant de Synergie						
Suivi financier des opérations	2e semestre 2016					

Source: DGEFP

PIECE JOINTE 3 : ACTIVITE DU SERVICE DE RENSEIGNEMENT EN LIGNE MLFSE

Schéma 6 : Représentation graphique de la nature des questions posées dans le cadre de MLFSE et résolues – mars 2015-janvier 2016

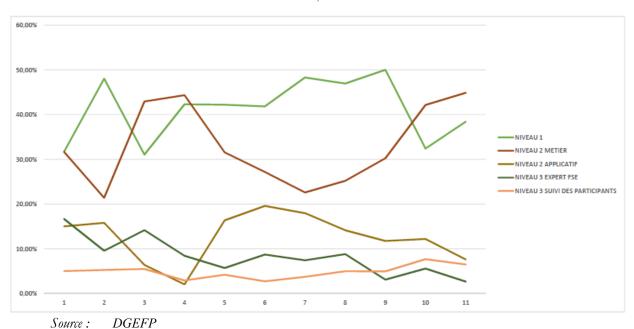


Tableau 28 : Récapitulatif général de l'activité MLFSE – questions restant à résoudre – mars 2015-janvier 2016

Nombre d'incidents résolus par niveau et par mois

ANNEE	MOIS	NIVEAU 1	NIVEAU 2 METIER	NIVEAU 2 APPLICATIF	NIVEAU 3 EXPERT FSE	NIVEAU 3 SUIVI DES PARTICIPANTS	TOTAL GENERAL
2015	3	19	19	9	10	3	60
	Total mois 3	19	19	9	12	3	62
	Reste à résoudre	0,00%	0,00%	0,00%	16,67%	0,00%	3,23%
	4	146	65	48	29	16	304
	Total mois 4	146	65	49	51	16	327
	Reste à résoudre	0,00%	0,00%	2,04%	43,14%	0,00%	7,03%
	5	68	94	14	31	12	219
	Total mois 5	68	94	14	48	14	238
	Reste à résoudre	0,00%	0,00%	0,00%	35,42%	14,29%	7,98%
	6	146	153	7	29	10	345
	Total mois 6	147	153	7	68	10	385
	Reste à résoudre	0,68%	0,00%	0,00%	57,35%	0,00%	10,39%
	7	111	83	43	15	11	263
	Total mois 7	112	83	43	46	11	295
	Reste à résoudre	0,89%	0,00%	0,00%	67,39%	0,00%	10,85%
	8	77	50	36	16	5	184
	Total mois 8	84	50	36	33	5	208
	Reste à résoudre	8,33%	0,00%	0,00%	51,52%	0,00%	11,54%
	9	156	73	58	24	12	323
	Total mois 9	165	76	58	49	12	360
	Reste à résoudre	5,45%	3,95%	0,00%	51,02%	0,00%	10,28%
	10	123	66	37	23	13	262
	Total mois 10	129	68	38	45	15	295
	Reste à résoudre	4,65%	2,94%	2,63%	48,89%	13,33%	11,19%
	11	162	98	38	10	16	324
	Total mois 11	168	100	40	49	16	373
	Reste à résoudre	3,57%	2,00%	5,00%	79,59%	0,00%	13,14%
	12	93	121	35	16	22	287
	Total mois 12	105	122	36	46	22	331
	Reste à résoudre	11,43%	0,82%	2,78%	65,22%	0,00%	13,29%
2016	1	101	118	20	7	17	263
	Total mois 1	115	128	24	47	17	331
	Reste à résoudre	12,17%	7,81%	16,67%	85,11%	0,00%	20,54%
	TOTAL RESOLUS	1202	940	345	210	137	2834
	TOTAL INCIDENTS	1258	958	354	494	141	3205
	TOTAL RESTE A RESOUDRE	4,45%	1,88%	2,54%	57,49%	2,84%	11,58%

Source: DGEFP

PIECE JOINTE 4: UN EXEMPLE D'INFORMATION DELIVREE AUX PORTEURS DE PROJETS FSE

Tableau 29 : Extraits d'un document de la DIRECCTE Champagne-Ardenne

Version AAP du 23/12/2015

Annexe A commune aux appels à projet - Informations communes à tous les appels à projets





	UNION EUROPEENNE
	Principes généraux
Qui est bénéficiaire du FSE?	Le FSE n'est pas une aide individuelle. Les personnes visées en tant que « public cible / participants » ne peuvent pas déposer de demande de subvention, seules des structures (« bénéficiaires ») le peuvent. Pour chaque priorité d'investissement décrite dans les appels à projets, les catégories de porteurs de projets FSE = « bénéficiaires du FSE » sont décrites. De même, pour chacune de ces priorités, les publics cibles / participants = « groupes cibles » sont décrits.
Qu'est ce qu'un participant?	Un participant est une personne qui va bénéficier de l'opération cofinancée par le FSE. Ex : une opération de formation → le bénéficiaire = la structure qui va porter le projet de formation et les participants = les personnes qui vont assister aux formations.
Nécessité d'avoir une capacité de trésorerie suffisante	Le FSE est une aide qui vient en remboursement d'une opération réalisée. Cela suppose que les porteurs de projets aient une capacité de trésorerie suffisante pour assurer le pré-financement de leur opération. Il n'y aura pas d'avance versée aux porteurs de projet au démarrage de leur opération.
Quand déposer son projet ?	La DIRECCTE lancera des appels à projets annuels dans lesquels les opérations proposées devront obligatoirement s'inscrire. Les appels à projets présentent un calendrier comprenant les dates limites de dépôt des dossiers de demande de subvention. Les projets déposés en dehors d'un appel à projets ne pourront pas être retenus. Ces appels à projets reprendront les principales règles de gestion relatives au FSE que les porteurs de projets devront nécessairement respecter pour pouvoir faire l'objet d'un remboursement du FSE.
Où déposer son dossier de demande FSE	Les dossiers de demande de subvention devront obligatoirement être déposés via l'application web https://ma- demarche-fse.fr.
Mode de sélection des projets	Les principes directeurs de sélection a minima des dossiers sont les suivants : - la valeur ajoutée apportée par le cofinancement FSE à l'opération (l'innovation sera privilégiée : nouvelle opération, augmentation du nombre de participants, création de supports complémentaires,); - le respect des seuils minimums de cofinancement FSE fixés pour chaque priorité d'investissement; - la prise en compte des principes horizontaux; - la tenue d'une comptabilité analytique, ou du moins une comptabilité permettant à l'opérateur d'isoler au sein de sa comptabilité générale, les charges et les produits liés à l'opération FSE la capacité de l'opérateur à suivre l'opération cofinancée par le FSE; - le recours aux outils de forfaitisation des coûts est fortement incité; - A noter que le dépôt de dossiers pluriannuels est privilégié (dans la limite de 36 mois).
Arboresence du programme opérationnel	Le programme opérationnel est divisé en : - axes, eux-mêmes divisés en - objectifs thématiques, eux-mêmes divisés en - priorités d'investissement, elles-mêmes divisées en - objectifs spécifiques.

Version AAP du 23/12/2015

Obligations transversales				
Respect des obligations de publicité	Les porteurs de projet doivent respecter les informations de publicité liées au cofinancement du FSE. Cela implique que : - tous les documents liés à l'opération FSE comprennent le logo « L'Europe s'engage en Champagne-Ardenne » et le drapeau européen avec la mention « UNION EUROPEENNE » (cf annexe B). De plus, la mention suivante doit figurer à côté du drapeau européen qui signe tous les document "ce projet est cofinancé par le Fonds social européen dans le cadre du Programme Opérationnel National "Emploi et Inclusion" 2014-2020. A noter que les documents relatifs à l'opération réalisée par des prestataires externes à l'organisme porteur du projet, sont également soumis aux mêmes règles ; ces éléments doivent utiliser uniquement les polices de caractères autorisées : arial, auto, calibri, garamond, trebuchet, tahoma, verdana et Ubuntu. - Nouveauté : tout porteur doit apposer une affiche présentant des informations sur le projet (au minimum taille A3), dont le soutien financier octroyé par l'Union Européenne, en un lieu aisément visible par le public, tel que l'entrée d'un bâtiment ; - si le porteur a un site internet, la publicité FSE doit être visible en lère page dès l'arrivée sur le site (sans qu'il y ait besoin d'avoir à faire défiler la page) ; - les participants aux opérations FSE aient eu connaissance du cofinancement communautaire ; - réaliser des photos et/ou de petits films (avec smartphone, c'est suffisant) des actions / s'assurer que les participants acceptent qu'ensuite, leur image dans ce cadre soit utilisé, sachant que le porteur comme l'Autorité de gestion déléguée a obligation de réalisation de la communication sur les projets cofinancés par le FSE. - et pour les opérations supérieures à 500 000 € de FSE, qu'une signalisation permanente soit intégrée dans les locaux de la structure porteuse de l'opération. A défaut de respect de cette obligation de publicité, les paiements FSE seront suspendus jusqu'à ce que le bénéficiaire ait procédé à une mise en conformité.			
Respect des principes horizontaux	Les porteurs de projets devront s'assurer que leurs opérations assurent la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, et prennent en compte les mesures appropriées pour prévenir toute discrimination. Ces mesures sont prises en compte de manière spécifique (= l'objet de l'opération est dédié à la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes ou vise l'égalité des chances/non-discrimination), ou de façon transversale (= une action de l'opération vise ces principes),			
Principe de justification des dépenses déclarées	Les porteurs de projets s'engagent à respecter les obligations de justification des dépenses qu'ils déclarent. Un tableau récapitulatif des pièces justificatives attendues a minima lors du bilan est présenté en annexe C. Dans un souci de cohérence et d'harmonisation de traitement des dossiers, à <u>défaut d'un respect strict de ces consignes</u> , <u>le contrôle de service fait, et par conséquent le remboursement FSE, sera suspendu.</u>			
Principe de justification des dépenses acquittées	Toutes les dépenses déclarées doivent être acquittées au moment du bilan intermédiaire ou final. Le porteur doit également justifier l'acquittement des dépenses qu'il déclare. Le recours au Commissaire aux comptes est largement plébiscité (cf point "Justifier l'acquittement des dépenses).			
Conflit d'intérêt	Dans le cadre d'un projet, le porteur=bénéficiaire doit éviter de faire appel, dans le cadre de prestations de service par exemple, à une société ayant des liens familiaux, affectifs, une affinité politique, un intérêt économique avec le responsable légal de la structure porteuse, afin d'éviter tout conflit d'intérêt.			

Version AAP du 23/12/2015

Mise en concurrence	Dans le cadre d'un projet, dès que le porteur fait appel à une société extérieure pour l'achat d'une fourniture ou d'un service, suivant la nature du porteur (établissement public ou privé), il doit respecter soit le code des marchés publics (CMP) et ses seuils, soit l'ordonnance du 6 juin 2005/le décret n°2005-1742 du 30/12/2005 et ses seuils. Dans ce cas, L'instruction n°2012-11 du 29 juin 2012 ainsi que ses mises à jour s'appliquent aussi au PON FSE 2014-2020 et au PON IEJ 2014-2020. Sa dernière mise à jour du 11/09/2015 D-15-020802 non rétroactive précise les éléments suivants : Si la structure ne dépend ni du CMP, ni de l'ordonnance, il convient : - pour tout achat inférieur ou égal à 1000€ HT, le porteur n'applique aucune modalité de mise en concurrence ; l'instructeur ne demande aucune preuve de mise en concurrence ; - pour tout achat entre 1000,01€ et 15000€ HT, il est inutile de consulter plusieurs candidats, la procédure négociée avec une seule offre est acceptée sans publication préalable d'un avis de marché ; L'instructeur demande uniquement le cahier de charges et le devis, base de l'unique négociation ; - pour tout achat entre 15000,01 et 60000€ HT, demander 3 devis à des sociétés différentes pour comparer les prix sur une base identique et préciser sur quels critères ont été fait le choix.
---------------------	---

Obligations transversales				
Assurer un suivi des participants	Un suivi rigoureux des participants aux opérations FSE devra être réalisé par le biais de renseignement d'indicateurs préétablis dès leur entrée dans le dispositif. Ce suivi fera l'objet d'une saisie d'indicateurs, sous un délai de 4 semaines, à l'entrée et à la sortie du participant à l'opération dans l'outil de dématérialisation de la procédure de demande de subvention FSE "Ma-demarche-fse" (MDFSE). Dans le cas d'une opération débutée avant la date de recevabilité du dossier de demande FSE, le dossier ne sera pas présenté au comité de programmation, validant le dossier, tant que le porteur n'aura pas mis à jour le suivi des participants dans MDFSE. Avant recevabilité, il est conseillé d'utiliser le tableau excel d'import du suivi accessible dans l'Aide de MDFSE. Après recevabilité, le porteur doit importer son fichier excel dans MDFSE et ensuite, continuer sa saisie directement dans MDFSE, l'inverse écrasant les données déjà saisies.			
Dématérialisation de la procédure	Pour cette programmation 2014-2020, l'Europe rend obligatoire la dématérialisation de la procédure. Par conséquent, les différentes phases de la vie du dossier, du dépôt du dossier de demande de subvention au contrôle de service fait seront obligatoirement dématérialisées via un site dédié à la gestion du FSE : https://ma-demarchefse.fr.			

	Procédure
Réponse à un appel à projets	Une demande de subvention doit nécessairement s'inscrire dans le cadre d'un appel à projets. A partir de l'instant où une demande est déposée dans MDFSE dans le cadre d'un appel à projets, le porteur est tenu d'appliquer les obligations communautaires décrites dans le dit appel à projets (ex : publicité, information, suivi des participants, traçabilité de la réalisation de l'opération comptable et non comptable). Le principe est : 1 demande de subvention par objectif spécifique de chaque appel à projets => un opérateur doit faire plusieurs demandes par appel à projets si ses projets concernent 2 objectifs spécifiques différents. Un opérateur peut répondre à plusieurs appels à projets FSE (=> plusieurs demandes de subvention).
Seuils minimums des demandes de FSE	Le service de gestion FSE de la Champagne-Ardenne a fixé dans les appels à projets des seuils de montants FSE minimums par objectif spécifique en dessous desquels les demandes de subvention ne pourront pas être acceptées.
Etapes de gestion de la vie d'un dossier	1/ Dépôt des demandes: Toute demande de subvention doit être déposée dans l'application web https://mademarche-fse.fr dans les délais présentés dans les appels à projets. Le service FSE de la DIRECCTE pourra venir en appui de la construction des dossiers de demande de subvention. Le dossier de demande sera affecté à un gestionnaire du service de gestion FSE de la DIRECCTE qui se chargera de l'instruction. 2/ Recevabilité des demandes: On distingue 2 procédures selon les types d'appel à projets: Appels à projets permanents: la recevabilité est réalisé par le service gestionnaire FSE de la DIRECCTE. Une fois la complétude du dossier de demande avérée, une attestation de recevabilité est produite par l'application web. Le gestionnaire se réserve toutefois la possibilité d'effectuer des demandes de pièces complémentaires au cours de l'instruction de la demande si nécessaire. Appels à projets spécifiques: La procédure se fait en 2 étapes: a) Pré-examen des demandes: Tous les dossiers de demande feront l'objet d'un pré-examen par un Comité de lecture qui s'attachera à étudier les 2 points suivants: la complétude administrative du dossier → attestation de recevabilité sur la forme = complétude du dossier, si le projet soumis s'inscrit bien dans les objectifs fixés par l'appel à projets et s'il est éligible dans son ensemble au FSE → attestation de recevabilité sur le fond (=éligibilité de principe à un cofinancement FSE) b) attestations de recevabilité des demandes: A l'issue de ce Comité de lecture ces deux attestations seront adressées aux candidats via l'application web https://ma-demarche-fse.fr. Il est possible qu'un opérateur reçoive une attestation de recevabilité sur la forme et une attestation de non recevabilité - ou recevabilité partielle - sur le fond, et inversement. Il appartiendra au candidat de compléter les points soulevés par le gestionnaire si besoin. L'obligation de l'Etat d'instruire des demandes de cofinancement FSE ne vaut qu'à partir du moment où le dossier de demande est déclaré receva
	4/ Programmation des opérations: Ce rapport d'instruction sera présenté à un Comité régional de programmation pour validation déclenchant la phase de conventionnement. Suite à ce Comité, un courrier de notification de la décision de cette instance sera envoyé à l'opérateur. 5/ Conventionnement: Si le dossier a reçu un avis favorable du Comité régional de programmation, le projet de convention sera communiqué au bénéficiaire pour signature via un onglet dédié dans l'application web https://mademarche-fse.fr. Le porteur doit imprimer et signer le projet de convention de subvention FSE en 3 exemplaires. Il enverra l'original de ce document au service FSE de la DIRECCTE pour signature. La DIRECCTE transmettra un original de la convention au porteur de projet. 6/ Dépôt des bilans des opérations: Remise d'un bilan dématérialisé auprès du service gestionnaire FSE de la DIRECCTE (dépôt sur l'application web FSE) 7/ Contrôle de service fait: Le gestionnaire réalise le contrôle de service fait après avoir vérifié la recevabilité du bilan. 8/ Palement FSE: Une fois le CSF réalisé et notifié au porteur via l'application web FSE, et à l'issue de la période contradictoire règlementaire, le remboursement des crédits communautaires intervient.

Demande de subvention

- → Dépenses directes : (n'existeraient pas si le projet n'existait pas).
- Dépenses de personnels = salaires chargés des personnels affectés à temps plein ou partiellement à l'opération. Ils comprennent les cotisations sociales, salariales et patronales, les traitements accessoires, avantages divers, prévus aux conventions collectives ou tout accord collectif, prévus dans les usages de la structure, ou au contrat de travail ou dans les dispositions législatives concernées. Dans un souci de concentration des fonds et de rationalisation du coût de gestion des dossiers FSE, toute dépense de personnel affecté sous le seuil de 10% de son temps travaillé sur l'opération, doit basculer dans un forfait (40, 20 ou 15%), si possible.
- Dépenses de fonctionnement = coût des dépenses de fonctionnement de l'opérateur directement liées à la
 mise en œuvre de l'opération: petites fournitures, communication/publication, location de matériels et locaux,
 déplacements (hors participants), frais postaux, dotation aux amortissements.

Présentation des postes de dépenses

- Dépenses de prestations de services : coûts facturés pour l'intervention de prestataires externes à la structure, soumis à mise en concurrence.
- Dépenses liées aux participants: rémunérations chargées des participants uniquement, frais d'hébergement, de transport, de restauration des participants/stagiaires à l'opération. Le remboursement FSE se fait auprès de l'opérateur qui a pris en charge ces frais (directement ou par remboursement du participant).
- → Dépenses indirectes: correspondent aux frais généraux de la structure, soit les charges indirectement liées à l'opération, c'est-à-dire nécessaires à sa mise en œuvre, mais dont le montant lié à l'opération ne peut être mesuré ou justifié individuellement, de manière précise (charges indivisibles, impossible à isoler).
- → Dépenses en nature : apports, sans contrepartie financière, de biens / prestations / personnels bénévoles, spécifiquement mobilisés pour la mise en œuvre de l'opération. Leur valorisation doit être inscrite pour un montant équivalent en dépenses et en ressources.
- → Dépenses de tiers : dépenses liées directement à l'opération mais non supportées par le porteur de projet mais par un tiers pour un montant équivalent en dépenses et en ressources (sans flux financier entre porteur de projet et tiers).

En vue de la simplification de la gestion du FSE, la DIRECCTE encourage le recours à l'utilisation des coûts simplifiés. Le recours a un coût simplifié est obligatoire pour les opérations dont le soutien public est inférieur à 50 000€.

- <u>Le forfait de 40%</u>: Ce forfait présente un grand avantage de simplicité: calculé sur la seule base des dépenses directes de personnel, le forfait de 40% intègre l'intégralité des autres dépenses directes: dépenses de personnels (ETP < 10% de temps passé sur l'opération et non compris dans les dépenses directes de personnels), dépenses de fonctionnement, de prestation, dépenses liées aux participants, ET les dépenses indirectes.</p>

Si le gestionnaire entérine l'utilisation de ce forfait, cela signifie que le porteur n'aura, au moment de son bilan, qu'à justifier comptablement ses seules dépenses de personnel. Les dépenses englobées dans le forfait de 40% (calculées au moment du contrôle de service fait sur la base des dépenses de personnel justifiées) ne nécessitent la transmission d'aucune pièce justificative.

A noter cependant que l'absence de justification des dépenses du forfait de 40% ne soustrait pas l'opérateur de ses obligations de mise en concurrence en cas de prestations diverses. Le porteur de projet devra conserver la preuve du respect de cette obligation (cf partie durée de conservation des pièces).

Quel que soit le choix du forfait : dans sa demande de subvention, le porteur de projet <u>devra détailler au réel ses</u> <u>dépenses, préciser obligatoirement son mode de calcul pour chaque poste de dépense, fournir des justificatifs avec la demande</u>, même s'il choisit le forfait de 40%. Ainsi, l'instructeur gagne du temps en phase d'instruction.

Cela permettra au gestionnaire de juger de l'opportunité du recours à ce forfait;

Recours aux coüts simplifiés

- <u>L'option des coûts</u> <u>standards unitaires</u>: en cours d'élaboration par la Délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle (une rétroactivité pourra être envisagée si besoin selon les cas);
- <u>Le forfait</u> <u>des dépenses indirectes</u> : A défaut de recours aux forfait ci-dessus le candidat peut valoriser ses dépenses indirectes, via un forfait calculé sur la base des dépenses de personnel. 2 taux existent :
- o Un taux à 20% calculé sur les dépenses directes excepté les prestations : [soit dépenses de personnel + de fonctionnement + liées aux participants] x 20% (limité aux opérations ayant un cout de dépenses totales annuel inférieur à 500 000€) ;
 - o Un taux à 15% calculé sur les seules dépenses directes de personnel.
 - Ce taux est le seul taux applicable pour les dossiers :
 - -dont l'opération FSE se confond avec l'activité totale de la structure,
 - -si le forfait de 40% n'est pas applicable sur les opérations portées par l'AFPA, les Missions locales/PAIO et les OPCA, ou encore pour
 - -les dossiers présentant un coût total supérieur à 500 000€ par tranche de 12 mois ;
 - o Il est possible d'exposer les dépenses indirectes sur la base de coûts réels en appliquant une clef de répartition (permettant de rendre compte de manière équitable la part des dépenses de fonctionnement courantes relatives au projet par rapport à l'activité globale de l'organisme bénéficiaire).

A noter que si le porteur de projet est incité à déposer sa demande de subvention intégrant les coûts simplifiés, le gestionnaire de la DIRECCTE aura la possibilité de choisir les modalités de calcul des dépenses, eu égard à la nature et au réalisme des dépenses proposées en cohérence avec le projet décrit (lien démontré entre dépenses et finalité du projet).

Comment saisir les dépenses dans l'application web http://madémarchefse.fse?

Dans l'application web https://ma-demarche-fse.fr, le candidat sélectionne l'option de coûts simplifiés souhaitée.

Même si le forfait de 40% est envisagé, le candidat doit renseigner le détail des autres dépenses directes intégrant le forfait afin de justifier le recours au forfait. Il appartiendra au gestionnaire de déterminer les modalités de calcul du plan de financement lors de l'instruction au regard des données présentées par le candidat.

Cas des opérations pluri- annuelles Partie en cours de validation par MDFSE	Dans MDFSE, le candidat doit détailler son plan de financement par tranche de 12 mois (pas nécessairement 12 mois d'une année civile), sachant que la dernière tranche peut être inférieure à 12 mois. L'année de référence retenue sera celle du début de la tranche. Ex : pour une opération du 1er septembre 2014 au 30 juin 2016 → 2 tranches : 1ere tranche − « année 2014 » du 1er septembre 2014 au 31 aout 2015 (lère tranche de 12 mois obligatoire) ; 2ème tranche − « année 2015 » du 1er septembre 2015 au 30 juin 2016 (dernière tranche comprenant le reliquat, soit 10 mois). A noter que par défaut il y aura autant de tranche ouverte à la saisie que d'année concernées par le projet (soit 3 dans l'exemple précédent : 2014+2015+2016). En raisonnant par tranche de 12 mois, vous n'aurez donc pas à saisir toutes les années disponibles (dans notre ex, l'année 2016 sera à 0€ car la partie relative à l'année 2016 sera incluse dans la tranche 2015). A noter que la pluriannualité des opérations est fortement encouragée. La convention identifiera le nombre de bilans attendus (intermédiaires et final) ainsi que les dates à laquelle sont attendus ces bilans. Il ne respectera pas nécessairement le découpage financier par tranche effectué, l'objectif étant triple : payer le porteur / remonter de la dépense à la Commission Européenne / rationaliser la gestion des dossiers (instruction, contrôle de service fait), le tout régulièrement.
Obligation de renseigner le régime relatifs aux aides d'Etat	Le candidat doit nécessairement renseigner dans sa demande l'onglet « aides d'Etat » pour que le gestionnaire soit en mesure de vérifier le respect de la règlementation relative aux aides d'Etat par la structure. L'oubli de renseignement de cet onglet, non bloquant dans l'application, conduira à un avis négatif immédiat à l'instruction ainsi qu'au comité de programmation.
Recettes	Lors de la rédaction de la demande, le candidat doit spécifier si l'opération génére ou pas des recettes. Ces demières viennent en déduction des dépenses. Il convient d'intégrer dans votre plan financier prévisionnel ce montant.

<u>Annexe C commune aux appels à projets - Aide à la justification des dépenses : liste des pièces justificatives attendues a minima au bilan</u>

Poste de dépenses	Sous-poste de dépenses	Nature de la dépense (exemples)	Pièces comptables obligatoires à transmettre a minima	Pièces non comptables obligatoires à transmettre a minima
		r toutes les dépenses de personnel un tableau Excel doit être rempli (modèle national) → cf annexe C - 1) Tableau Excel - dépenses de personnel ne pas fusionner de cellule dans le tableau pour ne pas faire obstacle aux formules d'échantillonnage		
	Valorisation du temps	Rémunération d'un salarié à 100% sur l'opération	- Feuilles mensuelles de salaires nominatives (les récapitulatifs de salaires sont insuffisants) de tous les mois travaillés sur l'opération	- Contrat de travail, lettre de mission ou fiche de poste (cosignée du salarié et de son supérieur) mentionnant que le salarié travaille à 100% sur l'opération ET sa quotité de temps travaillé dans la structure (ETP) Le gestionnaire pourra demander au porteur de justifier, par recoupement, le poste déclaré, par échantillonnage (ex : comptes rendus de réunion, feuilles d'émargement, invitation)
Dépenses de personnel (dépenses au réel ou forfait 40%)	travaillé (heures travaillées) par le personnel de la structure	Rémunération d'un salarié à temps partiel sur l'opération	- Feuilles mensuelles de salaires nominatives (les récapitulatifs de salaires sont insuffisants) de tous les mois travaillés sur l'opération	- Contrat de travail, lettre de mission ou fiche de poste (cosignée du salarié et de son supérieur) mentionnant la quotité de temps travaillé dans la structure (ETP) - Fiches de suivi des temps = détail journalier des heures travaillées sur l'opération + mention de la tâche réalisée (détail à l'heure) Un récapitulatif mensuel des heures travaillées sur l'opération cosigné par le salarié et son supérieur Le gestionnaire pourra demander au porteur de justifier, par recoupement, le temps travaillé déclaré par échantillonnage (ex: comptes rendus de réunion, feuilles d'émargement, invitation)
	Valorisation du temps travaillé (heures travaillées) du personnel mis à disposition à titre onéreux par une structure tierse	ldem (distinction du temps passé sur l'opération 100% ou temps partiel)	ldem selon le cas	ldem selon le cas + Convention de mise à disposition signée par le porteur de projet et la structure tierse
	travaillé sur l'opération * numérateur = nom * dénominateur = (nb (sur une base de 35h de	ul du coefficient d'affectation des dépenses de personnel = salaire brut chargé x coefficient d'affectation (opération (en heure) / temps travaillé dans la structure (en heure)) : sur = nombre d'heures issu des fiches de suivi des temps teur = (nb de jour dans l'année – nb jours de weekend – nb de jours fériés – nb de jours de congés payés) x i de 35h de temps travaillé).		fériés – nb de jours de congés payés) x 7 h par jour
	de l'opération FSE/duré <u>Rq</u> : à titre indicatif po pouvez vous appuy	e de l'opération/taux de ur vous aider dans le c ver sur les sites i	e cofinancement FSE et les logos d alcul du nb de jours dans l'année	– nb jours de weekend – nb de jours fériés, vous .joursouvres.fr/joursouvres_joursferies_2015.htm,

.../...

Poste de dépenses	Sous-poste de dépenses	Nature de la dépense (exemples)	Pièces comptables obligatoires à transmettre a minima	Pièces non comptables obligatoires à transmettre a minima	
	Pour toutes les dépenses de personnel un tableau Excel doit être rempli (modèle régional) → cf annexe C - 2) Tableau Excel - dépenses de fonctionnement rq : il importe de <u>ne pas fusionner de cellule</u> dans le tableau pour ne pas faire obstacle aux formules d'échantillonnage				
	Achats de fournitures et matériels non amortissables (comptes de la classe 6)	De façon générale = Achat de petite fourniture (tels que les outils pédagogiques)	- Factures (si possible facture dédiée à l'opération comportant la référence à l'opération)	- Justifier le lien avec l'opération Structures dépendant du CMP et de l'ordonnance 2005 application des règles de la structure, sinon factures > 500€ HT, donner preuve de 3 demandes de devis. Audeià de 15000€ HT, appliquer les seuils ad hoc. Pour structures hors CMP/ordonnance 2003 (cf annexe A): Pour les factures entre 1000 et 15000€ HT d'achats, justifier la procédure négociée avec 1 seule offre (fournir 1 devis et cahier des charges) entre 15000 et 60000€ HT, justifier du respect de mise en concurrence (demande de 3 devis) - Renzeigner le document Excel Rq : vigilance sur l'effet de stock	
		Focus sur les outils de communication (réalisés en interne, sinon ce sont des dépenses de prestation): Impression d'affiches, flyers		- Exemple de production Structures dépendant du CMP et de l'ordonnance 2003 : - application des règles de la structures, sinon factures > 5006 HT, donner preuve de 3 demandes de devis. Audeià de 150006 HT, appliquer les seuils ad hoc. Pour structures hors CMP/ordonnance 2005 (c'annexe A): - Pour les factures entre 1000 et 150006 HT d'achats, justifier la procédure négociée avec 1 seule offre (fournir 1 devis et cahier des charges) - entre 15000 et 600006 HT, justifier du respect de mise en concurrence (demande de 3 devis) - Renseigner le document Excel	
Dépenses de fonctionnement (dépenses au réel)	Achats de fournitures et matériels non amortissables (comptes de la classe 6)	Focus sur les frais postaux : achat de timbres → il est déconseillé de valoriser cette dépense en dépense directe compte tenu de la complexité de justifier cette dépense	- Factures (si possible facture dédiée à l'opération comportant la référence à l'opération)	- Copie de tous les courriers transmis (liste Excel pour réaliser un échantillonnage) - Liste de tous les destinataires - Renseigner le document Excel	
	Achats de fournitures et matériels non amortissables (comptes de la classe 6)	Focus sur les frais postaux : Envoi groupé	- Factures (si possible facture dédiée à l'opération comportant la référence à l'opération)		

Poste de dépenses	Sous-poste de dépenses	Nature de la dépense (exemples)	Pièces comptables obligatoires à transmettre a minima	Pièces non comptables obligatoires à transmettre a minima
	Dépenses d'amortissement des matériels liés à l'opération	Matériel amortissable (A limiter)		- Justifier le lien avec l'opération - Justifier le calcul de l'amortissement - si la durée de l'opération = durée d'amortissement, apporter la preuve de la mise en concurrence au dessus de 500€ HT d'achats de matériels (famille homogène d'achats) pour les structures dépendant du CMP ou de l'ordonnance 2005 ; pour les autres, le seuil est à 15000€. - Renseigner le document Excel
	Locations de matériel et de locaux nécessitées par l'opération	Location de locaux	- Contrat de location - Factures (si possible facture dédiée à l'opération comportant la référence à l'opération)	- Pour les cas où l'usage du local loué n'est pas exclusivement ou entièrement destiné à l'opération FSE, l'opérateur doit établir et justifier un taux d'affectation cohérent (tel que le temps travaillé sur l'opération FSE / temps travaillé par les agents occupant le local visé) - Renseigner le document Excel
	Locations de matériel et de locaux nécessitées par l'opération	Location de matériels	- Contrat de location - Factures (si possible facture dédiée à l'opération comportant la référence à l'opération)	- Justifier le lien avec l'opération - pour le structures hors CMP/ordonnance 2005 => Pour les factures > 13000€ HT, justifier du respect de mise en concurrence (demande de 3 devis) ou de l'absence de mise en concurrence pour des cas spécifiques: caractère technique nécessitant des experts identifiés, prestataires imposés par le siège, seuls prestataires compétents sur le territoire avec obligation de proximité — Pour les structures dépendant du CMP/ordonnance 2005 => application des règles de la structure, sinon facture >5000€HT, justifier du respect de la mise en concurrence (demande 3 devis) ou de l'absence de mise en concurrence pour les cas spécifiques. - Renseigner le document Excel
	Frais de déplacement, de restauration ou d'hébergement des	Frais de trajets: cas des transports en communs	- Factures ou titres de transport	- Le gestionnaire pourra demander au porteur de lui communiquer la preuve du lien du déplacement en lien avec l'opération FSE (compte rendu de réunion, feuilles d'émargement, invitation) Rq: le seul récapitulatif des frais de déplacement de la personne n'est pas suffisant. - Renseigner le document Excel
Dépenses de fonctionnement (dépenses au réel)	personnels directement affectés à l'opération	Frais de trajets : cas des véhicules personnels	- Tickets de péage / de parking	- Carte grise du véhicule utilisé (pour justifier du barème fiscal) - Le gestionnaire pourra demander au porteur de lui communiquer la preuve du lien du déplacement en lien avec l'opération FSE (compte rendu de réunion, feuilles d'émargement, invitation) - Renseigner le document Excel (dont le nb de km)

Poste de dépenses	Sous-poste de dépenses	Nature de la dépense (exemples)	Pièces comptables obligatoires à transmettre a minima	Pièces non comptables obligatoires à transmettre a minima
	Frais de déplacement, de restauration ou d'hébergement des personnels directement affectés à l'opération	recommandé de basculer ces dépenses dans les dépenses indirectes compte tenu de la complexité de justification de la dépense	- L'ensemble des factures de l'année relatives au véhicule référencées dans un tableau Excel (1 ligne par facture) pour qu'un échantillonnage puisse être réalisé (essence, péage, parking, entretien du véhicule),	 Recapitulatif du nombre de kilomètre total parcouru dans l'année, Détail des kilomètres parcouru dans le cadre de l'opération FSE (date + objet du déplacement + lieu du déplacement+ nh de km).
		Autres frais de missions	- Factures de restauration (demande d'une facture séparée), d'hébergement	déplacement en lien avec l'opération FSE (compte

Pour toutes les dépenses de personnel un tableau Excel doit être rempli (modèle régional) → cf annexe C- 3) Tableau Excel - dépenses de prestations rq: il importe de ne pas fusionner de cellule dans le tableau pour ne pas faire obstacle aux formules d'échantillonnage Livrables ou photos pour le structures hors CMP/ordonnance 2005 : our les factures >15000€ HT, justifier du respect de mise en concurrence (demande de 3 devis) ou de l'absence de mise en concurrence pour des cas spécifiques : caractère technique nécessitant des Prestations Factures (si possible facture experts identifiés, prestataires imposés par le siège communication dédiée à l'opération comportant seuls prestataires compétents sur le territoire avec (plaquette, flyers, pub obligation de proximité .. la référence à l'opération) journal...) Pour les structures dépendant du CMP/ordonnanc 2005 => application des règles de la structure sinoi facture >500€HT, justifier du respect de la mise er concurrence (demande 3 devis) ou de l'absence de mise en concurrence pour les cas spécifiques. Renseigner le document Excel Dépenses de Feuilles d'émargement prestation Programme de formation ou support de formation.. pour le structures hors CMP/ordonnance 2005 = Pour les factures >15000€ HT, justifier du respect de mise en concurrence (demande de 3 devis) ou de l'absence de mise en concurrence pour des cas spécifiques : caractère technique nécessitant des Factures (si possible facture Prestations de services experts identifiés, prestataires imposés par le siège Dépenses de dédiée à l'opération comportant seuls prestataires compétents sur le territoire avec (dont la formation) prestation la référence à l'opération) obligation de proximité ... (dépenses au réel) Pour les structures dépendant du CMP/ordonnanc 2005 => application des règles de la structure sinoi facture >500€HT, justifier du respect de la mise er concurrence (demande 3 devis) ou de l'absence de mise en concurrence pour les cas spécifiques. Renseigner le document Excel

Poste de dépenses	Sous-poste de dépenses	Nature de la dépense (exemples)	Pièces comptables obligatoires à transmettre a minima	Pièces non comptables obligatoires à transmettre a minima
	Dépenses de prestation	d'un site internet ou	- Factures (si possible facture dédiée à l'opération comportant la référence à l'opération)	- Adresse du site ou copie de la vidéo - pour le structures hors CMF/ordonnance 2005 - Pour les factures > 13000€ HT, justifier du respect de mise en concurrence (demande de 3 devis) ou de l'absence de mise en concurrence pour des cas spécifiques: caractère technique nécessitant des experts identifiés, prestataires imposés par le siège, seuls prestataires compétents sur le territoire avec obligation de proximité Pour les structures dépendant du CMF/ordonnance 2005 application des règles de la structure sinon facture > 500€HT, justifier du respect de la mise en concurrence (demande 3 devis) ou de l'absence de mise en concurrence pour les cas spécifiques. - Renseigner le document Excel
		I	dédiée à l'opération comportant	- RAS (le livrable sera déduit du travail d'acquittement du CAC joint au bilan) - Renseigner le document Excel

Poste de dépenses	Sous-poste de dépenses	Nature de la dépense (exemples)	Pièces comptables obligatoires à transmettre a minima	Pièces non comptables obligatoires à transmettre a minima	
	Pour toutes les dépenses de personnel un tableau Excel doit être rempli (modèle régional) → cf annexe C - 4) Tableau Excel - dépenses de participants rq : il importe de <u>ne pas fusionner de cellule</u> dans le tableau pour ne pas faire obstacle aux formules d'échantillonnage				
Dépenses de participants (dépenses au réel)		Salaires et indemnités de stage	- Bulletins mensuels de paye	- Liste sous excel des participants (nom, prénom date de début et fin de prise en charge) - Feuilles d'émargement - Renseigner le tableau Excel	
	d'hébergement Ces dépenses doivent	Frais de déplacements, de restauration et d'hébergement	que pour les dépenses de fonctionnement / frais de	- Même mode de justification que pour les dépenses de fonctionnement / frais de déplacement, de restauration et d'hébergement + Les feuilles de présence + Liste sous excel des participants (nom, prénom date de début et fin de prise en charge) - Renseigner le tableau Excel	

Dépenses de tiers (dépenses au réel)	Dépenses de tiers	Dépenses de tiers	l'organisme tiers - bulletins mensuels de paye - si ETP à temps plein	- Convention de partenariat entre le porteur de projet et l'organisme tiers - Justification du lien avec l'opération - La réalité de la dépense est justifiée de la même façon que si elle était supportée par le porteur de projet - un temps plein / partiel se justifie comme la dépense directe de personnels (mêmes contraintes).
		Mise à disposition gracieuse d'un bien	- RAS	- Attestation de mise à disposition gracieuse du bien précisant l'origine de l'apport, la nature du bien ainsi que la période de mise à disposition - Justification du montant valorisé (estimation par un expert indépendant ou un organisme agréé , prix du marché) - Justification du lien avec l'opération
Dépenses en nature (dépenses au réel)	Dépenses en nature = valorisation d'apports à titre gratuit de biens ou services nécessaires à la réalisation du projet.	Bénévolat	- RAS	- Liste des bénévoles (nom, prénom, date de début et fin d'intervention) - lettre de mission (même méthode de présentation que la dépense directe de personnels) - Attentation de service rendu cosignée par le responsable de la structure d'accueil et le bénévole précisant la nature du service ainsi que la durée et la période d'activité du bénévole - Montant de la dépense valorisé = le SMIC par défaut, à moins d'une justification d'un montant retenu supérieur - Fiche de suivi des temps - Justification du lien avec l'opération

Source: DIRECCTE Champagne-Ardenne

PIECE JOINTE 5: LA COMMUNICATION AUX DIRECCTE D'INFORMATIONS RELATIVES AU FSE PAR VOIE DE FLASH INFO EMPLOI DE LA DGEFP DEPUIS DECEMBRE 2013

Tableau 30 : Tableau récapitulant les informations relatives au FSE diffusées par voie de FIE

Date du FIE	Contenu du FIE (s'agissant du FSE)
05/02/2016	Rappel de message pour action : - Prévision des dépenses 2016 pour le BOP 155 assistance technique FSE
29/01/2016	Rappel de message pour action : Prévision des dépenses 2016 pour le BOP 155 assistance technique FSE
15/01/2016	Instruction DGEFP relative aux priorités de contrôle des SRC des DI(R)ECCTE pour 2016-2017 – contrôle des opérations cofinancées par le FSE
18/12/2015	Programme opérationnel national FSE « Emploi et inclusion 2014 » - version allégée du PON
04/12/2015	- FSE/IEJ: Validation de la demande d'acte délégué par la CE pour le cofinancement du dispositif Garantie jeunes dans le cadre du PO IEJ - nouveau modèle de convention + Questions/Réponses
27/11/2015	Durée applicable au parcours d'accompagnement des jeunes NEET par les missions locales – PO IEJ
06/11/2015	Tutoriel sur la publicité du PON FSE pour l'emploi et l'inclusion
30/10/2015	 Réunion des chefs des SRC des DIRECCTE (PJ : ordre du jour et bilan de l'activité des SRC 2014) Réunion de coordination FSE du 12 novembre 2015 (PJ : ordre du jour, formulaire d'inscription) Réunion de réseau communication FESI et groupe miroir DGEFP/DIRECCTE
09/10/2015	Modèle de cartographie des risques dans le cadre de la gestion du FSE 2014-2020 (PF : note relative au déploiement de l'outil, cartographies AGD-OI)
28/09/2015	Questions- Réponses sur la convention de subvention globale
11/09/2015	Constitution d'un réseau de formateur FSE (PJ : appel à candidature + fiche de candidature)
17/07/2015	Mobilisation du FSE par les ACI (PJ : note d'accompagnement pour le mise en place de cette mesure)
03/07/2015	FSE: modèle de subvention globale 2014-2020 (PJ convention + annexes)
26/06/2015	- FSE/IEJ : politique de déclaration anti-fraude et charte déontologique - MDFSE : ouverture du module convention
24/04/2015	 FSE – suivi des participants (PJ: courrier adressé conjointement par la DGEFP et la DGESCO aux DIRECCTE et aux recteurs pour les opérations FSE-IEJ) PON FSE (Cap Emploi – accès aux crédits FSE) FSE/IEJ: modèle de convention de subvention (opérations individuelles 2014-2020)
14/04/2015	DSGC PON FSE et PO IEJ 2014-2020
03/04/2015	- Modification de la fiche technique n°6 de l'instruction DGEFP n°2012-11 (PJ : courrier)
27/03/2015	 Préfinancement du PON FSE (ventilation des crédits du préfinancement) courrier DGEFP du 18 mars 2015 notifiant les objectifs régionaux du cadre de performance du PON FSE. calendrier de fin de gestion questions – réponses
20/03/2015	 Agenda: 16 avril 2015 Journée d'information MDFSE Décret du 27/02/2015 relatif au comité Etat-Région (PJ: décret n°2015-229 du 27 février 2015 + courriers précisant le périmètre d'intervention de la déclinaison régionale du comité Etat-Région

	- ouverture aux gestionnaires de la plateforme d'assistance MLFSE pour la programmation 2014-2020
06/03/2015	IEJ – Appel à projets décrochage scolaire
20/02/2015	- FSE : qualité des données et suivi des participants 2014-2020 (PJ : courrier adressé aux préfets de région relatif aux enjeux liés au suivi des participants pour les opérations cofinancées par le FSE et l'IEJ) - Questions-réponses n°2
04/03/2015	Calendrier des appels de fonds 2015 pour le FSE des PON et PO IEJ
06/02/2015	 Note de gestion 2007-2013 (PJ : note relative à la programmation 2007-2013 faisant le point sur les transferts entre axes de fin de programmation, les objectifs 2015 de déclarations de dépenses, le calendrier de clôture. Ouverture du module comitologie : MDFSE Modèle de rapport d'instruction d'une demande de subvention globale 2014-2020
30/12/2014	Ventilation des crédits d'avance pour le PON FSE 2014-2020 et le PO IEJ (PJ : fiche présentant la répartition des crédits d'avance par région pour le PON FSE et pour le PO IEJ.
05/12/2014	FSE: ouverture du module de suivi des participants (PJ: questionnaire d'aide au recueil des données à l'entrée des participants dans une action cofinancée par le FSE, modèle de fichier pour l'import des participants dans le système et le guide de cadrage du suivi et de l'évaluation 2014-2020).
14/11/2014	 - Abandon de la procédure des avis de conformité de la CICC sur les plans de reprise - FSE : rapports d'instruction IEJ et FSE - Questions-réponses PON FSE – PO IEJ - FSE : AFPA (plan de reprise) - FSE : mise à disposition du module « demande de subvention globale » MDFSE 2014-2020
10/10/2014	PON FSE adopté par la CE le 10/10/2014
03/10/2014	Agenda : séminaire de la programmation des fonds européens 2014-2020- Montpellier
22/08/2014	 Agenda: réunion des chefs de service FSE – 17 septembre Modification de la fiche technique n°6 de l'instruction du 29 juin 2012 (PJ: Fiche technique modifiée) Modification de l'offre financière de l'ASP (PJ: courrier DGEFP) Levée des procédures d'interruption et de suspension des paiements des PLIE Accord de partenariat français adopté par la CE le 08/08/2014 PON « emploi et inclusion 2014-2020) dernière version du PO transmis à la commission via SFC Suivi des participants aux actions cofinancées par le FSE
12/08/2014	 Projet du guide « suivi des participants » et du canevas du dialogue de gestion Accord-cadre signé entre l'ADF et l'Etat Réintroduction des CIF dans le PON FSE Arrêté du 29/07/2014 portant autorisation de traitement automatisés de données à caractère personnel relatives au service dématérialisé des outils de gestion du FSE au titre du PON 2007-2013 Questions-réponses IAE-FSE Modalités de mobilisation du FSE en faveur de l'insertion par l'IAE pour 2014-2015
29/08/2014	- Lettre d'information relative à l'ouverture de la nouvelle version de l'application MDFSE
25/07/2014	- Agenda : réunion de réseau des chefs de service FSE des DI(R)ECTTE - Note de bilan de l'évaluation du FSE sur la période 2007-2013
18/07/2014	 Agenda: séminaire de lancement du PON 2014-2020 du FSE, prochain CNS FSE: maquettes régionales des crédits FSE Etat 2014-2020 FSE: procédure de désignation des autorités de gestion et de certification 2014-2020. FSE: procédure de désignation des autorités de gestion et de certification 2014-2020 (PJ: recommandation CICC du 16 juillet 2014) FSE-IEJ Séminaire relatif à l4IEJ organisé par la CE le 11 juillet (PJ: CR, Plan d'action régional IEJ, APP IEJ, Guidance IEJ) FSE: accords-cardre relatifs à l'inclusion entre la DGEFP, l'ADF et l'AVE FSE: suivi des participants aux actions cofinancées (PJ: questionnaire pour le suivi des participants + notice explicative pour diffusion aux porteurs de projets)

	IEJ : relevé de décisions de la réunion technique IEJ, organisée conjointement par la DGEFP
04/07/2014	et l'ADF et réunissant les DIRECCTE et les Conseils régionaux (15/05/2014) + modèle de
04/07/2014	
	plan d'intervention IEJ Etat-Région et le modèle de fiche action IEJ.
13/06/2014	- décret n°2014/580 du 3 juin 2014 relatif à la gestion de tout ou partie des fonds européen
	pour la période 2014-2020
	- IAE/FSE : accompagnement de la réforme IAE
16/05/2014	- Convention de gestion DGEFP-ASP relative à la mise en œuvre de missions d'appui aux
	services gestionnaires du FSE
25/04/2014	- FSE/IEJ : ODJ de la réunion technique sur la mise en œuvre de l'IEJ du 15 mai 2014
23/04/2014	- conférence de lancement de l'IEJ (3 juin 2014)
	Agenda : réunion technique sur la mise en œuvre de l'IEJ (15 mai) - réunion des chefs de
20/02/2014	services FSE (16 mai)
28/03/2014	- Ventilation par axes et par objectifs thématiques des crédits déconcentrés FSE
	- Questions-réponse PO IEJ
21/03/2014	FSE : transfert des personnels
	Courrier du 14 mars 2014 relatif à l'interruption partielle du délai de paiement du programme
14/03/2014	FSE « compétitivité régionale et emploi ».
	- Agenda FSE : séminaire de simplification des 10 et 11 avril (PJ : programme détaillé)
05/02/2014	- PON : Questions-réponses relatif au PON modifié + 2 fiches relatives à l'inclusion (montant
07/03/2014	des enveloppes et gouvernance) et CR de la réunion du 12/02 avec l'ADF
	- version finalisée du PO IEJ transmis à la CE
	- FSE 2007-2013 : calendrier annuel des ADF jusqu'à la clôture de la programmation 2007-
	2013
06/02/2014	- FSE : programme IEJ : tableau présentant la ventilation générale des crédits IEJ + note
	explicative + Questions-réponses IEJ
	- PON 201/2020 : dernière version du PON (envoyée à la CE)
31/01/2014	- FSE 2014-2020, volet IEJ : fiche sur les crédits IEJ
	- FSE : courrier de la CE relatif à la reprise des négociations entre la CE et les Conseils
22/01/2014	régionaux sur les projets de PO régionaux FEDER/FSE
10/01/2011	
10/01/2014	- Agenda FSE : réunion des chefs de services FSE (24 janvier) + Conseils régionaux
	Dernière version du projet du PON FSE du 12 décembre + Fiche sur la préparation de la fin de
13/12/2013	programmation 2007-2013 et sur le lancement de la nouvelle période de programmation FSE
	2014-2020.
C	

Source: DGEFP. Pour mémoire, Flash Info Emploi (FIE) est le support hebdomadaire dématérialisé d'animation des DIRECCTE et DIECCTE sur l'ensemble des dispositifs de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle qui concernent la DGEFP et ses services déconcentrés.

PIECE JOINTE 6 : DEUX RETOURS D'EXPERIENCE CROISES SUR L'EVOLUTIVITE DE LA NORME APPLICABLE EN MATIERE DE VERIFICATION DE LA MISE EN CONCURRENCE

1 ANALYSE D'UN SERVICE FSE EN REPONSE A LA QUESTION H DU QUESTIONNAIRE ADRESSE PAR LA MISSION

H. Quelles sont les principales difficultés rencontrées au cours de la programmation 2007-2013 en matière de changement de la norme ? Pouvez-vous fournir des exemples précis sur l'origine et l'impact de ces changements ?

[1 - APPRECIATION GLOBALE]

« Au cours de la période 2007-2013, un peu plus de 50 instructions sur la gestion du FSE ont été diffusées par la DGEFP.

Il ne s'agit pas de modifications de la norme en tant que telle, dans la mesure où ces instructions se sont appuyées sur les règlements européens de 2006 et sur le décret d'éligibilité de septembre 2007 (modifié en janvier 2011). Mais ces instructions sont venues préciser au fur et à mesure de l'avancement du programme l'interprétation et les modalités d'application des textes règlementaires. Ces précisions ont été apportées par la DGEFP en prenant en compte les résultats des différents audits et contrôles de deuxième et de troisième niveau, ceux-ci étant également caractérisés par des évolutions de jurisprudence impliquant des modifications à apporter aux contrôles de premier niveau (CSF) toujours dans le sens d'un renforcement. Ce fonctionnement a entraîné, de manière systémique, une croissance exponentielle à la fois des exigences au stade des CSF et du temps de travail à y consacrer.

Ce caractère évolutif de l'interprétation des textes et du cadre opérationnel permettant leur application et leur contrôle a été à l'origine de la majorité des difficultés de fonctionnement sur la période 2007-2013 (qui se poursuit actuellement dans le cadre de la fin de gestion et de la clôture de ce programme), jusqu'à atteindre, il faut bien le dire, un paroxysme de complexité rendant le système totalement ingérable et induisant des situations de tension parfois intolérables en termes de charge d'activité des services.

En outre, force est de constater que, dans ce système, c'est toujours la dernière instruction qui est prise en compte au moment des contrôles de deuxième ou de troisième niveau alors que l'opération en cause a nécessairement commencé deux, trois, quatre ou cinq auparavant et que le contrôle de premier niveau (CSF) a parfois été effectué dans un cadre moins exigeant à l'époque des faits.

Tout cela a généré, d'une part, des protestations des porteurs de projets bénéficiaires du FSE et des procédures très conflictuelles au stade des CSF, et, d'autre part, une perte de sens du travail des agents en charge de la gestion des dossiers du FSE: trop de temps passé sur la gestion en tant que telle et insuffisamment sur la stratégie et le suivi de projet, remise en cause permanente du travail accompli en contrôle de premier niveau et sentiment de ne jamais pouvoir atteindre le niveau d'exigence requis (c'est le verre d'eau dans le désert soi-disant visible mais inatteignable...).

[2 – LA MISE EN CONCURRENCE]

A titre d'exemple emblématique, on peut évoquer la question des vérifications à opérer au stade des CSF sur la mise en concurrence pour certains postes de dépenses :

Le règlement (CE) n°1081/2006 du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen, comporte un article 11 ainsi rédigé :

« Article 11

Éligibilité des dépenses

1. Le FSE fournit un soutien aux dépenses éligibles qui, nonobstant l'article 53, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) no 1083/2006, peuvent inclure les ressources financières constituées collectivement par les employeurs et les travailleurs. Le soutien revêt la forme d'aides individuelles ou globales non remboursables, d'aides remboursables, de bonifications d'intérêts, de microcrédits, de fonds de garantie, ainsi que l'achat de biens et services conformément aux règles régissant les marchés publics. »

La première instruction DGEFP n° 2008-16 du 6 octobre 2008 relative aux CSF ne comporte rien sur le sujet.

La CICC a diffusé le 4 décembre 2009 une recommandation indiquant ceci :

A partir de 2010 (pour le programme 2007-2013), l'autorité de certification et les différentes instances de contrôle ont renforcé progressivement leurs exigences en la matière, conformément aux consignes diffusées par la CICC et les administrations centrales (DGFiP et DGEFP).

L'instruction DGEFP n° 2012-11 du 29 juin 2012 (avant-dernière année du programme) relative aux CSF, abrogeant et remplaçant celle du 6 octobre 2008 comporte une fiche technique n° 5 intitulée « Contrôle des achats de biens, fournitures et services (dépenses directes des opérations du régime « subvention » et disant en particulier ceci :

« Pour tous les achats directs de biens, fournitures et services et quelle que soit la nature de la structure bénéficiaire, le gestionnaire vérifie que le bénéficiaire a effectué une mise en concurrence adéquate (2) et a procédé à une sélection objective de l'offre.

Les modalités de mise en concurrence et de sélection des prestataires sont retracées dans le dossier de l'opération cofinancée.

Pour les bénéficiaires soumis à l'application du code des marchés publics ou de l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005, le gestionnaire vérifie que les procédures de passation des marchés prévues dans la réglementation nationale ont été respectées.

Pour les autres bénéficiaires, le gestionnaire vérifie, dans tous les cas, qu'il a été fait bon usage des deniers communautaires pour les achats effectués dans le cadre de l'opération. Le bénéficiaire doit justifier dans la demande de concours ou dans le bilan d'exécution la procédure mise en œuvre pour garantir la sélection de l'offre économiquement la plus avantageuse. L'absence de mise en concurrence doit rester exceptionnelle (3) et ne peut être justifiée que si ces formalités sont impossibles ou manifestement inutiles en raison notamment de l'objet du marché, de son montant peu élevé ou du faible degré de concurrence dans le secteur considéré.

- (1) Cf. article 3 de l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 (Pouvoirs adjudicateurs soumis à l'ordonnance no 2005-649 du 6 juin 2005).
- (2) En dehors des seuils d'achat formalisé, la mise en concurrence peut être démontrée en justifiant que trois devis ont été demandés.

(3) La pertinence du non-recours à une mise en concurrence sera appréciée par le gestionnaire. »

Des difficultés d'application de cette instruction sont apparues notamment en raison de l'absence de seuil en deçà duquel la mise en concurrence doit être prouvée, entraînant un travail fastidieux et très chronophage de vérification de tous les postes de dépenses ainsi qu'une impossibilité, dans la plupart des cas, pour les porteurs de projets d'apporter les preuves exigées.

Entre 2012 et 2015, la DGEFP n'a pas pris position, d'une manière générale, sur un seuil minimum, en dépit du fait que certains rapports définitifs de contrôle de deuxième niveau, validés par la CICC, ont parfois évoqué un seuil (généralement autour de 4 000€) en contradiction avec la recommandation CICC du 4 décembre 2009 rappelant que la mise en concurrence devait intervenir « au premier euro ».

□ Rapport définitif de contrôle d'opération n° 38402 du 12 juin 2014, validé par la DGEFP et la CICC et notifié le 25 novembre 2014 ; le « Tableau 4B » page 40, confirme et conclut que pour cet opérateur : « qu'aucune des dépenses déclarées ; de faible montant, n'excède le seuil de 4 000€ HT, en-deçà duquel la réglementation interne n'exigeait pour la période concernée aucune formalité ».

Entre 2011 et 2015, la DRFiP a renforcé, à la demande de la CICC et de la DGFiP, ses contrôles sur les mises en concurrence dans le cadre des opérations de certification et de déclaration des dépenses à la Commission européenne. A titre d'exemple, la DAJ a dû transmettre le 21 mars 2014 une note à la DGFiP sur la mise en concurrence dans le cadre d'un litige faisant suite à un contrôle qualité certification (CQC) de la DRFiP portant sur une opération FSE de l'école de la deuxième chance (E2C) [d'un département].

En juin 2015, à l'issue d'un long travail interne, la DIRECCTE a établi une méthodologie permettant d'identifier des typologies de cas dans lesquels il apparaissait possible de ne pas vérifier la mise en concurrence dès lors que ces formalités sont manifestement impossibles ou inutiles en raison de l'objet du marché, du montant peu élevé ou du faible degré de concurrence dans le secteur considéré. Cette méthodologie a permis de gagner un peu de temps et de simplifier en partie certains CSF, mais n'a pas permis de résoudre la question du seuil.

La DGEFP a finalement diffusé le 11 septembre 2015 une note apportant des précisions à l'instruction du 29 juin 2012, mais en fixant un seuil uniquement pour les bénéficiaires non soumis au code des marchés publics ou à l'ordonnance du 6 juin 2005, cas quasiment inexistant car la plupart des bénéficiaires sont des associations relevant de l'ordonnance du 6 juin 2005...

Enfin, les notes de la Commission européenne définissant les barèmes de corrections forfaitaires à appliquer en cas de non-respect des règles en matière de concurrence, dites « notes COCOF », ont également été modifiées entre 2007 et 2013. La note COCOF du 19 décembre 2013 a notamment supprimé une correction forfaitaire de 25 % applicable à un « contrat passé en l'absence de mise en concurrence adéquate » qui permettait, dans certains cas, dans le cadre de l'application de la note COCOF du 29 novembre 2007, d'éviter d'aboutir à des mises à zéro du FSE. Là encore, les modifications ne sont pas intervenues dans le sens d'une simplification .

Globalement, il faut souligner le fait que les contrôles du FSE finissent par assurer, de fait, notamment dans le domaine de la mise en concurrence, le contrôle de l'application des textes de droit commun applicables en la matière (code des marchés publics et ordonnance du 6 juin 2005). Cela n'apparaît ni logique, ni opportun, ni faisable concrètement. »

2 ANALYSE D'UNE UR DE CERTIFICATION EN REPONSE A LA QUESTION H DU QUESTIONNAIRE ADRESSE PAR LA MISSION

G. Quelles sont les principales difficultés rencontrées au cours de la programmation 2007-2013 en matière de changement de la norme ? Pouvez-vous fournir des exemples précis sur l'origine et l'impact de ces changements ?

[1 - APPRECIATION GLOBALE]

« Les règlements européens et décrets nationaux sont restés stables lors de la programmation 2007-2013. Néanmoins, leur généralité a conduit à l'élaboration de textes plus opérationnels mais de portée normative variable, depuis les notes du Comité de coordination des fonds de la Commission européenne (COCOF) jusqu'à la simple « foire aux questions » d'une autorité de gestion déléguée.

Quoique les dispositions opérationnelles contenues dans ces textes soient d'un appui précieux, leur validité a été régulièrement remise en cause lors de contrôles réalisés a posteriori ; ces mêmes contrôles peuvent de plus se contredire entre eux, soit qu'il y ait des différences d'appréciation entre les différentes autorités de contrôle, soit qu'il y ait des incohérences entre la position des auditeurs d'une même autorité.

La remise en cause d'une disposition opérationnelle est donc assez fréquente ; elle est, de plus, prise en compte de façon différente : l'autorité de gestion publiera une nouvelle instruction ou circulaire applicable aux opérations dont le conventionnement est postérieur à sa publication, tandis que la Commission européenne réagira par une nouvelle note COCOF applicable dès sa parution aux contrôles en cours. Il en résultera, dans le premier cas, la coexistence de plusieurs textes, applicables selon la date de l'opération concernée, et la possible persistance d'irrégularités dans les dossiers plus anciens. Dans le second cas, l'évolution de la norme pourra conduire à une éventuelle correction forfaitaire ou à un plan de reprise sur des opérations pourtant conduites selon la norme connue au moment de leur réalisation.

Les changements apportés à la norme -entendue dans un sens large- ont donc pour conséquence d'accroître la complexité pour tous les acteurs et génèrent un sentiment d'imprévisibilité qui tend parfois leurs relations.

De plus, dans le même temps, le périmètre et l'intensité des contrôles, comme le niveau de sanction financière, ont évolué vers une plus grande sévérité.

[2 – LA MISE EN CONCURRENCE]

Un exemple représentatif de ce phénomène est la réglementation de la commande publique. Bien qu'elle soit restée stable lors du programme opérationnel, les dispositions définissant la façon d'en contrôler le respect ont varié.

Ainsi, les contrôles menés par l'autorité de certification déléguée au début de la programmation ne mettaient pas l'accent sur le sujet ; ils ont été étoffés à la demande de la CICC, en conclusion d'un audit mené entre 2011 et 2012.

Dans le même temps, la DGFiP produisait un nouveau modèle de contrôle de qualité certification (CQC), comportant un chapitre dédié, disponible à compter de septembre 2012. Des formations ont également été organisées pour les membres des unités de certification et une vérification superficielle mais systématique mise en œuvre lors du contrôle de cohérence.

Comme l'instruction DGEFP 2008-16 portant sur la réalisation du contrôle de service fait (CSF) était ambiguë sur ce point, semblant réserver le contrôle de la mise en concurrence aux opérations mises en œuvre intégralement par voie de marché public, la vigilance des porteurs de projet et des contrôleurs de premier niveau n'avait pas été suffisamment attirée sur cette question. S'en est suivi, pour l'autorité de certification, une période de disparité entre la norme de son contrôle et les vérifications estimées suffisantes par l'autorité de gestion. Les exigences de l'autorité de gestion n'ont rejoint celles de l'autorité de certification que pour les opérations conventionnées après la publication de l'instruction 2012-11 de la DGEFP.

Cette disparité a été compliquée par l'existence de la note COCOF 07/0037 qui proposait aux autorités nationales un barème facultatif de sanctions financières à appliquer en cas d'irrégularité. Les notes COCOF ne sont normalement applicables que lorsqu'elles sont visées par la convention de l'opération; néanmoins, conformément aux directives de la DGFiP, comme elles sont appliquées par les contrôleurs de la Commission européenne, elles sont considérées comme un standard de facto par les autorités de certification déléguées.

A peine l'autorité de gestion avait-elle repris à son compte l'application directe de la note COCOF qu'une nouvelle note la remplaçait pour tenir compte de jurisprudences récentes de la Cour de justice et d'un avis de décharge du Parlement européen. Le nouveau barème, plus strict, publié le 19 décembre 2013, était d'applicabilité immédiate pour les auditeurs de la Commission européenne, et par extension pour les autres autorités de contrôle. Une sanction financière définie dans un CSF en fonction du barème de 2007 pouvait donc être aggravée par un CQC postérieur à décembre 2013

A ce jour, l'obligation de mise en concurrence reste sujette à interprétation : l'instruction 2012-11 de la DGEFP prévoit la possibilité, mais « exceptionnelle », de la considérer comme inutile, notamment en raison du « montant peu élevé » de l'achat. Cependant les montants très faibles sont plus la norme que l'exception dans les opérations subventionnées par le FSE ».

PIECE JOINTE 7 : DEUX ANALYSES DE L'EVOLUTIVITE DE LA NORME EN MATIERE DE JUSTIFICATION DES TEMPS PASSES PAR LES PERSONNELS PARTIELLEMENT AFFECTES A UNE OPERATION FSE

- ANALYSE D'UNE UNITE REGIONALE DE CERTIFICATION EN REPONSE A LA QUESTION G DU QUESTIONNAIRE ADRESSE PAR LA MISSION
- G. Quelles sont les principales difficultés rencontrées au cours de la programmation 2007-2013 en matière de changement de la norme ? Pouvez-vous fournir des exemples précis sur l'origine et l'impact de ces changements ?

Exemple n°1: Justification du temps passé

L'instruction DGEFP du 6 octobre 2008 relative aux programmes opérationnels FSE sur la méthode du contrôle de service fait indique que « le service gestionnaire demande la production de pièces attestant les conditions de réalisation matérielles de l'opération (à titre d'exemples : études et travaux réalisés, feuilles d'émargement, attestations de présence, programme pédagogique, compte rendu de réunion, ...) » Il n'était alors pas précisé que les feuilles de présence devaient être signées à la journée.

La DG Emploi entame ses premiers audits en 2011 et demande que la justification du temps passé soit faite pour les dépenses directes de personnel de la manière suivante (ci-dessous) :

- « salariés à temps plein affectés à 100 % sur l'action : bulletins de paie + fiche de poste / lettre de mission ;
- salariés à temps partiel affectés à 100% sur une opération : bulletins de paie + fiche de poste / lettre de mission ;
- salariés à temps plein affectés partiellement à l'opération : fiches d'émargement (s'il est possible); dans le cas où il s'avère difficile de mettre un système de suivi par des fiches de temps, un récapitulatif hebdomadaire ou <u>au moins</u> mensuel (détaillé par jour), signé et daté par le salarié et son supérieur hiérarchique chaque mois, pendant le déroulement de l'action, pourrait être accepté comme justificatif. »

Les justificatifs de temps qui ne correspondent pas à ces préconisations sont alors écartées et les dépenses correspondantes également ce qui a pu porter préjudice aux différents bénéficiaires. A noter qu'aucun règlement communautaire n'est aussi précis sur ce point, il s'agit d'une demande des auditeurs communautaires.

L'article 5 du décret d'éligibilité des dépenses du 21 janvier 2011 modifié reprend une partie de ses préconisations.

La DGEFP intègre ensuite ses demandes de manière plus précise et l'instruction DGEFP du 29 juin 2012 relative aux modalités du contrôle de service fait reprend des modalités plus strictes en matière de justification du temps passé :

B. – Modalités de justification du temps d'activité des personnels mobilisés (dépenses directes de personnel)

Les présentes règles concernent les dépenses directes de personnel, quel que soit le statut de la personne rémunérée (agent, salarié, etc.).

Les règles de justification du temps d'activité relatif aux dépenses directes de personnel diffèrent selon que la personne rémunérée est affectée en totalité ou partiellement à l'opération cofinancée.

Pour une personne affectée à l'opération pour la totalité de son travail sur une période donnée, le temps d'activité consacré au projet est justifié sur la base d'une fiche de poste ou d'une lettre de mission, en complément des pièces justificatives comptables attendues (cf. fiche technique « Contrôle des pièces justificatives comptables »).

La lettre de mission ou la fiche de poste, établie au démarrage de l'opération, doit permettre au gestionnaire de vérifier :

- l'existence d'un lien entre les missions prises en compte au titre de l'opération cofinancée et les missions confiées à la personne rémunérée;
- l'entière affectation de cette personne à l'opération.

Le bénéficiaire communiquera une lettre de mission dans le cas où la personne a été préalablement affectée au projet pour une période fixe (par exemple, à temps plein pour six mois).

Pour une personne affectée partiellement à l'opération, le bénéficiaire doit justifier le temps d'activité effectivement consacré au projet.

- Le temps de travail effectif peut être vérifié selon les modalités suivantes :
- à partir d'extraits de logiciels de suivi du temps détaillant par jour les heures affectées au projet;
- à partir de feuilles d'émargement (1);
- ou, à défaut, sur la base d'un état récapitulatif détaillé par jour ou par demi-journée pour la durée de l'opération, daté et signé de façon hebdomadaire ou, à défaut, mensuellement par la personne rémunérée et son supérieur hiérarchique.

2 ANALYSE D'UN CONSEIL DEPARTEMENTAL EN REPONSE A LA QUESTION G DU QUESTIONNAIRE ADRESSE PAR LA MISSION

G. Quelles sont les principales difficultés rencontrées au cours de la programmation 2007-2013 en matière de changement de la norme ? Pouvez-vous fournir des exemples précis sur l'origine et l'impact de ces changements ?

Pour la période 2007-2013, la principale difficulté rencontrée en matière de changement de la norme fut lié aux modalités de contrôle de CSF. L'instruction du 29 juin 2012 ou le QR du 30 mars 2011 sont venus préciser le suivi des temps pour les personnels affectés partiellement à la réalisation de l'opération et ont ainsi déterminés les modalités de suivi des temps (fiches de suivi des temps mensuellement signées par la personne rémunéré et son supérieur hiérarchique).

Un contrôle de la CICC a appliqué ces règles rétroactivement sur un dossier de 2010, des fiches temps avaient été réalisées, découpées mensuellement (signé par l'agent et le supérieur hiérarchique). Cependant la CICC a conclu que le fait qu'elles aient été signées à posteriori (mars 2011) invalidait la déclaration de ces temps car jugés non fiable.

Pourtant les temps étaient suivis, et la règle stipulant que les fiches temps devaient être mensuellement signées n'est arrivé qu'en 2012. Une lettre a été envoyé à la CICC précisant que : « cette opération a été réalisée en 2010, et que conformément au Guide du bénéficiaire réalisé par la DGEFP, des tableaux temps viennent confirmer les horaires effectués ».

Le document Questions – Réponses CSF FSE : DGEFP – Sous-direction SFE – MMA du 14 décembre 2010 validé le 30 mars 2011 (soit après la production des fiches temps) indique au point 15 les éléments à fournir pour justifier du temps passé sur l'action.

La réponse est la suivante : « Doivent être fournis fiches de temps, feuilles d'émargement, agendas et tout document probant attestant le temps passé sur l'action FSE. L'affectation des agents à l'opération doit être confirmée par un croisement d'indices convergents : livrables attendus, compte rendus de réunions, dates fixées dans les agendas...

En l'absence de système d'enregistrement du temps de travail, un tableau de répartition des heures effectuées par un agent affecté partiellement à l'action FSE, signé par le représentant légal de l'opérateur, peut suffire pour justifier du temps passé ».

Ainsi, lors du bilan les pièces contrôlées correspondaient à ce document : des fiches temps de travail mensuel, signées par le supérieur hiérarchique et représentant légal de l'opérateur ont été réalisées tout au long de l'année indiquant le nombre de demi-journées travaillées sur l'opération FSE. Bien que signées deux mois et demi après la fin de l'opération, ces fiches temps ont été remplies régulièrement par les agents et correspondent à un travail effectivement réalisé.

Il est dommageable pour tous le monde d'imposer des règles avec effet rétroactifs et il me semble très important de ne pas renouveler cela sur la nouvelle programmation.

5. AUTRES ASPECTS EVENTUELS

La principale difficulté de traitement correspond à la vérification des fiches temps pour les agents à temps non complet sur l'opération. Une grande source de simplification consisterait à accepter la possibilité qu'une personne travail sur l'opération FSE X demi-journées sur l'opération (par exemple le lundi et le mardi) et ainsi valider sans fiche temps leur temps de travail (2/5 pour l'exemple précité pour une personne travaillant 5 jours).

Il serait sinon possible pour les personnes relevant de l'assistance aux personnes d'inventer un ratio permettant de déterminer un nombre le temps de travail administratif pour un entretien (par exemple considérer qu'une heure d'entretiens équivaut à une heure de temps administratif). Cela serait source de simplification pour les bénéficiaires qui n'auraient plus à renseigner les fiches temps, mais également pour le service gestionnaire qui n'aurait plus plusieurs milliers d'heures à vérifier.

PIECE JOINTE 8 : LES DIFFICULTES POSEES PAR LA REFORME DU FINANCEMENT DES SIAE EN TERMES DE RECOURS AU FSE

Source: Note d'information de la DGEFP du 2 juin 2015, diffusée aux DIRECCTE et DIECCTE par le Flash Info Emploi du 17 juillet 2015.

1 Les nouvelles modalités de financement de l'IAE par le FSE posent certaines difficultés

La mise en œuvre simultanée de la réforme du financement du secteur de l'insertion par l'activité économique et de la nouvelle programmation FSE 2014-2020 s'accompagne d'un certain nombre d'évolutions qu'il s'agit d'accompagner.

Après une longue phase d'analyse et de concertation, la réforme est entrée en vigueur le 1er juillet 2014. Cette réforme du financement de l'IAE s'inscrit dans un objectif de consolidation des structures, de meilleure efficacité en direction des publics en insertion et de simplification des modes de financement, notamment en généralisant l'aide au poste. Elle repose sur une seule modalité de financement pour toutes les structures sous la forme d'une aide au poste, comportant un montant socle (indexé sur le SMIC) et un montant modulé pouvant aller jusqu'à 10% du socle.

Ces nouvelles modalités de financement ont eu pour incidence de réviser le périmètre de dépenses à prendre en considération pour le calcul du cofinancement du FSE.

Pour le financement des ACI, la nouveauté majeure est que le FSE ne peut plus être mobilisé pour le cofinancement des seules actions d'accompagnement socio-professionnel. En effet, l'aide au poste couvre la mission globale d'insertion des SIAE sans distinguer des postes particuliers. Dès lors, le cofinancement FSE ne peut être sollicité par les ACI que dans le cadre d'un périmètre global comprenant l'ensemble des ressources et des dépenses du chantier (frais de fonctionnement, rémunérations des encadrants et des participants, etc...)

Le recours au périmètre global pose un certain nombre de difficultés aux porteurs de projets, plus particulièrement une lourdeur de gestion administrative des dossiers et des possibilités d'intervention différentes des cas de recours au périmètre restreint. Les Conseils généraux ou les PLIE ont notamment fait connaître les grandes difficultés que leur pose cette situation pour mobiliser le FSE en cofinancement des ateliers et chantiers d'insertion, en raison de la prise en compte de la totalité des ressources de l'ACI, notamment la totalité des recettes liées à l'activité, et de l'imprécision qui demeure pour les SIAE qui sont en pluriactivité sur les possibilités de prendre en charge ou pas une quotte part des frais de gestion de la structure porteuse.

Dans ce nouveau contexte, il s'agit de sécuriser durablement le financement du secteur au regard de la réglementation européenne.

2 Des solutions transitoires sont mises en œuvre pour les années 2014 et 2015

2.1 Possibilité de recourir au périmètre restreint en 2014 : extrapolation de l'aide à l'accompagnement

Compte tenu de l'entrée en vigueur de la réforme de l'IAE en cours d'année 2014, des dispositions particulières ont été prises sur les ACI et les AI. Pour ces structures, l'aide au poste n'a été perçue que sur les ETP en CDDI du second semestre.

Ainsi pour cette année transitoire, deux types de contrats coexistaient (CUI-CAE pour le 1er semestre 2014 et CDDI pour le second semestre) et donc deux types de financement :

- Pour les salariés en insertion en CUI-CAE du 1^{er} semestre 2014 : la prise en charge du contrat aidé telle qu'en 2013, soit 75% de l'aide à l'accompagnement versée par l'Etat en 2013 ;
- Pour les salariés en insertion en CDDI du second semestre 2014 : une aide au poste Etat-CG dont 25% de l'aide à l'accompagnement versée par l'Etat en 2013.

Pour cette année transitoire, caractérisée par une montée en charge progressive des aides au poste, la DGEFP a proposé un schéma de financement afin de maintenir une continuité dans la gestion des dossiers FSE mobilisés notamment par certains Conseils généraux. Ce schéma permet le maintien d'un cofinancement FSE sur périmètre restreint correspondant à l'accompagnement socio-professionnel, avec en ressources, pour la part Etat, l'aide à l'accompagnement à hauteur de 75 % du montant conventionné en 2013, et extrapolée à 100 % dudit montant. Les 25 % complémentaires sont imputés de facto sur l'aide au poste versée au second semestre 2014.

Les structures peuvent opter au besoin pour le périmètre restreint ou pour le périmètre global.

Cette solution vise à répondre à titre exceptionnel, aux difficultés signalées par ces structures pour la seule année 2014.

2.2 Possibilité de recourir au périmètre restreint en 2015 : identification d'une part de l'aide au poste fléchée sur l'accompagnement socio-professionnel et l'encadrement technique

Au vu des difficultés engendrées par la généralisation du cofinancement en périmètre global et afin de permettre la poursuite du financement sur un périmètre restreint en 2015 pour les ACI qui le décideraient, un arrêté DGEFP spécifique pour l'année 2015 identifie une part de l'aide au poste des ACI versée au titre de l'accompagnement socio-professionnel et de l'encadrement technique. Cette part de l'aide au poste pourra être retenue comme ressources Etat pour des projets FSE portant spécifiquement sur l'accompagnement ou l'encadrement par exemple.

La part de l'aide au poste 2015 des ACI versée au titre des actions d'accompagnement socioprofessionnel et d'encadrement technique a été déterminée de la manière suivante :

Total Etat engagé (AE) au titre de l'année 2013 pour l'aide à l'accompagnement : 32 893 870 €

Estimation des ETP ACI 2013 (tous cofinanceurs confondus): 33 825,35

(Source : ASP 2015, traitement DGEFP)

Montant de l'aide à l'accompagnement 2013 rapporté à 1 ETP : 32 893 870 € /33 825.35 ETP = 972.46 € par ETP

972.46 € représente 5,06% de l'aide au poste socle (19 200 € en 2014)

Détermination d'une part « accompagnement » de l'aide au poste pour 2015 : 19 354 x 5,06% = 979,31 € par ETP.

Le projet d'arrêté est joint à cette note.

2.3 Règles de prise en compte des recettes :

Les salariés en insertion génèrent des recettes par leur activité. Pour les dossiers cofinancés les recettes doivent être prises en compte dès lors que les dépenses liées aux participants sont conventionnées (dossiers en périmètre global).

Pour des raisons de simplification, nous considérons que les encadrants techniques ne participent pas à la production donc ne génèrent pas de recettes et il faut que ce discours soit bien tenu par tous les acteurs sur le terrain ; en contrepartie, le forfait de 40 % qui est censé couvrir toutes les dépenses autres que les dépenses de personnel de la structure n'est pas applicable comme condition de viabilité de notre scénario de non comptabilisation des recettes.

En revanche les dépenses indirectes générées par les encadrants techniques et socioprofessionnels sont couvertes par les forfaits de 15 et 20 %.

Ceci constitue exactement un retour au strict droit des conventionnements effectués avant la réforme pour tous les gestionnaires qui conventionnaient en périmètre restreint.

Compte tenu du montant minime auquel conduit le calcul de la modulation (pourcentage max de la part modulée X part accompagnement de l'aide au poste/2 –part prise en charge par le FSE), il n'est pas nécessaire de tenir compte de la modulation dans les ressources du projet.

3 Le financement FSE des structures devra s'inscrire à partir de 2016 en bonne conformité avec la réglementation relative aux aides d'Etat

3.1 S'assurer que le financement des SIAE respecte les règles encadrant le financement des services d'intérêt économique général (SIEG)

Les structures de l'IAE constituent, au sens communautaire, des entreprises intervenant sur un marché. La régularité des financements publics des structures ACI au regard de la règlementation des aides d'Etat doit par conséquent être assurée.

Cette question se pose avec une acuité d'autant plus forte que, financées par du FSE, les structures sont soumises à des contrôles réguliers dont l'un des objets, en principe, est la vérification de la conformité des financements publics à la réglementation européenne relative aux aides d'Etat.

Dans la perspective de la gestion 2014/2020, il apparaît ainsi indispensable de clarifier les procédures qui à respecter afin de limiter les risques d'irrégularités financières dont les conséquences pour les structures IAE (reversement des sommes indûment versées...) comme pour l'Etat membre (taux d'erreur > 2%; corrections financières; plans de reprises éventuels...) seraient extrêmement dommageables.

La compensation financière accordée à un SIEG doit remplir certains critères :

- la compensation ne doit couvrir que ce qui est nécessaire à l'exécution de la mission d'intérêt général qu'elle finance, en tenant compte des recettes et d'un bénéfice raisonnable.
- Si la compensation est inférieure à 500 000 € calculée sur trois ans, l'aide n'est pas considérée comme une aide d'Etat, mais comme une aide dite de minimis;
- Si elle est supérieure à 500 000 € et inférieure à 15 millions €, 1'aide constitue une aide d'Etat mais elle compatible avec le Traité et est exemptée de notification; le montant de la compensation, qui inclut tous les financements publics, y compris le FSE, doit reposer sur des paramètres de calcul objectifs et transparents évitant une surcompensation; un contrôle doit être opéré pour s'assurer du respect de cette clause;

Ces règles ne permettent pas de maintenir de manière durable un financement FSE sur périmètre restreint.

3.2 Mettre en place un barème de coûts standards unitaires en 2016

Afin de surmonter les difficultés de montages de financements FSE et dans la perspective d'une optimisation des possibilités de simplification ouvertes par les règlements EU n°1303/2013 et 1304/2013 relatifs respectivement aux Fonds européens structurels et d'investissement et au Fonds social européen, la DGEFP envisage de recourir à des barèmes de coûts standards pour fixer le montant de l'aide au titre du FSE.

Le recours à un coût standard unitaire permettra en effet de simplifier la justification des dépenses déclarées auprès de la Commission européenne, et de sécuriser les montages financiers réalisés tant par l'Etat que les Conseils généraux, les PLIE, les autres financeurs éventuels.

Pour évaluer ces coûts, la DGEFP a décidé de confier à un prestataire une étude financière permettant de déterminer, à partir des données comptables et d'activités ou de résultats d'un nombre représentatif d'ateliers-chantiers d'insertion, le coût unitaire d'un salarié en insertion et le coût unitaire d'une « sortie dynamique » l' dans une telle structure.

L'étude permettra de déployer un système de barème de coûts standards pour les ACI à partir de 2016.

PIECE JOINTE 9: LES CQC REALISES PAR L'AUTORITE DE CERTIFICATION FSE AU TITRE DE LA PROGRAMMATION 2007-2013

CONTRÔLE QUALITE CERTIFICATION - ATTENTION : sont mentionnés dans ce tableau TOUS les CQC (les contrôles terminés, les contrôles en phase contradictoire et les contrôles en cours d'instruction)						
s	ituation actualis õe à	la déclaration en	cours (situation o	cumul ée depuis le début (du programme)	
		situation Appel d	e fonds n°201524	de décembre 2015		
Région	Nombre total de CQC au titre de la programmation 2007-2013 (7)	Nombre total de dossiers PEC (PO 2007- 2013)(8)	taux de CQC depuis le début du programme (9=7/8)	Montant cumulé des dossiers examinés en CQC (données cumulées PO 2007- 2013) (10)	Montant cumulé des dépenses déclarées au titre du PO 2007-2013 (11)	% montants contrôlés / dépenses totales déclarées (2007-2013) (12=10/11)
Alsace	61	2118	2,88%	14 856 380	288 445 798	5,15%
Aquitaine	188	2991	6,29%	29 795 114	352 075 181	8,46%
Auvergne	229	1708	13,41%	39 541 802	191 804 976	20,62%
Bourgogne	228	2 236	10,20%	22 659 196	224 624 477	10,09%
Bretagne	109	3 094	3,52%	31 080 460	382 374 787	8,13%
Centre	62	1 860	3,33%	20 316 515	270 241 729	7,52%
Champagne-Ardenne	50	1427	3,50%	10 022 205	165 676 471	6,05%
Corse	19	867	2,19%	2 476 585	41 405 581	5,98%
Franche-Comté	35	1 658	2,11%	6 732 621	164 397 427	4,10%
lle-de-France	271	8 703	3,11%	74 224 907	924 200 670	8,03%
Languedoc-Roussillon	75	3 146	2,38%	13 210 726	368 346 988	3,59%
Limousin	95	1 507	6,30%	9 574 476	129 072 909	7,42%
Lorraine	57	3 133	1,82%	17 620 464	307 742 495	5,73%
Midi-Pyrénées	71	4 740	1,50%	16 199 824	370 751 208	4,37%
Nord-Pas-De-Calals	183	5 271	3,47%	48 252 992	701 237 705	6,88%
Basse-Normandle	55	1 543	3,56%	14 201 689	196 471 009	7,23%
Haute-Normandle	76	2 448	3,10%	10 179 567	274 691 576	3,71%
Pays-de-la-Loire	59	2 484	2,38%	14 969 331	396 923 227	3,77%
Picardie	71	4 227	1,68%	11 188 423	221 402 739	5,05%
Poltou-Charentes	94	2 460	3,82%	14 184 494	258 794 930	5,48%
PACA	110	2 208	4,98%	37 282 641	237 684 046	15,69%
Rhône-Alpes	161	4456	3,61%	25 392 538	702 727 600	3,61%
Volet central	54	841	6,42%	203 546 252	1 405 117 021	14,49%
Total	2 413	65 126	3,71%	687 509 200	8 576 210 552	8,02%
(1)						

Source: PNCFE de la DGFiP. Données arrêtées au 23 novembre 2015, dans le cadre de l'appel de fonds n°2015-24 de décembre 2015 envoyé à la Commission européenne.

(1) situation arrêtée au 25 novembre 2015 n'intègre pas les dossiers échantillonnés depuis lors au titre du Plan de contrôle 2016

PIECE JOINTE 10: LETTRE DE L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT A LA DIRECCTE IDF EN DATE DU 31 MARS 2014



Agence de Services et de Paiement

Délégation régionale Ile-de-France

Monsieur Laurent VILBOEUF Directeur Régional DIRECCTE lie de France 19, rue Madeleine Vionnet 93300 AUBERVILLIERS

Le Déléqué Récional

Montreuil, le 31 mars 2014

Réf : OGT/mº 14 - 16 Objet: CSF FSE 2014-2015



Char Monsteur le Directeur,

Comme suite à notre entretien, je vous confirme que l'ASP lie de France ne sera pas en mesure de prendre en charge, pour la période 2014-2015, les contrôles de service fait des opérations cofinancées par le Fonds Social Européen pour le compte de la Direccte.

Cette position s'appuie d'une part sur les difficultés rencontrées pour constituer les équipes de contrôleurs et à l'impossibilité de recourir désamnais à des personnels sous contrats à durée déterminée qu'il faut former longuement, et, d'autre part, sur les résultats de la comptabilité analytique qui montrent un déséquilibre financier de la prestation. Le Service des Contrôles de la délégation ne dispose par ailleurs plus actuellement des ressources nécessaires en titulaires pour faire face efficacement à la prestation envisagée. Je regrette cette situation que je souhaite temporaire.

Je profite de cette lettre pour vous remercier de la confiance et du soutien que vous témoignez à l'Etablissement face aux difficultés rencontrées en matière de gestion du CSF. Au-delà de la forte volumétrie et de la taille des dossiers franciliens, celles-ai ont principalement pour origine la complexité et l'exigance régulièrement renforcée de la réglementation applicable aux projets contrôlés. L'observance des règles suscite parfois l'incompréhension des porteurs de projets quand vos services sont amenés à confirmer des propositions de rétactions importantes émises par l'ASP, conformes à la réglementation applicable, et soumises à l'audit des corps de contrôles. Comme vous le savez, ceci donne lieu parfois à de vives tensions.

Je reste blen entendu à votre écoute, et vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur, l'expression de mes sentiments les mellieurs.

Mille a Tor .

Olivier GRENET

12, rue Henri Rei, Longuy ISA AUUNA 925/65 Hentroud codes 495 - 01 70 74 97 48 - 124 91 70 24 98 47

www.asp-public fr - sired 138 084 372 80523

PIECE JOINTE 11 : DEUX SAISINES INTERPRETATIVES RECENTES DE LA COMMISSION EUROPEENNE PAR LA DGEFP

SAISINE DU 6 OCTOBRE 2015 SUR L'APPLICATION DES REGLES D'AIDES D'ETAT APRES LA REUNION DU 25 SEPTEMBRE 2015 AVEC LA COMMISSION EUROPEENNE

Afin de préciser les demandes d'interprétation de la DGEFP exprimées lors de la visioconférence avec les services de la Commission européenne du 25 septembre dernier, vous voudrez bien trouver ciaprès la liste des questions en suspens pour l'application de la réglementation relative aux aides d'Etat:

Bénéficiaire de l'aide

La DGEFP, à la lecture de du point 10 de l'article 2 du règlement (UE) n°1303/2013 considère comme bénéficiaire de l'aide d'Etat, le seul bénéficiaire du FSE, en ce qu'il est celui qui reçoit l'aide. Les auditeurs de la DG Emploi considèrent quant à eux que le bénéficiaire du FSE peut n'être qu'un intermédiaire transparent si le bénéfice de l'aide publique a été transféré à des entreprises tierces. L'interprétation des auditeurs est contestable mais nous devons cependant désormais l'appliquer au regard des conclusions de l'audit IEJ diligenté par les services de la DG Emploi en décembre 2014 et procéder, selon leurs recommandations, à des vérifications chez des tiers non parties à la convention FSE. Outre la légalité et la légitimité de ce contrôle chez un tiers, se pose la question de la portée de ce contrôle : peut-on se limiter à une vérification de la mise en œuvre de procédures par le bénéficiaire FSE ou doit-on demander des pièces à ces tiers sans qu'aucun texte n'ouvre aux services gestionnaires du FSE une compétence de contrôle chez ces personnes morales?

A cet égard, il serait nécessaire que les services de la Commission nous fournissent un mode opératoire et les bases textuelles applicables pour conduire ce contrôle ?

Questions sur le RGEC n°651/2014

Interprétation des dispositions de l'article 31 relatif aux aides à la formation

1- Le paragraphe 2 de l'article précité indique que les aides ne sont pas autorisées si elles concernent des actions de formation que les entreprises réalisent en vue de se conformer aux normes nationales obligatoires en matière de formation.

Les services de la CE peuvent-ils définir ce que sont les normes nationales obligatoires en matière de formation ? S'agit-il uniquement des formations obligatoires à l'exercice de son emploi et définies dans la réglementation nationale (ex : sécurité, hygiène, habilitation électrique...) ou cela vise-t-il également les obligations de type fiscales ? Nous visons plus précisément ici l'obligation nationale de dépenses d'un pourcentage de leur masse salariale que la loi oblige les entreprises à affecter à l'achat de formation ou à verser à OPCA pour s'en libérer.

2- Le paragraphe 3 de ce même article précise les coûts admissibles au titre d'une aide à la formation. Deux catégories d'entre eux nous amènent à nous interroger.

Rémunérations des participants : peut-on accepter des dépenses acquittées par un tiers pour les participants en application des dispositions de l'art. 13.5 du Règlement (UE) n°1304/2013 et comment ces deux textes s'articulent-ils ?

<u>Frais généraux indirects</u>: L'article 14.4 du Règlement (UE) n°1304/2013 indique que l'utilisation obligatoire d'une option de coût simplifié pour le calcul des dépenses d'une opération dont le soutien public est inférieur à 50 000€ ne s'applique pas aux opérations bénéficiant d'un soutien dans le cadre d'un régime d'aide d'Etat.

Pour quelle raison cette dérogation est-elle prévue et doit-on en conclure qu'il n'est pas possible de forfaitiser des dépenses indirectes dès qu'il est fait application d'un régime d'aide quel qu'il soit ?

Application cumulative de différents régimes d'aides sur un même projet

Comment peut-on, par exemple, traiter des dossiers utilisant à la fois le régime de minimis et des coûts admissibles du régime exempté SA 40453 « aide en faveur des PME » ?

Ce régime définit une unique catégorie de coûts admissibles en cas d'aides aux services de conseil en faveur des PME : les coûts des services de conseil fournis par des conseillers extérieurs.

Peut-on appliquer à la fois le taux d'intensité défini par le régime exempté pour les coûts des services de conseil fournis par des conseillers extérieurs et le régime de minimis pour les autres coûts du même projet non éligibles au régime exempté ?

SIEG et Aides d'Etat

1- La nature d'aide d'Etat ou non des fonds octroyés au titre du cofinancement d'une action par le FSE emporte des conséquences réglementaires importantes. Ainsi, la qualification emporte par exemple :

- non déduction des recettes générées des dépenses éligibles d'un projet (art. 65.8)
- des modalités de déclaration des avances sur aides d'Etat spécifiques (art.131.4)
- situation d'exception au regard de l'obligation de recourir à une option de coût simplifié pour les opérations de moins de 50 000€ (art 14.4 du R(UE) n°1304/2013)

Or la décision CE du 20 décembre 2011 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. En application de cette décision, confirmez-vous que les aides FSE allouée au titre d'un SIEG sont considérées comme des aides d'Etat et rentrent dans le cadre des exceptions précédemment citées à titre d'exemples.

Compatibilité entre SIEG et options de coûts simplifiés

Comment répondre à l'obligation de vérification de l'absence de surcompensation imposée par la décision CE de 2011 lorsque les dépenses d'une opération réalisée au titre d'un SIEG sont présentées sous la forme d'une option de coûts simplifiés ? Il nous semble en effet que pour vérifier l'absence de surfinancement d'un SIEG il est nécessaire de vérifier des montants de dépenses et de ressources réels.

 SIEG: norme à appliquer entre le règlement (UE) n°360/2012 et la décision CE du 20 décembre 2011

Lorsque l'activité cofinancée est qualifiée de SIEG, deux textes peuvent être appliqués : soit la décision de la Commission européenne du 20 décembre 2011, soit le règlement (UE) n°360/2012 sur les aides de minimis accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général.

La seule différence, à notre connaissance, entre les deux textes est l'obligation de vérifier l'absence de surcompensation lorsqu'on applique la décision CE. En ce qui concerne le FSE, tous les CSF vérifient l'absence de surfinancement quel que soit le montant de l'aide FSE perçue ou le montant total d'aides publiques octroyées à la structure. Nous répondons donc systématiquement à l'obligation posée par la décision CE. Nous envisageons donc d'octroyer ces aides sur la seule base de la décision de 2011

Je vous remercie de nous confirmer la régularité de ce choix.

Opérations financées dans le cadre du programme opérationnel IEJ.

Dans la mesure où ce programme est spécifiquement destiné à des individus (NEET) et non à des structures peut-on considérer que la réglementation relative aux aides d'Etat ne trouve pas à s'appliquer et ainsi ne pas mener de contrôle l'application de cette réglementation pour ces projets ? Ou bien, peut-on par défaut, généraliser la classification en SIEG de l'ensemble des bénéficiaires des opérations cofinancées par l'IEJ ?

2 SAISINE DU 20 NOVEMBRE 2015 SUR LES OPTIONS DE COUTS SIMPLIFIES, APRES LA REUNION DE COORDINATION DU 12 NOVEMBRE 2015 ENTRE LA DG EMPLOI, LA DGEFP ET LES REGIONS ET DIRECCTE

<u>Liste des questions posées lors de la présentation sur les OCS (comité technique de coordination - 12 novembre 2015) :</u>

- Le choix du taux forfaitaire doit-il être justifié par le service gestionnaire ?
- Les auditeurs pourront-ils remettre en cause le taux forfaitaire retenu ? La systématisation de l'utilisation du taux maximum prévu par le règlement peut-elle être contestée en audit en s'appuyant sur la réalité des coûts de la structure même historiques (pour des projets pluri-annuels ou ayant été déjà financés sur 2007-2013) ?
- Doit-on vérifier l'éligibilité de dépenses sur base réelle avant qu'elles soient forfaitisées ?
- pour le calcul des coûts standards, il a été dit que les données servant de base au calcul devaient être identiques à celles de mise en œuvre de l'opération : faut-il comprendre , par exemple , que lorsque des coûts standard ont été calculés sur la base de coûts historiques, il faut que les conditions de réalisation soient strictement identiques (cas notamment des moyens humains mobilisés) ?
 - Comment se matérialise le contrôle du respect des règles relatives à la commande publique dans le cadre de dépenses forfaitisées pour répondre aux recommandations de la note d'orientation sur les SCO (deuxième paragraphe de la page 32)?
 - Comment vérifier l'absence de surcompensation du SIEG (art. 6 décision 2012/21/UE du 20 décembre 2011) si les dépenses de l'opération sont forfaitisées ?
 - Peut-on utiliser des taux forfaitaires pour le calcul des dépenses d'une opération relevant d'un régime exempté sur la base du RGEC n°651/2014? En effet, les régimes exemptés prévoient que seuls certains postes de dépenses peuvent être financés par des fonds publics et selon un taux d'intervention plafonné. Par exemple, l'utilisation des dispositions de l'article 14.2 du règlement (UE) 1304/2013 (forfaitisation de 40 % des dépenses directes de personnel) induit que les dépenses calculées ne peuvent être identifiées selon leur nature. Exemple : les frais de logement des stagiaires sont inéligibles au régime exempté. Comment être sûr que les 40% de dépenses forfaitisées n'intègrent pas ce type de dépenses?
 - Les auditeurs avaient indiqué en 2011 , à l'occasion de l'audit Haute Normandie, que les dépenses des personnels administratifs (directeur/secrétaire notamment) devaient être mises en dépenses indirectes , si ces personnels étaient partiellement affectés à l'opération et que le suivi des temps s'avérait complexe compte tenu de leurs fonctions. Cette affectation en dépenses indirectes était donc circonstanciée et liée aux difficultés pour un porteur de projet d'assurer un suivi des temps conforme. Or , dans la présentation qui a été faite le 12/11 il a été sous-entendu que les salaires des personnels administratifs étaient par nature des dépenses indirectes. Il nous semble, que dès lors que la structure cofinancée est mono-activité et que le temps de ces personnels peut faire l'objet d'un suivi fiable (soit parce qu'ils sont à 100% sur le projet soit parce que la structure dispose d'un système de reporting des temps conforme), ces salaires peuvent figurer en dépenses directes, confirmez-vous cette position ?

PIECE JOINTE 12: EXTRAIT DES CONCLUSIONS DU CONSEIL AFFAIRES GENERALES DES 17-18 NOVEMBRE 2015

Simplification pour les Fonds structurels et d'investissement européens

Le Conseil a adopté les conclusions ci-après (<u>13703/15</u>) qui exposent les priorités et les attentes des États membres en ce qui concerne la simplification des Fonds structurels et d'investissement européens:

- "1) RAPPELANT les conclusions du Conseil sur les défis de mise en œuvre de la politique de cohésion 2014-2020²;
- RAPPELANT les conclusions du Conseil concernant le sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: investissement pour l'emploi et la croissance³;
- 3) PRENANT ACTE de la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée "Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats Un enjeu prioritaire pour l'UE"⁴, dans laquelle elle présente de nouvelles mesures destinées à améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats;
- 4) NOTANT que la bonne gouvernance est importante pour une mise en œuvre efficace de la politique de cohésion et des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) en général, et que les capacités institutionnelles et administratives dont disposent les autorités européennes, nationales et régionales participant à la programmation et à la mise en œuvre des interventions cofinancées sont l'une des conditions préalables essentielles à l'efficacité de la politique;
- 5) PRENANT ACTE de la décision de la Commission portant création du groupe de haut niveau d'experts indépendants chargé du suivi de la simplification pour les bénéficiaires des Fonds structurels et d'investissement européens⁵;

¹ Conclusions du Conseil des affaires générales (cohésion), Bruxelles, 19 novembre 2014.

² Doc. 9622/15, 23.6.2015.

³ Doc. 15802/14, 19.11.2014.

COM(2015) 215 final du 19.5.2015.

⁵ C(2015) 4806, 10.7.2015.

- PRENANT NOTE de la création, par la Commission, du groupe de travail sur 6) l'amélioration de la mise en œuvre, qui s'est concentré sur l'amélioration de la mise en œuvre des programmes pour la période 2007-2013 et a préparé le terrain en vue d'étendre l'approche adoptée aux programmes pour la période 2014-2020, notamment en soutenant les capacités administratives et en tirant les enseignements du passé;
- 7) RÉAFFIRME son soutien aux nouveaux principes de la politique de cohésion et à la réforme des Fonds ESI, et SOULIGNE que la simplification, ainsi que la sécurité et la clarté quant à l'interprétation de la réglementation régissant l'utilisation des Fonds ESI, demeure plus que jamais nécessaire pour garantir une contribution utile et efficace à une croissance intelligente, durable et inclusive et à la stratégie de croissance et de création d'emplois de l'Union et pour rapprocher la politique des citoyens de l'Union; SOULIGNE également la nécessité de garantir la bonne gestion financière et la mise en œuvre de l'approche axée sur les résultats;
- 8) SOULIGNE que le cadre réglementaire pour la période de programmation 2014-2020 comprend un certain nombre de possibilités de simplification. INVITE la Commission à continuer d'aider les États membres, et notamment les autorités de gestion, à tirer pleinement parti des possibilités offertes par les nouveaux règlements, en particulier les options simplifiées en matière de coûts, l'e-cohésion, les nouvelles procédures liées aux grands projets, l'utilisation de taux forfaitaires pour les projets générateurs de recettes, l'exercice de gestion des risques et le financement d'opérations situées dans différentes catégories de régions, etc., et à poursuivre le développement de ces outils;
- 9) ESTIME néanmoins que les nouveaux éléments de réglementation pour la période 2014-2020, en vigueur aux niveaux européen, national et parfois régional, destinés à adapter, améliorer et sécuriser la gestion des Fonds, posent de nouveaux défis aux administrations des Etats membres, qui conduisent souvent à l'élaboration de systèmes administratifs complexes, susceptibles d'avoir un effet dissuasif sur les bénéficiaires potentiels;
- 10) SOULIGNE que la politique de cohésion et les Fonds ESI en général se fondent sur une gestion et une responsabilité partagées, et que la simplification ne peut être réalisée et porter tous ses fruits que si elle est appréhendée comme un défi commun pour la Commission, les États membres et l'ensemble des instances participant aux activités de gestion et de contrôle, que les PME et d'autres groupes de bénéficiaires sont également invités à relever, et, par conséquent, DEMANDE à la Commission et aux États membres, dans cet esprit, de s'engager pleinement à mettre en œuvre la politique de cohésion telle qu'elle a été réformée pour la période 2014-2020, à assurer la cohérence avec les dispositions adoptées, à appliquer les règles en évitant d'imposer des obligations supplémentaires ou excessives et à mettre à profit l'expérience et les enseignements tirés des précédentes périodes de programmation;

- PARTAGE les préoccupations des bénéficiaires, en particulier des PME, et des acteurs de terrain, qui sont associés à la mise en œuvre et à la gestion de ces fonds, en ce qui concerne la quantité et la complexité des règles et procédures applicables ainsi que, parfois, leur instabilité, leurs chevauchements et leur incohérence par rapport à d'autres politiques et fonds de l'UE et à d'autres instruments directement gérés par l'UE; CONSTATE que cette situation a accru leur sentiment d'insécurité juridique, porté atteinte à leur bonne maîtrise et compréhension des règles, ou à leur interprétation, et les a souvent conduits à sécuriser à l'excès leurs activités;
- 12) CONVIENT que le bénéficiaire est au centre du processus de simplification, même si des dispositions excessives et inutiles du système de gestion et de contrôle ainsi que de l'audit peuvent aller à l'encontre de l'objectif de simplification, et, par conséquent, SOULIGNE que des mesures de simplification devraient s'appliquer à l'ensemble du cycle de programmation et de mise en œuvre des politiques, compte tenu des besoins des bénéficiaires et de toutes les instances participant aux activités de gestion et de contrôle; EST D'AVIS que les objectifs de simplification, d'efficacité, d'efficience et de régularité doivent être poursuivis de manière cohérente et que les mesures destinées à remédier aux insuffisances doivent être examinées sous tous leurs aspects, en évitant d'adopter des solutions isolées;
- SOULIGNE que la Commission a pour rôle d'assurer en temps voulu l'interprétation coordonnée, claire et stable des règles, conformément aux dispositions adoptées dans les documents de programmation; DEMANDE que la coordination soit renforcée à tous les niveaux, dans les États membres et au sein des services de la Commission qui peuvent promouvoir cette stabilité et cette cohérence dans le cadre de l'interprétation des règles et de la simplification;
- SOULIGNE que des mesures préventives sont un élément très important de la simplification et MET EN AVANT que les auditeurs aux niveaux européen et national, y compris la Cour des comptes, sont bien placés pour contribuer à l'effort de simplification en détectant les processus et procédures redondants, qu'ils soient ou non le fruit de la réglementation, et en proposant des solutions plus efficaces fondées sur les bonnes pratiques; SUGGÈRE que les auditeurs soient consultés sur les propositions de simplification avant qu'elles entrent en vigueur afin de s'assurer qu'elles sont comprises correctement et de la même façon par l'ensemble des parties;
- 15) INVITE la Commission à informer le Conseil des travaux du groupe de travail sur l'amélioration de la mise en œuvre et des effets attendus de la simplification;
- 16) CONSTATE que l'initiative de la Commission intitulée "Mieux légiférer" mesures, notamment les mesures REFIT à venir, couvre tous les domaines politiques, y compris la politique de cohésion et les Fonds ESI en général, et INVITE la Commission à prendre en considération, comme il convient, les besoins de la politique de cohésion dans le cadre de la mise en œuvre de cette initiative; NOTE que la simplification dans la mise en œuvre des Fonds ESI est aussi une composante essentielle de l'initiative de la Commission en faveur d'un "budget de l'UE axé sur les résultats";

- 17) CONSIDÈRE que le Conseil devrait faire connaître ses priorités et ses attentes en ce qui concerne les travaux du groupe de haut niveau chargé de la simplification et DEMANDE que, à partir de 2016, le Conseil soit régulièrement informé des travaux du groupe pour pouvoir examiner ses recommandations et que les États membres y soient pleinement associés afin de faire face aux défis et obstacles relevés de part et d'autre et de trouver ensemble des solutions;
- RAPPELLE que le principe de proportionnalité est un principe général du droit de l'Union, qui régit également l'action de l'Union dans le domaine des Fonds ESI;
- DEMANDE à la Commission d'examiner les points ci-après, en invitant également le groupe de haut niveau chargé de la simplification à apporter son expertise à cet égard:
- comment la simplification peut contribuer à ce que les efforts administratifs requis pour gérer les programmes soient proportionnels au niveau d'aide, aux risques financiers induits, à l'importance des questions en jeu et aux avantages attendus, améliorant ainsi le rapport coût-efficacité, tout en maintenant la qualité des programmes;
- les domaines des marchés publics et des aides d'État, qui sont les principales sources d'erreur, et la manière dont ils pourraient contribuer à la rationalisation des Fonds ESI;
- la simplification de la gestion des programmes et des systèmes de mise en œuvre d'Interreg, y compris les options simplifiées en matière de coûts et les montants irrécouvrables;
- d) les possibilités de simplification des procédures en ce qui concerne les instruments financiers;
- les possibilités de recourir à des options simplifiées en matière de coûts et à des plans d'action conjoints;
- f) l'extension aux domaines des TIC et de l'efficacité énergétique de l'utilisation des taux forfaitaires pour les projets générateurs de recettes, une fois que les données pertinentes seront disponibles;
- g) les moyens de rationaliser et d'harmoniser les obligations en matière d'information, sur la base d'une évaluation de l'utilisation des données et de la valeur ajoutée que celle-ci apporte, ainsi que la planification des rapports;
- la simplification des règles pour les projets couvrant différentes catégories de régions;
- j) la question de savoir si les pratiques en matière d'audit, les constatations d'audit et les mesures à prendre à la suite d'un audit, fondées sur les dispositions des règlements, contribuent à la simplification, ainsi que la recherche de solutions sur la manière dont il serait possible de satisfaire, plus simplement et avec une charge administrative minimale, aux exigences de régularité et d'assurance;

- les bonnes pratiques dans la mise en œuvre et le contrôle d'autres fonds de l'UE qui pourraient être adaptées à la mise en œuvre de la politique de cohésion et des Fonds ESI en général;
- 20) SOULIGNE que la simplification ne peut se faire au détriment de dépenses justifiables ("chaque euro compte"), et que les propositions de simplification peuvent entraîner des arbitrages, raison pour laquelle il convient de considérer aussi bien les avantages que les coûts de telles propositions;
- SE FÉLICITE que la Commission ait l'intention de communiquer toutes les conclusions et tous les résultats du groupe de haut niveau ainsi que d'organiser des débats thématiques au sein du groupe de haut niveau avec les bénéficiaires et les autorités de gestion et de contrôle, et INCITE à ce que les propositions pertinentes du groupe de haut niveau soient examinées avec les États membres en vue de leur application. Dans le cadre de ces débats sur la simplification, INVITE les futures présidences à réfléchir avec le Comité des régions à une éventuelle coopération sur cette question;
- 22) DEMANDE À la Commission, aux États membres et à l'ensemble des instances participant aux activités de gestion et de contrôle à coopérer étroitement afin:
- d'établir un diagnostic commun des principales sources de complexité, des charges et coûts administratifs excessifs, notamment en ce qui concerne la réglementation excessive mise en place aux niveaux européen, national et régional, y compris dans le cadre des programmes de coopération territoriale européenne;
- b) de définir et proposer des mesures de simplification concrètes pour la période de programmation en cours, qui pourraient être rapidement approuvées dans le cadre législatif existant, lorsque cela apporte une valeur ajoutée immédiate sans compromettre la stabilité des règles générales et des stratégies des programmes, et de suggérer des modifications de la législation uniquement lorsqu'il n'est pas possible de faire autrement et lorsque celles-ci apporteraient des améliorations importantes pour les autorités et les bénéficiaires;
- de revoir la législation existante et les actes non législatifs dans la perspective de solutions de simplification pour la période de programmation après 2020 afin de réduire la charge et les coûts administratifs pour les bénéficiaires;
- de mettre en commun les expériences et les bonnes pratiques afin de contribuer au succès de la mise en œuvre des mesures approuvées à tous les niveaux;
- 23) DEMEURE DÉTERMINÉ à ce qu'un débat ait lieu régulièrement entre les ministres concernés pour discuter des questions de simplification dans le cadre des sessions du Conseil des affaires générales consacrées à la politique de cohésion."

PIECE JOINTE 13: NOTE DU 1^{ER} JANVIER 2015 DU PREFET DE LA REGION RHONE-ALPES, PREFET DU RHONE, SUR LA TAILLE DES PROJETS ADMIS A UN FINANCEMENT PAR LE FSE



PRÉFET DE LA RÉGION RHÔNE-ALPES

Lyon, is 1" janvier 2015

Le Préfet

En matière de Fonds Social Européen, la réduction de la charge administrative est un objectif essentiel de la nouvelle programmation 2014/2020.

Dans ce cadre, le Programme Opérationnel National (PON) prévoit le « recentrage des crédits PSE sur des projets de taille importante », cele passant par « la détermination d'un moutant plancher ».

En qualité d'autorité de gastion déléguée, et pour la période 2014-2020, je fixe ce montant plancher à 50 000 € de FSE. Aucun dossier de demande ne pourra donc présenter un montant FSE inférieur à ce soull. Ce plancher est d'application rétronctive au 1" janvier 2014.

Ce plancher ne s'applique pas sux dossiers programmés par les organismes intermédisires qui déterminent librement leur propre seufi. Ce demier ne s'applique pas non plus sux appels à projets spécifiques de la DIRECCTE qui, le cas échéant, définissent leur propre seuil. Enfin, ce demier ne s'applique pas aux porteurs syant souhaité déposer une opération d'un montant supérieur à 50 000 é de FSE et auxquels la DIRECCTE a imposé un « découpage » en plusieurs dossiers dans le but d'en sécuriser l'éligibilité.

Cette règle de gastion sera présentée pour information au prochain Comité Régional de Suivi. Cette demière sera ensuite intégrée dans le « document de mise en œuvre » (DOMO) ; le DOMO permettra, outre la déclinaison en région du PON, d'intégrer toutes les règles de gestion propres à la région Rhône-Alpes.

Le Préfet de la région Khône-Alpes Préfet du Rhône

Joan-François CARENCO

Direction Régionale des Enterprises, de la Concurrance, de la Conscrimação, du Travell et de l'Emploi Tour Sulses 1 Boutoverd Valer Me de 68448 LYON CEDEX 03 — Standard #04 72 68 29 00 Travell lefo Service : 0 821 347 347 (0, 12 € TTClerb) —

Trieval into Sentes: 0 621 547 347 (0, 12 6 TTC/heln) town.ticate-sizes. Yelval cours in — www.triesal-schlante.gov. II — towns.population abov. II - worst docted barry access in



Evaluation de politique publique : la simplification du Fonds social européen

RAPPORT DE SCENARIOS D'EVOLUTION

Établi par

Laurent CAILLOT, François DUMUIS, Simon VANACKERE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES
N°2015-120R1

Nathalie COPPINGER

Inspectrice générale des finances

IGF
Inspection Générale des Finances
N°2015-M-082

Sommaire

SYNTHESE DES PRECONISATIONS7
LISTE DES PROPOSITIONS11
RAPPORT : SCENARIOS D'EVOLUTION
LISTE DES ANNEXES DU RAPPORT DE SCENARIOS
ANNEXE 1 - LA SECURISATION JURIDIQUE: INVENTAIRE DES FORMULES DE RESCRIT ET EXPLORATION DE L'APPLICABILITE D'UN MECANISME DE GARANTIE AU FSE
1 L'ANALYSE DU CONSEIL D'ETAT121
1.1 Les principaux rescrits en vigueur
1.2 Typologie et caractéristiques des rescrits
1.3 La compatibilité des rescrits avec le droit communautaire
2 LES DISPOSITIFS DE SECURISATION JURIDIQUE MIS EN PLACE EN FRANCE DEPUIS 2014 124
3 ENSEIGNEMENTS UTILES POUR EXPLORER LA FAISABILITE D'UN BOUCLIER NATIONAL FSE 125
3.1 La cristallisation du droit présente un intérêt bien supérieur à un rescrit traditionnel 125
3.2 Exploration de la piste d'un mécanisme de garantie contre les irrégularités induites par un
changement normatif
ANNEXE 2 - LES DIFFICULTES DES VOIES DE RECOURS EN MATIERE DE FSE 127
1 Une jurisprudence europeenne sur la recevabilite des recours contre les decisions des organes communautaires qui est plus restrictive que les traites europeens
1.1 Un principe de large ouverture de la recevabilité des recours juridictionnels dans les traités européens
1.2 Une jurisprudence européenne ouverte sur la nature des actes susceptibles de recours mais très restrictive quant à la recevabilité du recours selon son auteur
2 DES OBLIGATIONS DE MOTIVATION A GEOMETRIE VARIABLE DES DEMANDES OU DECISIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE EN MATIERE DE FESI
2.1 Certaines décisions ou demandes doivent faire l'objet d'une motivation obligatoire
2.2 D'autres décisions ou demandes ne sont pas assorties d'une obligation de motivation
3 LA REGLEMENTATION EUROPEENNE QUALIFIE LES CORRECTIONS FINANCIERES DE MESURES DE RECOUVREMENT D'INDUS ET NON DE SANCTIONS SUSCEPTIBLES DE RECOURS 130
3.1 La réglementation financière de l'Union européenne rend obligatoire le recouvrement des sommes indûment versées et exclut la qualification de sanctions pour les décisions concernées 130
3.2 La réglementation des FESI applique aux fonds structurels cette logique de recouvrement de sommes indûment versées
3.3 Les jurisprudences européenne et française déboutent les porteurs de projet et les Etats membres devant les conclusions des autorités d'audit
4 LES RECOURS CONTRE LES DECISIONS CONSECUTIVES A LA CONSTATATION
D'IRREGULARITES SONT COMPLIQUES PAR UN VIDE JURIDIQUE EN DROIT POSITIF INTERNE ET PAR LA PRIMAUTE DU DROIT EUROPEEN
4.1 En France, le système de gestion et de contrôle du FSE ne reconnaît pas clairement
l'existence d'une décision administrative faisant orief

4.2 d'inc	L'absence de reconnaissance du rapport d'audit comme décision administrative est source ohérence et de difficultés	33
4.3 com	La jurisprudence française reconnaît les actes faisant grief mais s'aligne sur le juge munautaire, privant d'effet les protections nationales des décisions créatrices de droit	35
ET CH	IN EXEMPLE DE DISPOSITIF DE CONCILIATION ENTRE LA COMMISSION EUROPEENNE AQUE ETAT MEMBRE : L'ORGANE EN VIGUEUR DEPUIS 1994 DANS LE CADRE DE LA QUE AGRICOLE COMMUNE	36
	XE 3 - MODELES-TYPE D'AGENCE1	
) /
	MODELE D'AGENCE « INTEGREE » (COUVRANT L'ENSEMBLE DES FONCTIONS DU 12 FSE)	38
1.1	Présentation du modèle	
1.2	Comparaisons possibles	38
1.3	Avantages et inconvénients	39
1.4	Application possible au cas de la France	39
	MODELE D'AGENCE « TECHNIQUE » : REALISATION D'OPERATIONS DE GESTION VOIRE	10
2.1	E CERTIFICATION	
2.2	Comparaisons possibles	
2.3	Avantages et inconvénients 14	
2.4	Application possible au cas de la France	
	10DELE D'AGENCE D'APPUI TECHNIQUE LIMITEE A LA COORDINATION	
3.1	Comparaisons possibles	
3.2	Application possible au cas de la France	
L'AUNE ANNE PRATIC	OUT PROJET EVENTUEL DE CREATION D'AGENCE GAGNERAIT A ETRE EXAMINE A DES CRITERES RECOMMANDES PAR L'IGF EN 2011	
ANNE: CERTII	XE 5 – LES MODALITES D'EXERCICE DE LA FONCTION D'AUTORITE DE FICATION DU FSE EN FRANCE: UN EXEMPLE DE SUR-REGLEMENTATION GINE NATIONALE14	
	E CADRAGE EUROPEEN DE LA FONCTION D'AUTORITE DE CERTIFICATION DU FSE GNE D'UNE APPROCHE RELEVANT DE L'AUDIT INTERNE14	1 7
1.1 prog	Les principaux textes européens applicables à l'autorité de certification depuis la rammation 2000-2006	
1.2	Méthode d'analyse des fonctions de l'autorité de certification	1 9
	2.1 Les fonctions de l'autorité de certification recouvrent la typologie des fonctions de l'audit	19
	2.2 Les fonctions de l'autorité de certification sont étroitement articulées avec les fonctions	'
d	e gestion financière et de contrôle confiées à l'autorité de gestion	
1.3	Caractérisation des fonctions de l'autorité de certification	51
fo 1	3.1 Une typologie globalement stable des fonctions de certification, au-delà de leur primulation de plus en plus développée d'une programmation à l'autre	
	3.3. L'autorité de certification n'est pas tenue d'opérer ses propres contrôles sur les opérations	ے ر
	ofinancées par le FSE1	53

1.3.4 Un schéma cohérent avec la faculté de rapprochement organique entre autorités de gestion et de certification, avec séparation fonctionnelle entre ces autorités
1.4 Deux exemples européens d'une approche de la certification fondée sur une logique d'audit interne de l'autorité de gestion
1.4.1 L'agence FSE des Flandres1551.4.2 L'agence FSE de la Suède155
2 LA DECLINAISON FRANÇAISE DE L'AUTORITE DE CERTIFICATION EN A FAIT UN ORGANE DE CONTROLE EX POST DES OPERATIONS FSE
2.1 Les principaux textes français applicables à l'autorité de certification depuis la programmation 2000-2006
2.2 Les modalités d'exercice de la fonction d'autorité de paiement ou de certification ont été largement déterminées en 2002-2004
2.2.1 Avant la création d'une autorité de paiement, la fonction de certification avait été confiée en 1998 à la CICC
2.2.2 L'exercice des fonctions de l'autorité de paiement puis de certification FSE a été confié à partir de 2004 au réseau du Trésor public
2.2.3 La mission du réseau du Trésor public a été confirmée et élargie à partir de la programmation 2007-2013
2.3 Cette organisation se caractérise par le fort développement des contrôles à la charge de l'autorité de paiement puis de certification
2.3.1 Les modalités d'exercice de l'autorité de paiement/certification ont conduit de facto à la création d'un nouvel organe de contrôle sur les opérations
2.3.2 Cette orientation a été maintenue jusqu'à la programmation actuelle
2.4 Une sur-réglementation du contenu de l'autorité de certification qui expose la France à des exigences croissantes des auditeurs
ANNEXE 6 - SIMULATION DES DIFFERENTS SEUILS POSSIBLES DE FSE 163
ANNEXE 7 – COMPTE-RENDU DU CODEV N°3 (7 JUIN 2016)

SYNTHESE DES PRECONISATIONS

Le présent rapport de scénarios fait suite à l'élaboration par la mission d'un rapport de « diagnostic » (avril 2016), dans lequel celle-ci mettait en évidence les différents facteurs de complexité affectant la gestion et le contrôle du FSE en France.

Ce constat, partagé avec l'ensemble des parties prenantes lors du comité d'évaluation du 5 avril 2016, appelle un besoin fort à la fois de simplification et de sécurisation : s'il convient de trouver un équilibre entre ces deux exigences, elles ne sauraient être opposées l'une à l'autre.

La mission insiste sur le fait que parmi les propositions formulées, nombre d'entre elles sont articulées les unes avec les autres et, en ce sens, font système. Leur dissociation pourrait se traduire par une moindre cohérence d'ensemble¹. Elle souligne également que les propositions qu'elle formule ne sauraient être assimilées comme telles à un plan d'action : quand bien même ce rapport de scénarios se veut aussi opérationnel que possible, il reviendra aux acteurs concernés, en fonction des arbitrages rendus, de préciser les modalités de mise en œuvre et éléments de calendrier chacun pour ce qui le concerne.

La mission propose d'ordonner une démarche globale de simplification autour de quatre axes de progrès interdépendants :

- **Simplifier la norme** car la source principale de complexité du système est une norme (communautaire comme nationale) peu claire, instable et insécurisante pour tous les acteurs,
- **Améliorer et sécuriser l'organisation** française dont les caractéristiques, notamment son éparpillement et son cloisonnement, ne facilitent pas une appropriation efficiente de la norme,
- **Sécuriser les projets** eux-mêmes en les rendant moins nombreux, moins exposés aux risques d'irrégularités et en développant la fonction d'accompagnement des porteurs,
- Faciliter le travail des acteurs par un ensemble de mesures concrètes portant sur la professionnalisation et la mise en réseau des gestionnaires et sur l'allègement opérationnel de la charge de contrôle.

Ces quatre axes de progrès se déclinent en 14 objectifs qui débouchent sur 53 propositions. Certaines propositions peuvent prendre la forme de différentes variantes : dans de tels cas, la mission analyse chacune d'entre elles avant de justifier les raisons qui la conduisent à en privilégier une en particulier.

1 SIMPLIFIER LA NORME

La simplification de la norme, communautaire au premier chef, comme de certains textes français pris pour son application, est un enjeu primordial. A ce titre, le calendrier des travaux engagés par les autorités communautaires comme nationales offre une fenêtre d'opportunité, soit pour une révision du cadre communautaire à mi parcours de la programmation actuelle, soit pour la prochaine programmation.

Cette simplification de la norme passe en premier lieu par la définition d'objectifs de négociation de la part de la France qui portent directement sur ce thème et qui soient portés par un travail technique préalable fortement coordonné au niveau national.

¹ Par exemple : l'accompagnement des porteurs de projet est une fonction qui ne peut être pleinement développée que dans l'hypothèse où le nombre de dossiers serait lui-même fortement réduit

Ces objectifs de négociation doivent se centrer sur deux facteurs essentiels de complexité ;

- les formes de rétroactivité de la norme qu'il convient de prévenir dans leur principe et d'en limiter les effets, en commençant par réviser la règle européenne qui indique que le droit applicable à un contrôle d'opération est celui en vigueur à la date dudit audit ;
- la clarification du cadre réglementaire de mise en œuvre des options de coût simplifié (OCS), afin de sécuriser tant les opérations déjà déclarées que leur utilisation future par les autorités de gestion.

Mais cette simplification suppose également, de la part des autorités françaises, une stabilisation des règles applicables à leur niveau propre de responsabilité, et ce, dès le début de la programmation. Notamment, il est impératif de fixer un objectif raisonnable de publication des textes nationaux pris pour l'application des règlements européens (en particulier, le décret d'éligibilité des dépenses).

2 AMELIORER ET SECURISER L'ORGANISATION

L'organisation française se caractérise par un éclatement des fonctions et un trop fort cloisonnement des autorités entre elles. Cette situation ne facilite pas une appropriation efficiente de la norme, ni par les gestionnaires ni par les porteurs de projet pour lesquels l'architecture de gestion est peu lisible ni d'ailleurs par les certificateurs et les auditeurs. Ainsi, le nombre de programmes opérationnels (PO) et d'acteurs (notamment d'organismes intermédiaires (OI), malgré les efforts engagés) est particulièrement élevé ; la fonction de coordination est diluée entre deux autorités différentes et peu efficacement exercée ; les différentes strates de contrôles se superposent plus qu'elles ne s'articulent. Par ailleurs, les coûts de fonctionnement du système de gestion et de contrôle apparaissent élevés.

Notre organisation mérite donc d'être améliorée et sécurisée, grâce à des efforts significatifs de simplification de l'architecture de gestion, de décloisonnement des relations entre autorités, de meilleure diffusion de l'interprétation des règles par les autorités d'audit. Par ailleurs, il importe de développer la culture de maîtrise des risques dans l'ensemble de la chaîne, sous l'impulsion des autorités de gestion.

La mission propose de privilégier le maintien du schéma actuel de répartition entre PO national et PO régionaux, qui reflète la répartition des compétences voulue par le législateur, en améliorant toutefois son fonctionnement en termes de coordination, comme de taille critique des OI (dont il conviendrait de favoriser les regroupements en réseau sur une base territoriale. La fixation dès le début de la programmation par le niveau national des champs d'intervention respectifs du PO national et des PO régionaux améliorerait la lisibilité générale tout en évitant une hétérogénéité préjudiciable entre territoires.

Sur les aspects de gestion comme de coordination, la mission a étudié les avantages et les inconvénients d'une agence dédiée, y compris en analysant différents modèles possibles. L'intérêt de ces différents schémas va toutefois de pair avec des inconvénients, ce qui conduit la mission à privilégier le renforcement des structures existantes (en premier lieu, la DGEFP) et la clarification des missions assumées par chacune d'entre elles².

L'institution de réunions régulières entre autorités de coordination, de gestion, de certification et d'audit, sur des sujets d'intérêt commun, tout comme une redéfinition des modalités d'exercice des fonctions de coordination confiées respectivement au CGET et à la DGEFP devraient amener à un décloisonnement auquel aspirent toutes les parties prenantes. Dans le même esprit, l'autorité de coordination FSE pourrait jouer un rôle d'ensemblier dans le dialogue de gestion avec l'Union européenne.

² La mission étant seulement mandatée sur le FSE n'a pas approfondi l'analyse des schémas d'agence en ce qui concerne les enjeux interfonds.

L'amélioration de la gestion passe par une meilleure capitalisation des enseignements des contrôles à travers l'élaboration par l'autorité de coordination FSE d'un rapport annuel, à vocation transversale. Cette proposition devrait s'articuler avec celle tendant à assurer une publication par les autorités d'audit communautaires et nationale des interprétations qu'elles donnent des règles.

Enfin, le développement d'une véritable culture de maîtrise des risques est déterminante pour refonder le système de gestion et de contrôle et rendre plus solidaires entre elles les parties prenantes. Les autorités de gestion doivent renforcer l'appropriation par chaque entité gestionnaire du processus d'amélioration continue de la qualité. Ce développement devrait conduire à repenser l'articulation entre la gestion et la certification, permettant de réinternaliser cette dernière au sein de chaque autorité de gestion. L'intégration de cette approche de contrôle interne et d'audit interne devrait amener un moindre recours à la sous-traitance, en particulier pour les contrôles.

3 SECURISER LES PROJETS

Comme l'a établi la mission dans son diagnostic, l'utilisation du FSE en France reste marquée par un fort éparpillement des dossiers (plus de 60 000 au cours de la programmation 2007-2013), et une taille assez faible (78K€de FSE en moyenne ; médiane de coût total éligible à 60K€) ce qui alourdit considérablement le poids des tâches de gestion et de contrôle et amoindrit nettement l'effet de levier du FSE lui-même. Parallèlement, la France a moins développé le recours aux options de coûts simplifiés (OCS) que les autres Etats-membres et si un certain nombre de pratiques sélectives intéressantes ont été relevées, elles demeurent assez hétérogènes d'un territoire à l'autre. Ceci peut constituer par ailleurs un facteur de distorsion entre territoires, en l'absence d'approche nationale permettant de les coordonner et de les rendre plus lisibles pour les utilisateurs.

La stratégie de recours au FSE se doit donc d'être plus exigeante en France, à travers :

- l'instauration de seuils d'accès minimum pour chaque dossier, énoncés en montant de FSE demandé;
- un recours privilégié aux marchés publics et aux appels à projets ;
- > le recours accru au conventionnement pluriannuel;
- de manière générale, une réorientation vers des dépenses plus sécurisées ainsi que, de façon plus ciblée, l'exclusion de catégories de dépenses qui apparaissent risquées ;
- le développement de la fonction d'accompagnement des porteurs de projet, dépendant néanmoins d'une diminution du nombre total de dossiers.

La France gagnerait aussi à combler son retard en matière de recours aux OCS en faisant aboutir d'ici 2017 une option de type barème de coût standard unitaire, en rendant praticable la piste de l'OCS « volume horaire de travail » (ce qui suppose une action au niveau communautaire) mais aussi en améliorant la mise en réseau des autorités de gestion sur la forfaitisation des coûts, mettant à profit les synergies possibles entre leurs démarches respectives.

4 FACILITER LE TRAVAIL DES ACTEURS

Pour faciliter le travail tant des gestionnaires que des utilisateurs du FSE, la mission recommande d'amplifier les efforts déployés dans trois directions :

- La DGEFP peut dynamiser davantage le pilotage de son réseau en diffusant la norme de façon plus sécurisante auprès des gestionnaires (par le recours, entre autres, à des circulaires), en animant son réseau de façon plus collaborative, et en renforçant la formation des gestionnaires;
- Les outils existants doivent être mieux mobilisés (en particulier MDFSE et MLFSE, mais aussi les guides, manuels, référentiels métiers et les outils « prêts à l'usage »). Les pratiques innovantes devraient être identifiées et sécurisées avant diffusion ;
- Parallèlement, les conditions de réalisation des contrôles gagneront à être allégées à travers plusieurs initiatives concrètes qui passent par une renégociation de certaines règles communautaires (règle de proportionnalité des contrôles, procédure de désignation des autorités de gestion, encadrement des conditions de déroulement des contrôles d'opération). Un allègement significatif pourrait également être obtenu à travers l'embarquement dans l'application MDFSE des contrôles de cohérence et dans l'instauration d'un seuil de mise en recouvrement des dépenses indues de FSE inspiré du droit fiscal.

* *

La mission n'a pas approfondi le sujet des différents systèmes d'information (SYNERGIE et MDFSE), hors les considérations pratiques qu'elle a pu formuler sur MDFSE. Ce choix tient à la fois au mandat de travail de la mission (FSE seul, tandis que SYNERGIE est un projet interfonds), à la grande technicité du sujet (qui justifierait une mission en tant quel) ainsi qu'aux orientations décidées d'un commun accord avec la maîtrise d'ouvrage. Il faut toutefois souligner le caractère stratégique de l'enjeu SI en matière de gestion et de contrôle des fonds européens en général, et du FSE en particulier. La mission constate à cet égard que le développement de SYNERGIE semble s'opérer dans une tension certaine, ayant nécessité l'intervention de la DINSIC³, et elle recommande par conséquent la plus grande vigilance aux différentes parties prenantes.

L'ensemble des propositions formulées par la mission forment un ensemble cohérent et structuré pour faire progresser le système de gestion et de contrôle du FSE. A cet égard :

- Une avancée majeure de simplification des règles de gestion communautaires suppose un engagement résolu de la France dans la renégociation du cadre procédural du programme ;
- Même en l'absence d'avancées sur le plan communautaire, un effort soutenu au plan national, peut être conduit indépendamment des mesures concernant le niveau communautaire, pour exploiter toutes les marges de manœuvre existantes. Tout particulièrement : la réduction substantielle du nombre d'opérations, la réorganisation du réseau des organismes intermédiaires, une sélectivité accrue des dépenses éligibles, une coordination mieux structurée, une meilleure gestion du temps par tous les acteurs, apparaissent comme des facteurs de complexité liés à des pratiques nationales plus qu'à des exigences du niveau communautaire.

_

³ Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat.

LISTE DES PROPOSITIONS

Axe 1 : Simplifier la norme (15 propositions)

N°	Proposition	Echelon(s) de mise en œuvre	Autorité(s) responsable(s)	Echéance
	Objectif 1.1 : Faire de la un objectif de	a simplification e négociation en		ionnel
1.1.1	Court terme : définir des objectifs prioritaires et trouver des alliés	européen	SGAE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation
1.1.2	Moyen terme : Améliorer la préparation de la négociation européenne	français	Autorité de coordination FSE	2017
1.1.3	Coordonner à un niveau technique les propositions au niveau français pour leur donner plus de poids et constituer un groupe d'experts au service de la position française	français	Autorité de coordination FSE	immédiat
	Objectif 1.2 : Simplifi dès le début de la pro			
1.2.1	Se fixer un objectif raisonnable de publication des textes nationaux pris pour l'application des règlements européens	français	CGET	Plan d'action en vue de la prochaine programmation
1.2.2	Structurer un « retour sur gestion » des difficultés rencontrées au cours de la programmation précédente pour cibler les difficultés et permettre leur inclusion dans la négociation	français	Autorité de coordination FSE	2017-2018
1.2.3	Clarifier et simplifier les modalités de justification des dépenses éligibles	français	Autorité de coordination FSE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation

		Echelon(s) de	Autorité(s)	
N°	Proposition	mise en œuvre	responsable(s)	Echéance
	Objectif 1.3 : Prévenir	et limiter les fo	ormes de rétroact	tivité
1.3.1	Instaurer la cristallisation du droit applicable à une opération en modifiant la règle européenne de la conformité au droit applicable à la date de l'audit	européen	SGAE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation
1.3.2	Prévoir un délai d'application systématique pour les futures normes (textes et leur interprétation), aux niveaux français et européen	européen et français	SGAE et autorité de coordination FSE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation
1.3.3	Mettre en place une procédure de saisine officielle de la Commission sur des questions d'interprétation avec délai de réponse	européen et français	SGAE et autorité de coordination FSE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation
1.3.4	Instaurer une règle de déchéance sur le recouvrement des dépenses irrégulières auprès du porteur de projet	européen et français	SGAE et autorité de coordination FSE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation
1.3.5	Développer la capacité de recours des porteurs de projet et des autorités de gestion contre les corrections financières (variantes retenues : développer des voies de recours contentieux)	européen et français	SGAE et autorité de coordination FSE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation
	Objectif 1.4 : Clarifier le cad	re règlementair	e de mise en œuv	re des OCS
1.4.1	Sécuriser dans les plus brefs délais le cadre de mise en œuvre des OCS	européen	Autorité de coordination FSE et SGAE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation
1.4.2	Sécuriser les opérations déclarées en OCS déjà conventionnées, au niveau européen ou français	européen et français	dépendant de 1.4.1	dépendant de la mise en œuvre de la proposition 1.4.1
1.4.3	Clarifier et sécuriser le taux forfaitaire prévu à l'article 14.2 du règlement FSE	européen	SGAE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation
1.4.4	Créer une procédure accélérée sur l'article 14.1 du règlement FSE	européen	SGAE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation

Axe 2 : Améliorer et sécuriser l'organisation (13 propositions)

N°	Proposition	Echelon(s) de mise en œuvre	Autorité(s) responsable(s)	Echéance	
	Objectif 2.1 : Amélio	rer l'architectu	re actuelle de ges	tion	
2.1.1	Améliorer l'architecture actuelle de gestion (variante retenue : améliorer le fonctionnement du schéma actuel)	français	Autorité de coordination FSE	prochaine programmation	
2.1.2	Réduire significativement le nombre d'OI du PON en les organisant en réseaux (variante retenue : favoriser des regroupements selon des logiques territoriales)	français	DGEFP en tant qu'autorité de gestion	prochaine programmation	
	Objectif 2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités				
2.2.1	Faire jouer à l'autorité de coordination FSE un rôle d'ensemblier dans le dialogue de gestion avec l'Union européenne	français	Autorité de coordination FSE	dès que possible	
2.2.2	Fixer dès le début de la programmation, au niveau national, le champ d'intervention respectif de chaque catégorie d'AG	français	Autorité de coordination FSE	début de la prochaine programmation	
2.2.3	Décloisonner les relations entre les différentes autorités	français	autorité de coordination FSE	dès que possible	
2.2.4	Repenser la fonction de coordination et ses modalités d'exercice (variante retenue : maintien de la fonction à la DGEFP et création d'une unité de coordination au sein de la SDFSE)	français	autorité de coordination FSE	2016-2017	

N°	Proposition	Echelon(s) de mise en œuvre	Autorité(s) responsable(s)	Echéance
	Objectif 2.3 : Difi afin de favoriser l'			1
2.3.1	Mieux capitaliser sur les différents contrôles pour améliorer la gestion en continu (variante retenue : rapport annuel ad hoc par l'autorité de coordination + publication du RAC de la CICC)	français	Autorité de coordination FSE et CICC	fin 2016 ou à l'occasion de la révision du cadre à mi-parcours
2.3.2	Publication de l'interprétation des règles par les autorités d'audit (aux niveaux français et européen)	européen et français	SGAE et autorité de coordination FSE	révision à mi-parcours de l'actuelle programmation
2.3.3	Favoriser l'homogénéité de l'interprétation des règles par un renforcement de l'animation de son réseau par la CICC	français	CICC	dès que possible
	Objectif 2.4 : Dévelop	per la culture d	le maîtrise du ris	que
2.4.1	Accompagner l'appropriation au sein des autorités de gestion des plans de maîtrise des risques par des formations adéquates	français	autorité de coordination FSE	engager les efforts dès maintenant pour plein effet en début de prochaine programmation
2.4.2	Rationaliser l'intervention de chaque type de contrôle selon une approche d'audit et de contrôle interne	français	autorité de coordination FSE	prochaine programmation
2.4.3	Rationaliser le déploiement de la fonction de certification (variante Etat retenue : réinternalisation de la mission par l'AG)	français	DGEFP et régions, en lien avec DGFiP	prochaine programmation
2.4.4	Réinternaliser davantage la réalisation des contrôles	français	Autorité de coordination FSE en lien avec CICC	au cours de l'actuelle programmation

Axe 3 : Sécuriser les projets (10 propositions)

N°	Proposition	Echelon(s) de mise en œuvre	Autorité(s) responsable(s)	Echéance	
	Objectif 3.1 : avoir une st	ratégie de recou	rs au FSE plus exig	geante	
3.1.1	Instaurer un seuil d'accès minimum de FSE pour chaque dossier	français	autorité de coordination FSE (ou à défaut DGEFP comme autorité de gestion)	soit au cours d'une révision du cadre français, soit prochaine programmation	
3.1.2	Privilégier le recours aux marchés publics et aux appels à projet	français	Chaque autorité de gestion	dès que possible	
3.1.3	Recourir davantage à la pluriannualité des opérations	français	Chaque autorité de gestion	dès que possible	
3.1.4	Etudier la faisabilité de redéployer le FSE au profit d'activités pour lesquelles sa mobilisation présente moins de risques	français	Autorité de coordination FSE	d'ici à la fin de la programmation actuelle	
3.1.5	Développer la fonction d'accompagnement des porteurs de projet	français	Chaque autorité de gestion	dès que possible	
	Objectif 3.2 : de	évelopper le rec	cours aux OCS		
3.2.1	Faire aboutir d'ici à mi 2017 une option de coût simplifié de type barème standard de coûts unitaires (BCSU)	français	DGEFP en tant qu'autorité de gestion	fin 2016-début 2017	
3.2.2	Rendre praticable la piste de l'OCS « volume horaire de travail » en assouplissant le règlement cadre de 2013	européen et français	Autorité de coordination FSE, avec SGAE	si possible révision à mi-parcours de l'actuelle programmation	
3.2.3	Améliorer la mise en réseau des autorités de gestion sur la question des OCS	français	Autorité de coordination FSE	dès que possible	
	Objectif 3.3 : harmoniser les pratiques sélectives				
3.3.1	Ecarter certaines catégories de dépenses qui sont particulièrement sujettes à un risque d'irrégularité	français	Autorité de coordination FSE avec CGET	révision à mi-parcours de l'actuelle programmation	
3.3.2	Refuser les dépenses de personnel dont la quotité de travail est inférieure à un certain seuil et simplifier le suivi des temps	européen et français	Autorité de coordination FSE avec CGET et SGAE	envisager une application dès la programmation actuelle mais en excluant tout effet rétroactif	

Axe 4 : Faciliter le travail des acteurs (15 propositions)

N°	Proposition	Echelon(s) de mise en œuvre	Autorité(s) responsable(s)	Echéance
	Objectif 4.1 : dynamiser	le pilotage par la	a DGEFP de son ré	seau
4.1.1	Diffuser la norme de façon plus sécurisante pour les gestionnaires	français	DGEFP en tant qu'autorité de gestion	immédiat
4.1.2	Clarifier la fonction de supervision des AGD sur les OI	français	DGEFP en tant qu'AG	révision à mi-parcours de l'actuelle programmation
4.1.3	Animer le réseau de manière plus collaborative	français	DGEFP en tant qu'autorité de gestion	courant 2016
4.1.4	Renforcer la formation des gestionnaires et l'adapter aux enjeux RH	français	DGEFP en tant qu'autorité de gestion, en lien avec partenaires	poursuivre les efforts engagés jusqu'à la fin de la programmation ; anticiper pour la suivante
	Objectif 4.2 : Mieux mobiliser et porteurs de projet		-	
4.2.1	Poursuivre le déploiement de MDFSE & MLFSE et maximiser les potentialités de ces outils	français	DGEFP en tant qu'autorité de gestion	2016-2017
4.2.2	Dès le début de la programmation, assurer une publication des guides / manuels / référentiels métier	français	DGEFP en tant qu'autorité de gestion	parallèle à l'élaboration du décret d'éligibilité
4.2.3	Améliorer l'accessibilité de l'information sur internet	français	Autorité de coordination FSE	courant 2017
4.2.4	Développer les outils « prêts à l'usage » pour les porteurs de projet et les gestionnaires	français	DGEFP en tant qu'autorité de gestion	2016-2017
4.2.5	Etudier et sécuriser certaines pratiques innovantes avant de les diffuser	français	Autorité de coordination FSE	à compter de 2016- 2017

N°	Proposition	Echelon(s) de mise en œuvre	Autorité(s) responsable(s)	Echéance
	Objectif 4.3 : Alléger les	conditions de r	éalisation des co	ntrôles
4.3.1	Etendre la règle de proportionnalité des contrôles à toutes les autorités effectuant des contrôleurs postérieurs et relever le seuil de montant d'opération	européen	SGAE en lien avec autorité de coordination FSE et CICC	révision à mi-parcours de l'actuelle programmation
4.3.2	Alléger la procédure de désignation des autorités de gestion et de certification en rendant effectif le principe de subsidiarité au bénéfice de l'Etat membre	européen et français	SGAE, autorité de coordination FSE, CICC	Réglementation et démarrage de la prochaine programmation
4.3.3	Tirer pleinement parti de la faculté ouverte par le règlement cadre de limiter les contrôles d'opération à des investigations auprès de l'autorité de gestion	français	CICC	courant 2016 ou dans le cadre de la révision à mi-parcours de l'actuelle programmation
4.3.4	Simplifier la structure et la réalisation du rapport type de contrôle d'opération et améliorer les délais de validation des rapports de contrôle	français	CICC	révision à mi-parcours de l'actuelle programmation
4.3.5	Embarquer dans l'application MDFSE les contrôles de cohérence actuellement réalisés par les services de certification	français	Autorité de coordination FSE, avec DGFIP	2016-2017
4.3.6	Instaurer un seuil de mise en recouvrement d'indus de FSE, auprès du porteur de projet, à la suite d'irrégularités constatées postérieurement à la VESF	français	Autorité de coordination FSE, avec les autorités de gestion	2016-2017

RAPPORT: SCENARIOS D'EVOLUTION







Mission IGAS-IGF relative à la simplification de la gestion du FSE

Rapport n°2 – Scénarios d'évolution

Laurent CAILLOT (IGAS)
Nathalie COPPINGER (IGF)
François DUMUIS (IGAS)
Simon VANACKERE (IGAS)

Sommaire

1. Présentation générale

- Rappel du cadre et du calendrier de travail
- Méthode de travail pour la phase de diagnostic
- Organisation générale du rapport
 - Axes et objectifs,
 - Propositions
- Vision synthétique des propositions

2. Présentation des axes de progrès, objectifs et recommandations :

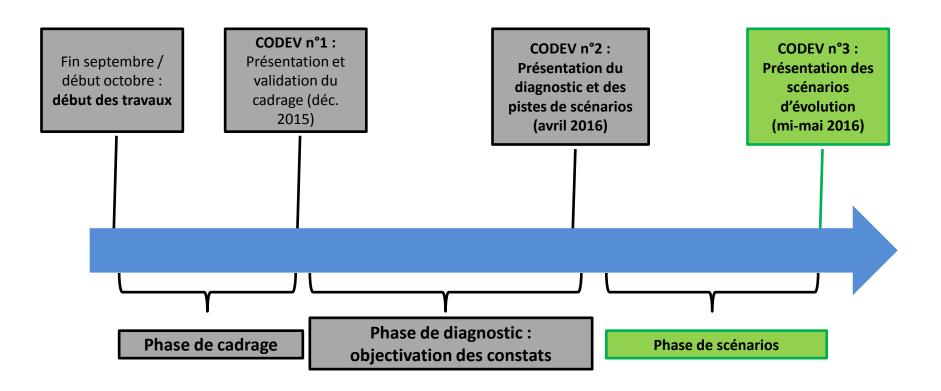
- Axe n°1 : simplifier la norme
- Axe n°2 : améliorer et sécuriser l'organisation
- Axe n°3 : sécuriser les projets
- Axe n°4 : faciliter le travail des acteurs

3. Conclusion : prochaines étapes envisageables

Présentation générale

Rappels: cadre et calendrier de la mission

- Rapport de scénarios, ce document s'inscrit dans la lignée des échanges tenus lors du CODEV de « cadrage » et du CODEV intermédiaire (avril 2016 - portant sur les éléments de diagnostic élaborés par la mission)
- Comme les travaux précédents, il faut l'objet d'un échange avec le CODEV en mai 2016.

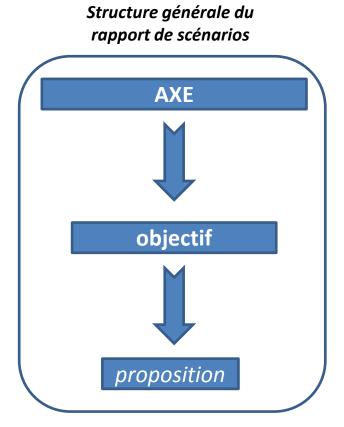


Méthode de travail pour la phase de scénarios

- L'élaboration de scénarios et de propositions s'appuie sur un diagnostic partagé, validé lors du CODEV intermédiaire (5 avril 2016) :
 - Le diagnostic portait tant sur les aspects communautaires que français,
 - Le corps de rapport de diagnostic ainsi que le volume d'annexes et PJ qui le documente ont vocation à être publiés simultanément au présent rapport de scénarios.
- La mission insiste sur le fait que les propositions qu'elle formule ne sauraient être assimilées comme telles à un plan d'action :
 - Si la mission a consulté l'ensemble des parties prenantes, elle est seule responsable des propositions émises,
 - La mission formule un ensemble de propositions qu'elle estime former un tout cohérent et qui comportent parfois des variantes, mais un arbitrage explicite est requis avant d'envisager leur mise en œuvre,
 - ➤ Si la mission a entendu formuler des propositions aussi opérationnelles que possible, la rédaction d'un plan d'actions est nécessaire pour préciser les modalités de mise en œuvre et éléments de calendrier en fonction des contraintes de chaque acteur concerné
- La mission souligne deux points complémentaires :
 - L'analyse des aspects interfonds n'entrait pas dans le mandat de la mission
 - Les implications des propositions sur la situation spécifique des PO outre-mer devront être approfondies en lien avec la DGOM

Organisation du rapport de scénarios : axes, objectifs et propositions

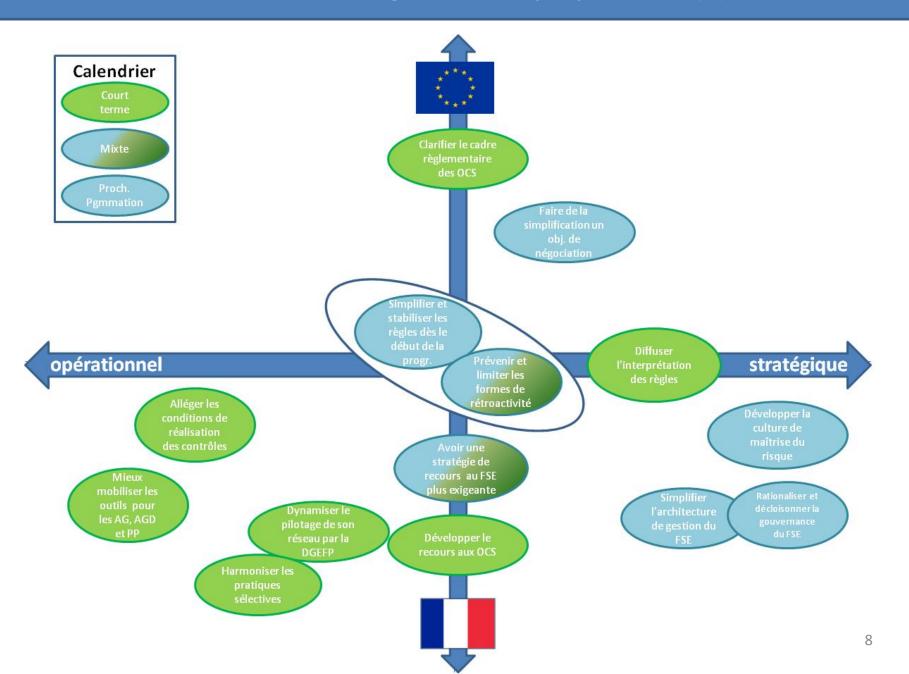
- Le rapport s'organise autour de 4 axes, issus du travail de diagnostic préalablement conduit par la mission :
 - > Axe 1 : simplifier la norme,
 - Axe 2 : améliorer et sécuriser l'organisation,
 - Axe 3 : sécuriser les projets,
 - > Axe 4: faciliter le travail des acteurs.
- Chaque axe se décline en plusieurs objectifs
- Chaque objectif se décline à son tour en propositions :
 - Chaque proposition comporte une description qui permet de la justifier, une analyse de ses avantages et inconvénients, ainsi qu'une approche de ses modalités possibles de mise en œuvre,
 - Certaines propositions peuvent prendre la forme de différentes variantes envisageables. Dans de tels cas, la mission analyse chacune d'entre elles avant de justifier les raisons qui la conduisent à en privilégier une en particulier.
 - Certaines propositions s'appuient sur une annexe



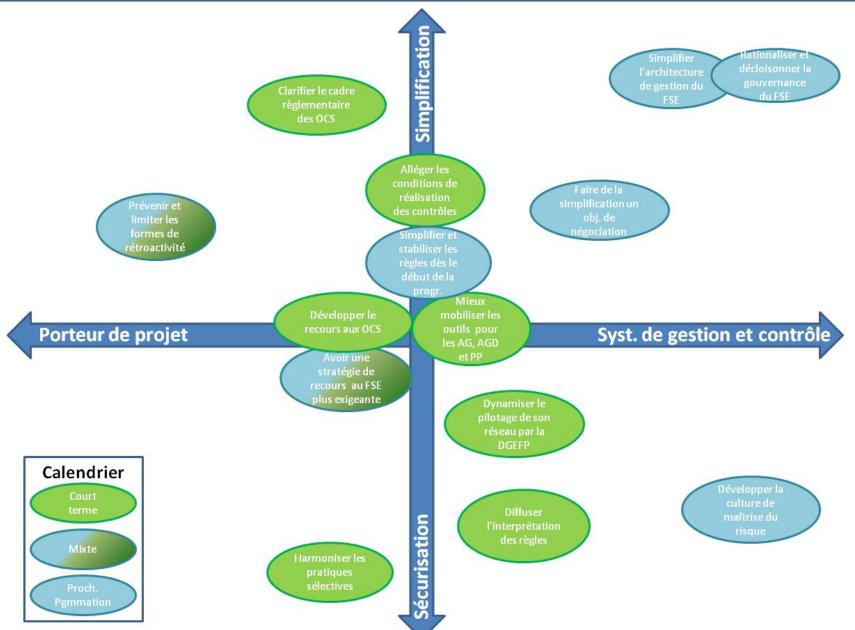
4 axes de progrès / 14 objectifs / 53 propositions

4 Axes	14 Objectifs
	Faire de la simplification du cadre opérationnel un
	objectif de négociation en tant que tel
	Simplifier et stabiliser les règles applicables dès le
1. SIMPLIFIER LA NORME	début de la programmation (yc déclinaison RPDC)
	Prévenir et limiter les formes de rétroactivité
	Clarifier le cadre règlementaire de mise en œuvre des
	OCS
	Simplifier l'architecture de gestion du FSE
	Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les
2 ANACHODED ET CECHDICED L'ODC ANICATION	relations entre les différentes autorités
2. AMELIORER ET SECURISER L'ORGANISATION	Diffuser l'interprétation des règles afin de favoriser
	l'homogénéité de leur application
	Développer la culture de maîtrise du risque
	Avoir une stratégie de recours au FSE plus exigeante
3. SECURISER LES PROJETS	Développer le recours aux OCS
	Harmoniser les pratiques sélectives
	Dynamiser le pilotage par la DGEFP de son réseau
	Mieux mobiliser les outils mis à disposition des
4. FACILITER LE TRAVAIL DES ACTEURS	gestionnaires et porteurs de projet et capitaliser les
	bonnes pratiques
	Alléger les conditions de réalisation des contrôles

Ordonnancement général des propositions (1)



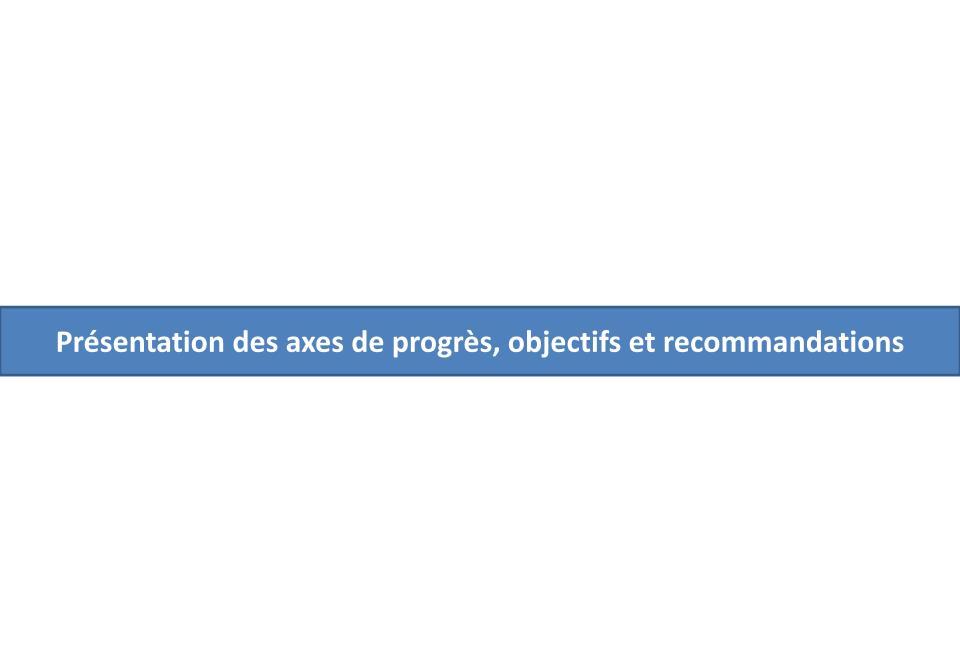
Ordonnancement général des propositions (2)



Principaux sigles utilisés

- o AG : autorité de gestion
- o AGD: autorité de gestion déléguée
- CGET : commissariat général à l'égalité des territoires
- CICC : Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles Communautaires
- O CJUE : Cour de Justice de l'Union Européenne
- o CODEV: Comité d'Evaluation
- o COP: Contrôle d'Opération
- o CSF : Contrôle de Service Fait
- o CTE: Coût Total Eligible
- DGEFP : Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle
- o DGFIP : Direction Générale des Finances Publiques
- o DGOM: Direction Générale des Outre-mer
- DIRECCTE: Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
- o DSGC : Descriptif du Système de Gestion et de Contrôle
- o ETP: Equivalent Temps Plein
- o FAQ: Foire aux Questions
- o FESI: Fonds Structurels et d'Investissement Européens
- FPSPP : Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels
- o FSE : Fonds Social Européen
- GHN : Groupe Européen à haut Niveau sur la Simplification des Fonds Structurels

- o IAE : Insertion par l'Activité Economique
- o IEJ: Initiative pour l'Emploi des Jeunes
- INTEFP: Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
- MDFSE: Ma Démarche FSE
- MLFSE: Ma Ligne FSE
- MOC : Mission Organisation des Contrôles (de la DGEFP)
- o OCS : Option de Coûts Simplifiés
- OI : Organisme Intermédiaire
- o PAC : Politique Agricole Commune
- o PLIE: Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi
- o PO: Programme Opérationnel
- o PON: Programme Opérationnel National
- o POR: Programme Opérationnel Régional
- o RAC : Rapport Annuel de Contrôle
- o RPUE : Représentation Permanente de la France auprès de l'Union Européenne
- RPDC : Règlement cadre Portant Dispositions
 Communes
- o SGAE : Secrétariat Général des Affaires Européennes
- o SGAR : Secrétariat Général aux Affaires Régionales



Rappel du diagnostic

- Une négociation européenne trop peu consacrée à la simplification du cadre opérationnel (chapitre 2 du rapport de diagnostic)
 - O Des négociations focalisées sur les sujets budgétaires au détriment des enjeux de gestion
 - o Une faible influence française sur les notes d'orientation de la Commission européenne
- Une norme complexe, évolutive et source de rétroactivité (chapitre 5 du rapport de diagnostic)
 - o Des difficultés considérables liées à l'identification et au respect de la norme applicable
 - o La prolifération et la complexité croissantes des textes applicables, surtout au niveau européen
 - Les retards importants (2014 => 2016) dans la prise des textes réglementaires nationaux
 - O La règle européenne de la conformité d'une opération au droit applicable à la date de l'audit, facteur structurel de rétroactivité de la norme et d'insécurité des porteurs de projet et des gestionnaires
 - O Des changements de règles en cours de programmation, dans un contexte d'opérations dont la gestion et le contrôle s'étalent sur plusieurs années
 - Le poids et l'imprévisibilité des interprétations d'audit, qui favorisent l'évolutivité des règles
- Un recours aux options de coûts simplifiés contrarié par des facteurs de complexité et d'insécurité (chapitre 8 du rapport de diagnostic)
 - O Des options de forfaitisation que la France a commencé à utiliser sans aller aussi loin que d'autres EM
 - Des mesures intéressantes pour simplifier la gestion et le contrôle des opérations
 - O Un levier fortement promu par la Commission européenne mais handicapé par les incertitudes sur l'articulation entre règles des FESI et règles générales de l'UE (règlement financier, aides d'Etat)

1. SIMPLIFIER LA NORME	Faire de la simplification du cadre
	opérationnel un objectif de négociation en
	tant que tel
	Simplifier et stabiliser les règles applicables
	dès le début de la programmation (yc
	déclinaison RPDC)
	Prévenir et limiter les formes de rétroactivité
	Clarifier le cadre règlementaire de mise en
	œuvre des OCS

Objectif n°1.1 : Faire de la simplification du cadre opérationnel un objectif de négociation en tant que tel

Proposition n°1.1.1 : Court terme : Définir des objectifs prioritaires et trouver des alliés

- Description : ériger le thème de la simplification en enjeu de négociation majeur de la révision à mi-parcours
- O Avantages : choisir ses priorités, se mettre en capacité d'obtenir la résolution de difficultés
- o Inconvénients : exposer nos faiblesses, prêter le flanc aux critiques et provoquer des contre-effets; perdre de l'impact sur d'autres priorités
- Modalités / pilotage :
 - <u>Pilote</u>: sous pilotage SGAE
 - Modalités : conduire un travail d'échange avec d'autres EM et AG et identifier des difficultés communes qui pourraient être mises à l'agenda ; saisir l'opportunité des travaux en cours au sein du GHN
- o Calendrier : révision à mi parcours de l'actuelle programmation



Objectif n°1.1: Faire de la simplification du cadre opérationnel un objectif de négociation en tant que tel

Proposition n°1.1.2 : Moyen terme : Améliorer la préparation de la négociation européenne



- Description : pour donner un portage diplomatique et politique aux demandes des autorités de gestion, procéder en amont de l'engagement des négociations à une consolidation des difficultés des gestionnaires des porteurs de projet et des autorités impliquées pour pouvoir les inscrire comme un enjeu de négociation dans les échanges diplomatiques (dans la mesure où cette négociation est du ressort exclusif de l'Etatmembre),
- Avantages : nourrir la préparation de la négociation sur des aspects techniques et concrets
- O Inconvénient : à concilier avec la nécessité de ne pas empêcher les échanges parallèles AG-SGAE et AG-Commission ; nécessite l'organisation de remontées préalables des différentes AG vers l'autorité de coordination
- o Modalités / pilotage :
 - <u>Pilote</u>: autorité de coordination FSE
 - Modalités : consolider les remontées au travers des documents de capitalisation (cf. infra) et par une enquête ad hoc auprès des gestionnaires et porteurs de projet des porteurs de projet et des autorités impliquées. Peut avoir une dimension interfonds
- Calendrier: 2017

Objectif n°1.1: Faire de la simplification du cadre opérationnel un objectif de négociation en tant que tel

Proposition n°1.1.3 : coordonner à un niveau technique les propositions au niveau français pour leur donner plus de poids et constituer un groupe d'experts au service de la position française



- O Description : à un niveau technique, associer toutes les AG et avoir un ensemble de propositions homogène et partagé avant chaque échéance communautaire
- Avantages: permet de dégager un consensus national entre les praticiens du FSE et de constituer un réseau d'experts au sein des AG; est indépendant de la question du portage politique de ces propositions
- o Inconvénients : nécessité d'une coordination forte avec régions; temps à consacrer
- Modalités / pilotage :
 - <u>Pilote</u>: sous responsabilité de l'autorité de coordination FSE (et compte tenu des propositions formulées à cet égard par la mission cf. infra), identification au sein des AG d'un réseau de référents ; capacité de les mobiliser selon les formes adaptées ; Améliorer l'association de ces référents
 - Modalités : Envisager d'ouvrir à des référents d'autres autorités (ex : certification, coordination interfonds, etc.)
- Calendrier : immédiat

Objectif n°1.2: Simplifier et stabiliser les règles applicables dès le début de la programmation (yc déclinaison RPDC)

- Proposition n°1.2.1 : Se fixer un objectif raisonnable de publication des textes nationaux pris pour l'application des règlements européens
 - Description : anticiper avec méthode et rigueur la prochaine programmation (2021-2027) afin que les textes français pris pour l'application du règlement cadre et du règlement FSE soient pris et publiés dans un délai de 6 mois à 1 an après la publication des règlements européens (décret d'éligibilité, décret d'organisation et textes subséquents) sous réserve de la publication d'actes d'exécution
 - O Avantages : tous les acteurs de la programmation FSE connaissent le corpus de règles applicables dès le début de la programmation et sont formés à son application
 - o Inconvénients : tenir ce délai peut empêcher d'intégrer chemin faisant des évolutions de doctrine importantes
 - o Modalités / pilotage :
 - o <u>Pilotage</u>: interministériel par le CGET, dans le contexte de textes pluri-fonds.
 - Modalités: mandat explicite, capacité d'arbitrage et obligation de résultat fixée par le Premier ministre, à travers une direction de projet ad hoc
 - o Calendrier: pour la prochaine programmation 2021-2027, plan d'action à définir et mettre en place (instruction du Premier ministre au CGET et aux Aco des fonds structurels) en parallèle de la négociation du règlement européen par le SGAE et la RPUE



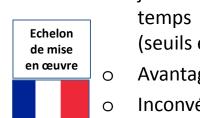
Objectif n°1.2: Simplifier et stabiliser les règles applicables dès le début de la programmation (yc déclinaison RPDC)

- Proposition n°1.2.2 : Structurer un « retour sur gestion » des difficultés rencontrées pendant la programmation en cours pour cibler les difficultés et permettre leur inclusion dans la négociation
 - O Description : en vue de la révision à mi-parcours et de la préparation de la prochaine négociation, il apparait utile d'établir un état détaillé de l'ensemble des difficultés d'interprétation rencontrées depuis les deux dernières programmations, principalement, en matière de détermination des dépenses éligibles et de leurs justificatifs, de rétroactivité des normes applicables, de commande publique, d'aides d'Etat pour les porter à connaissance des négociateurs des textes européens
 - Avantages : aborder la nouvelle phase de négociation en ayant identifié précisément les objectifs de négociation relevant de questions procédurales et en les nourrissant de cas concrets
 - o Inconvénients : travail lourd à conduire et dont l'utilité peut être amoindrie si les règles du FSE changent substantiellement
 - o Modalités / pilotage :
 - o <u>pilotage</u>: l'autorité de coordination FSE,
 - Modalités : rapport au Premier ministre (SGAE et CGET). Ce retour sur gestion pourrait s'appuyer sur les rapports annuels que la mission recommande d'élaborer (cf. proposition 2.3.1) et en constituer une synthèse opérationnelle pré-négociation
 - o Calendrier: 2017-2018



Objectif n°1.2: Simplifier et stabiliser les règles applicables dès le début de la programmation (yc déclinaison RPDC)

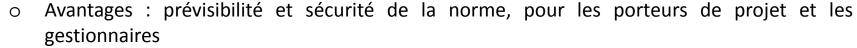
Proposition n°1.2.3 : Clarifier et simplifier les modalités de justification des dépenses éligibles



- O Description : clarifier et uniformiser en début de programmation l'application des règles de justification par catégorie de dépenses concernée, en ce qui concerne la justification des temps passés, la preuve de la présence des participants, l'achat de prestations externes (seuils et obligations de mise en concurrence)
- Avantages ; alléger le travail des bénéficiaires comme des contrôleurs
- O Inconvénients : n'exonère pas d'une remise en cause par un audit du niveau européen
- o Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE
 - Modalités: inscription des précisions nécessaires dans le décret ou l'arrêté d'éligibilité (règles) et dans les documents d'orientation fournis aux porteurs de projet et aux autorités de gestion, de certification et d'audit (modalités). Peut avoir une dimension interfonds
- o Calendrier : révision à mi parcours de l'actuelle programmation

Objectif n°1.3: Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

- Proposition n°1.3.1 : Instaurer la cristallisation du droit applicable à une opération en modifiant la règle européenne de la conformité au droit applicable à la date de l'audit
 - O Description : en prévoyant que les opérations doivent être conformes au droit applicable à la date de l'audit, le règlement délégué 480/2014 légalise l'application rétroactive des règles de gestion et de leur interprétation par les autorités de contrôle. Remplacer cette disposition par une formule de « cristallisation du droit » prévoyant que l'opération FSE doit se conformer au droit applicable à la date du conventionnement initial et opposable à toutes les vérifications et contrôles ultérieurs, jusqu'à la clôture du programme



- o Inconvénient : oblige les autorités (gestion, certification, audit) à formaliser et à historiciser les évolutions des règles et de leur interprétation et à se reporter au droit applicable au conventionnement initial d'une opération (inconvénient à relativiser car l'évolutivité actuelle de la norme est forte et inorganisée)
- Modalités / pilotage (niveau européen) :
 - Pilotage : SGAE
 - Modalités : révision du règlement délégué précité (pris par le Parlement européen et le Conseil)
- o Calendrier : révision à mi-parcours de la programmation



Objectif n°1.3: Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

Proposition n°1.3.2 : Instaurer un délai d'application systématique pour les futures normes (textes et leur interprétation), aux niveaux français et européen



- Description: entrée en vigueur différée (exemples: m+3 ou m+6), au niveau communautaire comme au niveau français, des nouveaux textes ou interprétations pour permettre aux acteurs d'en anticiper les effets (sauf changement plus favorable, qui donne lieu à une application immédiate)
- O Avantages : prévisibilité et sécurité de la norme, sans incidence rétroactive ; oblige à formaliser (diffusion ou publication) tout changement d'interprétation avant sa mise en œuvre ; complète la proposition 1.3.1 de cristallisation du droit applicable à une opération
- o Inconvénient : effectivité différée des changements de norme
- Modalités / pilotage :
 - o <u>niveau européen</u>: SGAE, soit introduction d'une disposition réglementaire (*erga omnes*), soit prise d'une décision formalisée de la Commission européenne, soit application volontaire par la Commission européenne (notes d'orientation)
 - niveau français : autorité de coordination FSE, modification du décret sur la mise en œuvre des programmes et des guides interministériels (CGET) sur le pilotage, la gestion et le contrôle
- O Calendrier : si possible dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation

Objectif n°1.3: Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

- Proposition n°1.3.3 : Mettre en place une procédure de saisine officielle de la Commission sur des questions d'interprétation avec délai de réponse
 - O Description : dispositif de type rescrit qui consiste pour une autorité de gestion ou de coordination à transmettre une question interprétative, à la Commission européenne, qui est tenue de répondre dans un délai donné, avec un régime d'acceptation tacite en cas de non réponse.
 - O Avantages : simplification et sécurisation de l'interprétation du cadre européen, de manière transparente
 - o Inconvénient : s'applique difficilement aux questions complexes (exclure ainsi l'introduction d'un nouveau régime de forfaitisation, qui relève plutôt de l'article 14.1 règlement FSE)
 - Modalités / pilotage :
 - o Pilotes : SGAE avec autorité de coordination FSE
 - Modalités (niveau européen) : introduction d'une disposition réglementaire européenne prévoyant un tel mécanisme de rescrit à la demande d'une autorité de gestion ou de coordination
 - Modalités (niveau français) : conformément à l'article 123 § 8 du RPDC, fixer par voie réglementaire la procédure de saisine. Soit saisine autonome par l'autorité de gestion, soit saisine par les AG avec information de l'autorité de coordination, soit saisine transitant nécessairement par l'autorité de coordination. Prévoir systématiquement l'information du SGAE sur la question transmise par l'autorité requérante
 - <u>Exemple de délai de réponse</u>: 2 mois (règle de droit commun du code français des relations entre le public et l'administration).
 - o Nota: peut avoir une dimension interfonds
 - o Calendrier : si possible dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation



Objectif n°1.3: Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

- Proposition n°1.3.4 : Instaurer une règle de déchéance sur le recouvrement des dépenses irrégulières auprès du porteur de projet
 - O Description : en s'inspirant du principe de confiance légitime et de la pratique de la déchéance des créances en droit fiscal national, limiter la durée licite de mise en recouvrement de sommes indûment versées à un porteur de projet à la suite d'un contrôle postérieur au CSF. Ces sommes seraient, par suite, assumées par les AG
 - Avantage: atténue l'insécurité financière pour les porteurs de projet sans pour autant priver d'effet les corrections financières supportées par les autorités de gestion (i.e. pas d'obstacle à la mise en œuvre du principe de bonne gestion financière de l'UE)
 - Inconvénient : réduit la capacité de recouvrement auprès des porteurs de projet ; coût budgétaire à la charge des AG difficile à estimer (mais les AG s'abstiennent déjà d'opérer certains recouvrements)

 Modalités / pilotage :
 - o <u>Pilotes</u>: SGAE ; autorité de coordination FSE
 - Modalités : disposition communautaire ad hoc sécurisant la démarche ; décret pour mise en œuvre française
 - O Champ d'application : soit général et européen (introduction d'une disposition réglementaire européenne), soit général en France, soit expérimental sur certains programmes français (PON FSE par exemple). La mission préconise une règle nationale valant pour toutes les AG,
 - <u>Exemple</u> de durée de déchéance possible : 5 ans à compter de la date de déclaration de dépenses au niveau communautaire, pour tenir compte du délai de réalisation des contrôles des autorités d'audit sur les dossiers certifiés et payés (cf. le bouclier des 24 mois dans le cadre de la politique agricole commune). Utilité d'une clause de non application de la règle en cas de suspicion motivée de fraude

Echelons
de mise
en œuvre

O Calendrier : si possible dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation

Objectif n°1.3: Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

- Proposition n°1.3.5 : Développer la capacité de recours des porteurs de projet et des autorités de gestion contre les corrections financières
 - * 1ère variante : Créer une instance de médiation auprès de l'autorité de coordination FSE
 - O Description : commission nationale de médiation examinant les recours gracieux des porteurs de projet et/ou des autorités de gestion (à la suite d'une constatation d'irrégularités lors d'un contrôle postérieur au CSF, effectué par une autorité française ou européenne) afin d'instaurer un dialogue entre les parties et, selon les cas, de confirmer ou réformer les conclusions de l'opération de contrôle en question
 - O Avantages : facilite conciliation et recherche de solutions adaptées dans le dialogue ; respecte la posture des autorités ; n'implique pas de recours contentieux ; encourage la stabilisation des approches de contrôle ; n'implique pas d'indemnisation budgétaire de la perte financière
 - Inconvénients : charge administrative nouvelle ; volume potentiel de saisine; dans le cas d'un contrôle européen, suites difficiles à envisager si le mécanisme ne prévoit pas la présence de représentants européens ; risque de redondance avec la procédure contradictoire et donc de désinvestissement de celleci (qu'il est essentiel d'investir) ; risque potentiel sur l'indépendance de l'audit ; ne garantit pas l'approche ultérieure des autorités de contrôle à l'origine de la correction financière. Peut conduire à une sécurisation mais sans simplification.
 - o Modalités / pilotage :
 - o Pilote : autorité de coordination FSE
 - Vecteur : modification du décret sur la mise en œuvre des programmes et du décret CICC.
 - o Composition du comité : présence des autorités de coordination FSE, gestion, certification, audit.
 - O <u>Champ de compétence</u> (exemple) : examine seulement les dossiers concernés par un changement normatif (règle ou interprétation) depuis le conventionnement initial de l'opération ; utilité d'un filtre par les autorités de gestion)

Echelon de mise en œuvre

Objectif n°1.3: Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

- Proposition n°1.3.5 : Développer la capacité de recours des porteurs de projet et des autorités de gestion contre les corrections financières
 - <u>2ème variante : Mettre en place un bouclier financier (fonds de garantie) auprès de l'autorité</u>
 de coordination FSE
 - O Description : créer un fonds national de garantie géré par l'autorité de coordination FSE pour indemniser les porteurs de projet à la suite de la constatation d'irrégularités lors d'un contrôle postérieur au CSF (hors cas de fraude)
 - Avantages: mécanisme assurantiel apportant une solution aux pertes de FSE consécutives à un changement de norme depuis le conventionnement initial de l'opération ou aux cas de défaillance de l'AG (dans ce dernier cas, l'article 122 RPDC prévoit déjà une faculté d'abandon du recouvrement jusqu'à 250€)
 - Inconvénients : charge administrative et dépense budgétaire supplémentaires (financement par l'Etat seul ou mutualisé entre autorités de gestion), à relativiser dans la mesure où les autorités de gestion récupèrent rarement, de fait, les sommes indûment versées ; caractère curatif et non préventif ; risque de déresponsabiliser les autorités en charge des contrôles ; fonctionnement d'une grande complexité potentielle (équité, etc.)

Modalités / pilotage :

- o Pilote : autorité de coordination FSE
- O <u>Pré-requis</u>: suppose la formalisation de la décision administrative faisant grief (modification du décret sur la mise en œuvre des programmes et des guides interministériels CGET)
- Mise en œuvre : création d'un comité partenarial dont l'avis conditionne la mise en œuvre de la garantie ;
 nécessité de délimiter précisément les cas concernés
- o <u>Domaine</u>: ce mécanisme peut concerner soit le seul PON, soit l'ensemble des PO français (dans ce 2^{ème} cas, sa mise en œuvre suppose un accord politique et est plus complexe et sa gouvernance plus lourde)
- Nota: utilité d'un dispositif expérimental, par exemple doté d'un budget limité, à répartir en fonction des sinistres examinés par le comité ad hoc
- o Calendrier : dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation



Objectif n°1.3: Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

- Proposition n°1.3.5 : Développer la capacité de recours des porteurs de projet et des autorités de gestion contre les corrections financières
 - * 3ème variante : Elargir les possibilités de recours des corrections financières pour le porteur de projet
 - Description : établir qu'une mesure entraînée par la constatation d'une irrégularité est une sanction au sens du droit européen et ériger en droit français la notification des conclusions d'un contrôle en décision administrative de l'autorité de gestion faisant grief au porteur de projet (cf. annexe sur les difficultés des voies de recours) ; les moyens soulevés à l'occasion du recours ne pourraient être que ceux déjà mis en avant lors de la procédure contradictoire. Cela suppose que cette dernière soit pleinement investie par le porteur de projet pour éviter le déport vers la phase contentieuse
 - Avantages : institue une voie de recours contentieux qui traite l'ensemble des conclusions des contrôles (au-delà du problème de la rétroactivité de la norme) ; apporte en cas d'issue du recours favorable au porteur de projet une solution financière ; favorise la stabilisation et la motivation des conclusions des rapports d'audit ; pas d'impact budgétaire sur le niveau national
 - Inconvénients : lourdeur possible de la procédure, délais des procédures contentieuses : saisine du TA par le porteur de projet (puis éventuelle question préjudicielle au TPIUE)
 - Modalités / pilotage :
 - o <u>niveau européen</u>: pilotage SGAE, modifier l'article 4 du règlement de 1995 sur la protection des intérêts financiers de l'Union ou prévoir une exception dans le règlement FSE
 - Niveau français : pilotage autorité de coordination FSE, modifier le décret sur la mise en œuvre des programmes et les guides interministériels CGET pour faire de la notification des conclusions du contrôle une décision administrative sans renvoyer la qualification au juge administratif
 - o Calendrier : dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation



Objectif n°1.3: Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

- Proposition n°1.3.5 : Développer la capacité de recours des porteurs de projet et des autorités de gestion contre les corrections financières
 - ❖ 4ème variante : Elargir les possibilités de recours contre les corrections financières pour l'autorité de gestion
 - O Description : modifier le droit européen pour que la constatation d'une irrégularité individuelle et/ou l'appréciation portée sur le caractère systémique de cette irrégularité deviennent des décisions administratives de l'autorité d'audit susceptibles de recours par l'autorité de gestion auprès du juge communautaire (cf. annexe sur les difficultés des voies de recours)
- Echelons
 de mise
 en œuvre
- Avantages : institue une voie de recours contentieux qui traite l'ensemble des conclusions des contrôles et de leurs conséquences (au-delà du problème de la rétroactivité de la norme) ; apporte en cas d'issue du recours favorable à l'autorité de gestion une solution financière ; favorise la stabilisation et la motivation des conclusions des rapports d'audit ; pas d'impact budgétaire sur le niveau national
- Inconvénients : possible lourdeur de la procédure, délais des procédures contentieuses
- Pilotage : Autorité de coordination FSE en lien avec le SGAE
- O Modalités: modifier l'article 4 du règlement de 1995 sur la protection des intérêts financiers de l'Union ou prévoir une exception dans le règlement FSE modifier des règlements européens (PIF 1995, FSE 2013). Etendre la recevabilité des recours aux AG, au-delà des porteurs de projet et des Etats
- o Calendrier : dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation

Objectif n°1.3: Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

1.3.5: Développer la capacité de recours des porteurs de projet et des autorités de gestion contre les corrections financières

Variantes privilégiées : la 3^{ème} et la 4^{ème} qui visent à élargir les voies de recours contentieux contre les corrections financières

Justification de la hiérarchisation des variantes :

L'instauration d'une voie de recours contentieux doterait les porteurs de projet et les autorités de gestion d'une capacité réelle de contestation des décisions défavorables prises à l'issue de constatations de contrôles postérieurs au CSF et permettrait de stabiliser une jurisprudence. Elle serait cohérente avec les avancées du droit français en matière de recours contre les décisions administratives faisant grief. Cette mesure nécessite de modifier la réglementation européenne et complémentaire avec la proposition 2.3.2 relative au statut des interprétations des autorités d'audit.

La création d'un fonds de garantie est la proposition la plus ambitieuse et certainement la plus efficace pour les porteurs de projet. Néanmoins, elle est toutefois d'une grande complexité à construire tant d'un point de vue juridique que d'un point de vue opérationnel. Elle porterait par ailleurs des risques en matière d'équité de traitement des porteurs de projet, par exemple. Enfin, elle peut représenter un impact budgétaire lourd. Elle supposerait idéalement que soient déjà effectifs la cristallisation du droit applicable et les délais d'application systématiques avant tout changement de règle ou d'interprétation. En tout état de cause, si cette piste était retenue, elle gagnerait à faire l'objet d'une expérimentation.

La commission de médiation est une souplesse facile à introduire sur le plan national et qui s'appuierait sur l'exemple actuellement existant au niveau européen dans le cas de la PAC. Elle ne débouche toutefois pas aisément sur des suites opérationnelles si cette commission est strictement nationale quand l'audit est mené par des instances communautaires ; de plus elle risque d'être d'une gestion très complexe (modalités de saisine, de filtre, champ de compétence) et peut représenter un alourdissement de charge considérable pour l'administration responsable. Elle ne garantit en aucun cas un changement des constatations de l'autorité ayant opéré le contrôle, pas plus qu'un raccourcissement des délais. Son office ne se substitue pas à des recours contentieux.

Objectif n°1.4 : Clarifier le cadre règlementaire de mise en œuvre des OCS

Proposition n°1.4.1 : Sécuriser dans les plus brefs délais le cadre de mise en œuvre des OCS



- Description : obtenir de la part de la Commission européenne les assurances nécessaires pour mettre en œuvre les OCS sans doute sur leur compatibilité avec d'autres pans de législation européenne (aides d'Etat ; règlementation financière)
- Avantages : sécurisation de l'ensemble des acteurs
- Modalités / pilotage :
 - <u>Pilote</u>: autorité de coordination FSE en lien avec le SGAE
 - Modalités : dispositions européennes ad hoc dans les textes correspondant (ex : exemption ; modalités d'articulation, etc.)
- Calendrier : idéalement dès la révision à mi-parcours

Objectif n°1.4 : Clarifier le cadre règlementaire de mise en œuvre des OCS

Proposition n°1.4.2 : Sécuriser les opérations déclarées en OCS déjà conventionnées, au niveau européen ou français



- Description : si le niveau européen devait remettre en cause tout ou partie des règles actuellement applicables aux OCS (cf. 1.4.1), la sécurisation des opérations déjà engagées serait indispensable
- Avantages : sécurisation des acteurs
- Inconvénients : coût financier (non estimable à ce jour)
- Modalités / pilotage :
 - o <u>Pilotage</u>: autorité de coordination FSE en lien avec le SGAE
 - Modalités: soit en faisant valoir les nouvelles dispositions exclusivement pour l'avenir; soit en prenant en charge les conséquences financières en lieu et place des porteurs de projet
- Calendrier : dépendant de la mise en œuvre de la proposition 1.4.1

Objectif n°1.4 : Clarifier le cadre règlementaire de mise en œuvre des OCS

- Proposition n°1.4.3 : Clarifier et sécuriser le taux forfaitaire prévu à l'article 14.2 du règlement FSE
 - O Description : l'article 14.2 autorise l'application d'« un taux forfaitaire allant jusqu'à 40% de frais de personnel directs éligibles, pour couvrir les coûts éligibles restants d'une l'opération, sans que l'État membre ne soit tenu d'appliquer une méthode de calcul pour déterminer le taux applicable ». Cette rédaction fait l'objet d'interprétations différentes selon les autorités de gestion et est source de remise en cause par les contrôles ultérieurs dans la mesure où le taux retenu amènerait un sur-financement de l'opération par rapport à la couverture des coûts réellement engagés par le porteur de projet. Pour contenir le risque de sur-financement, certains AG et OI examinent les coûts réels avant d'appliquer le taux forfaitaire de 40%



- O Avantage : sécurisation des porteurs de projet et des gestionnaires
- o Inconvénient : aucun repéré
- o Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE en lien avec le SGAE
 - Modalités : renégociation du règlement FSE pour supprimer l'ambiguïté actuellement induite par « jusqu'à »
- o Calendrier : idéalement dès la révision à mi-parcours de la programmation

Objectif n°1.4 : Clarifier le cadre règlementaire de mise en œuvre des OCS

Proposition n°1.4.4 : Créer une procédure accélérée sur l'article 14.1 du règlement FSE



- O Description: l'article 14.1 est celui qui offre le plus haut niveau de sécurisation des mécanismes d'OCS mis en place par les AG (barèmes standard de coûts unitaires BSCU, montants forfaitaires). Mais la procédure correspondante est très longue et ne prévoit pas de délai d'examen des demandes transmises par les AG à la Commission
- Avantages : niveau de sécurité supérieur pour les AG ; mise en œuvre plus rapide ;
 permettrait de traiter plus de demandes de la part des AG
- o Inconvénients : aucun repéré
- Modalités / pilotage :
 - o Pilote : autorité de coordination FSE en lien avec le SGAE
 - o <u>Vecteur</u>: modification du règlement 1304/2013 pour y inclure ce délai
 - <u>Exemple</u>: une modalité possible est de fixer un délai de réponse pour son examen du projet (ex : 4 mois) avec transmission au Parlement européen si la Commission ne réagit pas dans ce délai. En cas de réaction négative de la Commission sur le projet, prévoir l'obligation pour elle de motiver cette position.
- Calendrier : si possible dès la révision à mi-parcours de la programmation

Résumé des propositions (1/2) :

- Objectif 1.1 : Faire de la simplification du cadre opérationnel un objectif de négociation en tant que tel
 - ❖ 1.1.1 : Court terme : définir des objectifs prioritaires et trouver des alliés
 - ❖ 1.1.2 : Moyen terme : Améliorer la préparation de la négociation européenne
 - ❖ 1.1.3 : Coordonner à un niveau technique les propositions au niveau français pour leur donner plus de poids et constituer un groupe d'experts au service de la RPUE
- Objectif 1.2 : Simplifier et stabiliser les règles applicables dès le début de la programmation (yc déclinaison RPDC)
 - 1.2.1 : Se fixer un objectif raisonnable de publication des textes nationaux pris pour l'application des règlements européens
 - 1.2.2 : Structurer un « retour sur gestion » des difficultés rencontrées au cours de la programmation précédente pour cibler les difficultés et permettre leur inclusion dans la négociation
 - 1.2.3 : Clarifier et simplifier les modalités de justification des dépenses éligibles

Résumé des propositions (2/2)

> Objectif 1.3 : Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

- ❖ 1.3.1 : Instaurer la cristallisation du droit applicable à une opération en modifiant la règle européenne de la conformité au droit applicable à la date de l'audit
- ❖ 1.3.2 : Prévoir un délai d'application systématique pour les futures normes (textes et leur interprétation), aux niveaux français et européen
- ❖ 1.3.3 : Mettre en place une procédure de saisine officielle de la Commission sur des questions d'interprétation avec délai de réponse
- 1.3.4 : Instaurer une règle de déchéance sur le recouvrement des dépenses irrégulières auprès du porteur de projet
- ❖ 1.3.5 : Développer la capacité de recours des porteurs de projet et des autorités de gestion contre les corrections financières

> Objectif 1.4 : Clarifier le cadre règlementaire de mise en œuvre des OCS

- ❖ 1.4.1 : Sécuriser dans les plus brefs délais le cadre de mise en œuvre des OCS
- ❖ 1.4.2 : Sécuriser les opérations déclarées en OCS déjà conventionnées, au niveau européen ou français
- ❖ 1.4.3 : Clarifier et sécuriser le taux forfaitaire prévu à l'article 14.2 du règlement FSE
- 1.4.4 : Créer une procédure accélérée sur l'article 14.1 du règlement FSE

Axe n°2:

Améliorer et sécuriser l'organisation

Rappel du diagnostic

☆ <u>L'architecture de gestion du FSE en France est complexe – des fonctions éclatées (chapitre 1 du rapport de diagnostic) :</u>

- O Des acteurs très nombreux (nombre de PO ; nombre d'OI même s'il se réduit)
- Des coûts de gestion et de contrôle qui apparaissent élevés
- Une lisibilité insuffisante pour les porteurs de projet
- O Des choix d'architecture de gestion plus déterminés par des considérations budgétaires plus que fondés sur une réelle analyse stratégique

Des relations entre autorités insuffisamment développées (chapitre 4 du rapport de diagnostic)

- o Un trop fort cloisonnement empêche l'émergence d'une vision globale
- O Des attentes fortes de l'ensemble des acteurs autour de la fonction « audit » (pilotage, capitalisation, diffusion de la norme, lien avec les autres autorités)

Un poids des différents contrôles lourdement ressenti par l'ensemble des acteurs (chapitre 7 du rapport de diagnostic):

- o Les différents contrôles se superposent plus qu'ils ne s'articulent
- O Chaque niveau prend ses assurances par rapport au(x) niveau(x) supérieur(s), rigidifiant l'ensemble de la chaîne
- Au final : une valeur ajoutée peu évidente de ce système de contrôle, qui se focalise de facto sur la seule logique de régularité juridique et comptable de la dépense

La fonction de coordination est diluée entre deux acteurs différents (chapitre 2 du rapport de diagnostic) :

- o La DGEFP est autorité de coordination FSE ; le CGET en charge de la coordination interfonds
- o Une comitologie abondante tant au niveau européen que français ; une organisation française peu efficace

2. AMELIORER ET SECURISER L'ORGANISATION	Simplifier l'architecture de gestion du FSE
	Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités
	Diffuser l'interprétation des règles afin de favoriser l'homogénéité de leur application
	Développer la culture de maîtrise du risque

- Proposition n°2.1.1 : Améliorer l'architecture actuelle de gestion
 - ❖ 1ère variante : décentraliser totalement le FSE aux régions
 - Description : Transférer aux régions l'intégralité des crédits et des programmes FSE
 - O Avantages: Supprime le PON (yc ses AGD et ses OI) et la nécessité de lignes de partage Etatrégions, évite les différences de critères PO/POR;
 - Inconvénients: pose les sujets: de l'articulation entre les politiques publiques et les actions FSE; de la coordination inter régions; du financement des opérations d'envergure nationale; des OI nationaux type Pole Emploi ou FPSPP
 - Modalités / pilotage :
 - o Pilotage : autorité de coordination FSE.
 - Modalités: Transfert des personnels affectés dans les AGD, et l'autorité de certification. Reformatage de la SDFSE de la DGEFP. Peut s'accompagner d'une décentralisation totale de la fonction audit (analogie avec le modèle allemand voire espagnol) ou d'un maintien d'une autorité d'audit nationale avec néanmoins un transfert aux régions des contrôles d'opération et des coûts qui leur sont inhérents. Mise en cohérence à envisager à cet égard avec le FEDER. Dans tous les cas, nécessité forte d'anticiper les conséquences pratiques d'une telle orientation.
 - Calendrier: prochaine programmation.



- Proposition n°2.1.1 : Améliorer l'architecture actuelle de gestion
 - * 2^{ème} variante: maintenir le schéma actuel mais améliorer son fonctionnement
 - Description: maintenir la coexistence entre des PO Etat et des PO régionaux



- Avantages : stabilité par rapport à l'architecture de gestion 2014-2020 ; permet le financement des opérations d'envergure nationale ou supra-régionale ainsi que des OI nationaux
- o Inconvénients : architecture complexe (multiplicité des acteurs, lignes de partage Etatrégion), ce qui suppose d'améliorer son fonctionnement (coordination, taille critique des OI)
- o Modalités / pilotage :
 - o Modalités : autorité de coordination FSE
 - o <u>Pilotage</u>: Analogue à celle de l'actuelle programmation
- o Calendrier: prochaine programmation

- > Proposition n°2.1.1 : Améliorer l'architecture actuelle de gestion
 - ❖ 3^{ème} variante : maintenir la coexistence de PO Etat FSE et de PO régionaux et déléguer la mise en œuvre des PO Etat à une agence nationale de gestion
 - O Description : maintenir la coexistence entre des PO Etat et des PO régionaux et confier à une agence nationale les fonctions d'autorités de gestion et d'autorité de certification en ce qui concerne les enveloppes dont l'Etat a la responsabilité
 - Nota : il existe de multiples options pour configurer une telle agence, présentées en annexe
 - Avantages : autonomise la gestion du FSE (par exemple en une plate-forme nationale) par rapport
 à l'éclatement actuel (DGEFP/DIRECCTE/OI) et facilite l'animation et la professionnalisation des
 activités
 - O Inconvénients : conduite de changement lourde ; éloigne la gestion par rapport aux territoires (AGD, OI) ; sépare cette activité par rapport à la mise en œuvre des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle en DIRECCTE (ou dans les OI nationaux) ; conduit à retirer des effectifs aux DIRECCTE pour les concentrer dans l'agence
 - Modalités / pilotage : DGEFP en tant qu'AG PON FSE et autorité administrative sur les autres PO
 Etat
 - o Calendrier : révision à mi-parcours de l'actuelle programmation ou prochaine programmation



Objectif n°2.1: Simplifier l'architecture de gestion du FSE

2.1.1: Améliorer l'architecture actuelle de gestion

Variante privilégiée :

La 2^{ème} : maintien et aménagement de l'architecture actuelle de gestion, dans l'hypothèse où la gestion partagée est confirmée au niveau communautaire pour la prochaine programmation

Justification de la hiérarchisation des variantes :

La hiérarchisation des variantes a été opérée à cadre législatif constant en matière notamment de politiques relatives à l'emploi : dans ce contexte, l'architecture actuelle de gestion est cohérente avec la répartition des compétences voulue par le législateur.

Une décentralisation totale pourrait s'accompagner d'une évolution simultanée des compétences des acteurs et représenterait une difficulté importante pour toutes les opérations d'envergure nationale ou supra-régionale. Enfin, une décentralisation accrue pourrait rendre plus complexe la coordination entre la mobilisation du FSE et les exercices de type semestre européen. Enfin, si une décentralisation totale était décidée, elle pourrait impliquer la décentralisation de l'ensemble des fonctions, y compris l'audit.

Si cette variante est retenue, elle permet d'envisager des évolutions organisationnelles de la gestion du PON par la DGEFP, soit par une évolution de la DGEFP.

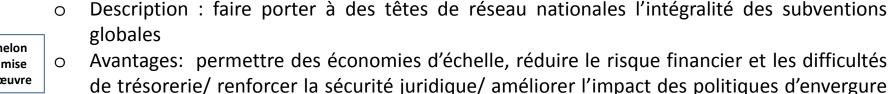
La mission n'est pas convaincue de la valeur-ajoutée de la 3ème variante, plus encore sur la seule partie Etat. Il est délicat en effet d'envisager une agence FSE pour les PO Etat sans réflexion conjointe sur les modalités de gestion des autres PO FSE ou sur l'articulation avec les politiques nationales. En outre, la prise en compte de la dimension inter-fonds, qui n'entrait pas dans le mandat de la mission, parait incontournable, bien que de nature à rendre la construction et le fonctionnement d'une telle entité très complexes au regard de la diversité qui prévaut aujourd'hui.

- Proposition n°2.1.2 : réduire significativement le nombre d'OI du PON en les organisant en réseaux
 - Facteur commun à toutes les variantes : permettre aux conventions de subvention globale (SG) d'atteindre une taille critique suffisante instaurer un seuil minimal
 - ❖ 1ère variante : Supprimer l'ensemble des OI territoriaux au profit des AGD ; maintenir des OI nationaux :
 - Description : assurer la gestion de la majorité des projets par les AGD
 - Avantages: supprimer le risque d'OI fragiles; harmoniser les pratiques au niveau AGD; faciliter le partage d'expérience et d'expertise entre AGD et PP ainsi qu'avec les OI nationales
 - Inconvénients : augmenter les effectifs des AGD ; perte de la proximité des OI avec le terrain,
 - Modalités / pilotage :
 - o Pilotage : DGEFP en tant qu'autorité de gestion.
 - Modalités : décision gouvernementale de regrouper toutes les opérations hors OI nationaux au sein des AGD sur une base territoriale / DGEFP- DGOM-régions-ARF
 - Calendrier: prochaine programmation



Objectif n°2.1: Simplifier l'architecture de gestion du FSE

- Proposition n°2.1.2 : réduire significativement le nombre d'OI du PON en les organisant en réseaux
 - 2ème variante : Réserver les subventions globales à des têtes de réseau nationales



- o Inconvénients : Perdre quelques expérimentations ; difficultés afférentes à la construction de ces OI nationaux pour remplacer les OI territoriaux (dotés d'un fonds de roulement, ...)
- o Modalités / pilotage :

nationale

- o <u>Pilotage</u>: DGEFP en tant qu'autorité de gestion
- o <u>Modalités</u>: répartir les OI au sein des têtes de réseau nationales
- Calendrier : prochaine programmation

- Proposition n°2.1.2 : réduire significativement le nombre d'OI du PON en les organisant en réseaux
 - ❖ 3^{ème} variante : Favoriser les regroupements d'OI selon des logiques territoriales
 - Description : regrouper les OI sur une base territoriale sans forcément aboutir à un seuil OI par territoire régional



- Avantages : Faciliter la gestion et la coordination ; renforcer la professionnalisation des gestionnaires ; harmoniser les pratiques sur un territoire; faciliter la visibilité pour les porteurs de projet et les bénéficiaires finaux. Cette solution est déjà pratiquée dans certains territoires au travers des agences de gestion partagée des fonds européens ; elle est par ailleurs cohérente avec la logique qui a permis de regrouper les PLIE autour de PLIE-pivots. Elle maintient un lien de proximité avec le territoire
- Inconvénients : suppose une coordination entre acteurs au niveau territorial qu'il peut être complexe de mettre en place
- Modalités / pilotage :
 - Pilotage général : DGEFP en tant qu'AG
 - Mise en œuvre: prévoir des mécanismes permettant aux acteurs d'un même territoire de conventionner entre eux (par exemple: si un CD devient le seul OI sur un territoire, lui permettre de conventionner avec les PLIE précédemment OI)
- Calendrier : prochaine programmation

Objectif n°2.1: Simplifier l'architecture de gestion du FSE

2.1.2 : réduire significativement le nombre d'OI du PON en les organisant en réseaux

Variantes privilégiées :

3^{ème} variante : des regroupements entre acteurs sur un périmètre territorial — le département paraissant le plus adapté

Justification de la hiérarchisation des variantes :

La 1^{ère} et la 2^{ème} variantes présentent des inconvénients trop importants :

- •La 1ère variante suppose un renforcement considérable des AGD qui apparait hors de portée aujourd'hui, ainsi que des évolutions métier très fortes pour les services FSE des DIRECCTE,
- La 2^{ème} variante suppose de construire les têtes de réseau nationales à partir d'associations dont la vocation actuelle est de représenter des collectivités ; ce projet apparait trop complexe ; comporte un fort niveau de risque ; conduit à concentrer la responsabilités au niveau national avec une dimension pilotage de réseau très lourde.

La 3^{ème} variante présente l'avantage significatif de maintenir un lien de proximité avec le territoire, et de pouvoir s'appuyer sur une logique déjà éprouvée dans le cas de la mise en place de PLIE-pivots

Objectif n°2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités

- Proposition n°2.2.1 : Faire jouer à l'autorité de coordination FSE un rôle d'ensemblier dans le dialogue de gestion avec l'Union européenne
 - O Description : il est nécessaire de mieux distinguer les éléments qui, relevant de la responsabilité de la France comme EM, doivent continuer de transiter nécessairement par le SGAE, de ceux qui relèvent d'un dialogue de gestion sur des enjeux pratiques et doivent être activés plus régulièrement
 - Avantages : fluidifier les échanges au quotidien
 - o Inconvénients : aucun repéré
 - Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE
 - Modalités: il s'agit en réalité de mieux distinguer ces deux éléments qui coexistent aujourd'hui dans le flou. La circulation de l'information doit être rationalisée et chaque acteur concentrer son action là où sa valeur ajoutée est réelle. Il revient à l'autorité de coordination, telle que son rôle est suggéré par la mission, de jouer un rôle d'ensemblier (identification des sujets d'intérêt communs aux AG FSE voire d'une approche interfonds; des sujets qui relèvent d'une position officielle de la France via le SGAE, ...)
 - Calendrier : dès que possible



Objectif n°2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités

Proposition n°2.2.2 : Fixer dès le début de la programmation, au niveau national, le champ d'intervention respectif de chaque catégorie d'AG



- Description: le choix a été fait, pour la programmation actuelle, de déléguer au niveau régional la fixation des lignes de partage des champs entre l'AGD Etat et l'AG régionale. Il en résulte une multiplicité de cadres régionaux, peu lisible d'un point de vue global (ex : pour les porteurs de projets de type réseau national ou présents dans plusieurs régions). La mission estime que la fixation des champs d'intervention de chaque AG devrait être fixée au niveau national et suivre les « blocs de compétence » de chaque niveau de collectivité
- Avantages : meilleure lisibilité générale pour l'ensemble des acteurs évite de renvoyer la question au niveau local
- Inconvénients : uniformise les cadres d'intervention, moins de marge d'adaptation au niveau local
- Modalités / pilotage :
 - <u>Pilote</u>: autorité de coordination FSE;
 - Modalités : soit dans l'accord de partenariat ; soit par un accord-cadre ad hoc Etat-ARF
- o Calendrier : début de la programmation 2021-2027

Axe n°2:

Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités

> Proposition n°2.2.3 : Décloisonner les relations entre les différentes autorités

- O Description : le cloisonnement excessif entre les différentes autorités fait obstacle à ce que leurs éléments d'activité respectifs soit partagés et capitalisés *en commun* ; chacun développe une vision trop partielle du fonctionnement du système FSE ; les échanges apparaissent insuffisamment développés ce qui limite la capacité d'une vision d'ensemble
- O Avantages : permettre, par un dialogue plus fréquent, une approche partagée des enjeux et des difficultés rencontrés ; consolider une relation plus solidaire entre les différentes autorités
- o Inconvénients : temps de coordination / réunion mais qui apparait in fine d'ampleur limitée
- o Modalités / pilotage :
 - o <u>Pilote</u>: autorité de coordination FSE
 - Mise en œuvre : institution de réunions conjointes Aco/AG/AC/AA (coordination-gestion-certification-audit) portant sur des ordres du jour opérationnels (ex : point d'étape sur les différents contrôles ; approche partagée d'une règle ; suites à donner à une difficulté, etc.)
 - <u>Vecteur</u>: inscription si nécessaire dans le décret portant sur la mise en œuvre des programmes (modification du décret actuel).
 - <u>Niveaux</u>: proposition valable au niveau central (pilotage incombant à l'autorité de coordination FSE telle que suggérée par la mission) <u>et</u> pour l'échelon territorial (pilotage SGAR). En complément, un séminaire national annuel réunissant l'ensemble des acteurs (gestionnaires, certificateurs, auditeurs) pourrait être organisé
- Nota : cette proposition est complétée par plusieurs autres, dont la 2.3.1 sur les modalités d'une meilleure capitalisation des contrôles
- o Calendrier : dès que possible



Axe n°2:

Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités

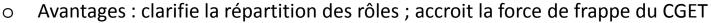
> Proposition n°2.2.4 : Repenser la fonction de coordination et ses modalités d'exercice

- Préalable : clarifier ce qui est attendu de la coordination en matière de FSE au-delà de ce qui est prévu dans les textes de référence (accord de partenariat, décret sur la mise en œuvre des programmes, guides interministériels CGET)
- 1ère variante : Créer une « agence de coordination des fonds européens en France »
 - O Nota: cette proposition porte exclusivement sur la fonction coordination la fonction gestion a été évoquée préalablement et le modèle d'une éventuelle agence de gestion étatique du FSE est évoquée dans la 3ème variante de la proposition 2.1.1 et en annexe.
 - Description : en s'inspirant des modèles d'agence possibles (documentés en annexe), créer en France un organisme en charge de la fonction de coordination. Conduit à une étanchéité entre les fonctions de gestion et de coordination, assumées par des organismes différents
 - Avantages : institutionnalisation de la fonction de coordination ; sanctuarisation de moyens ; visibilité de cette fonction
 - Inconvénients : la gouvernance peut être un facteur de complexité ; coûts de la création d'un nouvel organisme ; risque de déconnexion avec les enjeux de gestion
 - Modalités / pilotage : autorité de coordination FSE en lien avec CGET ; la gouvernance devrait nécessairement être partagée entre Etat et régions
 - Nota: la prise en compte de la dimension interfonds, qui n'entrait pas dans les compétences de la mission serait incontournable (existence de POR communs FSE-FEDER) et le champ d'un tel organisme ne saurait se limiter au FSE
 - o Calendrier : prochaine programmation



Objectif n°2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités

- Proposition n°2.2.4 : Repenser la fonction de coordination et ses modalités d'exercice
 - 2ème variante : Confier la coordination FSE au CGET
 - O Description : cette variante part du constat que le dualisme actuel de la coordination en France n'a pas fait la preuve de son efficacité. Elle propose donc de concentrer la fonction de coordination au sein de l'organisme qui parait le mieux placé pour l'assumer, tant pour des considérations structurelles (positionnement institutionnel ; prise en compte de la dimension interfonds) que pratiques (difficultés de la DGEFP à assumer cette mission aujourd'hui)



- o Inconvénients : suppose certainement un léger renfort du CGET ; le CGET ne dispose pas d'une vision « pratique » (métier) du FSE, le risque d'un report de charge sur les AG (et la DGEFP en particulier) existe donc
- Modalités / pilotage : CGET en lien avec SGAE ; modification de l'accord de partenariat et du décret sur la mise en œuvre des programmes
- o Calendrier : au cours de la programmation actuelle



Objectif n°2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités

- Proposition n°2.2.4 : Repenser la fonction de coordination et ses modalités d'exercice
 - ❖ <u>3^{ème} variante</u>: Maintien d'une fonction de coordination FSE à la DGEFP et création en son sein d'une « unité de coordination »
 - O Description : pérennisation de la fonction de coordination FSE par la DGEFP qu'il convient de renforcer sur le plan organisationnel pour lui permettre de mieux assurer ce rôle
 - Avantages : conserve un lien fort entre la direction de l'Etat la plus en prise avec le FSE ; lui permet de disposer d'une vision globale ; la compétence de la DGEFP-SDFSE est reconnue par tous
 - Inconvénients : maintien d'un dualisme de la fonction de coordination entre CGET et DGEFP ; nécessité de dégager des moyens supplémentaires pour la DGEFP
 - o Modalités / pilotage :
 - o Pilote : autorité de coordination FSE
 - Modalités : créer une « unité coordination » au sein de la SDFSE et la doter de ressources neuves dédiées. Formaliser les missions de cette unité ainsi que le partage de domaines de compétences avec le CGET. Envisager les modalités de financement adaptées de ces postes
 - o Calendrier : 2016/2017



0

Objectif n°2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités

Proposition n°2.2.4 : Repenser la fonction de coordination et ses modalités d'exercice

Variante privilégiée: Maintien d'une fonction de coordination FSE à la DGEFP et création en son sein d'une « unité de coordination »

Nota : cette proposition 2.2.4 s'articule étroitement avec la question de l'architecture de gestion. La variante retenue est cohérente avec la variante privilégiée par la mission en 2.1.1

Justification de la hiérarchisation des variantes :

- 1/ La valeur ajoutée de la création d'une nouvelle structure en charge de la seule coordination n'est pas démontrée *a priori*. Si le principe parait séduisant, elle suppose toutefois une étude plus approfondie que ce que les moyens de la mission permettent. Elle demande de plus une attention aux implications « interfonds », alors que le mandat de la mission ne porte que sur le FSE. La piste, dès lors, doit être en l'état actuel des choses écartée.
- 2/ La variante n°2 (unification au CGET) présente le désavantage notable de confier la coordination du FSE à une administration centrale trop peu en prise, en raison de son positionnement institutionnel, avec les enjeux pratiques. Elle doit donc être écartée.
- 3/ Le maintien de la fonction de coordination FSE à la DGEFP est la piste la plus cohérente et la plus pragmatique. Elle est cohérente avec l'existence de programmes pilotés par l'Etat pour les 2/3 du FSE et se nourrit de la compétence métier, incontestée, de la DGEFP. Elle est pragmatique car ne suppose pas de lourdes évolutions institutionnelles. Elle suppose toutefois une montée en puissance de la DGEFP et l'acceptation du rôle de coordination qui lui est confié par l'ensemble des acteurs. La DGEFP ne peut assumer cette mission sans renforts d'effectifs ni affirmation du contenu de la fonction de coordination.

Objectif n°2.3: Diffuser l'interprétation des règles afin de favoriser l'homogénéité de leur application

- Proposition n°2.3.1: Mieux capitaliser sur les différents contrôles pour améliorer la gestion en continu
 - ❖ 1ère variante : Faire publier par l'autorité de coordination FSE un rapport annuel sur la mise en œuvre du FSE, comportant la capitalisation sur les différents types de contrôles
 - Description : publication d'un rapport annuel sur la mise en œuvre du FSE, dont un volet consiste à analyser les résultats des différents types de contrôles et à formuler des recommandations de bonne pratique aux porteurs de projet et aux autorités de gestion
 - Avantages : outil commun aux différentes autorités en charge du FSE, qui permet de les associer en amont dans le respect du rôle de chacune ; instrument de pilotage transparent du système de gestion et de contrôle ; outil d'information régulière sur la mise en œuvre ; levier précieux pour l'autorité de coordination pour jouer son rôle
 - o Inconvénients : charge administrative supplémentaire, en sus des obligations existantes (rapport annuel de mise en œuvre par l'Etat membre, rapport annuel de contrôle et résumé annuel des contrôles par l'autorité de gestion)
 - o Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE
 - Modalités : modification du décret sur la mise en œuvre des programmes et des guides interministériels CGET pour prévoir la réalisation du rapport annuel par l'autorité de coordination après consultation/association des autorités de gestion, de certification et d'audit. Proposition qui participe aussi de l'objectif 2.4 sur la culture de maîtrise du risque
 - o Calendrier: fin 2016 ou dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation



Objectif n°2.3 : Diffuser l'interprétation des règles afin de favoriser l'homogénéité de leur application

- Proposition n°2.3.1: Mieux capitaliser sur les différents contrôles pour améliorer la gestion en continu
 - <u>2^{ème} variante : CICC : enrichir et publier le rapport annuel de contrôle FSE de la CICC</u>
 - Description : enrichir le rapport annuel de contrôle (RAC) FSE de la CICC en le complétant par un volet de 0 capitalisation sur les différents contrôles réalisés et publier ce rapport ; se servir de ce document à des fins pédagogiques auprès des parties prenantes
 - Avantages : développement d'un outil existant, qui prévoit déjà d'inclure des conclusions sur les lacunes des systèmes de gestion et de contrôle mais qui est peu développé sur ce point
 - Inconvénients: technicité du RAC FSE (centré sur le calcul du taux d'erreur annuel global pour la France à partir de l'échantillonnage des contrôles d'opération) qui se prête difficilement à une publication ; délais de transmission du RAC N en début d'année N+1; vocation spécialisée du RAC qui rend compliqué la synthèse des enseignements des différents contrôles des autorités (audit, certification, gestion) en charge du FSE; charge administrative supplémentaire
 - Modalités / pilotage :
 - Modalités : autorité de coordination FSE et CICC
 - Pilotage : modification du décret sur la mise en œuvre des programmes, du décret CICC et des guides interministériels CGET.
 - Calendrier: fin 2016 ou dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation 0





Objectif n°2.3: Diffuser l'interprétation des règles afin de favoriser l'homogénéité de leur application

2.3.1 : Mieux capitaliser sur les différents contrôles pour améliorer la gestion en continu

Variante privilégiée :

Elaboration et publication par l'autorité de coordination FSE d'un rapport annuel sur la mise en œuvre du FSE + publication du RAC annuel tel qu'établi par la CICC (conditions à définir)

Justification de la hiérarchisation des variantes :

La solution consistant à élaborer aux soins de l'autorité de coordination un rapport annuel (publié) sur la mise en œuvre du FSE paraît préférable car plus transversale et plus ergonomique que l'aménagement du rapport annuel de contrôle de la CICC. La publication du RAC apporte un élément d'information important et utile pour les acteurs du système.

Objectif n°2.3: Diffuser l'interprétation des règles afin de favoriser l'homogénéité de leur application

- Proposition n°2.3.2 : Publication de l'interprétation des règles par les autorités d'audit (aux niveaux français et européen)
 - Description : Publication sous forme d'avis ou de recommandations, mis en ligne, de l'interprétation des règles par la CICC, la Commission européenne et la Cour des comptes européenne. L'interprétation est considérée comme stabilisée jusqu'à modification par une autorité de niveau égal ou supérieur
 - Avantages : permet aux porteurs de projet, aux autorités de gestion et de certification d'anticiper sur les interprétations d'audit en étant parfaitement informés ; constitue un outil de contrôle interne pour les autorités d'audit ; encadre les renversements de jurisprudence d'audit sans les empêcher pour autant (ces changements ne peuvent plus intervenir rétroactivement, mais seulement pour l'avenir, cf. proposition 1.3.1)
 - o Inconvénients : charge administrative supplémentaire pour les autorités d'audit
 - Modalités / pilotage (niveaux français et européen) :
 - o Pilotes : SGAE et autorité de coordination FSE ;
 - Modalités: modification réglementaire européenne préalable puis modification du décret sur la mise en œuvre des programmes, du décret CICC et des guides interministériels CGET, mise en ligne par les autorités concernées de l'interprétation en vigueur
 - O Nota : cf. annexe relative à la publicité des décisions, avis ou recommandations des AAI
 - o Calendrier : révision à mi-parcours de la programmation



Objectif n°2.3: Diffuser l'interprétation des règles afin de favoriser l'homogénéité de leur application

- Proposition n°2.3.3 : Favoriser l'homogénéité de l'interprétation des règles par un renforcement de l'animation de son réseau par la CICC
 - O Description : favoriser une application homogène de l'interprétation des règles par l'ensemble des intervenants de la chaîne d'audit (CICC, services d'audit aux échelons central et déconcentré, prestataires d'audit)



- Avantages : égalité de traitement des porteurs de projet et des autorités de gestion, stabilité accrue des conclusions des contrôles de l'autorité d'audit
- Inconvénients: charge d'animation supplémentaire pour la CICC
- Modalités / pilotage :
 - o <u>Pilote</u>: ces actions relèvent de la CICC (en particulier : l'interprétation des règles entre dans les clauses des marchés d'externalisation).
 - Les <u>modalités</u> seraient facilitées par la ré-internalisation d'une part importante des contrôles d'opération (cf. proposition 2.4.4)
 - A associer avec la proposition 2.3.2 relative à l'interprétation des règles.
- Calendrier : dès que possible

- Proposition n°2.4.1 : Accompagner l'appropriation au sein des autorités de gestion des plans de maîtrise des risques par des formations adéquates
 - O Description : intégrer dans une démarche globale de maîtrise des risques de gestion l'ensemble des dispositifs déjà prescrits par les DSGC et mis en œuvre de manière assez formelle à ce stade (identification et pilotage des risques, organisation de la fonction contrôle interne, procédures anti-fraude, traitement des plaintes et réclamations) et l'accompagner par des formations adéquates pour créer un processus continu d'amélioration de la qualité
 - Avantages : le déploiement de la culture du risque rend les différents partenaires du système de gestion et de contrôle plus solidaires, chaque action destinée à prévenir un risque ayant par nature vocation à être mutualisée
 - o Inconvénients : peut être vécu comme une strate supplémentaire si pas de pédagogie et de formation préalables
 - Modalités / pilotage : autorité de coordination FSE en lien avec les AGD et les OI
 - O Calendrier : engager les efforts dès maintenant pour un déploiement complet en début de prochaine programmation



- Proposition n°2.4.2 : Rationaliser l'intervention de chaque type de contrôle selon une approche de contrôle interne et d'audit interne :
 - Réingénierie globale de la fonction contrôle dans le sens de la simplification et de la modernisation :
 - le CSF devient la « vérification de l'éligibilité et du service fait » (VESF) : dernière étape de la gestion
 - un contrôle interne confié à l'AG, fondé sur les plans de maîtrise des risques (cf. 2.4.1); l'AG a la liberté des moyens pour structurer son contrôle interne (fonction centrale, comprenant la supervision des AGD et des OI, qui est à la charge de l'AG recentralisation des CQG que les services gestionnaires étaient tenus de réaliser ou de faire faire sur leur propre gestion) cette piste n'exonère nullement les AGD et OI de structurer un contrôle interne à leur niveau
 - un audit interne (sur l'autorité de gestion), distinct du contrôle interne et confié à l'autorité de certification (cf. 2.4.3); l'autorité de certification ne réalise plus de contrôle exhaustif de cohérence (cf. 3.4.5) ni de contrôle sur échantillon, mais s'appuie sur le contrôle interne de l'autorité de gestion (cf. fonction de certification en Flandres, Suède). Il s'agit d'un changement profond de l'activité de certification par rapport à l'existant (cf. annexe sur la certification).
 - un audit externe (sur l'autorité de gestion et l'autorité de certification), confié à l'autorité d'audit, dans les conditions actuelles



- Proposition n°2.4.2 : Rationaliser l'intervention de chaque type de contrôle selon une approche de contrôle interne et d'audit interne (suite) :
 - O Avantages : suppression de la sur-réglementation française liée à une approche de la certification au sens de contrôle comptable postérieur au CSF ; clarification et complémentarité des deux échelons de contrôle postérieur (audit interne / audit externe), plus grande efficacité d'un contrôle interne exercée depuis le niveau central car moindres liens de travail quotidiens avec les acteurs
 - o Inconvénient : ceci suppose de construire une vision partagée par l'ensemble des acteurs (notamment communautaires) pour démontrer que le changement de paradigme n'amène pas un abaissement des exigences de rigueur de gestion
 - Modalités / pilotage :
 - o Pilote : autorité de coordination FSE en lien avec l'ensemble des acteurs
 - Modalités: révision de l'accord de partenariat, du décret sur la mise en œuvre des programmes, des guides interministériels CGET, des circulaires sur la gestion et la certification, implique de faire monter en puissance les effectifs de la SDFSE dans la mesure où celle-ci est en charge de missions précédemment assumées au niveau territorial (sous forme de transfert d'effectifs?)
 - o Calendrier: prochaine programmation



- Proposition n°2.4.3 : Rationaliser le déploiement de la fonction de certification
 - Pour les AG régionales : Décentralisation de l'autorité de certification FSE aux régions pour ce qui les concerne
 - Description : chaque région AG réinternalise la fonction d'autorité de certification, selon les modalités qu'elle souhaite, en respectant le principe de séparation fonctionnelle (à l'instar de la région Alsace dans l'actuelle programmation).
 - Avantages : cohérent avec la logique de la décentralisation
 - Inconvénients : perte d'homogénéité de la doctrine de certification ; risque réputationnel sur une moindre séparation entre gestion et certification (d'où nécessité d'une forte pédagogie et d'insister sur les EM ou AG qui ont déjà adopté ce mode de fonctionnement)
 - Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE en lien avec ARF
 - Modalité : après modification de l'accord de partenariat, chaque région décide de ses propres modalités de ré internalisation
 - Nota : un bilan de l'internalisation de la certification en Alsace (CR) serait utilement conduit au préalable pour préciser les conditions de réussite de la démarche
 - Calendrier: prochaine programmation 0
 - Nota : les implications interfonds (FEDER aujourd'hui entièrement décentralisé dans sa 0 gestion mais dont la certification reste confiée à la DGFiP) doivent être prises en compte



- > Proposition n°2.4.3 : Rationaliser le déploiement de la fonction de certification
 - Pour ce qui est des programmes FSE pilotés par l'Etat : 2 variantes
 - ❖ 1ère variante : réinternalisation de la certification dans l'entité comprenant l'AG du PON
 - O Description : l'AG du PON est restructurée, une unité nationale de certification est créée en son sein, en respectant le principe de séparation fonctionnelle. Cette proposition s'appuie sur la nouvelle faculté réglementaire de rapprochement organique avec l'autorité de gestion. Elle s'articule nécessairement avec une montée en puissance significative du contrôle interne,
 - Avantages ; simplicité d'une organisation nationale resserrée et rationalisée ; dialogue facilité AG/AC ;
 cohérence avec le changement d'orientation proposé pour la certification (cf. 2.4.2)
 - Inconvénients : redéploiement de postes depuis le réseau DGFiP ; risque de perte des compétences capitalisées et nécessité de reconstruire la fonction *ab initio* ; risque réputationnel sur une moindre séparation entre gestion et certification (d'où nécessité d'une forte pédagogie et de s'appuyer sur sur les EM ou AG qui ont déjà adopté ce mode de fonctionnement)
 - o Modalités / pilotage :
 - <u>Pilotes</u>: DGEFP en tant qu'AG avec DGFiP.
 - Modalités: révision de l'accord de partenariat, du décret sur la mise en œuvre des programmes, des guides interministériels CGET, des circulaires sur la certification, chantier budget et effectifs (ex: les personnels actuellement en charge de la certification sont placés auprès des DIRECCTE sous l'autorité fonctionnelle de la SDFSE, qui structure elle-même une unité centrale chargée de l'audit interne et compétente, par ailleurs, pour le volet central du PON).
 - o Calendrier : prochaine programmation





- > Proposition n°2.4.3 : Rationaliser le déploiement de la fonction de certification
 - ❖ 2^{ème} variante : maintien de la fonction certification à la DGFIP
 - O Description : le réseau DGFiP reste en charge de l'autorité de certification pour les programmes FSE Etat
 - Avantages : maintien du schéma existant ; qualité du travail des DRFIP et du PNCFE
 - Inconvénients : ne permet pas la réingénierie de la fonction contrôle (cf. 2.4.2) ; maintien d'une situation dans laquelle la certification est pilotée à part de la gestion ; fragilité du réseau DGFIP en termes d'effectifs (accrue par la décentralisation de la certification aux régions)
 - Modalités / pilotage :
 - o Pilote: DGFiP
 - Modalités : les unités de certification des DRFIP sont ré-agencées à la faveur de la mise en place des nouvelles régions
 - Calendrier : prochaine programmation



Objectif n°2.4 : Développer la culture de maîtrise du risque

2.4.3: Rationaliser le déploiement de la fonction de certification

Nota

La mission a conscience du caractère ambitieux de cette proposition. Les évolutions proposées représentent un enjeu fort pour l'ensemble du système de gestion et de contrôle. Cette proposition fait système avec les précédentes et suppose un investissement conséquent des autorités de gestion dans la montée en puissance d'une fonction de contrôle interne.

Variante privilégiée pour l'Etat :

La 1^{ère} : réinternalisation de la fonction certification par rapprochement organique avec la DGEFP comme AG du PON, avec la responsabilité de la certification sur les autres PO Etat (outre-mer)

Justification de la hiérarchisation des variantes :

La réinternalisation de la certification est la plus cohérente en vue d'une réorganisation de la fonction contrôle et pour faire de la certification le service d'audit interne des autorités de gestion étatiques .

Si les régions internalisent la certification, la réinternalisation de cette fonction par l'Etat suit le même mouvement logique.

Objectif n°2.4 : Développer la maîtrise de culture du risque

Proposition n°2.4.4 : Réinternaliser davantage la réalisation des contrôles

- O Description : reprendre en régie une part substantielle des CSF (par les services gestionnaires eux-mêmes ou leurs organismes intermédiaires) et, dans la mesure du possible car cette activité est caractérisée par une saisonnalité forte qui requiert de pouvoir s'appuyer également sur des prestataires externes, des contrôles d'opération (par le réseau des services d'audit), en tirant parti notamment de la réduction du nombre de dossiers exposée à la proposition 3.1.1
 - Avantages : en général, meilleure maîtrise de la qualité et de l'homogénéité des contrôles et coût budgétaire inférieur à l'externalisation ; pour la VESF, permet d'assurer le continuum de gestion depuis l'instruction ; pour le COP, facilite le pilotage des contrôles et le maintien d'une capacité technique dans les services du ministère de l'emploi



Inconvénients: la réinternalisation suppose de disposer de suffisamment d'effectifs pour assumer une large part des contrôles précédemment externalisés. De plus, peut impliquer pour ce faire de modifier la doctrine d'emploi de l'AT (plutôt que des marchés de prestation, recrutement de personnel vacataire ou CDD, par exemple). Dans les deux cas, la question des plafonds d'emploi se pose ; la saisonnalité de l'activité de contrôle est également à prendre en compte. La réinternalisation des contrôles d'opération parait plus complexe à mettre en œuvre compte tenu des pics de charge et des délais de remise.

- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE en lien avec la CICC
 - Modalités : dispositions de mise en œuvre des programmes opérationnels pilotés par l'Etat ; utilité d'envisager une équipe nationale d'appui (VESF) et le maintien d'un volant de sous-traitance (contrôles d'opération)
- Calendrier : au cours de l'actuelle programmation (compte tenu de la durée des marchés publics d'externalisation en cours et des capacités des services)

Résumé des propositions (1/2) :

- Objectif 2.1 : Simplifier l'architecture de gestion du FSE
 - 2.1.1 : Améliorer l'architecture actuelle de gestion
 - 2.1.2 : Réduire significativement le nombre d'OI du PON en les organisant en réseaux
- Objectif 2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités
 - 2.2.1 : Faire jouer à l'autorité de coordination FSE un rôle d'ensemblier dans le dialogue de gestion avec l'Union européenne
 - 2.2.2 : Fixer dès le début de la programmation, au niveau national, le champ d'intervention respectif de chaque catégorie d'AG
 - 2.2.3 : Décloisonner les relations entre les différentes autorités
 - 2.2.4 : Repenser la fonction de coordination et ses modalités d'exercice

Résumé des propositions (2/2) :

- Objectif 2.3 : Diffuser l'interprétation des règles afin de favoriser l'homogénéité de leur application
 - ❖ 2.3.1 : Mieux capitaliser sur les différents contrôles pour améliorer la gestion en continu
 - 2.3.2 : Publication de l'interprétation des règles par les autorités d'audit (aux niveaux français et européen)
 - 2.3.3 : Favoriser l'homogénéité de l'interprétation des règles par un renforcement de l'animation de son réseau par la CICC
- > Objectif 2.4 : Développer la culture de maîtrise du risque
 - 2.4.1 : Accompagner le déploiement au sein des autorités de gestion des plans de maîtrise des risques accompagnés des formations adéquates en vue d'un processus d'amélioration de la qualité
 - 2.4.2 : Rationaliser l'intervention de chaque type de contrôle selon une approche d'audit et de contrôle interne
 - 2.4.3 : Rationaliser le déploiement de la fonction de certification
 - 2.4.4 : Réinternaliser davantage la réalisation des contrôles

Rappel du diagnostic :

- L'utilisation du FSE en France se caractérise par un éparpillement des dossiers ainsi que leur petite taille :
 - O Plus de 60 000 opérations sur 2007-2013, une taille moyenne de FSE de 78K€ ; une taille médiane de CTE de 60K€ : l'effet levier du FSE est loin d'être maximal
 - o Les plus petits dossiers se concentrent sur l'axe inclusion sociale et chez les PLIE
 - o La taille moyenne d'une opération est plus faible en France que dans d'autres pays membres
 - o Il en résulte un alourdissement des tâches, des coûts de gestion et de contrôle élevés, et un éparpillement qui amoindrit l'effet de levier du FSE (moindre sélectivité à l'entrée)
- Au-delà des difficultés règlementaires (cf. axe 1), le recours aux OCS pourrait être développé :
 - La France s'est saisie du levier des OCS dès la programmation 2007-2013, sans qu'un bilan précis puisse être établi,
 - Si un BSCU a été établi pour la Garantie jeunes, la mise en œuvre d'autres OCS reste globalement à l'état de projet
- Une profusion de pratiques sélectives faiblement coordonnées :
 - Des pratiques sélectives multiples : seuils minimums, exclusion de certaines catégories de dépenses, ...
 - Mais ces pratiques sont hétérogènes d'un territoire à l'autre et sans approche nationale;
 leur lisibilité pour les porteurs de projet n'est pas assurée

3. SECURISER LES PROJETS	Avoir une stratégie de recours au FSE plus
	exigeante
	Développer le recours aux OCS
	Harmoniser les pratiques sélectives

Objectif n°3.1: Avoir une stratégie de recours au FSE plus exigeante

Proposition n°3.1.1 : Instaurer un seuil d'accès minimum de FSE pour chaque dossier

- O Description : en s'appuyant sur le constat de la faible taille des dossiers de FSE en France, il est recommandé d'instaurer un seuil d'accès mesuré en montant de FSE demandé. Ce seuil pourrait être fixé autour de 20 K€ à 30 K€ de FSE par dossier (cf. annexe correspondante)
- Avantages : diminution du nombre de dossiers et moindre dispersion des ressources administratives disponibles pour les traiter ; effet de levier accru ; moindre sollicitation d'acteurs à la capacité administrative incertaine pour assumer du FSE
 - Inconvénients : écarte les plus petits porteurs et les plus petits projets, pour lesquels la question de la recherche de financements alternatifs se posera ; risque de moins financer des petits projets innovants
 - Modalités / pilotage :
 - <u>Pilote</u>: autorité de coordination FSE (ou à défaut DGEFP comme AG)
 - o <u>Modalité</u> : fixation du seuil dans le décret d'éligibilité ? Ou dès l'accord de partenariat.
 - O Nota: Le seuil est à concevoir <u>soit pour tous les PO comportant du FSE, soit uniquement pour le PON FSE</u>. Discussion à conduire lors d'une réunion du partenariat national.
- Calendrier : soit lors d'une révision du cadre français (souhaitable) ; soit pour la prochaine programmation



Objectif n°3.1: Avoir une stratégie de recours au FSE plus exigeante

Proposition n°3.1.2 : Privilégier le recours aux marchés publics et aux appels à projet

- O Description : les deux procédures sont à distinguer et offrent des niveaux de sécurisation différents. Toutes deux représentent néanmoins des pistes de simplification :
 - les marchés apparaissent à ce jour comme les procédures les plus sécurisées ; les appels à projets permettent par ailleurs de cadrer ab initio les opérations.
 - Les appels à projets peuvent aussi prendre la forme d'appels à projets permanents, offrant un cadre relativement large. MDFSE est actuellement structuré pour ne permettre le dépôt de demandes de financement que sur la base d'un appel à projet
 - Avantages : limite les « candidatures spontanées » en FSE (voire les supprime si l'inscription dans le cadre d'un appel à projets devient un critère de recevabilité) ; meilleur niveau de sécurisation global
- o Inconvénients : une opération n'entrant pas dans le cadre d'un appel à projet, même large, serait inéligible : rigidification du cadre d'emploi du FSE. Dans le cadre des AAP, les coûts continuent de faire l'objet d'un niveau de justification plus important
- o Modalités / pilotage : relève de la pratique de chaque AG
- o Calendrier : dès que possible



Objectif n°3.1: Avoir une stratégie de recours au FSE plus exigeante

Proposition n°3.1.3 : Recourir davantage à la pluriannualité des opérations (toutes AG)

O Description : la récurrence annuelle des opérations conduit à une charge de travail administrative (pour l'ensemble des acteurs) dont la valeur ajoutée est faible puisqu'elle consiste dans de nombreux cas à reconduire les mêmes projets d'une année sur l'autre.



- Avantages : réduction de la charge administrative (même si chaque tranche annuelle d'opération doit donner lieu à bilan et CSF) ; cohérence et stabilité du cadre d'intervention ; prévoir la production régulière de bilans (annuels) pour ne pas affecter la trésorerie des porteurs de projet Inconvénients : difficulté possible pour prévoir les contreparties si les autres financeurs continuent de financer sur une base annuelle. En tout état de cause, les conventions restent amendables et leur signature continue de comporter un certain nombre d'obligations réciproques entre signataires Modalités / pilotage : relève de la mise en œuvre pratique par les AG
- Calendrier : dès que possible pour la mise en œuvre ; prochaine programmation pour l'accord de partenariat
- Nota : la mission soutient le même principe de pluriannualité pour les subventions globales il est dans les faits déjà largement pratiqué par la DGEFP

Objectif n°3.1: Avoir une stratégie de recours au FSE plus exigeante

- Proposition n°3.1.4 : Etudier la faisabilité de redéployer le FSE au profit d'activités pour lesquelles sa mobilisation présente moins de risques
 - O Description : le financement par le FSE de certains secteurs d'activité apparait porteur de difficultés au regard des caractéristiques de ces secteurs. C'est par exemple le cas de l'IAE. Dès lors, l'opportunité d'une réorientation des financements se pose



- Avantages : meilleure sécurisation des dépenses présentées si les secteurs financés sont moins risqués
- o Inconvénient : pose la question de réorienter des crédits nationaux ou locaux vers ces secteurs en substitution
- Modalités / pilotage :
 - o Pilote : autorité de coordination FSE ;
 - Modalité: conduire une analyse qui permettrait de déterminer avec précision 1/ les secteurs potentiellement concernés; 2/ la soutenabilité d'une telle piste (notamment quant aux crédits nationaux ou locaux à réorienter)
- Calendrier : d'ici à la fin de la programmation actuelle de façon à pouvoir en tenir compte en vue de la programmation 2021-2027

Objectif n°3.1: Avoir une stratégie de recours au FSE plus exigeante

Proposition n°3.1.5 : Développer la fonction d'accompagnement des porteurs de projet

- Description : la phase de construction d'un projet apparait décisive. Comparativement à d'autres AG, la France a peu développé la fonction d'accompagnement / conseil à la structuration d'un projet, malgré la prise de conscience de l'importance de cette phase de la vie d'un dossier
- Avantages : permet de développer une vision partagée entre le gestionnaire et le porteur dès le début de l'opération ; d'écarter à l'issue d'une analyse commune certains postes de dépenses risqués ; permet de tisser un lien fort entre les phases d'instruction et de CSF en donnant plus de substance à l'étude du « fond » du dossier, sans occulter les aspects de contrôle ; valorisation de la tâche du gestionnaire
 - Inconvénients: tâche exigeante qui suppose non seulement qu'un cadre lui soit donné; mais également que les ressources (notamment humaines) disponibles permettent de la mener à bien
 - Modalités / pilotage : relève de la mise en œuvre pratique par les AG
 - o <u>Préalables</u>: cette proposition ne semble viable que si le nombre d'opérations diminue substantiellement (cf. 3.1.1 et 3.1.3). Elle est cohérente avec la proposition d'un plus grand recours aux appels à projets (cf. 3.1.2).
 - Aspect métier: formaliser les missions d'accompagnement envisageables; former les agents à leur mise en œuvre.
 - O Aspect procédure :
 - En amont (avant sélection des projets) : consulter les partenaires au niveau pertinent (ex: régional) pour calibrer le cadre des opérations (exemple de la pratique flamande),
 - En aval : aide plus opérationnelle au montage de projet
 - O Nota: l'accompagnement ne peut être envisagé dans le cas de procédures de type marchés
- o Calendrier : dès que possible



0

0

Objectif n°3.2 : Développer le recours aux OCS

- Proposition n°3.2.1 : Faire aboutir d'ici à mi 2017 une option de coût simplifié de type barème standard de coûts unitaires (BCSU)
 - o Description :
 - o la mission n'est pas convaincue que le secteur de l'IAE soit le mieux placé pour faire aboutir rapidement une démarche de type CSU sur le PON FSE, tant en raison des caractéristiques propres du secteur que des lacunes en termes d'historique de données. Malgré les efforts engagés et les avancées récentes, il n'existe pas de certitude d'aboutir rapidement.
 - O Si le travail entamé sur l'IAE, dont la pertinence sur le fond n'est pas mise en cause, doit être mené à son terme, la mission recommande d'engager en complément des travaux d'élaborations d'une OCS de type BCSU dans un autre domaine, en se fixant l'objectif d'aboutir dans un délai de 12 mois

Avantages : faire la démonstration, au-delà du cas de la garantie jeunes, qu'une telle démarche peut aboutir

Inconvénients : charge de travail potentiellement importante

- o Modalités / pilotage :
 - o Pilote: DGEFP en tant qu'AG
 - Modalités: après avoir identifié un secteur dans lequel la démarche est susceptible d'aboutir rapidement, démarche de même type que celle conduite pour l'OCS du forfait à 20% au cours de la programmation 2007-2013. Il pourrait également être envisagé de conduire une étude sur les bénéficiaires récurrents de FSE auprès du réseau des DIRECCTE, pour lesquels existent des données historicisées
- o Calendrier: fin 2016-début 2017



Objectif n°3.2 : Développer le recours aux OCS

- ▶ Proposition n°3.2.2 : Rendre praticable la piste de l'OCS « volume horaire de travail » en assouplissant le règlement cadre de 2013
 - O Description: la piste de l'OCS permettant de calculer les dépenses FSE à partir du volume de travail horaire parait intéressante pour les organismes dotés de logiciels de gestion très performants. Néanmoins, la fixation par le règlement cadre (article 68.2) du volume horaire à 1720 h pose problème dans la mesure où la durée légale de travail exprimée en équivalent annuel est, en France, de 1607 heures (norme légale)
 - Avantages / inconvénients : la mission retient des échanges qu'elle a pu conduire que le cadre actuel de cette OCS ne permet pas son application immédiate à des situations françaises, ce qui revient à se priver d'une piste prometteuse
 - Modalités / pilotage :
 - o Pilotes : autorité de coordination FSE avec SGAE ;
 - Modalités : confirmer l'éventuelle analyse d'une adaptation à la France du cadre tel qu'il est habituellement défini et demander par conséquent les évolutions nécessaires au niveau communautaire (piste : renvoyer la fixation du volume horaire au cadre national, par exemple par le biais d'un renvoi aux dispositions légales correspondantes ou conventionnelles, le cas échéant)
 - o Calendrier : révision à mi-parcours serait appréciable.



0

Objectif n°3.2 : Développer le recours aux OCS

Proposition n°3.2.3 : Améliorer la mise en réseau des AG sur la question des OCS

O Description : comme démontré dans le rapport de diagnostic, de nombreux projets d'OCS existent chez les AG françaises, sans faire l'objet d'une vision globale ni d'une approche partagée (même minimale) entre AG. Le risque est donc d'agir dans un ordre qui serait dispersé à un point tel qu'il porterait préjudice aux gestionnaires français (si sentiment communautaire d'un éparpillement des méthodes, des objectifs, etc.). A l'inverse, certains EM ont fait la démonstration de leur capacité à fournir aux AG un cadre partagé (Espagne, Italie).



- Avantages: la validation par la Commission européenne d'une OCS dont la méthode serait duplicable à d'autres AG françaises représenterait une économie d'échelle importante Inconvénient: suppose un dialogue entre AG au lieu de démarches individuelles
- Modalités / pilotage :
 - o <u>Pilote</u>: cette proposition requiert la mise en place d'une coordination, même légère, entre AG. Il ne s'agit pas d'imposer un cadre aux AG mais de mettre à profit d'éventuelles synergies entre leurs démarches respectives. Cette tâche revient donc logiquement à l'autorité de coordination FSE telle qu'elle a été esquissée par la mission
- Calendrier : dès que possible

Objectif n°3.3: Harmoniser les pratiques sélectives

Proposition n°3.3.1 : Ecarter certaines catégories de dépenses qui sont particulièrement sujettes à un risque d'irrégularité



- O Description: Ecarter au niveau du décret d'éligibilité certaines catégories de dépenses trop complexes à justifier et dont le niveau de risque est trop élevé, par exemple, les dépenses en nature, les dépenses acquittées par des tiers, les amortissements. Cette exclusion peut être prévue soit en l'absence de recours à la forfaitisation, soit, qu'il y ait ou non forfaitisation
- Avantages : réduire les risques d'irrégularité lors de la VESF et des contrôles ultérieurs
- o inconvénients : réduction de l'assiette des dépenses éligibles conduisant à minorer potentiellement le coût total éligible et donc le montant de FSE
- Modalités / pilotage : autorité de coordination FSE en lien avec le CGET, en vue de la révision des textes réglementaires sur l'éligibilité
- o Calendrier : révision à mi-parcours de l'actuelle programmation

Objectif n°3.3 : Harmoniser les pratiques sélectives

- Proposition n°3.3.2 : Refuser les dépenses de personnel dont la quotité de travail est inférieure à un certain seuil et simplifier le suivi des temps
 - O Description : les agents affectés à une opération FSE pour une quotité de travail insuffisamment significative (par exemple : 50%) ne sont plus pris en compte comme dépense éligible
 - Avantages : les modalités de comptage sont simplifiées ; réduction du risque d'irrégularité lors de la VESF et des contrôles ultérieurs
 - O Inconvénients : réduction de l'assiette des dépenses éligibles conduisant à minorer potentiellement le coût total éligible et donc le montant de FSE sans supprimer totalement les difficultés de justification (ce qui serait le cas si exclusion de tous les temps partiels)
 - Modalités / pilotage :
 - <u>Pilote</u>: autorité de coordination FSE en lien avec le CGET (dimension interfonds) et le SGAE
 - Modalité : décret d'éligibilité à modifier ou préciser pour éviter toute discussion d'interprétation.
 - O Accompagner cette mesure d'un travail de simplification des modalités de justification de ce type de dépense (autour du contrat de travail ou d'une lettre de mission type ; autoriser les extractions des logiciels de gestion du temps de travail) à sécuriser avec la Commission
 - Calendrier: envisager une application dès la programmation actuelle mais en excluant tout effet rétroactif sur les actions déjà conventionnées



Résumé des propositions :

- **➢** Objectif 3.1 : Avoir une stratégie de recours au FSE plus exigeante
 - ❖ 3.1.1 : Instaurer un seuil d'accès minimum de FSE pour chaque dossier
 - ❖ 3.1.2 : Privilégier le recours aux marchés publics et aux appels à projet
 - ❖ 3.1.3 : Recourir davantage à la pluriannualité des opérations (toutes AG)
 - ❖ 3.1.4 : Etudier la faisabilité de redéployer le FSE au profit d'activités pour lesquelles sa mobilisation présente moins de risques
 - ❖ 3.1.5 : Développer la fonction d'accompagnement des porteurs de projet
- Objectif 3.2 : Développer le recours aux OCS
 - ❖ 3.2.1 : Faire aboutir d'ici à mi 2017 une option de coût simplifié de type barème standard de coûts unitaires (BCSU)
 - ❖ 3.2.2 : Rendre praticable la piste de l'OCS « volume horaire de travail » en assouplissant le règlement cadre de 2013
 - ❖ 3.2.3 : Améliorer la mise en réseau des AG sur la question des OCS
- Objectif 3.3 : Harmoniser les pratiques sélectives
 - ❖ 3.3.1 : Ecarter certaines catégories de dépenses qui sont particulièrement sujettes à un risque d'irrégularité
 - ❖ 3.3.2 : Refuser les dépenses de personnel dont la quotité de travail est inférieure à un certain seuil et simplifier le suivi des temps

Rappel du diagnostic

- La DGEFP doit progresser sur les enjeux SI, formation et animation de son réseau (cf. chapitre 3 du rapport de diagnostic)
 - Le choix de MDFSE est judicieux et pertinent mais a été insuffisamment accompagné, notamment par MLFSE
 - La formation et l'animation du réseau des AGD et OI souffrent d'un manque de capacités et de professionnalisation
- Mieux mobiliser les outils disponibles et capitaliser les bonnes pratiques (cf. chapitre 3 du rapport de diagnostic)
 - Insuffisance du cadre opérationnel de référence (au-delà de MDFSE)
 - Insuffisance d'un réseau d'échange de bonnes pratiques
- Les niveaux de contrôles se superposent et sont lourds à gérer (cf. chapitre 5 du rapport de diagnostic)
 - Jusqu'à 7 niveaux de contrôle possibles sur une même opération
 - Les conditions de réalisation des contrôles sont d'une lourdeur réelle

4. FACILITER LE TRAVAIL DES ACTEURS	Dynamiser le pilotage par la DGEFP de son
	réseau
	Mieux mobiliser les outils mis à disposition
	des gestionnaires et porteurs de projet et
	capitaliser les bonnes pratiques
	Alléger les conditions de réalisation des
	contrôles

Objectif n°4.1 : Dynamiser le pilotage par la DGEFP de son réseau

Proposition n°4.1.1 : Diffuser la norme de façon plus sécurisante pour les gestionnaires



- O Description : éviter les à-coups (trop plein ou absence de circulaire) en matière de pilotage des services et dissiper le flou qui est aujourd'hui constaté quant au statut et au contenu des documents portant à connaissance les règles de gestion, en revenant à des modalités plus classiques de diffusion de la norme
- O Avantages : Sécuriser toute la chaine des acteurs ; instituer des règles claires et aisément accessibles grâce à leur publication
- Inconvénients : formalisme de l'outil
- Modalités / pilotage :
 - <u>Pilote</u>: DGEFP en tant qu'AG;
 - Modalités: revenir à des circulaires datées, signées et publiées pour diffuser les principales règles de gestion dans le cadre du PON; améliorer le système des Q/R en assurant leur diffusion adéquate ainsi qu'en traçant les évolutions d'une version à l'autre
- o Calendrier: Immédiat

Objectif n°4.1 : Dynamiser le pilotage par la DGEFP de son réseau

Proposition n°4.1.2 : Clarifier la fonction de supervision des AGD sur les OI



- Description : Préciser les limites, le cadre, le sens et les enjeux de la supervision des AGD sur les OI, conformément aux évolutions de la fonction contrôle telle que présentée précédemment. La supervision devient stratégique et repose sur une relation de confiance avec l'OI dans le cadre de la maîtrise des risques
- O Avantages : sécuriser les acteurs / gain de temps mutuel / relation plus stratégique
- o inconvénients : moindre prise directe des AGD sur la programmation cet « inconvénient » est toutefois inhérent au choix de déléguer une partie de l'enveloppe
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : DGEFP en tant qu'AG
 - o <u>Modalités</u> : cadrage des modalités de supervision par circulaire en début de programmation et reprise dans les conventions de subvention globale.
 - Nota: Envisager la suppression de l'avis préalable, dont la valeur ajoutée n'apparait pas évidente
- o Calendrier : révision à mi-parcours de la programmation

Objectif n°4.1 : Dynamiser le pilotage par la DGEFP de son réseau

Proposition n°4.1.3 : Animer le réseau de manière plus collaborative



- Description : Améliorer les interactions entre la DGEFP et le réseau, identifier les personnes ressources au niveau territorial (pour expertise mutualisée, consultation avant circulaires), diffuser les bonnes pratiques, associer le niveau territorial aux différents cercles de réflexion, y compris au niveau communautaire
- Avantages : optimiser les ressources du réseau, valoriser les agents des services FSE en DIRECCTE, gain de temps et sécurisation des acteurs
- Inconvénient : temps consacré à l'identification des personnes ressources et à la mutualisation de l'expertise
- Modalités / pilotage :
 - Pilote: DGEFP en tant qu'AG
 - Modalités : montée en puissance de l'animation du réseau des DIRECCTE ; projets managériaux dans les services FSE
- Calendrier: courant 2016

Objectif n°4.1 : Dynamiser le pilotage par la DGEFP de son réseau

Proposition n°4.1.4: Renforcer la formation des gestionnaires et l'adapter aux enjeux RH



Description : renforcer la formation des agents des DIRECCTE, adapter cette formation aux agents des DIECCTE, prévoir un module pour les chefs de service FSE, proposer les formations aux membres des OI

- Avantages : renforcer la sécurité juridique des opérations et la qualité du travail des agents Inconvénient : investissement en temps ; coûts de formation
- Modalités / pilotage : DGEFP en tant qu'AG en liaison avec l'INTEFP, le CNFPT, la DGOM
- O Calendrier : poursuivre les efforts engagés jusqu'à la fin de la programmation ; anticiper ces enjeux avant le début de la programmation prochaine

Objectif n°4.2: Mieux mobiliser les outils mis à disposition des gestionnaires et porteurs de projet et capitaliser les bonnes pratiques

- Proposition n°4.2.1 : Poursuivre le déploiement de MDFSE & MLFSE et maximiser les potentialités de ces outils
 - O Description: achever le déploiement des modules non encore disponibles à ce jour; « marchés publics », « audits et contrôles pour la partie accueil des dossiers dans le module correspondant de Synergie » et « suivi des paiements » et mettre en œuvre les améliorations d'ordre ergonomique à la fois pour MDFSE et pour MLFSE (meilleur suivi des questions, motsclefs, etc.)



- o Inconvénients : Aucun repéré
- Modalités / pilotage :
 - <u>Pilote</u>: DGEFP en tant qu'AG
 - Modalités: pour ce qui est de MLFSE, élaboration et mise en œuvre par la DGEFP d'un plan d'action (calendrier et contenu de déploiement), incluant une meilleure exploitation des retours des utilisateurs, une FAQ, un référentiel des questions, un engagement de service sur les délais de réponse, etc.
 - Nota : action affectée par le calendrier de déploiement de SYNERGIE
- Calendrier: 2016-2017



Objectif n°4.2: Mieux mobiliser les outils mis à disposition des gestionnaires et porteurs de projet et capitaliser les bonnes pratiques

- Proposition n°4.2.2 : Dès le début de la programmation, assurer une publication des guides / manuels / référentiels métier
 - O Description : se fixer le même délai que pour le décret d'éligibilité, afin de publier l'intégralité des guides et manuels d'utilisateurs (autorités de gestion et de certification) à la charge de l'autorité de coordination FSE. Vaut a minima pour l'Etat, possibilité pour les régions de se saisir de cette proposition
 - Avantages ; facilité pour les gestionnaires comme pour les bénéficiaires de connaître dès le début les process applicables
 - Inconvénients : nécessité d'une actualisation régulière des guides en fonction des évolutions de la norme
 - o Modalités / pilotage :
 - <u>Pilote</u>: DGEFP en tant qu'AG
 - Modalités: mise en place d'une équipe-projet étroitement liée aux équipes préparant avec le CGET le décret d'éligibilité pour produire ces livrables avec un rétro-planning à prévoir et, le cas échéant, le recours à un prestataire externe, l'ensemble de ces guides consolidant les règles applicables à la date du décret d'éligibilité (principe de concordance des temps)
 - Calendrier : parallèle à celui de l'élaboration du décret d'éligibilité



Objectif n°4.2: Mieux mobiliser les outils mis à disposition des gestionnaires et porteurs de projet et capitaliser les bonnes pratiques

Proposition n°4.2.3 : Améliorer l'accessibilité de l'information sur internet

- O Description: rationaliser l'information « officielle » sur le FSE disponible sur internet
- Avantages : repérage des utilisateurs simplifié
- o Inconvénients : lourdeur de la maintenance de ce type de site peut nécessiter l'organisation de renvois depuis les sites régionaux si ceux-ci sont maintenus ; réticences possibles des AG non étatiques
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE
 - <u>Modalités</u>: faire un bilan des sites existants; formuler un plan d'action pour leur évolution, intégrant la problématique de l'accès des OI à l'extranet de MDFSE; de façon complémentaire, une amélioration de la mise en réseau des AG (par exemple, mise en commun des FAQ)
 - o <u>Exemple de piste possible</u>: rassembler et mutualiser sur un site unique l'ensemble des informations utiles aux gestionnaires et aux bénéficiaires, avec des volets par AG
- Calendrier: courant 2017



Objectif n°4.2: Mieux mobiliser les outils mis à disposition des gestionnaires et porteurs de projet et capitaliser les bonnes pratiques

Proposition n°4.2.4 : Développer les outils « prêts à l'usage » pour les porteurs de projet et les gestionnaires



- O Description : sur la base notamment des bonnes pratiques repérées, élaborer des outils utiles au conventionnement ou à la vie d'un dossier FSE et les mettre en ligne à disposition des utilisateurs (gestionnaires et porteurs de projets)
- Avantages : capitalise des pratiques facilitantes dans la vie du dossier FSE
- o Inconvénients : difficultés du repérage et rigueur nécessaire dans la validation des bonnes pratiques
- Modalités / pilotage :
 - o <u>Pilote</u>: DGEFP en tant qu'AG
 - O <u>Modalités</u>: mise en place de clubs d'utilisateurs (« bourse aux innovations et aux bonnes pratiques ») dans des conditions à préciser (nationale ? régionale ?), avec une modalité de validation par la DGEFP garantissant avant extension la licéité desdites pratiques
- o Calendrier: 2016/2017

Objectif n°4.2: Mieux mobiliser les outils mis à disposition des gestionnaires et porteurs de projet et capitaliser les bonnes pratiques

- Proposition n°4.2.5 : Etudier et sécuriser certaines pratiques innovantes avant de les diffuser
 - Description : certaines actions innovantes doivent être étudiées et le cas échéant sécurisées avant diffusion, par exemple, les formules de type « bénéficiaire chef de file » ou « fonds d'aide » (cf. infra)
 - Avantages : contribue à réduire le nombre de dossiers ; sécurise les actions cofinancées au titre de prestations externes (en termes de justification de l'éligibilité)
 - o Inconvénient : la conformité à la norme européenne de cette pratique déjà mise en œuvre doit être expertisée
 - Modalités / pilotage :
 - <u>Pilote</u>: autorité de coordination FSE
 - Mise en œuvre : lancement d'une analyse de faisabilité à partir des pratiques actuelles d'OI
 - <u>Exemple</u>: cas de la mise en place d'un « fonds d'aide » qui globalise en une opération unique de type « fonds » plusieurs actions éligibles auparavant mises en œuvre séparément (et les met en œuvre sous la forme de prestations externes achetées). Par exemple: de 10 opérations d'un montant de 10, on passe à une opération d'un montant de 100 mise en œuvre par achat de prestations.
 - o Calendrier : à compter de 2016/2017



Objectif n°4.3 : Alléger les conditions de réalisation des contrôles

- Proposition n°4.3.1 : Etendre la règle de proportionnalité des contrôles à toutes les autorités effectuant des contrôleurs postérieurs et relever le seuil de montant d'opération
 - O Description : le principe de proportionnalité des contrôles, posé à l'article 148 du règlement cadre de 2013, ne concerne que les contrôles de l'autorité nationale d'audit et la Commission européenne, mais pas la Cour des comptes européenne ; relèvement des seuils de montant d'opération faisant l'objet de cette règle de proportionnalité (actuellement 150 k€ pour le FSE)
 - Avantages : simplification pour les porteurs de projet et les services gestionnaires ; systématisation de la démarche de proportionnalité des contrôles
 - o Inconvénient : aucun repéré
 - Modalités / pilotage :
 - o <u>Pilote</u>: SGAE en lien avec autorité de coordination FSE et CICC
 - Modalités : révision du règlement cadre de 2013 ; puis mise en œuvre par les différentes autorités (françaises et européennes) effectuant des contrôles postérieurs à la VESF ;
 - Complément : au regard de la fourchette de coût d'un contrôle d'opération (11 à 13,5 K€), envisager la possibilité de ne pas procéder à ce type de contrôles sur les opérations de faible montant (à déterminer) – une disposition communautaire est nécessaire
 - Nota : il n'est proposé d'étendre cette règle ni à la certification (dans la mesure où le contenu de son travail changerait cf. 2.4.2.) ni au contrôle interne de l'autorité de gestion car dans les deux cas l'organisation est définie par l'Etat membre et les AG
 - o Calendrier : révision à mi-parcours de l'actuelle programmation



Objectif n°4.3 : Alléger les conditions de réalisation des contrôles

- Proposition n°4.3.2 : Alléger la procédure de désignation des autorités de gestion et de certification en rendant effectif le principe de subsidiarité au bénéfice de l'Etat membre
 - O Description : alléger la mise en œuvre de la procédure de désignation par les Etats membres et faciliter son appropriation en renvoyant à chaque EM le soin d'adapter le modèle européen de DSGC à son contexte national
 - Avantages : application du principe de subsidiarité et responsabilisation des Etats membres,
 ce qui suppose de les doter de marges de manœuvre importantes
 - o Inconvénient : aucun (la responsabilité de la désignation relevant déjà de chaque Etat membre sur la base de l'avis d'un organisme d'audit indépendant)
 - o Modalités / pilotage :
 - o <u>au niveau européen</u>: supprimer le renvoi par le règlement cadre européen à un règlement d'exécution de la Commission fixant le modèle de description des fonctions et des procédures en place (DSGC) pour les autorités de gestion et de certification et éviter toute note d'orientation de la Commission européenne en ce sens
 - <u>au niveau français</u>: confier, dans le futur décret sur la mise en œuvre des programmes, à l'autorité de coordination FSE la responsabilité d'élaborer (dans la concertation avec les autres autorités) la procédure de désignation et continuant de prévoir l'évaluation des DSGC par la CICC.
 - o Calendrier : réglementation et démarrage de la prochaine programmation



Axe n°4: Faciliter le travail des acteurs

Objectif n°4.3 : Alléger les conditions de réalisation des contrôles

- Proposition n°4.3.3 : Tirer pleinement parti de la faculté ouverte par le règlement cadre de limiter les contrôles d'opération à des investigations auprès de l'autorité de gestion
 - O Description : supprimer le volet « bénéficiaire » des contrôles d'opération menés sous l'égide de la CICC, pour ne laisser subsister que le volet « gestionnaire », en exploitant la faculté offerte par le règlement cadre 2014-2020 nouvelle par rapport à 2007-2013
 - Avantages : simplification pour les porteurs de projet ; mesure déjà envisagée par la CICC ; allègement logique car le contrôle d'opération intervient en 2ème niveau et porte sur les vérifications de 1er niveau effectuées par l'autorité de gestion (CSF) ; allègement de la charge des contrôles d'opération pour les auditeurs, dans un contexte d'alourdissement global du nombre de contrôles d'opérations liée à la multiplication des programmes opérationnels
 - o Inconvénients : peut compliquer la constatation d'irrégularités, en particulier de fraude éventuelle, dont la recherche nécessite des investigations poussées chez le porteur de projet
 - Modalités / pilotage :
 - o <u>Pilote</u>: CICC
 - Modalités : réingénierie du processus de contrôle d'opération (procédure et rapport type de contrôle). Prévoir et encadrer les cas de réalisation du volet bénéficiaire (étape postérieure au volet « gestionnaire » et obligation de motivation)
 - o Calendrier : courant 2016 ou dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation



Axe n°4: Faciliter le travail des acteurs

Objectif n°4.3 : Alléger les conditions de réalisation des contrôles

- Proposition n°4.3.4: Simplifier la structure et la réalisation du rapport type de contrôle d'opération et améliorer les délais de validation des rapports de contrôle
 - O Description : améliorer l'ergonomie des rapports type de contrôle d'opération et accélérer les délais de validation des rapports provisoires et définitifs par la CICC
 - Avantages : facilite le travail des auditeurs ; facilite la compréhension du déroulement et des conclusions du contrôle d'opération par les organismes contrôlés ; facilite la capitalisation sur les contrôles d'opération ; accélère et allège l'ensemble du processus
 - o Inconvénients : charge administrative supplémentaire liée à la conduite et à l'accompagnement du changement
 - o Modalités / pilotage :
 - o Pilote: CICC en concertation avec les services et prestataires d'audit.
 - Nota: utilité d'une analyse de faisabilité de l'extraction de tout ou partie du rapport de contrôle d'opération à partir d'une solution logicielle en lien avec l'applicatif SYNERGIE
 - o Calendrier : dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation



Axe n°4: Faciliter le travail des acteurs

Objectif n°4.3 : Alléger les conditions de réalisation des contrôles

Proposition n°4.3.5: Embarquer dans l'application MDFSE les contrôles de conformité actuellement réalisés par les services de certification



- Description : supprimer les contrôles humains de conformité réalisés par les unités de certification postérieurement au CSF, en tirant parti des fonctionnalités de MDFSE (enregistrement et conservation des informations utiles) pour mettre au point des contrôles automatisés (embarqués)
- O Avantages : simplification administrative réduisant le coût de gestion et de contrôle ; évitement d'un contrôle exhaustif à la faible valeur ajoutée ; permet de redéployer du temps de travail vers les autorités de gestion (en particulier le renforcement du contrôle interne) ; cohérent avec la réingénierie de la fonction contrôle proposée par la mission (cf. 2.4.2)
- o Inconvénients: aucun repéré
- Modalités / pilotage : chantier à piloter par l'autorité de coordination FSE en lien avec la DGFiP
- o Calendrier: 2016/2017

Axe n°4: Faciliter le travail des acteurs

Objectif n°4.3 : Alléger les conditions de réalisation des contrôles

- Proposition n°4.3.6: Instaurer un seuil de mise en recouvrement d'indus de FSE, auprès du porteur de projet, à la suite d'irrégularités constatées postérieurement à la VESF
 - O Description : alléger la charge de recouvrement en s'inspirant du seuil de mise en recouvrement de l'impôt sur le revenu (qui est de 61€ avant imputation des crédits d'impôt, cf. le 1 bis de l'article 1657 CGI)
 - Nota : le champ d'application de ce seuil serait différent de celui de 250€ prévu par l'article 122 RPDC qui instaure une faculté de ne pas recouvrer à la suite d'une faute ou d'un négligence de l'Etat membre. La proposition de la mission se situe sur le terrain de l'optimisation des moyens administratifs et ne fait pas obstacle au reversement, par l'autorité de gestion, des sommes indûment versées
 - O Avantages : simplification administrative réduisant la charge de recouvrement
 - Inconvénients : coût (minime, cf. infra) d'abandon des recouvrements concernés, sachant que les autorités de gestion renoncent déjà à des recouvrements
 - Modalités / pilotage :
 - o pilotage : autorité de coordination FSE en lien avec les AG
 - o <u>modalité</u> : modification du décret sur la mise en œuvre des programmes ; exemples de seuils envisageables
 - o <u>effet simulé sur les 4580 cas de dépenses irrégulières de FSE sur la programmation 2014-2020</u> à la suite d'une constatation postérieure au CSF, pour un montant global de 70,4 M€ :
 - seuil de 61€ : 698 recouvrements évités soit 15%, pour un surcoût théorique de 18k€ soit 0,03% des montants
 - Seuil de 305€: 1501 recouvrements évités soit 33%, pour un surcoût théorique de 141k€ soit 0,2% des montants)
 - o Calendrier: 2016/2017



Axe n°4: Faciliter le travail des acteurs

Résumé des propositions (1/2) :

- > Objectif 4.1 : Dynamiser le pilotage par la DGEFP de son réseau
 - ❖ 4.1.1 : Diffuser la norme de façon plus sécurisante pour les gestionnaires
 - ❖ 4.1.2 : Clarifier la fonction de supervision des AGD sur les OI
 - ❖ 4.1.3 : Animer le réseau de manière plus collaborative
 - ❖ 4.1.4 : Renforcer la formation des gestionnaires et l'adapter aux enjeux RH
- Objectif 4.2 : Mieux mobiliser les outils mis à disposition des gestionnaires et porteurs de projet et capitaliser les bonnes pratiques
 - 4.2.1 : Poursuivre le déploiement de MDFSE & MLFSE et maximiser les potentialités de ces outils
 - 4.2.2 : Dès le début de la programmation, assurer une publication des guides / manuels / référentiels métier
 - 4.2.3 : Améliorer l'accessibilité de l'information sur internet
 - ❖ 4.2.4 : Développer les outils « prêts à l'usage » pour les porteurs de projet et les gestionnaires
 - 4.2.5 : Etudier et sécuriser certaines pratiques innovantes avant de les diffuser

Axe n°4: Faciliter le travail des acteurs

Résumé des propositions (2/2) :

- > Objectif 4.3 : Alléger les conditions de réalisation des contrôles
 - ❖ 4.3.1 : Etendre la règle de proportionnalité des contrôles à toutes les autorités effectuant des contrôleurs postérieurs et relever le seuil de montant d'opération
 - ❖ 4.3.2 : Alléger la procédure de désignation des autorités de gestion et de certification en rendant effectif le principe de subsidiarité au bénéfice de l'Etat membre
 - ❖ 4.3.3 : Tirer pleinement parti de la faculté ouverte par le règlement cadre de limiter les contrôles d'opération à des investigations auprès de l'autorité de gestion
 - ❖ 4.3.4 : Simplifier la structure et la réalisation du rapport type de contrôle d'opération et améliorer les délais de validation des rapports de contrôle
 - ❖ 4.3.5 : Embarquer dans l'application MDFSE les contrôles de cohérence actuellement réalisés par les services de certification
 - ❖ 4.3.6 : Instaurer un seuil de mise en recouvrement des dépenses de FSE indues à la suite d'un contrôle postérieur à la VESF

LISTE DES ANNEXES DU RAPPORT DE SCENARIOS

Annexe du rapport de scénarios	Propositions concernées
Annexe 1 : La sécurisation juridique : inventaire des formules de rescrit et exploration de l'applicabilité d'un mécanisme de garantie au FSE	1.3.3 et 1.3.5
Annexe 2 : Les difficultés des voies de recours en matière de FSE	1.3.5
Annexe 3 : Modèles-types d'agence	2.1.1 et 2.2.4
Annexe 4 : La publicité des décisions, avis ou recommandations : une pratique courante des principales autorités administratives indépendantes	2.3.2
Annexe 5 : Les modalités d'exercice de la fonction d'autorité de certification du FSE en France : un exemple de sur-réglementation d'origine nationale	2.4.2 et 2.4.3
Annexe 6 : Simulation des différents seuils possibles de FSE	3.1.1
Annexe 7 : compte-rendu du CODEV n°3 du 7 juin 2016	N/A

ANNEXE 1 - LA SECURISATION JURIDIQUE: INVENTAIRE DES FORMULES DE RESCRIT ET EXPLORATION DE L'APPLICABILITE D'UN MECANISME DE GARANTIE AU FSE

Le Gouvernement a lancé en mars 2013 un chantier de simplification des démarches administratives des particuliers et des entreprises (« choc de simplification »), en particulier pour mieux sécuriser les porteurs de projet. Ce chantier est suivi par le SGMAP (via sa mission pour la simplification) et le Conseil de la simplification pour les entreprises. Il est piloté par la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères économiques et financiers en lien avec les ministères sectoriels compétents. Il porte notamment sur le développement des formules de « rescrit procédural, mécanisme d'engagements opposables de l'administration » (cf. conclusions du CIMAP du 17 juillet 2013).

1 L'ANALYSE DU CONSEIL D'ETAT

Sur saisine du Gouvernement, le Conseil d'Etat a remis en mars 2014 un rapport sur *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*, qui classe les mesures déjà en place, clarifie les catégories juridiques de rescrit et propose leur développement ciblé. On peut retenir de l'analyse du Conseil d'Etat que la catégorie des rescrits au sens large offre une palette intéressante en vue de l'ingénierie d'un dispositif *ad hoc* de sécurisation de l'usage du FSE.

Le terme générique de rescrit s'entend comme la prise de position de l'administration en amont de procédures parfois complexes. Le rescrit ne peut être institué que par la loi puisqu'il déroge au cadre légal de droit commun.

1.1 Les principaux rescrits en vigueur

La haute juridiction rappelle que c'est d'abord dans la simplicité et la stabilité que la norme qu'une telle sécurité réside, dans la qualité de la doctrine administrative (outils généraux d'interprétation de la norme : circulaires, instructions), ainsi que dans l'information et le conseil délivrés aux opérateurs.

Les rescrits existent, pour l'heure, surtout en matière fiscale, sociale, financière et d'urbanisme. Ils recouvrent une grande variété de dispositifs dont les contours diffèrent : rescrit créance, rescrit pour prévenir ou dispenser de sanctions administratives, rescrits prémunissant de la nécessité d'une autorisation, pré-décisions de procédure ou de fond :

- L'article L. 80 B du livre des procédures fiscales (LPF), introduit par la loi du 8 juillet 1987, prémunit le contribuable contre le risque de rehaussement de son imposition lorsque l'administration a formellement pris position sur l'appréciation de droit ou de fait au regard d'un texte fiscal. Ce rescrit fiscal général qui garantit contre les changements d'interprétation de l'administration consolidait la pratique ancienne des « lettres de confort ». Il a été étendu aux droits de douanes par ordonnance du 7 décembre 2005. Ce rescrit tombe, pour l'avenir, en cas de changement de la doctrine administrative (prise d'une nouvelle instruction ou circulaire fiscale);
- L'article L. 80 A du LPF (issu de la loi du 28 décembre 1959) accorde à un contribuable de bonne foi la garantie qu'aucun rehaussement d'impôt ne sera effectué à son encontre si

l'établissement primitif de l'impôt reposait sur une interprétation qui avait été formellement admise par l'administration. Le droit de reprise de l'administration est ainsi restreint par l'opposabilité des instructions fiscales concernées;

- Plusieurs autres rescrits fiscaux ciblés, détaillés dans le rapport du Conseil d'Etat (pp. 26-29) tels que le rescrit crédit d'impôt recherche;
- Le rescrit social (article L. 243-6-3 du code de la sécurité sociale, issu de l'ordonnance du 6 juin 2005), dans le champ d'application a été étendu ;
- Le certificat d'urbanisme (article L. 410-1 du code de l'urbanisme, tel qu'issu de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains), permet de figer les normes et taxes d'urbanisme applicables à une opération pendant 18 mois (sauf nouvelle norme de sécurité ou salubrité publiques);
- Les rescrits délivrés par l'autorité des marchés financiers (AMF), au titre des articles L. 121-1 à L. 121-3 du règlement général de l'AMF, issus de la loi du 2 août 1989.

1.2 Typologie et caractéristiques des rescrits

Le Conseil d'Etat distingue:

- Les rescrits traditionnels : cette catégorie de rescrit, valables uniquement pour des situations données, peut être définie comme « une prise de position formelle de l'administration, qui lui est opposable, sur l'application d'une norme à une situation de fait loyalement décrite dans la demande présentée par une personne et qui ne requiert aucune décision administrative ultérieure ». C'est cette famille de rescrits que l'on observe dans d'autres Etats membres de l'Union européenne ou aux Etats-Unis ;
- Les mécanismes dits alternatifs de gel ou cristallisation de la réglementation applicable pendant une durée déterminée (tels que l'article L. 80 A LPF ou les certificats d'urbanisme et de projet). Ces mesures sont parfois mieux adaptées à l'objectif de sécurité juridique puisqu'elles apportent la garantie temporaire que les normes en vigueur à la date où l'opérateur a conçu son projet continueront de lui être appliquées. Il s'agit d'outils généraux d'interprétation de la norme, *in abstracto*, qui se traduisent par une pré-décision dans le cadre d'une « opération complexe », relativement longue et nécessitant une décision ultérieure de l'administration dont la pré-décision constitue un élément indissociable (« opération complexe entre deux actes lorsque la décision finale ne peut être prise qu'après intervention d'une première décision, nécessaire et spécialement prévue pour permettre la réalisation de l'opération dont la décision finale marque l'aboutissement »).

Tandis que le rescrit ne survit pas à la modification de la norme qu'il interprète, la cristallisation du droit a pour objet de maintenir en vigueur, au profit de porteurs de projet, une réglementation qui a évolué, sans préjudice d'une interprétation initiale erronée.

Les clés d'une extension réussie du rescrit sont, aux yeux du Conseil d'Etat, des moyens spécifiques dédiés, une gestion en principe déconcentrée mais assortie d'une harmonisation des positions, un délai de réponse approprié, la garantie que la demande ne suscitera pas de contrôle, l'existence d'une voie de recours et l'utilité d'une expérimentation avant généralisation.

Il convient en tout cas d'informer lisiblement le bénéficiaire de la portée de la garantie de sécurisation.

1.3 La compatibilité des rescrits avec le droit communautaire

Le Conseil d'Etat rappelle que les garanties apportées aux porteurs de projet doivent « respecter la suprématie des conventions internationales signées par la France et du droit de l'Union européenne. Si le changement de réglementation trouve sa source dans l'adoption d'un règlement ou la transposition d'une directive européenne dont la date limite de transposition échoit durant la validité du certificat de projet, le maintien de la législation antérieure ne pourra être garanti puisqu'il serait contraire au droit de l'Union ».

Dans les domaines de compétences partagées entre l'UE et les Etats membres, l'étude du Conseil d'Etat conclut à la compatibilité possible, au nom des principes dégagés par la jurisprudence de la CJUE (confiance légitime en 1978 et sécurité juridique en 1983), entre un rescrit national et le principe de primauté du droit communautaire. Il n'en demeure pas moins que le rescrit fiscal général (article L. 80 A LPF) ne peut s'appliquer durablement dans un sens contraire au droit communautaire, l'Etat membre étant tenu de faire évoluer sa doctrine administrative (ce qui a pour effet d'abroger le rescrit individuel) sous peine d'une action en manquement.

Dans son avis de section *Mme Monzani* rendu le 8 mars 2013, le Conseil d'Etat considère que la garantie offerte par la doctrine fiscale opposable est une forme de mise en œuvre du principe de sécurité juridique (principe général du droit qu'il a reconnu par son arrêt *KPMG et autres* du 24 mars 2006). L'étude du Conseil d'Etat estime que « *le rescrit, étant une garantie et non une norme, paraît compatible avec le principe de primauté sous réserve de respecter les principes d'équivalence et d'effectivité »* et que « *le mécanisme du rescrit ne porte pas par lui-même atteinte au principe d'effectivité »*, l'Etat membre étant tenu de veiller d'une manière générale à la bonne application du droit communautaire. La garantie de l'article L. 80 A LPF n'est ainsi qu'une limitation du pouvoir de reprise de l'administration fiscale pour assurer une stabilité de la situation du redevable.

La question se pose également de la compatibilité des rescrits avec le régime des aides d'Etat au sens de « l'octroi à son bénéficiaire d'un avantage spécifique ou sélectif, accordé au moyen de ressources publiques, qui fausse ou menace de fausser la concurrence et qui affecte le commerce entre les Etats membres ».

Le Conseil d'Etat estime que les rescrits ne constituent pas en eux-mêmes une source d'aide d'Etat mais que la caractérisation d'aide d'Etat pourrait résulter d'une application au cas par cas du rescrit. A contrario, on peut en déduire qu'un mécanisme de sécurisation par la cristallisation du droit ne confèrerait pas d'avantage économique à une entreprise donnée car sa généralité interdirait par construction tout traitement discrétionnaire.

Dans une communication du 10 décembre 1998 sur l'application des règles d'aides d'Etat aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises, la Commission européenne considère ainsi que les pratiques administratives non discrétionnaires ne sont pas présumées constituer des aides d'Etat dans la mesure où « elles sont destinées à fournir une simple interprétation des règles générales ». L'harmonisation de cette interprétation aux différentes situations individuelles apparaît comme une nécessité à cet égard.

2 LES DISPOSITIFS DE SECURISATION JURIDIQUE MIS EN PLACE EN FRANCE DEPUIS 2014

Le Gouvernement a fait adopter un cadre législatif (article 9, I, 1° de la loi d'habilitation du 20 décembre 2014) qui prévoit la possibilité d'instituer de nouvelles mesures traditionnelles de rescrit⁴. L'ordonnance du 10 décembre 2015 relative aux garanties consistant en une prise de position formelle, opposable à l'administration, sur l'application d'une norme à la situation de fait ou au projet du demandeur a introduit de plusieurs dispositifs de ce type⁵.

En revanche, on observe une timidité concernant les dispositifs de cristallisation du droit, que le rapport du Conseil d'Etat ne proposait d'ailleurs pas de développer. L'article 9, I, 2° de la loi du 20 décembre 2014 ouvre la faculté d'instituer ce type de mesures mais aucune ordonnance n'a été prise sur ce fondement, aucun ministère n'ayant suggéré de telle piste selon la DAJ des ministères économiques et financiers.

De son côté, l'expérimentation du certificat de projet apparaît comme une mesure hybride de rescrit individuel qui emprunte à la technique de la cristallisation du droit. Institué par l'article 13 de la loi d'habilitation du 2 janvier 2014 et par l'ordonnance du 20 mars 2014, le certificat de projet est un dispositif de sécurisation plus puissant que le certificat d'urbanisme puisqu'il simplifie les démarches de mise en conformité d'un projet d'urbanisme vis-à-vis de plusieurs réglementations et qu'il s'accompagne de la cristallisation du droit pendant 18 mois⁷, avec une extension possible de 6 mois.

Information du consommateur sur les prix de vente ; autorisation d'occupation temporaire du domaine public ; modification de la structure d'une exploitation agricole ; amélioration du rescrit social pour les exploitants agricoles et pour les travailleurs indépendants ; accord collectif ou plan d'action relatif à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes ; respect de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés.

⁴ Article 9, I, 1° de la loi du 20 décembre 2014 : une ordonnance peut « permettre à une autorité administrative (...) d'accorder, à une personne qui le demande, une garantir consistant en une prise de position formelle, opposable à l'administration, sur l'application d'une norme à sa situation de fait ou à son projet. Cette garantie a pour objet de prémunir le demandeur d'un changement d'interprétation ou d'appréciation de l'administration qui serait de nature à faire naître une créance de l'administration à son encontre (...) ».

⁶ Article 9, I, 2° de la loi du 20 décembre 2014 : une ordonnance peut « permettre à une autorité administrative (...) de garantir, à une personne qui le demande et pendant une durée déterminée qui ne saurait excéder 18 mois, que lui seront appliquées, pour la délivrance d'une autorisation administrative nécessaire à la réalisation de son projet, certaines dispositions législatives ou réglementaires dans leur rédaction en vigueur à la date d'octroi de la garantie ».

Article 13 de la loi du 2 janvier 2014 : une ordonnance peut « déterminer les conditions dans lesquelles le certificat de projet peut comporter une garantie de maintien en vigueur, pendant une durée déterminée, des dispositions législatives et réglementaires déterminant les conditions de délivrance des autorisations sollicitées ». Article 3, I de l'ordonnance du 20 mars 2014 : « Les dispositions législatives et réglementaires applicables aux procédures et décisions administratives nécessaires à la mise en œuvre des projets (...) et pour la réalisation desquels une demande est adressée à l'administration durant les 18 mois suivant la date de notification du certificat de projet sont celles en vigueur à cette même date ».

3 ENSEIGNEMENTS UTILES POUR EXPLORER LA FAISABILITE D'UN BOUCLIER NATIONAL FSE

3.1 La cristallisation du droit présente un intérêt bien supérieur à un rescrit traditionnel

Le besoin général de sécurisation des porteurs de projet sollicitant un cofinancement FSE paraît clairement relever du registre de la cristallisation du droit applicable pendant toute la durée de la programmation, y compris en cas de contrôle postérieur (donc jusqu'à la clôture de la programmation). Une opération FSE peut en effet aisément être considérée comme une opération complexe, relativement longue (analogie avec le droit de l'urbanisme), donnant lieu à au moins deux décisions administratives (l'acte autorisant le conventionnement et l'acte attributif du FSE après contrôle de service fait), voire à des décisions postérieures corrigeant le montant dû (récupération de dépenses suite à des contrôles ultérieurs au contrôle de service fait).

Une telle garantie de stabilité du cadre normatif, qui serait applicable d'office et opposable à l'autorité de gestion, respecterait ainsi le principe d'égalité entre bénéficiaires, ce qu'un rescrit n'apporte pas. En effet, la mise en œuvre du rescrit découle d'une demande individuelle, ce qui entraine ex post une différence de situation entre demandeurs et non demandeurs. En d'autres termes, alors que le rescrit traditionnel est une formalité supplémentaire à la charge des porteurs de projet qui y procèdent, la cristallisation du droit apporte à l'ensemble des porteurs de projet une sécurité juridique, sans qu'ils aient besoin d'engager une démarche particulière.

3.2 Exploration de la piste d'un mécanisme de garantie contre les irrégularités induites par un changement normatif

Dans l'hypothèse où un mécanisme d'assurance serait conçu au profit des porteurs de projet, dans une logique de « bouclier » financier, il serait en tout état de cause nécessaire d'en préciser les caractéristiques possibles :

- L'objet de la garantie qui ne porterait pas sur l'éligibilité au FSE mais, pour les seules opérations programmées, conventionnées et réalisées, sur la couverture du risque d'une liquidation du FSE moins favorable que celle qui aurait résulté de la mise en œuvre du corpus garanti de normes et de sa doctrine d'interprétation. Un des avantages d'un tel bouclier serait de rendre indispensables la formalisation et la publicité de ce corpus garanti, en début de programmation (à l'image des conditions générales d'une assurance). Le mécanisme de garantie jouerait comme un tiers-payant couvrant de plein droit l'écart financier induit par le changement de cadre (quel qu'en soit le fait générateur), indépendamment de toute autre considération;
- L'étendue de la garantie, à savoir les événements qui y ouvriraient droit : il pourrait s'agir d'un changement de la norme, à savoir soit de règles positives (règlements européens, textes d'application, réglementation d'origine nationale, circulaires de gestion) soit de leur interprétation par les organes français et européens de contrôle (autorités de gestion, de certification et surtout d'audit). Il ne s'agirait pas, en revanche, d'irrégularités courantes de gestion à cadre constant, ces irrégularités restant imputables au bénéficiaire ou au service gestionnaire et étant exclues de la garantie au risque sinon d'engendrer des risques massifs de défaut de rigueur et d'aléa moral ;
- L'effet de la garantie, qui serait d'assurer la fixité du cadre applicable au bénéficiaire et en aucun cas de priver d'effet le droit communautaire. Le respect du droit communautaire (principes de primauté et d'effectivité) devrait être assuré dans la mesure où :
 - au stade du CSF et du paiement du FSE : la liquidation du FSE et la déclaration de dépenses se feraient uniquement sur la base de la norme (règles positives et doctrine

- d'interprétation) en vigueur à la date du conventionnement initial de l'opération ; le financement complémentaire (différentiel) serait apporté et supporté par le mécanisme de garantie ;
- au stade d'un contrôle postérieur à la déclaration de dépenses, le retrait de dépenses serait bien opéré mais il serait supporté par le mécanisme de garantie et non par l'autorité de gestion ; en cas de correction forfaitaire, celle-ci serait supportée par le mécanisme de garantie ;
- pour prévoir le cas de figure théorique d'un changement du cadre normatif en cours de programmation plus favorable pour les bénéficiaires, une clause de faveur (application du cadre en vigueur plutôt que du cadre initial, mais sans faculté de panachage entre les deux) pourrait être introduite dans le mécanisme de garantie;
- L'identité des personnes assurées : il s'agirait des autorités de gestion (ou leurs délégataires) puisque le mécanisme de garantie serait appliqué d'office par ces autorités aux bénéficiaires ;
- L'institution en charge de la gestion de cette garantie : ce pourrait être l'autorité nationale de coordination nationale FSE qui devrait se doter d'une capacité de contrôle de la justification de l'application de la garantie, en veillant à une application uniforme sur le territoire ;
- La procédure de mise en jeu de la garantie, à la demande du porteur de projet ;
- Le financement de la garantie : financement par des crédits classiques ou des crédits FSE ; financement mutualisé par une contribution assise sur les enveloppes des autorités de gestion ou sur les montants de FSE effectivement versés (une cotisation obligatoire, ayant le même effet qu'une correction forfaitaire) ou un financement budgétaire exclusivement national. La question du montant du fonds de roulement minimal du mécanisme de garantie se poserait également ;
- Le dispositif de gestion de la garantie pourrait impliquer une double liquidation du FSE lors du CSF, l'une sur la base du corpus de normes garanti et l'autre sur la base du corpus de normes en vigueur à la date du CSF. Il en résulterait une complication pour les services gestionnaires au nom de la sécurisation des porteurs de projet;
- L'existence ou non d'un droit au recours des tiers (les autres co-financeurs, voire l'Union européenne elle-même) pourrait se poser ;
- Enfin, la portée de l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration, qui limite la capacité juridique de l'administration à abroger ou retirer une décision créatrice de droits, devrait être précisée.

ANNEXE 2 - LES DIFFICULTES DES VOIES DE RECOURS EN MATIERE DE FSE

Compte tenu de l'absence d'étude disponible, la présente annexe ne constitue pas une analyse approfondie sur les recours engagés relativement au FSE mais vise à objectiver les principales sources de difficulté auxquelles sont confrontés les acteurs du système dans la perspective d'un recours gracieux ou contentieux contre les décisions notifiées ou les demandes formulées par les autorités européennes ou françaises. Ces difficultés relèvent de 4 registres :

- la recevabilité des recours contentieux est appréciée de manière très restrictive par la jurisprudence européenne ;
- des obligations dont les aspects formels varient fortement en matière de motivation des demandes ou décisions de la Commission européenne, ce qui n'est pas de nature à faciliter les recours ;
- le rejet de la qualification de sanction par la réglementation européenne et la jurisprudence qui en découle, s'agissant des corrections financières ;
- l'absence de caractérisation, en droit positif français, de la décision administrative faisant grief lors d'une correction financière.

L'annexe présente par ailleurs, à titre comparatif, l'organe de conciliation instauré en 1994 dans le cadre du financement de la politique agricole commune.

- 1 UNE JURISPRUDENCE EUROPEENNE SUR LA RECEVABILITE DES RECOURS CONTRE LES DECISIONS DES ORGANES COMMUNAUTAIRES QUI EST PLUS RESTRICTIVE QUE LES TRAITES EUROPEENS
- 1.1 Un principe de large ouverture de la recevabilité des recours juridictionnels dans les traités européens

L'article 263 TFUE dispose que « toute personne physique ou morale peut former (...) un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution ».

Par ailleurs, l'article 267 TFUE autorise toute juridiction d'un des Etats membres à adresser une demande de question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, anciennement Cour de justice des communautés européennes - CJCE) afin de permettre à celle-ci de statuer sur le fond. Cette faculté est utilisée par les juges français, dont le juge administratif. La question préjudicielle est traitée soit par le tribunal de première instance de l'Union européenne (TPIUE), soit par la CJUE.

1.2 Une jurisprudence européenne ouverte sur la nature des actes susceptibles de recours mais très restrictive quant à la recevabilité du recours selon son auteur

L'article 263 TFUE, relatif au recours direct par une personne physique et morale, fait l'objet d'une interprétation qui est à la fois très large en ce qui concerne la définition des actes susceptibles de recours et restrictive quant à l'auteur du recours.

S'agissant de la définition des actes susceptibles de recours :

- dans deux arrêts du 21 juin 2012 Royaume d'Espagne contre Commission européenne (affaires T-264/10 et T-266/10; affaires T-178/10, T-263-10 et T-265-10), le TPIUE a affirmé que « selon une jurisprudence constante, ne constituent des actes ou des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation au sens de l'article 263 TFUE que les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci. Pour déterminer si un acte ou une décision produit de tels effets, il y a lieu de s'attacher à sa substance »;
- la CJCE a été amenée à apprécier la régularité de notes d'orientation. Elle a annulé un texte de « soft law » (un code de conduite sur les irrégularités et l'organisation d'un système d'information sur les irrégularités) pour vice d'incompétence (guidance non prévue par l'article 23 du règlement d'application 4253/88) dans l'arrêt République française contre Commission du 13 novembre 1991. Elle a par ailleurs validé (Royaume d'Espagne contre Commission, 6 avril 2000) la régularité d'orientations destinées aux services de la Commission sur l'application des corrections financières en matière de lutte contre la fraude en estimant que ces orientations internes ne faisaient pas grief et, au contraire, qu'elles étaient « susceptibles de renforcer la transparence des décisions individuelles adressées aux Etats membres ».

S'agissant de l'origine personnelle des recours, la jurisprudence européenne est très restrictive et n'admet pas la recevabilité des recours par les autorités de gestion ou organismes intermédiaires infra-étatiques. Ces autorités infra-étatiques doivent justifier non seulement de leur intérêt à agir mais aussi de leur qualité pour agir qui n'est pas reconnue en vertu du critère de l'affectation directe⁸. Ni l'introduction depuis 1988 du principe de partenariat dans la règlementation des fonds structurels, ni l'accroissement des responsabilités des autorités de gestion n'ont pas eu pour effet d'étendre le champ personnel de la recevabilité : mis à part les porteurs de projet, seules les autorités gouvernementales peuvent former recours.

⁸ Frédérique MICHEA, « La Cour de justice, garante de l'équilibre institutionnel ? » in *Le contrôle des fonds européens de cohésion. Evolutions, enjeux, perspectives*, Nathalie RUBIO (dir.), Bruylant, 2013.

2 DES OBLIGATIONS DE MOTIVATION A GEOMETRIE VARIABLE DES DEMANDES OU DECISIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE EN MATIERE DE FESI

Le règlement cadre 1303/2013 du 17 décembre 2013 prévoit des obligations très variables de motivation à la charge de la Commission européenne en fonction de ses décisions ou de ses demandes, quelle qu'en soit la forme (dont des observations).

2.1 Certaines décisions ou demandes doivent faire l'objet d'une motivation obligatoire

L'obligation de motivation s'applique à certaines catégories de décisions ou demandes :

- la suspension de paiement intermédiaire pour non respect d'une condition *ex ante* applicable à un programme (article 19);
- la décision de suspension des paiements pour non respect d'une demande de la Commission tendant au respect de la gouvernance économique (article 23) : la Commission doit motiver la proposition de décision qu'elle transmet au Conseil;
- la décision d'approbation des comptes pour laquelle la Commission doit motiver son éventuel refus (article 139) ;
- la demande d'interruption du délai de disponibilité des documents justificatifs des dépenses (article 140) ;
- la décision de suspension des paiements par la Commission (article 142) doit s'appuyer sur un motif de non conformité d'un programme ;
- la décision de correction financière à l'encontre d'un Etat membre effectuée par la Commission doit être motivée par celle-ci (articles 144 et 145).

2.2 D'autres décisions ou demandes ne sont pas assorties d'une obligation de motivation

La Commission européenne n'est pas réglementairement tenue de motiver auprès des Etats membres ou des autorités de gestion ses décisions ou demandes suivantes :

- la décision d'adoption (article 16) ou de modification (article 19) de l'accord de partenariat ;
- la décision sur l'application du cadre de performance (article 19);
- la décision d'adoption (article 29) ou de modification (article 30) des programmes opérationnels;
- la décision d'approbation des rapports annuels de mise en œuvre (article 50);
- la décision d'approbation des rapports d'avancement (article 52);
- les demandes de la Commission formulées lors des réunions de réexamen annuel (article 51), qui relèvent du dialogue de gestion, n'ont même pas besoin d'être formalisées mais les Etats membres doivent leur donner suite.

3 LA REGLEMENTATION EUROPEENNE QUALIFIE LES CORRECTIONS FINANCIERES DE MESURES DE RECOUVREMENT D'INDUS ET NON DE SANCTIONS SUSCEPTIBLES DE RECOURS

L'article 317 TFUE dispose qu'en matière d'exécution du budget de l'Union européenne dans les domaines de gestion partagée, « les Etats membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière ». Ils doivent à ce titre prendre toute mesure, législative, réglementaire, administrative ou autre pour préserver les intérêts financiers de l'UE.

Ce principe se traduit à la fois dans la réglementation financière générale et dans la réglementation sectorielle des FESI.

3.1 La réglementation financière de l'Union européenne rend obligatoire le recouvrement des sommes indûment versées et exclut la qualification de sanctions pour les décisions concernées

Le règlement 1681/94 du 11 juillet 1994, modifié par le règlement 2035/2005 du 12 décembre 2005, met en place notamment des procédures obligatoires :

- de signalement par les Etats membres des « cas d'irrégularités qui ont fait l'objet d'un premier acte de constat administratif et/ou judiciaire » en matière de gestion des fonds structurels (article 3);
- de « recouvrement des montants indûment payés » qui ont été engagées par ces Etats membres ou d'information de la Commission sur les cas d'irrégularité ne donnant pas lieu à recouvrement (article 5).

La notion d'irrégularité est définie par le règlement 2988/95 du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers (PIF) des Communautés européennes et pris dans le cadre de la lutte contre la fraude. L'article 1^{er} de ce texte dispose qu'« est constitutive d'une irrégularité toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés ou à des budgets gérés par celles-ci (...) par une dépense indue ». L'article 3 instaure un délai de prescription des poursuites qui, pour ce qui concerne les programmes pluriannuels tels que les programmes opérationnels du FSE, « s'étend en tout cas jusqu'à la clôture définitive du programme ». L'article 4, qui revêt une importance cruciale, prévoit à la fois :

- que « toute irrégularité entraîne, en règle générale, le retrait de l'avantage indûment obtenu », ce qui pour le FSE se traduit « par l'obligation de verser les montants dus ou de rembourser les montants indûment perçus »;
- que les corrections financières consécutives à la constatation d'une irrégularité, « ne sont pas considérées comme des sanctions » et donc ne sont pas susceptibles de recours.

La même obligation de procéder à la correction des irrégularités est prévue à l'article 80 (règles relatives aux recouvrements) du règlement financier 966/2012 de l'Union européenne :

- « Les États membres sont responsables en premier lieu de la réalisation de contrôles et d'audits ainsi que du recouvrement des montants indûment dépensés, tel que prévu par la réglementation sectorielle. Dans la mesure où les États membres détectent et corrigent des irrégularités pour leur propre compte, ils ne font pas l'objet de corrections financières de la part de la Commission en ce qui concerne ces irrégularités » (paragraphe 3);
- « La Commission procède à des corrections financières concernant les États membres afin d'exclure du financement de l'Union les dépenses engagées en violation du droit applicable. La Commission fonde ses corrections financières sur la détection des montants indûment dépensés, ainsi que sur les implications financières pour le budget. Quand ces montants ne peuvent pas être clairement déterminés, la Commission peut appliquer des corrections extrapolées ou forfaitaires, conformément à la réglementation sectorielle. Lorsqu'elle décide du montant d'une correction financière, la Commission tient compte de la nature et de la gravité de la violation du droit applicable ainsi que des implications financières pour le budget, y compris en cas d'insuffisances dans les systèmes de gestion et de contrôle. Les critères d'établissement des corrections financières et la procédure à appliquer peuvent être prévus dans la réglementation sectorielle » (paragraphe 4);
- « La méthode concernant l'application de corrections extrapolées ou forfaitaires est établie conformément à la réglementation sectorielle afin de permettre à la Commission de protéger les intérêts financiers de l'Union » (paragraphe 5).

L'article 98 (paragraphe 2) du même règlement financier, relatif aux corrections financières par les États membres, dispose de manière convergente que « les États membres procèdent aux corrections financières requises en rapport avec les irrégularités individuelles ou systémiques détectées dans les opérations ou les programmes opérationnels. Les corrections auxquelles procèdent les États membres consistent à annuler tout ou partie de la participation publique pour le programme opérationnel ».

3.2 La réglementation des FESI applique aux fonds structurels cette logique de recouvrement de sommes indûment versées

En continuité avec les règlements cadres des programmations antérieures, le règlement 1303/2013 comporte plusieurs dispositions qui déclinent la logique posée par la réglementation financière de l'Union, selon laquelle l'octroi d'un avantage irrégulier n'est pas une décision créatrice de droit :

- la notion d'irrégularité, définie à l'article 2, 36), au sens d'une « violation du droit applicable », fonde la régularité des procédures de recouvrement des avantages indûment obtenus ;
- « la prévention, la détection et la correction des irrégularités, y compris les fraudes, et le recouvrement des montants indûment payés ainsi que des intérêts de retard éventuels y afférents » constituent les principes généraux des systèmes de gestion et de contrôle (article 72);
- il relève de la responsabilité des Etats membres (article 122) de procéder « aux corrections financières requises en rapport avec les irrégularités individuelles ou systémiques détectées » (article 143); de son côté, si nécessaire, « la Commission procède à des corrections financières, par voie d'actes d'exécution, en annulant tout ou partie de la participation de l'Union à un programme opérationnel » (article 145).

3.3 Les jurisprudences européenne et française déboutent les porteurs de projet et les Etats membres devant les conclusions des autorités d'audit

Les rares recours contentieux formés devant la CJCE par des porteurs de projet débouchent sur des conclusions qui entérinent les positions des autorités d'audit, en particulier de la Commission européenne. La jurisprudence européenne valide la logique d'apurement des comptes qui comprend le recouvrement des sommes indûment versées par le budget communautaire (cf. l'arrêt C-54/95 République fédérale d'Allemagne contre Commission européenne rendu par la CJCE le 21 janvier 1999, relatif au FEOGA). Au nom de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, le juge communautaire fait prévaloir le respect des règles européennes sur les principes de sécurité juridique et de confiance légitime (cf. arrêt CJCE du 21 septembre 1983 Deustche Milchkontor).

La CJUE est amenée à statuer directement, par la voie de la décision préjudicielle, comme dans l'arrêt Ministère de l'intérieur de l'outre-mer des collectivités territoriales et de l'immigration contre CCI de l'Indre, 21 décembre 2011, à la suite de la saisine par le Conseil d'Etat. L'interprétation jurisprudentielle est très large puisque le juge communautaire retient une définition de l'irrégularité, qui ne ménage aucune distinction d'ordre quantitatif ou qualitatif, l'irrégularité existant même lorsqu'elle n'a pas d'impact financier précis sur le budget communautaire.

4 LES **RECOURS** CONTRE LES **DECISIONS** CONSECUTIVES CONSTATATION D'IRREGULARITES SONT COMPLIQUES PAR UN VIDE JURIDIQUE EN DROIT POSITIF INTERNE ET PAR LA PRIMAUTE DU DROIT **EUROPEEN**

4.1 En France, le système de gestion et de contrôle du FSE ne reconnaît pas clairement l'existence d'une décision administrative faisant grief

A la suite de corrections individuelles ou d'irrégularités systémiques (reprises de CSF, corrections forfaitaires ou extrapolées) constatées par des contrôleurs de deuxième niveau, certains porteurs de projet formulent des recours gracieux vers l'autorité de gestion (centrale ou déléguée) ou l'organisme intermédiaire délégataire.

Comme l'a illustré un dossier récent de contrôle d'opération, l'engagement par le porteur de projet (en l'espèce, un OPCA) d'un recours auprès de l'autorité de gestion (en l'espèce, l'organisme intermédiaire FPSPP) contre une correction financière se heurte à la difficulté juridique qui tient à l'absence d'identification claire, en droit positif français 10, de la décision administrative faisant grief.

⁹ Brian GRAY, «The Evolution of the System of Control over the Cohesion Funds at the European Level» in Le contrôle des fonds européens de cohésion. Évolutions, enjeux, perspectives, op. cit. ¹⁰ Guides interministériels CGET de 2014.

En effet, le rapport définitif de contrôle d'opération, daté et signé par le(s) contrôleur(s) et transmis par la CICC à l'autorité de gestion, comporte à la fois des constats, qui relèvent de l'appréciation du ou des contrôleurs, et des propositions de suite à donner, qui relèvent de la responsabilité de l'autorité de gestion. Dans le silence des règlements communautaires le concerne les fonctions de l'autorité d'audit et la réalisation des contrôles d'opération, rien n'interdit, sur le principe, un Etat membre d'introduire une disposition relative au statut des rapports de contrôle. Toutefois, ce document ne constitue, en droit interne, qu'une simple opinion d'audit et non une décision administrative : ni les textes législatifs et réglementaires français, ni le guide CGET de 2014 sur le suivi, la gestion et le contrôle des programmes européens ne confèrent au rapport définitif de contrôle le statut de décision administrative faisant grief.

4.2 L'absence de reconnaissance du rapport d'audit comme décision administrative est source d'incohérence et de difficultés

Ce cadre juridique ne témoigne pas de la portée réelle d'un rapport de contrôle diligenté par une autorité d'audit, en termes de prise de position et d'impact de cette position :

- Le règlement cadre 1303/2013 établit que « les dépenses déclarées doivent être vérifiées sur la base d'un échantillon » par l'autorité nationale d'audit (article 127, §1) et le règlement d'application 480/2014 dispose que les audits des opérations « ont pour objet de vérifier la légalité et la régularité des dépenses déclarées à la Commission » (article 27) et que « si des irrégularités ou un risque d'irrégularité ont été décelés, l'autorité d'audit décide, sur la base de son appréciation professionnelle, s'il est nécessaire de contrôler un échantillon supplémentaire d'autres opérations ou parties d'opérations qui n'ont pas été vérifiées dans l'échantillon aléatoire [des contrôles d'opération], afin de tenir compte de facteurs de risque spécifiques mis en évidence » (article 28);
- le « vademecum » 12 de l'autorité nationale d'audit sur les contrôles d'opération indique que « le projet de rapport définitif doit comporter un constat définitif clair et chiffré en ce qui concerne les dépenses retenues à l'issue du contrôle », c'est-à-dire les constats d'irrégularités éventuels amenant à retirer certaines dépenses par rapport au CSF, et que « l'échelon central de la CICC valide les rapports définitifs dans un délai de 8 jours, sauf difficultés particulières. Cette validation s'effectue par courriel au contrôleur. Elle précise le montant de l'irrégularité et sa nature en vue de la saisie dans PRESAGE par les contrôleurs (...) A la réception de la validation du rapport définitif, le contrôleur renseigne PRESAGE. Il introduit la date de validation dans l'espace Validation rapport définitif et les constats définitifs s'ils diffèrent des constats provisoires (irrégularités, nature, montant) ». Malgré l'existence d'une position officielle de l'autorité d'audit, ces constats ne sont pas opposables, en l'état du droit, à la CICC, le vademecum prévoyant seulement que « l'autorité de gestion notifie (...) au bénéficiaire la partie du rapport qui le concerne et les suites données »; une note de bas de page précise par ailleurs que, « conformément aux règles de droit commun, la décision précise les voies de recours ». Cette analyse est régulièrement rappelée par la CICC. Il en va de même pour les conclusions des audits de la Commission européenne ou de la Cour des comptes européenne.

¹² Vademecum 2015 de la CICC (partie 7).

¹¹ Règlement 1303/2013 et règlement d'application 480/2014.

Or l'autorité de gestion a compétence liée pour décider des suites à donner au rapport de contrôle, dans la mesure où l'autorité de certification, parallèlement informée des conclusions du contrôle, est tenue de retirer les dépenses indues du prochain appel de fonds destiné à la Commission européenne. Le vademecum de la CICC (partie 7) précise que « lorsque l'autorité de gestion (déléguée) s'est écartée des conclusions du rapport définitif validé par la CICC, en ne procédant pas ou seulement partiellement aux corrections nécessaires, l'autorité de certification procède à la suspension des dépenses irrégulières telles que validées par la CICC ». Il faut rappeler ici que l'autorité de certification fait l'objet d'audits réguliers par les autorités d'audit aux niveaux national ou communautaire et que la CICC « doit avoir accès aux résultats des contrôles et aux suites qui leur auront été données par les autorités de gestion afin de s'assurer que toutes les corrections financières ont été apportées (corrections financières et corrections des défauts systémiques) » ¹³. La seule alternative ouverte à l'autorité de gestion est soit de ne pas mettre en recouvrement les montants constitutifs de l'irrégularité, en les finançant sur son budget propre, soit de récupérer ces montants auprès du porteur de projet. Lorsque le service gestionnaire est un organisme intermédiaire, la convention de subvention globale prévoit le principe de la responsabilité financière de l'organisme intermédiaire.

Il s'ensuit plusieurs difficultés juridiques :

- le rapport définitif de contrôle ou d'audit n'est pas considéré, tant pour ses constats que pour ses propositions de suite à donner, comme un acte susceptible de recours contentieux, ce qui ne permet ni au porteur de projet ni à l'autorité de gestion d'engager la responsabilité de l'autorité d'audit, nationale ou communautaire, qui a diligenté le contrôle;
- l'autorité de gestion est tenue de notifier au porteur de projet les conclusions défavorables du contrôle, sans pouvoir elle-même engager de recours contre le rapport de contrôle quand bien même elle serait en désaccord avec ses conclusions. De ce fait, l'autorité de gestion est la seule à pouvoir prendre la décision découlant des positions avec lesquelles elle peut être en désaccord. Par conséquent, elle porte l'intégralité de la responsabilité juridique et financière afférente, ce qui est un facteur de déresponsabilisation de l'autorité d'audit¹⁴;
- alors même que l'autorité de gestion ne prend aucune part dans la formation des conclusions du contrôle d'opération, la notification de celles-ci s'analyse comme le retrait d'une précédente décision administrative qu'elle a prise (celle d'attribuer un montant de FSE sur la base du CSF final et de la validation de l'autorité de certification) pour lui substituer une décision plus défavorable au porteur de projet;
- la capacité du porteur de projet à exercer un recours contre la décision de correction financière est compliquée par la difficulté à identifier cette décision en droit positif français 15. En pratique, le porteur de projet sollicite plutôt auprès de l'autorité de gestion ou de l'organisme intermédiaire l'abandon du recouvrement de la créance née de l'irrégularité totale ou partielle de son opération cofinancée par le FSE.

¹⁴ Laquelle n'est pas au sens propre « *comptable des impacts de ses décisions* », expression employée par le SRC d'une DIRECCTE dans sa réponse au questionnaire de la mission.

¹³ Vademecum 2015 de la CICC (partie 8).

Lorsque l'opération a été conventionnée auprès d'un organisme intermédiaire, il convient de noter la coexistence des stipulations de la convention attributive de subvention (compétence du juge judiciaire en cas de litige) et de la convention de subvention globale (compétence du juge administratif en cas de litige).

4.3 La jurisprudence française reconnaît les actes faisant grief mais s'aligne sur le juge communautaire, privant d'effet les protections nationales des décisions créatrices de droit

Indépendamment de l'absence de qualification donnée par les autorités administratives aux décisions de recouvrement de FSE consécutives à la constatation d'irrégularités, le juge administratif reconnaît la recevabilité des recours et opère une qualification prétorienne de la décision administrative faisant grief.

Cette reconnaissance de la recevabilité des recours est d'ailleurs marquée par une évolution récente majeure allant dans le sens d'une prise en compte accrue de la sécurité juridique des opérateurs. Par deux décisions rendues le 21 mars 2016, l'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat a jugé recevables des recours en annulation contre des actes de « droit souple » émanant d'autorités de régulation de régulation de prises de position, jusqu'alors considérées comme insusceptibles de recours juridictionnels car dépourvus d'effet juridique. Le juge administratif est allé au-delà de sa jurisprudence antérieure par laquelle il considérait « que les avis, recommandations, mises en garde et prises de position adoptés par les autorités de régulation dans l'exercice des missions dont elles sont investies, peuvent être déférées au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils revêtent le caractère de dispositions générales et impératives ou lorsqu'ils énoncent des prescriptions individuelles dont ces autorités pourraient ultérieurement censurer la méconnaissance ».

De manière plus traditionnelle, la France a accompli des progrès substantiels dans la voie de la sécurisation juridique des décisions administratives : loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public ; puis l'arrêt d'assemblée *Ternon* (26 octobre 2001) du Conseil d'Etat a consacré l'illégalité du retrait d'une décision légale créatrice de droit plus de 4 mois après sa signature ; cette jurisprudence a par la suite acquis force légale par l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration¹⁷, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

Toutefois, ces avancées ne sont pas applicables aux fonds structurels européens puisque le juge administratif français s'aligne logiquement sur la jurisprudence de la CJUE, en application du principe de primauté du droit communautaire. Ainsi, le Conseil d'Etat a considéré, dans son arrêt ODEADOM du 13 mars 2015 relatif à l'obligation pour un opérateur économique de reverser une aide communautaire au secteur de la banane, que « les dispositions du règlement 2988/96 du 18 décembre 1995 trouvent à s'appliquer aux modalités de récupération de l'aide indûment perçue par l'intéressée, à l'exclusion des règles nationales relatives au retrait des décisions créatrices de droit », par conséquent au-delà du délai précité de 4 mois.

¹⁶ En l'espèce, des communiqués de presse de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et des prises de position de l'Autorité de la concurrence, qui ont en commun d'exprimer la doctrine de ces régulateur.

¹⁷ Article L. 242-1 : « L'administration ne peut abroger ou retirer une décision créatrice de droits de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de 4 mois suivant la prise de cette décision ». La légalité de la décision s'apprécie en fonction du droit applicable à la date de la prise de cette décision.

5 UN EXEMPLE DE DISPOSITIF DE CONCILIATION ENTRE LA COMMISSION EUROPEENNE ET CHAQUE ETAT MEMBRE : L'ORGANE EN VIGUEUR DEPUIS 1994 DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

A la suite de la contestation de corrections financières du FEOGA-Garantie par les Etats membres demandeurs d'une transparence accrue et d'une sécurisation juridique, la Commission a mis en place en 1991 un groupe de travail consultatif présidé par un membre de la Cour des comptes française, Jacques BELLE. Ce travail a débouché sur deux novations :

- l'instauration d'un délai de prescription pour la récupération, par la Commission européenne, de dépenses irrégulières. Tel que fixé par les règlements européens relatifs au financement de la PAC (article 7 du règlement 1258/1999 puis article 31 du règlement 1290/2005), la notification des conclusions de l'audit de la Commission ne peut produire d'effet qu'à l'encontre d'irrégularités commises au cours des 24 derniers mois ;
- la mise en place d'une procédure de conciliation entre la Commission européenne et chacun des Etats membres, gérée par un organisme consultatif d'experts indépendants. La création de l'organe de conciliation a fait l'objet d'une décision de la Commission européenne du 1^{er} juillet 1994 puis de son intégration à l'article 8 du règlement d'application 1663/95 relatif à la procédure d'apurement des comptes du FEOGA-Garantie. L'organe de conciliation est actuellement régi par les articles 36 à 40 du règlement d'exécution 908/2014 du 6 août 2014 pris pour l'application du règlement 1306/2013 du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC. La procédure de conciliation est réservée aux désaccords portant sur des montants importants de subvention européenne, à savoir au moins 1 M€ ou 25 % de la dépense annuelle totale de l'Etat membre au titre des postes budgétaires considérés.

L'existence de l'organe de conciliation propre à la PAC (FEAGA), qui démontre que les modalités de gestion des irrégularités peuvent évoluer, est susceptible de constituer un repère utile pour l'ingénierie éventuelle d'un mécanisme analogue pour le FSE.

ANNEXE 3 - MODELES-TYPE D'AGENCE

Rappel des propositions concernées :

- En ce qui concerne une agence intégrant tout ou partie des tâches de gestion :
 - Axe n°2 : Améliorer et sécuriser l'organisation
 - Objectif n°2.1 : Simplifier l'architecture de gestion
 - Proposition n°2.1.1 : Améliorer l'architecture actuelle de gestion
 - ✓ Variante 3 : Maintenir la coexistence de PO Etat FSE et de PO régionaux et déléguer la mise en œuvre des PO Etat à une agence nationale de gestion
- En ce qui concerne une agence dont le cœur de métier serait la fonction de coordination :
 - Axe n°2 : Améliorer et sécuriser l'organisation
 - Objectif n°2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités
 - Proposition n°2.2.4 : Repenser la fonction de coordination et ses modalités d'exercice
 - Variante 1 : Créer une « agence de coordination des fonds européens en France »

Nota : la mission ne propose pas, in fine, de retenir ces variantes¹⁸. La présente annexe vise toutefois à étoffer les éléments présentés dans le corps du rapport.

A partir de son analyse comparée des systèmes de gestion du FSE existant en Europe, la mission est en mesure de dégager plusieurs modèles-types d'agences dont il serait envisageable de s'inspirer dans le cas de la France.

Il doit être ici précisé que si le mandat de travail de la mission l'a conduite à ne travailler que sur le FSE, il apparait clairement que la réflexion autour des modèles d'agence gagne à être conduite dans une perspective interfonds. En effet, si cette dimension interfonds n'apparait pas comme un pré-requis absolu¹⁹, il est toutefois manifeste que la création d'une agence commune à plusieurs fonds européens serait susceptible de générer des synergies à examiner. A cet égard, au regard de la complexité française de gestion des fonds européens (centralisation totale pour les fonds FAMI, FSI, FEAD; décentralisation totale pour le FEDER; régime mixte pour le FSE) il faut prêter une attention singulière au contexte institutionnel dans lequel sont utilisés ces fonds. Deux hypothèses sont possibles:

- soit une agence dont le périmètre se limiterait au champ « Etat » (dont : FAMI, FSI, FEAD, Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, une part du FSE),
- Soit, dans le cas de la prise en compte de l'ensemble des fonds européens, une agence relevant d'une gouvernance partagée avec les régions.

¹⁸ En ce qui concerne la gestion, la mission propose de maintenir le cadre de gestion actuel du PON en en améliorant le fonctionnement; en ce qui concerne la coordination, la mission préconise le renforcement de la sous-direction FSE de la DGEFP en vue de lui permettre de mieux assumer cette mission.

¹⁹ Ce que démontrent certains exemples étrangers, puisque les agences peuvent avoir pour compétence exclusive la gestion du FSE, sans intégrer d'autres fonds.

1 MODELE D'AGENCE « INTEGREE » (COUVRANT L'ENSEMBLE DES FONCTIONS DU SYSTEME FSE)

1.1 Présentation du modèle

Ce modèle d'agence apparait comme le plus ambitieux. Il conduit à concentrer dans cette entité l'ensemble des fonctions afférentes à la mise en œuvre du FSE :

- > en ce qui concerne la fonction d'autorité de gestion :
 - Des fonctions stratégiques au sens de : détermination des règles applicables ; programmation (lancement des appels à projet, acceptation et conventionnement des opérations) ; délégation éventuelle de subventions globales à des organismes intermédiaires ; responsabilité des échanges avec le niveau européen, etc.,
 - Des fonctions techniques afférentes à la gestion des dossiers : information et accompagnement des porteurs de projet ; instruction des dossiers ; réalisation des contrôles / vérifications de service fait ; mise en paiement des crédits FSE.
- la fonction d'autorité de certification, le cas échéant et moyennant une séparation fonctionnelle (incluant les demandes de remboursement à la Commission européenne et la réception de ces remboursements);
- l'appui à la fonction d'autorité d'audit, le cas échéant et moyennant une séparation fonctionnelle. Dans le cas français, la CICC pourrait s'appuyer sur un service central d'audit externe (réalisant une part substantielle des contrôles d'opération) qui serait placé au sein de l'agence mais sur lequel l'autorité nationale d'audit exercerait l'autorité fonctionnelle;
- la fonction d'autorité de coordination, le cas échéant et moyennant une séparation fonctionnelle. Lorsque cette agence est mono-fonds, elle se coordonne par définition avec les autres entités en charge de la gestion des autres fonds européens ; de même, elle est en charge de la coordination des acteurs agissant sous son autorité.

1.2 Comparaisons possibles

Le fonctionnement des autorités de gestion flamande (jusqu'au 1er janvier 2016) et suédoise peuvent être rapprochées de ce modèle²⁰, puisqu'elles apparaissent en mesure de contrôler l'ensemble du cycle de vie du dossier, depuis l'élaboration du cadre d'emploi du FSE (ex : détermination des secteurs d'intervention prioritaires par le Conseil de l'agence flamande du FSE) jusqu'au paiement des bénéficiaires, en passant par la fonction de certification (dans les deux cas internalisées, avec mise en œuvre d'une séparation fonctionnelle). Si ce modèle revient à établir un lien fort entre la décision de financement, l'instruction du dossier et le contrôle de service fait, on peut néanmoins noter, dans ces deux cas, que l'autorité d'audit est confiée à des entités distinctes. La distinction entre le modèle flamand et le modèle suédois tient à ce que l'agence suédoise s'appuie sur un réseau territorial, tandis que l'agence flamande fonctionnait sur un modèle de siège unique.

²⁰ C'est également le cas de l'autorité de gestion danoise, que la mission n'a toutefois pas pu approfondir. Le PO danois mentionne que cette autorité, *Erhverysstyrelsen*, assume également l'autorité d'audit.

1.3 Avantages et inconvénients

Au total, ce modèle intégré peut se caractériser par :

Avantages:

- D'un point de vue général, le fait de confier l'ensemble des tâches de gestion afférentes au FSE à une entité unique permet de la doter d'une vision globale du sujet et d'une autonomie d'action; de constituer un pôle de compétence et d'expertise; d'assurer une homogénéité des règles applicables sur un territoire,
- D'un point de vue plus pratique, la mission a pu relever dans son rapport de diagnostic que ce modèle présente également des avantages manifestes en matière de gestion des ressources humaines ; de flux de trésorerie ; de réactivité.

Inconvénients et risques :

- Le modèle d'agence intégré se conçoit d'autant mieux que l'architecture de gestion est simple. Tant dans le cas flamand que dans le cas suédois, l'agence a compétence sur l'ensemble de l'enveloppe FSE²¹. Au-delà de l'homogénéité de la norme évoquée cidessus, l'enjeu sous-jacent est celui de la taille critique de l'agence elle-même : dans la mesure où ces agences se voient affecter comme mission principale la gestion du FSE, celle-ci ne peut être éclatée sur différentes strates d'acteurs.,
- Cette situation peut présenter le risque d'un lien trop faible entre l'agence et le niveau territorial, sauf à envisager le cas d'antennes territoriales. Les tailles respectives de territoires comme des enveloppes FSE (y compris en ne tenant compte que de l'enveloppe confiée à l'Etat, qui représente 2/3 du FSE en France) paraissent à cet égard distinguer la France tant de la Flandre que de la Suède.
- Enfin, la charge administrative et budgétaire que représente la création d'une agence doit être également soulignée²²

1.4 Application possible au cas de la France

Dans le cas français, une agence de type intégré pourrait en théorie avoir compétence :

- soit pour l'ensemble du FSE dont bénéficie la France ;
- soit pour la seule enveloppe confiée à l'Etat.

La récente décision consistant à conférer aux conseils régionaux le statut d'autorité de gestion conduit à considérer que seule la deuxième piste est possible. Elle ne le serait néanmoins que moyennant une redéfinition en profondeur du rôle des différents échelons national et local, ainsi que des moyens qui leur sont affectés. La création d'une agence intégrée consisterait en effet à concentrer dans une même entité non seulement les missions qui sont aujourd'hui dévolues au CGET et à la DGEFP en tant qu'autorité de coordination²³; mais également, dans le cas d'une agence concentrée sur un siège unique, à faire « remonter » au niveau de l'agence une partie des tâches de gestion aujourd'hui assurée par les DIRECCTE, ainsi que les effectifs en charge de ces mission (une organisation sous forme de réseau étant également possible, mais impliquant une certaine complexité – ce cas est examiné au point 2).

²¹ A l'exception d'un PO consacré au développement local en Suède, qui correspond à environ 1% de l'enveloppe FSE totale attribuée à la Suède.

²² On pourra à cet égard se référer au rapport IGF n° 2011-M-044-0 1 « L'Etat et ses agences » (2011) – voir pour 4 de la présente annexe.

23 En ce qui concerne le lien avec le niveau européen, une coordination avec le SGAE resterait incontournable.

Aux yeux de la mission, une telle perspective n'est envisageable qu'une fois durablement stabilisée l'architecture de gestion du FSE: il serait à la fois coûteux et inutile d'envisager la construction d'une agence si la répartition du FSE, suivant celle des compétences, devait évoluer fortement.

2 MODELE D'AGENCE « TECHNIQUE » : REALISATION D'OPERATIONS DE GESTION VOIRE AUSSI DE CERTIFICATION

2.1 Présentation du modèle

Ce second modèle voit l'agence assumer seulement des tâches de gestion, à l'exception de celles confiées à l'autorité d'audit. Comparativement au modèle précédent, l'agence n'est plus en charge de la définition du cadre stratégique, ni des fonctions de coordination. Elle se positionne vis-à-vis de l'autorité de gestion (si elle lui est extérieure) comme un prestataire de services.

On peut à cet égard distinguer deux options :

- *Option maximaliste* : l'agence est en charge de l'ensemble des opérations nécessaires au cycle de vie du dossier.
- Option minimaliste: l'agence ne réalise qu'une partie de ces opérations, pour le compte de l'autorité de gestion. Une telle agence serait un organisme intermédiaire sans subvention globale, au sens de l'article 123 §6 du règlement portant dispositions communes 1303/2013, c'est-à-dire le délégataire de tâches confiées par l'autorité de gestion voire également (avec séparation fonctionnelle) par l'autorité de certification.

2.2 Comparaisons possibles

Les agences portugaise, lituanienne et néerlandaise se rapprochent de ce modèle, bien qu'avec des nuances : par exemple, l'agence lituanienne est clairement positionnée sur un créneau de « prestation » de services pour le compte des ministères de tutelle ; le modèle néerlandais se caractérise par un certain degré de territorialisation au niveau des municipalités ; bien qu'intervenant sur un périmètre large, l'agence portugaise n'est pas formellement autorité de gestion. L'ensemble de ces agences nationales se rattache plutôt à l'option maximaliste. Un exemple (partiel) d'option minimaliste pourrait être recherché, en France, lors de la tentative – malheureuse, et finalement abandonnée – de confier une partie importante des CSF à l'agence de services et de paiement, dont la mission a fourni une analyse dans son rapport de diagnostic²⁴.

_

²⁴ Voir chapitre 7.

2.3 Avantages et inconvénients

Le modèle d'agence « technique » dans sa version maximaliste présente les mêmes avantages pratiques que le modèle d'agence intégrée : constitution d'un pôle d'expertise et de compétence et gestion facilitée des compétences humaines, par exemple 25. L'option minimaliste appelle une réserve importante, renforcée par le bilan que l'on peut tirer de l'expérience d'externalisation à l'ASP en France : elle conduit à rompre les liens entre les étapes de décision de financement, instruction du dossier, contrôle de service fait et certification. Or, l'ensemble des acteurs rencontrés par la mission, français comme étrangers, insistent sur la logique d'un traitement conjoint de l'instruction d'un dossier et de son contrôle de service fait, dans le cadre d'une vision où le CSF est l'ultime étape de la gestion. Son externalisation à un prestataire par définition étranger aux étapes précédentes (information et accompagnement des porteurs de projet, instruction, programmation, conventionnement et suivi des opérations) et qui peut être éloigné du terrain (faible connaissance des activités et des acteurs, prise de connaissance du dossier uniquement lors du CSF) peut au contraire conduire à ériger le CSF en contrôle autonome, amenant le service gestionnaire à devoir le superviser (dans tous les cas) et le reprendre en lien avec le porteur de projet (dans une partie des cas).

2.4 Application possible au cas de la France

En ce qui concerne la perspective de mettre en œuvre cette solution d'agence technique en France, les inconvénients et risques sont globalement les mêmes que pour le modèle de l'agence intégrée : le périmètre pourrait, dans le cadre de l'architecture de gestion actuelle, pourrait n'être que celui du PON FSE. Il est à noter que ce type d'agence peut être plus aisément conçu dans le cadre d'un fonds unique car moins ambitieuse que l'agence intégrée.

Il s'agirait dès lors de conserver à la DGEFP un rôle d'autorité de gestion du PON FSE, de transférer une partie de ses effectifs dans une agence nouvellement créée (sous tutelle DGEFP), qui assurerait une prestation technique pour son compte ainsi que, logiquement, celui des autorités de gestion déléguées. Dès lors, la DGEFP en tant qu'AG du volet central et les DIRECCTE en tant qu'AGD continueraient de disposer d'un pouvoir en opportunité, mais se dessaisiraient de la partie technique (instruction du dossier, conventionnement, CSF). En ce qui concerne les organismes intermédiaires du PON, il pourrait être théoriquement envisagé soit qu'ils conservent ces fonctions en interne, soit que leur soit ouverte la possibilité d'une délégation à cette agence technique. En somme, l'agence serait positionnée comme un centre de service partagé, mobilisable à la fois par l'administration d'Etat (objet même de sa création) et le cas échéant par d'autres partenaires, moyennant conventionnement.

Concrètement, une telle agence peut reposer soit sur un modèle centralisé (siège unique) soit sur une tête (siège) dotée d'antennes locales (dans les territoires). Dans le cas de la DGEFP, la deuxième piste serait la plus rationnelle, au regard de l'implantation actuelle des DIRECCTE (dans le cas contraire, transfert de plusieurs dizaines d'ETP sur un lieu unique) : les ETP resteraient localisés dans les territoires mais dépendraient d'une agence. Il faut toutefois préciser que ce schéma amoindrit considérablement la séparation entre une phase d'examen « en opportunité » et une phase d'examen « technique » (instruction, conventionnement, CSF). Au demeurant, dans l'absolu, une telle distinction peut être source de simplification pour le gestionnaire (notamment au regard des facilités induites par le fonctionnement de type agence) mais pas nécessairement pour le porteur, surtout dans l'hypothèse où un premier dossier validé en opportunité était ensuite rejeté à l'examen technique (avec le risque induit, de plus, d'une dé-responsabilisation du décideur en opportunité).

²⁵ Deux cas peuvent toutefois être distingués : une agence sous forme de siège unique ; une agence sous forme de siège avec des implantations territoriales.

La mission souligne enfin que, à l'instar du modèle « intégré », la mobilisation d'une telle proposition suppose que soit durablement stabilisée l'architecture de gestion du FSE.

3 MODELE D'AGENCE D'APPUI TECHNIQUE LIMITEE A LA COORDINATION

3.1 Comparaisons possibles

Ce modèle n'a été rencontré par la mission qu'en Italie au travers de la *Tecnostruttura*, dont une analyse a été proposée dans le rapport de diagnostic²⁶. Cette structure italienne est un point de référence important mais qui n'épuise pas totalement le sujet dans le cas de la France.

Tecnostruttura est en effet une agence d'appui à la coordination, ouverte aux seules autorités régionales. Au regard des travaux qu'elle a pu conduire, la mission estime son rôle particulièrement utile pour apporter un soutien technique aux régions et coordonner leurs travaux, et ce d'autant que la part de FSE confiée respectivement à l'Etat italien (40%) et aux régions (60%) confère à ces dernières un rôle central (ces proportions étant le symétrique inverse de la situation française).

3.2 Application possible au cas de la France

Au regard de la place que conserve actuellement l'Etat dans la gestion du FSE en France, le périmètre pertinent d'une agence de coordination entre les différentes AG devrait porter sur **l'ensemble** des enveloppes FSE, au risque sinon de ne pas être à même de prendre en charge les enjeux identifiés par la mission.

Il pourrait s'agir, dans ce schéma:

- soit de concentrer en une entité unique les missions de coordination actuellement dévolues au CGET et à la DGEFP;
- > soit de créer une structure qui interviendrait en appui à l'autorité de coordination.

La première perspective devrait nécessairement s'inscrire dans une réflexion interfonds. Elle peut présenter des éléments de complexité réels en termes de gouvernance (association ? GIP ? Etablissement public ?), de responsabilités respectives de l'Etat et des régions, de financement. Elle ne semble pas être une piste de court voire même de moyen terme. La seconde piste parait présenter un intérêt très limité : elle reviendrait en réalité à doublonner en partie les administrations existantes (DGEFP et/ou CGET) et porterait de plus sur un nombre limité d'ETP. C'est la raison pour laquelle la mission recommande plutôt de renforcer la DGEFP sur cette fonction de coordination, plutôt que de créer une nouvelle structure.

Il est à noter que ce modèle d'agence de coordination peut s'articuler, dans l'absolu, avec une structure d'agence de gestion technique dont le périmètre serait limité au seul PON : il s'agirait alors de concevoir une « unité » de coordination au sein de l'agence. Dans le cas de la France, il en résulterait néanmoins une structure duale potentiellement complexe (gouvernance partagée pour toutes les questions afférentes à la coordination ; responsabilité Etat pour toutes les questions relatives à la gestion du PON).

_

²⁶ Voir annexe n°8.

4 TOUT PROJET EVENTUEL DE CREATION D'AGENCE GAGNERAIT A ETRE EXAMINE A L'AUNE DES CRITERES RECOMMANDES PAR L'IGF EN 2011

Dans son rapport sur *L'Etat et ses agences* (2011), l'IGF estime que « chaque projet de création d'agence doit désormais faire l'objet d'une analyse précise et interministérielle objectivant sa nécessité » (proposition n°35). Le rapport identifie à cet égard 10 critères à réunir :

- 1. L'entité doit disposer d'objectifs et de missions clairement identifiées ;
- 2. Ses services et activités doivent être mesurables et quantifiables ;
- 3. L'entité doit disposer d'une organisation sans ambiguïté. Son processus opérationnel doit être décrit avec précision ;
- 4. Il doit être justifié que la dotation en moyens humains et financiers de l'entité n'est ni insuffisante, ni sur-calibrée; plus généralement, les moyens alloués aux premiers exercices doivent être connus à l'avance;
- 5. Il doit être justifié qu'aucune administration ou entité existante ne peut exercer les missions de l'entité; dans le cas où de nombreuses agences interviennent dans le champ de politique publique, les modes de coordination doivent être précisément établis;
- 6. L'entité doit faire l'objet préalable d'une étude d'impact renforcée, accompagnée d'un véritable plan stratégique et d'une modélisation de son équilibre économique. En particulier, ses surcoûts par rapport à l'exercice classique de l'administration doivent être chiffrés ;
- 7. L'administration de tutelle doit justifier qu'il n'y aura pas de doublons à la suite de la création de l'entité; toute éventuelle création de postes doit être précisément chiffrée, et justifiée;
- 8. L'administration de tutelle doit également expliquer de quels moyens elle se dote pour suivre et contrôler de manière efficiente l'entité; elle précise également le nombre d'agences dont elle assure la gestion, et justifie qu'elle sera en mesure de piloter une entité supplémentaire. Elle précise par ailleurs les conséquences en termes d'organisation interne, de métier et de recrutement qu'elle tire de son projet de création d'agence, afin de pouvoir préserver la cohérence de l'action des pouvoirs publics et des politiques mises en œuvre;
- 9. Le statut juridique envisagé doit être justifié, adapté à la mission de l'entité et générer le moins de surcoûts ;
- 10. Un modèle de gestion des risques interne, et un processus de *reporting* doivent être clairement définis.

Aussi, si l'hypothèse d'une éventuelle agence prenant en charge certaines fonctions liées à la mise en œuvre du FSE en France devait être explorée plus avant, il parait incontournable d'apporter une justification solide aux critères précités, notamment les critères 5 et 6, compte tenu du rôle joué par les DIRECCTE, les organismes intermédiaires et les régions.

Il conviendrait par ailleurs d'ajouter un critère supplémentaire, celui de la pérennité de la gestion du FSE. En effet, pour le cas où l'Union européenne remettrait en cause en vue de la prochaine programmation le principe de la gestion partagée pour s'orienter vers la gestion directe des crédits (c'est-à-dire ériger la Commission européenne en autorité de gestion) ou dans le cas d'une évolution forte de l'architecture de gestion au niveau national, la création d'une agence stratégique et/ou technique non seulement perdrait son utilité mais engendrerait des difficultés liées à la nécessité de sa suppression.

ANNEXE 4 - LA PUBLICITE DES DECISIONS, AVIS OU RECOMMANDATIONS : UNE PRATIQUE COURANTE DES PRINCIPALES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES

Autorité administrative indépendante (AAI)	Dispositions prises pour assurer la publicité de la doctrine sur le portail internet de l'AAI
Autorité de la concurrence http://www.autoritedelaconcurrence.fr/	 Publication des décisions, avis, recommandations et communiqués de procédure Publication d'un rapport annuel comportant un chapitre sur la pratique de l'Autorité de la concurrence (analyse de la doctrine et de la jurisprudence du régulateur), un chapitre sur le suivi de l'exécution des décisions et un chapitre sur la jurisprudence des juridictions de contrôle ainsi que la liste des décisions et avis
Autorité des marchés financiers (AMF) www.amf-france.org/	 Publication des décisions de la commission des sanctions Publication d'une table détaillée de jurisprudence Publication d'un rapport annuel comportant un chapitre sur la surveillance des marchés, les contrôles et les enquêtes et un chapitre sur les transactions et les sanctions Publication de guides professionnels
Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) https://acpr.banque-france.fr/	 Publication des agréments et autorisations Publication d'un rapport annuel comportant un chapitre sur les sanctions et un chapitre sur l'action dans les instances européennes et internationales
Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) www.csa.fr/	 Publication d'un rapport annuel d'activité comportant la liste des avis, délibérations et recommandations et la liste des décisions et ordonnances des juridictions administratives relatives aux décisions du CSA Publication en 2013 de deux recueils thématiques de recommandations, délibérations et lettres circulaires Publication, sur le portail internet, d'un espace juridique comportant les textes juridiques de référence, les avis, délibérations, recommandations, décisions du CSA et les modalités de règlement des différends
Commission de régulation de l'énergie (CRE) http://www.cre.fr/	 Publication des délibérations (avis, décisions, approbations, etc.) Publication d'un rapport annuel d'activité comportant les principales délibérations de la CRE et les principales décisions du comité de règlement des différends et des sanctions Publication de rapports thématiques Publications de guides professionnels et de décryptages

Autorité administrative indépendante (AAI)	Dispositions prises pour assurer la publicité de la doctrine sur le portail internet de l'AAI
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) www.arcep.fr/	 Publication des avis et décisions Publication d'un rapport annuel d'activité, comportant une partie sur la régulation « au jour le jour » Publication de grands dossiers techniques
Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières www.arafer.fr/	 Publication des avis, décisions et consultations Publication d'un rapport annuel d'activité
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) https://www.cnil.fr/	 Publication des délibérations, recommandations, autorisations, normes simplifiées, actes réglementaires uniques Publication de méthodologies de référence et de guides
Défenseur des droits www.defenseurdesdroits.fr/	 Publication des décisions et règlements amiables Publication d'un rapport annuel d'activité comportant un chapitre sur les activités de protection des droits et libertés (liste des décisions et règlements amiables)
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) www.cnccfp.fr/	 Publication d'une foire aux questions Publication d'une fiche de recommandation de la présentation d'un compte Publication de l'avis annuel relatif à la publication des comptes de partis et groupements politiques
Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) www.h3c.org/	 Publication des avis Publication d'un rapport annuel d'activité comportant un chapitre sur les contrôles et leurs résultats et des annexes présentant la doctrine
Haute autorité de santé (HAS) www.has-sante.fr/	- Publication, classés par thème, des avis du Collège de la HAS
Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) www.cada.fr/	Publication d'une base d'avisPublication de fiches thématiques

ANNEXE 5 – LES MODALITES D'EXERCICE DE LA FONCTION D'AUTORITE DE CERTIFICATION DU FSE EN FRANCE : UN EXEMPLE DE SUR-REGLEMENTATION D'ORIGINE NATIONALE

L'objet de la présente annexe est d'analyser, sur trois programmations, le contenu de la fonction d'autorité de paiement ou de certification d'une part tel qu'il a été défini dans le cadre européen et d'autre part l'application subséquente en France, afin d'éclairer la proposition faite par la mission, dans son rapport de scénarios, d'une réingénierie de la fonction contrôle.

L'analyse porte à la fois sur l'autorité de paiement (2000-2006) et sur l'autorité de certification (2007-2013 et 2014-2020) compte tenu :

- de la continuité des fonctions entre ces deux configurations. Cette continuité s'appuie sur la fonction, centrale, d'établissement des demandes de paiement (ou appels de fonds) auprès de la Commission européenne, qui font suite aux déclarations de dépenses de FSE par les autorités de gestion au profit des opérations cofinancées par le FSE;
- de la continuité des choix français pour mettre en œuvre la fonction d'autorité de certification, en la confiant au réseau du Trésor public (DGCP puis DGFiP) et en la concevant dans une logique de contrôle financier postérieur au contrôle de service fait.

La mise en perspective des choix français par rapport au cadre européen permet de faire apparaître l'interprétation nationale de la fonction d'autorité de certification.

1 LE CADRAGE EUROPEEN DE LA FONCTION D'AUTORITE DE CERTIFICATION DU FSE TEMOIGNE D'UNE APPROCHE RELEVANT DE L'AUDIT INTERNE

Il convient dans un premier temps de présenter les différents textes applicables, puis dans un deuxième temps de classer les fonctions d'autorité de paiement ou de certification au regard de l'audit interne et en comparaison avec les fonctions d'autorité de gestion et dans un troisième temps de caractériser les missions de l'autorité de certification.

1.1 Les principaux textes européens applicables à l'autorité de certification depuis la programmation 2000-2006

Pour chaque programmation, les fonctions de l'autorité de paiement ou de certification sont définies dans le règlement portant dispositions communes et leurs modalités d'exercice, en particulier les exigences clés qu'elles sont tenues de satisfaire, sont détaillées par des règlements d'application ou d'exécution ainsi que des notes d'orientation.

Tableau 1 : Principales dispositions européennes applicables à la fonction d'autorité de paiement ou de certification depuis la programmation 2000-2006

Programmation	Règlement portant dispositions communes	Autres règlements et notes d'orientation
2000-2006 (autorité de paiement)	Règlement cadre 1260/1999 du 21 juin 1999 : article 9, o sur la définition de l'autorité de paiement et article 38, d sur la certification des déclarations de dépenses	 Règlement d'application 438/2001 du 2 mars 2001 sur les systèmes de gestion et de contrôle : article 9 sur la certification de dépenses par l'autorité de paiement Note d'orientation de la Commission européenne du 2 mars 2001 : Orientations définissant les principes, les critères et les barèmes indicatifs à appliquer par les services de la Commission pour la détermination des corrections financières visées à l'article 39, paragraphe 3, du règlement (CE) n°1260/99 : classification des éléments des systèmes de gestion et de contrôle, dont la vérification suffisante par l'autorité de certification de la réalité du service fait et de l'éligibilité des dépenses
2007-2013 (autorité de certification)	Règlement cadre 1083/2006 : article 61 sur les fonctions de l'autorité de certification	 Règlement d'exécution 1828/2006 du 8 décembre 2006 : article 21 et annexe XII (modèle de DSGC) Note d'orientation COCOF 08/0019 du 6 juin 2008 Document de guidance pour une méthodologie commune permettant d'évaluer les systèmes de gestion et de contrôle dans les Etats membres (période de programmation 2007-2013) et annexe 1 sur les exigences clés liées à l'AC Note d'orientation COCOF 08/0014 du 25 juillet 2008 sur les fonctions de l'autorité de certification pour la période de programmation 2007-2013
2014-2020 (autorité de certification)	Règlement cadre 1303/2013 : article 126 sur les fonctions de l'autorité de certification, article 131 sur les demandes de paiement et le système comptable de l'autorité de certification, article 135 sur ce système comptable, annexe XIII sur les critères de désignation de l'autorité de gestion et de certification	 Règlement délégué 480/2014 du 3 mars 2014, article 30 sur les critères de détermination des défaillances graves dans le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle (exigences clés en annexe IV : 5 concernent l'AC : 9 à 13) Règlement d'exécution 1011/2014 du 22 septembre 2014 : article 3 sur le modèle à utiliser pour la description des fonctions et des procédures en place pour l'autorité de gestion et l'autorité de certification et annexe III (modèle de DSGC) Note d'orientation EGESIF 14-0010 du 18 décembre 2014 : Orientations adressées à la Commission et aux États membres pour une méthodologie commune permettant d'évaluer les systèmes de gestion et de contrôle dans les États membres (5 exigences clés pour l'AC) Note d'orientation EGESIF 14-0013 du 18 décembre 2014 : Guide d'orientation à l'intention des Etats membres relatif à la procédure de désignation : annexe 2 Critères de désignation de l'AG et de l'AC : 3 Activités de gestion et de contrôle B Autorité de certification

Source: Mission.

1.2 Méthode d'analyse des fonctions de l'autorité de certification

1.2.1 Les fonctions de l'autorité de certification recouvrent la typologie des fonctions de l'audit interne

Les fonctions et exigences clés de l'autorité de certification (pour la programmation 2014-2020) peuvent être comparées aux objectifs de l'audit interne, qui consiste à s'assurer de l'effectivité des dispositifs de contrôle interne. Ces dispositifs visent à fournir une assurance raisonnable sur types de critères d'après le référentiel de l'IFACI²⁷, qui reprend le cadre COSO²⁸ de 1992 :

- la conformité au droit applicable (lois, règlements, instructions et orientations de référence) des actions réalisées par un organisme ;
- le bon fonctionnement des processus internes de l'organisme pour la réalisation de ses opérations ;
- la fiabilité des informations financières délivrées par l'organisme.

Le tableau ci-après fournit plusieurs enseignements :

- une remarquable correspondance entre les tâches de l'autorité de certification et les fonctions de l'audit interne;
- la place prépondérante des fonctions de fiabilisation des informations financières au sein des tâches de l'autorité de certification ;
- le fait que l'autorité de certification est chargée, au titre de l'assurance sur la fiabilité des informations financières, à la fois d'une fonction de production comptable (demandes de paiement; comptes annuels) et d'une fonction d'audit interne visant à garantir (certifier) la qualité de ces demandes de paiement et de ces comptes; le fait que la production et la certification de ces informations soient confiées à la même autorité et non séparées entre production par l'autorité de gestion et certification par l'autorité de certification atteste du caractère stratégique de ces tâches dans leur conception communautaire, pour assurer la protection de ses intérêts financiers;
- le fait que les tâches de l'autorité de certification visant à assurer le bon fonctionnement des processus internes consistent à évaluer l'effectivité des dispositifs de contrôle interne qui relèvent de l'autorité de gestion, à commencer par le respect de la piste d'audit ;
- le contenu des tâches visant à garantir le respect du droit applicable par l'autorité de gestion en charge de la programmation, de l'instruction et des vérifications de service fait sur les opérations cofinancées par le FSE, est formulé uniquement en termes de certification.

²⁷ Source : site internet de l'IFACI.

²⁸ Source: Internal Control-Integrated Framework, COSO, 1992.

Tableau 2 : Correspondance entre les fonctions et exigences clés de l'autorité de certification pour la programmation 2014-2020 et les fonctions de l'audit interne

Fonctions de l'autorité de certification (article 126 du RPDC 1303/2013)	Exigences clés liées à l'autorité de certification (annexe IV du règlement délégué 480/2014)	Fonction d'audit interne (définition IFACI)	
Etablir et transmettre à la Commission les demandes de paiement (a)	Procédures appropriées relatives à l'établissement et à la présentation des demandes de paiement (10)	11.102)	
Etablir les comptes visés à l'article 59, paragraphe 5, point a), du règlement financier (b)	Procédures appropriées relatives à l'établissement et à la certification de l'intégralité, de l'exactitude et de la véracité des comptes annuels (13)		
Certifier l'intégralité, l'exactitude et la véracité des comptes (c)	Procédures appropriées relatives à l'établissement et à la certification de l'intégralité, de l'exactitude et de la véracité des comptes annuels (13)		
S'assurer qu'il existe un système d'enregistrement et de stockage sous forme informatisée des pièces comptables pour chaque opération () (d)	Tenue d'une comptabilité informatisée appropriée des dépenses déclarées et de la contribution publique correspondante (11)	Assurer la fiabilité des informations financières es à tion)	
Prendre en considération, aux fins de l'établissement et de la présentation des demandes de paiement, les résultats de l'ensemble des audits et contrôles effectuées par l'autorité d'audit ou sous la responsabilité de celle-ci (f)	Procédures appropriées relatives à l'établissement et à la présentation des demandes de paiement (10)		
Tenir une comptabilité informatisée des dépenses déclarées à la Commission et de la contribution publique correspondante versée aux bénéficiaires (g)	Tenue d'une comptabilité informatisée appropriée des dépenses déclarées et de la contribution publique correspondante (11)		
Tenir une comptabilité des montants à recouvrer et des montants retirés à la suite de l'annulation de tout ou partie de la contribution à une opération () (h)	Comptabilité appropriée et complète des montants à recouvrer, recouvrés et retirés (12)		
Certifier que les demandes de paiement sont fondées sur des pièces justificatives susceptibles d'être vérifiées (a) [piste d'audit]	Procédures appropriées relatives à l'établissement et à la présentation des demandes de paiement (10)		
Certifier que les demandes de paiement ont été contrôlées par l'autorité de gestion (a)	Procédures appropriées relatives à l'établissement et à la présentation des demandes de paiement (10)	Assurer le bon fonctionnement des processus internes	
Assurer, aux fins de l'établissement et de la présentation des demandes de paiement, qu'elle a reçu des informations appropriées de la part de l'autorité de gestion sur les procédures suivies et les vérifications effectuées en rapport avec les dépenses (e)	Procédures appropriées relatives à l'établissement et à la présentation des demandes de paiement (10)		
Certifier que les dépenses comptabilisées sont conformes au droit applicable et ont été faites en rapport avec les opérations sélectionnées () (c)	Procédures appropriées relatives à l'établissement et à la certification de l'intégralité, de l'exactitude et de la véracité des comptes annuels (13)	Assurer la conformité au droit applicable	
Ensemble de l'article 126	Séparation adéquate des fonctions et pertinence des systèmes de notification d'informations et de suivi dans les cas où l'autorité responsable confie l'exécution de tâches à un autre organisme (9)	France non concernée (pas d'externalisation de tâches par l'autorité de certification)	

Source: Mission.

1.2.2 Les fonctions de l'autorité de certification sont étroitement articulées avec les fonctions de gestion financière et de contrôle confiées à l'autorité de gestion

Aux termes de l'article 125 §4 (fonctions de gestion financière et de contrôle du programme opérationnel à la charge de l'autorité de gestion) du règlement 1303/2013, l'autorité de gestion est chargée de mettre en place les dispositifs de contrôle interne qui consistent à :

- vérifier la réalité du service fait et l'éligibilité des dépenses déclarées par les porteurs de projet (matérialité de la dépense et sa conformité au droit applicable au sens large) (a);
- veiller à la correction des méthodes de comptabilisation des coûts éligibles (b);
- > prévenir la commission de fraudes en fonction des risques identifiés (c);
- garantir l'effectivité de la piste d'audit, à savoir la traçabilité des documents relatifs aux documents et aux audits (d);
- établir la déclaration de gestion et le résumé annuel des rapports finaux d'audit et de contrôles effectués, ces deux documents étant prescrits par l'article 59, §5, a du règlement financier de l'Union européenne (e).

Les responsabilités des autorités de gestion et de certification au regard de l'article 59, §5, a du règlement financier 966/2012 du 25 octobre 2012 sont étroitement imbriquées :

- l'établissement des comptes relève de l'autorité de certification (b de l'article 126 du règlement 1303/2013), dont le système comptable (g de l'article 126 et §1 de l'article 131 du règlement 1303/2013) provient logiquement du système d'information de l'autorité de gestion (en l'espèce, SYNERGIE en 2014-2020 après PRESAGE en 2000-2006 et 2007-2013);
- la déclaration de gestion, qui est une déclaration d'assurance de fiabilité des comptes et de respect du droit applicable, relève de l'autorité de gestion (d de l'article 125, §4 du règlement 1303/2013);
- l'autorité de certification est chargée de certifier l'intégralité, l'exactitude et la véracité des comptes et le respect du droit applicable par les dépenses comptabilisées (c de l'article 126 du règlement 1303/2013).

1.3 Caractérisation des fonctions de l'autorité de certification

L'analyse ci-après s'appuie sur les notes d'orientation de la Commission européenne qui ont trait, directement ou indirectement, aux missions de certification, en particulier la note d'orientation COCOF 08/0014 du 25 juillet 2008 sur les fonctions de l'autorité de certification pour la période de programmation 2007-2013 et les règlements ou notes d'orientation précisant les exigences clés de l'autorité de certification telles qu'elles doivent se traduire dans les DSGC.

1.3.1 Une typologie globalement stable des fonctions de certification, au-delà de leur formulation de plus en plus développée d'une programmation à l'autre

Comme l'indique la note d'orientation COCOF 08/0014, « les responsabilités de l'autorité de certification pour la période de programmation 2007-2013 ne diffèrent pas significativement de celles de l'autorité de paiement pour la période 2000-2006. La fonction essentielle est toujours d'établir et de transmettre à la Commission des états certifiés de dépenses ».

L'enrichissement des fonctions entre la programmation 2007-2013 et la programmation 2014-2020, qui porte essentiellement sur la production et la certification des comptes annuels (article 137 du règlement 1303/2013), ne remet pas en cause cette stabilité des types de fonction.

Les fonctions de l'autorité de certification sont centrées depuis l'origine (autorité de paiement) sur la fiabilisation comptable des demandes de remboursement à l'Union européenne.

1.3.2 L'autorité de certification s'appuie sur les vérifications de l'autorité de gestion et sur les contrôles de l'autorité d'audit

La logique du corpus normatif européen est que l'autorité de certification s'appuie sur :

- les vérifications de l'autorité de gestion. C'est, de manière constante d'une programmation à l'autre, la principale source d'information de l'autorité de certification ;
- la transmission systématique des résultats des contrôles de l'autorité d'audit, soit directement par l'autorité d'audit soit indirectement par l'autorité de gestion.

Comme l'indique sans ambiguïté la note d'orientation COCOF 08/0014 du 25 juillet 2008 sur les fonctions de l'autorité de certification pour la période de programmation 2007-2013, « l'autorité de certification parvient à ses conclusions aux fins de certification principalement à partir des informations fournies par l'autorité de gestion. Il lui incombe donc de s'assurer qu'elle reçoit des informations appropriées à cet effet. Les informations requises sont des éléments prouvant que les systèmes de contrôle de l'autorité de gestion et des organismes intermédiaires fonctionnent correctement ». Cela illustre clairement le rapport entre la logique d'audit interne par l'autorité de certification et la logique de contrôle interne relevant de l'autorité de gestion.

La réception systématique par l'autorité de certification des résultats des vérifications de l'autorité de gestion et des audits revêt par conséquent une importance capitale. Elle fait l'objet de dispositions concordantes dans le règlement cadre et ses textes d'application. L'analyse ci-après se rapporte à la programmation 2014-2020, sachant que des règles analogues ²⁹ étaient déjà en vigueur pour les programmations 2000-2006 et 2007-2013 :

- l'obligation de transmission des informations nécessaires à l'autorité de certification par l'autorité de gestion³⁰;
- l'obligation faite à l'autorité de certification de s'assurer qu'elle a bien reçu les informations requises :
 - de la part de l'autorité de gestion³¹ et de l'autorité nationale d'audit³²;
 - relatives aux opérations gérées par les organismes intermédiaires³³;
 - relatives à l'examen des plaintes³⁴ prévue par l'article 74, §3 du règlement 1303/2013;
- l'obligation³⁵ faite à l'Etat membre de mettre en place des systèmes d'échange électronique de données entre les bénéficiaires, l'autorité de gestion, l'autorité de certification, l'autorité d'audit et les organismes intermédiaires.

²⁹ Cf. article 9 du règlement d'application 438/2001 du 2 mars 2001 et article 60, g du règlement cadre 1083/2006.

³⁰ CF. annexe XIII, §3, A, viii du règlement 1303/2013 ; point 2.2.3.9. du modèle de DSGC en annexe III du règlement d'exécution 1011/2014.

³¹ Cf. e de l'article 126 et annexe XIII, §3, B, iv et §4, B, ii du règlement 1303/2013 ; points 3.2.2.1. et 3.2.2.3. du modèle de DSGC en annexe III du règlement d'exécution 1011/2014.

³² Cf. f de l'article 126 et annexe XIII, §3, B, iv du règlement 1303/2013; points 3.2.2.1. et 3.2.2.3. du modèle de DSGC en annexe III du règlement d'exécution 1011/2014.

³³ Cf. point 3.1.3. du modèle de DSGC en annexe III du règlement d'exécution 1011/2014.

³⁴ Cf. point 3.2.2.4. du modèle de DSGC en annexe III du règlement d'exécution 1011/2014.

³⁵ Article 122, §3 du règlement 1303/2013.

1.3.3 L'autorité de certification n'est pas tenue d'opérer ses propres contrôles sur les opérations cofinancées par le FSE

Au niveau des règlements européens, la mission n'a identifié aucune obligation procédurale pour l'autorité de certification de réaliser ses propres contrôles sur les opérations cofinancées par le FSE. Cette analyse se conforme à la lecture des deux notes d'orientation EGESIF 14-0010 et 14-0013 du 18 décembre 2014.

La note d'orientation EGESIF 14-0010 (méthodologie commune pour évaluer les systèmes de gestion et de contrôle), qui énonce les 5 exigences clés de l'autorité de certification, prévoit les critères d'évaluation suivant pour ces exigences ³⁶:

- exigence clé n°10 (procédures appropriées relatives à l'établissement et à la présentation des demandes de paiement):
 - procédure de « réception régulière, par l'autorité de certification, des informations à fournir par l'autorité de gestion et par l'autorité d'audit » (10.1.a);
 - réception des « informations pertinentes actualisées concernant les résultats des vérifications de gestion de premier niveau réalisées par l'autorité de gestion et ses organismes intermédiaires et les rapports d'audits de l'autorité d'audit ou des organes de l'Union européenne » (10.1.b);
 - « examen systématique, documenté et en temps opportun des rapports rédigés par l'autorité de gestion et ses organismes intermédiaires sur les progrès de la mise en œuvre, y compris un examen des résultats des vérifications de gestion de premier niveau » (10.1.c);
 - « examen systématique, documenté et en temps opportun de tous les rapports d'audit pertinents » (10.1.d);
 - prise en compte des « résultats des examens des vérifications de premier niveau et des rapports d'audit » (10.1.e);
 - les procédures « visant à assurer que l'autorité de certification reçoit et tient compte des informations appropriées transmises par l'autorité de gestion et/ou ses organismes intermédiaires sur les vérifications de gestion de premier niveau effectuées, ainsi que les résultats des audits réalisés par l'autorité d'audit ou sous sa responsabilité » (10.1.) « doivent comprendre des contrôles détaillées, les responsabilités précises et le flux de travail de tout le processus de certification » (10.2.). Ces « contrôles détaillés » s'entendent de l'analyse approfondie à mener par l'autorité de certification sur les informations et documents dont elle est rendue destinataire par l'autorité de gestion et l'autorité d'audit ; il ne s'agit pas de contrôles à opérer sur les opérations FSE ellesmêmes ;
- exigence clé n°13 (procédures appropriées relatives à l'établissement et à la certification de l'intégralité, de l'exactitude et de la véracité des comptes annuels) :
 - « des procédures adéquates doivent être en place afin d'établir et de certifier l'intégralité, l'exactitude et la véracité des comptes et de garantir que les dépenses comptabilisées sont conformes au droit applicable et ont été faites en rapport avec les opérations sélectionnées pour le financement conformément aux critères applicables au programme » (13.1.). Ce critère d'évaluation s'appuie sur les procédures par

³⁶ L'analyse porte ici sur les exigences clés n°10 (demandes de paiement) et 13 (fiabilité des comptes). Les exigences clés n°11 et 12 sont relatives à la comptabilité et l'exigence clé n°9, qui concerne l'externalisation de tâches par l'autorité de certification, ne trouve pas à s'appliquer en France. La comparaison avec l'exigence clé n°3 (dispositions adéquates pour certifier la fiabilité et la solidité des dépenses) commentée par la note COCOF 08/0019 du 6 juin 2008 Document de guidance pour une méthodologie commune permettant d'évaluer les systèmes de gestion et de contrôle dans les Etats membres (période de programmation 2007-2013) fait apparaître des critères d'évaluation similaires à ceux en vigueur pour la programmation 2014-2020.

lesquelles l'autorité de certification est tenue régulièrement informée par les autorités de gestion et d'audit.

La note d'orientation EGESIF 14-0013 (guide d'orientation à l'intention des Etats membres relatif à la procédure de désignation) :

- reproduit en annexe II les critères de désignation des autorités de gestion et de certification, annexés au règlement 1303/2013, sans les détailler ni en ajouter d'autres ;
- contient en annexe III une « checklist relative à l'évaluation du respect par les organismes désignés des critères de désignation ». La partie de cette liste qui traite de l'autorité de certification (items 3.65 à 3.92) ne prescrit pas la réalisation, par cette autorité, de contrôles qui lui soient propres. Elle met l'accent, en revanche, sur :
 - la fiabilité du système d'information (en particulier items 3.71, 3.75 et 3.86);
 - le respect de la piste d'audit (en particulier items 3.82 et 3.85);
 - la nécessité d'un plein accès par l'autorité de certification aux informations sur les opérations, y compris les résultats des vérifications de gestion et de tous les audits pertinents (item 3.70);
 - la certification de l'intégralité, de l'exactitude et de la véracité des comptes et l'attestation de la conformité des dépenses comptabilisées au droit de l'Union et à la réglementation nationale applicables compte tenu des résultats de l'ensemble des vérifications et audits (item 3.79).

La seule mention, à la connaissance de la mission, d'une faculté de contrôles de certification dans les textes européens est, à ce jour, une indication dans la note d'orientation COCOF 08/0014 du 25 juillet 2008 sur les fonctions de l'autorité de certification pour la période de programmation 2007-2013 (cf. le point 4.3.3) : « si l'autorité de certification n'est pas assurée de la légalité de tout ou partie de la déclaration de dépenses, elles devrait la retourner à l'autorité de gestion assortie d'instructions en vue de mesures correctrices. Pour s'assurer que les conditions de certification sont remplies, l'autorité de certification peut procéder à un examen ou au niveau de l'autorité de gestion ou des organismes intermédiaires en recourant à ses propres ressources ou à un sous-traitant. Une bonne pratique est que l'autorité de certification effectue des évaluations périodiques de qualité aux niveaux des autorités de gestion et des organismes intermédiaires sur la base d'un échantillon sélectionné par analyse des risques ou aléatoirement ».

Il convient de relever que cette « bonne pratique » n'est pas érigée, par le cadre européen, en règle générale au sens d'une obligation de contrôler a posteriori les dossiers d'opérations FSE présentés par les autorités de gestion. Elle s'inscrit simplement dans une logique de maîtrise des risques, à la main de l'autorité de certification.

Le rapport annuel 2014 de la DG Regio va dans le même sens en caractérisant ainsi le rôle de l'autorité de certification pour un FESI: «l'autorité de certification s'appuie sur ce premier niveau de vérification [celui de l'autorité de gestion] avant de certifier la légalité et la régularité des dépenses déclarées à la Commission. Elle prend des mesures pour s'assurer que des vérifications adéquates ont été faites par l'autorité de gestion, y compris en procédant à ses propres vérifications si nécessaire ».

1.3.4 Un schéma cohérent avec la faculté de rapprochement organique entre autorités de gestion et de certification, avec séparation fonctionnelle entre ces autorités

La faculté de rapprocher organiquement, au sein d'un même organisme public, les autorités de gestion et de paiement d'un même programme opérationnel était autorisée, au titre de la programmation 2000-2006, par le règlement d'application 438/2001 du 2 mars 2001 sur les systèmes de gestion et de contrôle (article 5, §2, b et article 9, §4), sous réserve d'une séparation fonctionnelle.

Supprimée pour la programmation 2007-2013, elle a été réintroduite pour la programmation 2014-2020 par le règlement 1303/2013 (article 123, §3 et 5), avec la même condition de séparation fonctionnelle.

1.4 Deux exemples européens d'une approche de la certification fondée sur une logique d'audit interne de l'autorité de gestion

Lors de ses investigations comparatives auprès d'autres Etats membres, la mission a identifié notamment deux exemples de mise en œuvre de l'autorité de certification qui à la fois s'inscrivent dans la logique d'audit interne précitée et s'accompagnent d'une internalisation de la fonction de certification par l'organisme en charge de l'autorité de gestion. Il s'agit d'une part de la situation des Flandres (PO FSE de la région flamande) et d'autre part de la Suède, pour son PO national FSE.

1.4.1 L'agence FSE des Flandres³⁷

L'agence flamande FSE (*ESF Agentschap Vlaanderen*), qui est réinternalisée depuis le 1^{er} janvier 2016 au sein du ministère flamand de l'emploi, assure à la fois les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de certification. Elle emploie 50 personnes au total. Selon le directeur général de l'agence, « l'autorité de certification fait office d'outil de contrôle interne » visant à s'assurer de la qualité du travail de l'autorité de gestion ; il ne s'agit pas d'une autorité de contrôle supplémentaire. Elle occupe seulement 1 ETP. Compte tenu de la taille du PO FSE des Flandres (400 M€ sur 2014-2020) et de l'organisation de l'agence flamande, qui comprend seulement un siège, la comparaison peut être intéressante en particulier avec les PO Etat outre-mer et la partie FSE des PO régionaux français.

1.4.2 L'agence FSE de la Suède³⁸

Le cas suédois est d'autant plus intéressant que la taille du PO FSE (800 M€sur 2014-2020) représente le double de la dotation flamande et que l'agence suédoise FSE (*Svenska ESF-Rådet*), qui emploie 128 personnes, est territorialisée en 8 antennes régionales, ce qui permet plus facilement la comparaison avec le PON FSE français.

Cette agence couvrant le FSE et le FEAD internalise à la fois l'autorité de gestion et l'autorité de certification. Cette dernière, qui occupe 2 ETP, est organisée de manière centralisée, au siège de l'agence sans que les antennes régionales interviennent dans le processus de certification.

³⁷ Source : déplacement de la mission à Bruxelles (décembre 2015) et échanges avec le Directeur général.

³⁸ Source ; échanges par voie de mél avec les représentants de l'agence, dont la cheffe de la cellule de certification.

L'autorité de certification mène une analyse de risque fondée principalement sur les résultats des contrôles réalisés antérieurement par les autorités d'audit sur l'autorité de gestion. Elle utilise aussi les résultats des travaux conduits par le service d'audit interne de l'agence. Sur la base de cette analyse de risque, elle prépare un plan de vérification des comptes qui consiste essentiellement à vérifier si l'autorité de gestion fonctionne correctement et à suivre la réalisation des corrections financières recommandées par les rapports d'audit. C'est en fonction des résultats des audits que l'autorité de certification conduit ou non ses propres vérifications sur les opérations. Elle considère que les vérifications de l'autorité de gestion sont satisfaisantes à moins que les rapports d'audit n'indiquent le contraire. Ainsi, il est possible que l'autorité de certification n'identifie pas de risque qui justifierait la réalisation de vérification sur l'éligibilité des coûts.

A compter du 1^{er} juillet 2016, l'agence réorganisera ses activités en fusionnant les activités de certification d'une part et de paiement aux porteurs de projet d'autre part, ce qui va dans le sens d'une intégration plus poussée des processus administratifs et financiers de gestion et de certification.

2 LA DECLINAISON FRANÇAISE DE L'AUTORITE DE CERTIFICATION EN A FAIT UN ORGANE DE CONTROLE EX POST DES OPERATIONS FSE

De manière symétrique avec les investigations relatives au cadre européen, l'analyse de la mise en œuvre par la France de l'autorité de paiement ou de certification commence par le recensement des principaux textes applicables. La définition et le déploiement des modalités d'exercice sont ensuite expliqués en partant de la période fondatrice (2002-2004), en continuant par la programmation 2007-2013 et en terminant par les débuts de l'actuelle programmation (2014-2020). Cette analyse se conclut par une mise en perspective de la pratique française qui révèle une sur-réglementation nationale durable de la fonction de certification au regard du cadre européen.

2.1 Les principaux textes français applicables à l'autorité de certification depuis la programmation 2000-2006

Tableau 3 : Principales dispositions françaises applicables à la fonction d'autorité de paiement ou de certification depuis la programmation 2000-2006

Programmation	Circulaires et guides interministériels	Autres circulaires et référentiels
2000-2006 (autorité de paiement)	- Circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 sur l'amélioration du dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens - Circulaire du Premier ministre du 27 novembre 2002 sur la simplification de la gestion des fonds structurels européens (annexe III)	 Offre de service du Trésor public pour contribuer à la rénovation de la gestion des fonds structurels européens (septembre 2002) Recommandation CICC du 6 juin 2003 sur la fonction d'autorité de paiement Recommandation CICC du 6 octobre 2003 sur les contrôles qualité gestion Circulaire DGEFP du 12 mai 2004 relative à la gestion du programme Objectif 3 cofinancé par le FSE (programmation 2000-2006) : point 2.2.2. sur les contrôles qualité certification Additif au guide des procédures de l'autorité de paiement, DGCP, 2005 (objectif 3 cofinancé par le FSE)
2007-2013 (autorité de certification)	 Circulaire du Premier ministre du 13 avril 2007 sur le dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des programmes cofinancés par le FEDER, le FSE, le FEP 	 Compte-rendu de la réunion interministérielle du 13 novembre 2006 relative au projet de circulaire gestion et contrôles des fonds structurels européens sur la programmation 2007-2013 Courrier DGCP du 8 juin 2007 relatif au protocole d'accord entre le préfet de région et le TPG de région

	et le FEADER :	- Guide des procédures de l'autorité de certification, DGFiP,	
	développements de	V5, mars 2009	
	l'annexe II relatifs à		
	l'autorité de certification		
		- Recommandation CICC du 16 juillet 2014 sur la procédure	
2014-2020 (autorité de certification)	- Décret du 8 février 2016	de désignation des autorités de gestion et de certification	
	sur la mise en œuvre des	(dont annexe 1 : modèle de DSGC)	
	programmes cofinancés par	- Charte de gouvernance DGFiP-ARF du 12 novembre 2014	
	les FESI pour la période	sur l'exercice des fonctions de l'autorité de certification des	
	2014-2020	POR plurifonds FEDER FSE et des programmes	
	- Guide CGET sur le	plurirégionaux FEDER pour la période 2014-2020	
	dispositif de suivi, de	- Convention DGEFP-DGFiP du 26 juin 2015 sur les	
	gestion et de contrôle des	conditions de mise en œuvre des fonctions d'autorité de	
	programmes européens	certification du FSE et de l'IEJ	
	(décembre 2014), partie 2,	- Guide des procédures de l'autorité de certification, DGFiP,	
	chapitre 1, III sur l'autorité	V1 janvier 2015	
	de certification	- Trois référentiels de contrôle interne DGFiP de janvier 2015	
		applicables aux activités de certification FSE	

Source: Mission.

Les modalités d'exercice de la fonction d'autorité de paiement ou de certification sont pour l'essentiel déterminées en France par trois catégories de textes :

- la circulaire du Premier ministre sur les systèmes de gestion et de contrôle, qui répartit les responsabilités des différentes autorités en charge du FSE et les relations entre elles ; pour la programmation 2014-2020, à ce document qui a pris la forme d'un guide du CGET s'est ajouté, compte tenu de la décentralisation partielle de la gestion du FSE, un décret sur la mise en œuvre des programmes ;
- des circulaires de la DGEFP en tant qu'autorité de gestion (pour les programmations précédentes) et des recommandations de la CICC; à ces recommandations formalisées s'ajoutent les positions prises lors de l'examen des DSGC des autorités de gestion et de certification (jusqu'à la programmation 2007-2013) et en amont lors de la procédure de désignation (programmation 2014-2020);
- un guide des procédures de l'autorité de certification élaboré par la DGCP, puis par la DGFiP, qui organise le travail du réseau de l'autorité de certification.

2.2 Les modalités d'exercice de la fonction d'autorité de paiement ou de certification ont été largement déterminées en 2002-2004

2.2.1 Avant la création d'une autorité de paiement, la fonction de certification avait été confiée en 1998 à la CICC

Avant l'instauration de l'autorité de paiement par le règlement cadre 1260/99, la fonction de « certification des dépenses » des fonds structurels européens avait été introduite par l'article 8 du règlement³⁹ d'application 2064/97 du 15 octobre 1997, dans des termes⁴⁰ qui continuent d'inspirer les fonctions de l'autorité de certification.

Texte pris en application du règlement 4253/88 du 19 décembre 1988, lui-même pris en application du règlement cadre 2052/88 du 24 juin 1988.
 « Au plus tard lors de la demande de versement du paiement final et la présentation du certificat final des opérations

⁴⁰ « Au plus tard lors de la demande de versement du paiement final et la présentation du certificat final des opérations pour chaque forme d'intervention, les Etats membres feront parvenir à la Commission une déclaration établie (...) par une personne ou un service indépendant dans ses fonctions du service de mise en œuvre, qui fait la synthèse des conclusions des contrôles effectués les années précédentes et se prononce sur la validité de la demande de versement du paiement final ainsi que sur la légalité et la régularité des opérations concernées par le certificat final des dépenses ».

La circulaire du Premier ministre du 12 mai 1998 relative au renforcement du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens a confié l'exécution de la mission de certification à la CICC, s'appuyant sur les cellules Europe des SGAR. Les modalités d'exercice de la certification sont conçues comme relevant d'un niveau de contrôle qui vient se superposer à 4 catégories de contrôles de l'autorité de gestion. La CICC a été chargée à ce titre d'effectuer, à compter de 1998, des « audits du système » de gestion et de contrôle, ayant pour « objectif de vérifier que les modalités de gestion, de suivi et de contrôle répondent aux exigences communautaires ou, au cas contraire, de recommander les améliorations à apporter pour y parvenir ».

2.2.2 L'exercice des fonctions de l'autorité de paiement puis de certification FSE a été confié à partir de 2004 au réseau du Trésor public

Rendue obligatoire par le règlement cadre 1260/99 de la programmation 2000-2006, la création d'une « autorité de paiement » désignée par l'Etat membre se traduit par une nouvelle répartition des responsabilités à partir de 2002, dans un double mouvement.

<u>Premier mouvement</u>: la circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 sur le renforcement des exigences des systèmes de gestion et de contrôle prescrit la séparation des fonctions de gestion, de paiement et de contrôle des opérations cofinancées. Les départements Europe des SGAR sont réorganisés en trois unités distinctes: unité gestion, unité certification (autorité de paiement, préparant les appels de fonds) et unité contrôle (s'appuyant, pour ce qui est du FSE, sur les SRC des DRTEFP). Plusieurs types de contrôle sont prévus:

- CSF d'une part et contrôles par sondage (dits aussi « contrôles 5% ») d'autre part, qui sont à la charge de l'autorité de gestion ;
- contrôles qualité (qui relèvent pour partie de l'autorité de gestion et pour partie de l'autorité de paiement);
- contrôles de la piste d'audit (contrôles dits de troisième niveau, réalisés par la CICC).

Les unités certification réalisent des contrôles qualité sous la forme d'« un contrôle par sondage de la qualité [des certificats de service fait] ainsi que de la cohérence entre ces certificats et les données saisies dans PRESAGE et dans l'application FSE ». Il convient de relever que ces contrôles qualité réalisés par l'autorité de paiement n'ont pas alors de caractère exhaustif.

Second mouvement, quasi simultané (septembre 2002): la DGCP transmet une « offre de service du Trésor public pour contribuer à la rénovation de la gestion des fonds structurels européens ». Ce réseau, qui assurait déjà un appui à l'autorité de gestion (aide à l'émergence des projets, assistance à la programmation), propose « la prise en charge complète de l'ensemble des fonctions dévolues à l'autorité de paiement » dès le 1^{er} janvier 2003, sans demander rétribution ni transfert d'emploi. Cette offre de service s'inscrivant dans la logique de contrôle financier qui inspire la circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002, se calque sur la séparation entre ordonnateur et comptable.

Cette organisation est retenue en particulier pour le FSE. Désignée autorité de gestion et autorité de paiement par le document unique de programmation (DOCUP) de l'objectif 3, la DGEFP délègue par circulaire du 12 mai 2004 la fonction d'autorité de paiement à la DGCP pour le volet déconcentré du FSE. Elle conserve en son sein, jusqu'à la clôture de la programmation 2000-2006, la fonction d'autorité de paiement pour le volet central du FSE.

A la différence des contrôles de l'autorité d'audit, qui portent sur les dépenses déclarées à la Commission européenne, les contrôles de l'autorité de certification sont des contrôles a priori qui doivent être réalisés en amont de la déclaration de dépenses, c'est-à-dire entre le CSF de l'autorité de gestion et la transmission de l'avis du certificateur à cette autorité de gestion quant à la fiabilité du CSF.

La fonction d'autorité de paiement déléguée, puis d'autorité de certification en propre à partir de la programmation 2007-2013, est structurée par le bureau 7B de la DGCP, devenu depuis le bureau CE2A de la DGFiP. Elle est assurée, sur le plan opérationnel, par le pôle national de certification des fonds européens (PNCFE) basé à Nantes au sein de la Trésorerie générale de région/DRFiP et par les unités régionales de certification des fonds européens de chaque Trésorerie générale de région/DRFiP. L'administration centrale de l'autorité de certification met également en place un contrôle interne sur cette activité.

2.2.3 La mission du réseau du Trésor public a été confirmée et élargie à partir de la programmation 2007-2013

Pour la programmation 2007-2013 et à la suite d'une réunion interministérielle du 13 novembre 2006, la fonction d'autorité de certification FSE a été confiée en propre à la DGCP par la circulaire du Premier ministre du 13 avril 2007 sur le dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des programmes des fonds européens.

Ce même dispositif a été reconduit pour la programmation 2014-2020 du FSE, à l'exception du PO FSE de la région Alsace, cette collectivité ayant choisi d'internaliser la fonction d'autorité de certification.

Les relations entre la DGFiP et les autorités de gestion sont organisées par la convention DGEFP-DGFiP du 26 juin 2015 pour ce qui est des PO de l'Etat et par la charte de gouvernance DGFiP-ARF du 12 novembre 2014 pour ce qui est PO des régions.

2.3 Cette organisation se caractérise par le fort développement des contrôles à la charge de l'autorité de paiement puis de certification

2.3.1 Les modalités d'exercice de l'autorité de paiement/certification ont conduit de facto à la création d'un nouvel organe de contrôle sur les opérations

Dès la montée en puissance de la programmation 2000-2006 et à la suite de la circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 sur l'éventail des contrôles à réaliser, la CICC a émis deux recommandations qui ont fortement influencé les modalités d'exercice de l'autorité de paiement puis de certification⁴¹.

La recommandation du 6 juin 2003 sur la fonction d'autorité de paiement précise la nature exacte des tâches de certification des dépenses :

elle énonce que « le certificateur ne peut en aucun cas s'appuyer uniquement sur les certificats de service fait établis par les services de gestion, mais doit procéder lui-même, au moins par sondage, à des vérifications de l'éligibilité et de la réalité des dépenses déclarées, dans les conditions décrites par la circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 (page 19, §2, « contrôles qualité à la charge de l'unité « certification » ») »;

⁴¹ Les développements qui suivent sont centrés sur les contrôles de certification des dépenses, destinés à fiabiliser les déclarations de dépenses à la Commission européenne et non sur les contrôles des données comptables, destinés à la clôture des comptes du programme opérationnel.

elle prescrit des contrôles de « pré-certification » au sein des organismes intermédiaires, sous la forme de « contrôles de la cohérence des données contenues dans les dossiers avec celles qui ont été saisies dans l'application PRESAGE ou dans l'application FSE » ; ces contrôles deviendront à partir de la programmation 2007-2013 les contrôles de cohérence comptable à la charge de l'autorité de certification.

La recommandation CICC du 6 octobre 2003 sur les contrôles qualité gestion traite également des contrôles qualité à la charge de l'autorité de paiement (les « contrôles qualité certification ») :

- elle indique que les objectifs des contrôles qualité diffèrent selon que ces contrôles sont réalisés par l'autorité de gestion (« s'assurer que le système de gestion dans son ensemble fonctionne efficacement ») ou par l'autorité de paiement (« apprécier (...) la fiabilité de la chaîne de constitution des dépenses qui seront déclarées à la Commission européenne »). Toutefois, en pratique, dans les deux cas, les contrôles qualité sont des réexécutions (ou reprises) de CSF;
- elle prescrit à la fois la réalisation de contrôles de cohérence entre les certificats de service fait et les données informatisées sur les opérations concernées et la conduite de contrôles exhaustifs des pièces justificatives de dépenses.

2.3.2 Cette orientation a été maintenue jusqu'à la programmation actuelle

Cette orientation de la fonction d'autorité de certification vers une fonction de contrôle supplémentaire entre l'autorité de gestion et l'autorité d'audit est confirmée par :

- pour la programmation 2000-2006, par la circulaire DGEFP du 12 mai 2004 qui rappelle la mise en œuvre de contrôles qualité certification tels que définis par la circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 et prévoit « par ailleurs [que] l'autorité de paiement en titre s'assure, par des contrôles de cohérence sur les déclarations de dépenses, de l'efficacité du système de certification mis en place par les autorités de paiement déléguées » ;
- pour la programmation 2007-2013, par la circulaire du Premier ministre du 13 avril 2007 dont les dispositions de l'annexe II qui concernent l'autorité de certification pérennisent la double nature des contrôles :
 - pour les programmes nationaux (PO FSE), l'autorité de certification « assure des contrôles qualité sur les dépenses du volet central ainsi que des contrôles de cohérence sur le volet déconcentré » ;
 - l'autorité de certification « effectue un contrôle de cohérence [comptable] entre le montant de dépenses éligibles ressortant [des certificats de CSF] et les montants saisis dans l'outil informatique de gestion unique et s'assure de la qualité des certificats » ;
 - elle « sélectionne à titre de test un certain nombre de dossiers pour effectuer des contrôles qualité » qui « consistent à vérifier que les dépenses retenues dans le certificat de CSF sont conformes aux dispositions de l'acte attributif de subvention, éligibles et justifiées par des pièces de dépenses probantes ». Selon une procédure analogue à celles de l'autorité d'audit ou de l'autorité de gestion, l'autorité de certification « lorsqu'elle décèle un problème, elle en recherche les causes en examinant les pièces retraçant l'ensemble de la procédure pour déterminer s'il s'agit d'un défaut systémique ou non » ;
 - enfin, la circulaire du Premier ministre renvoie à des recommandations de la CICC le soin de préciser les dispositions applicables à l'autorité de certification. Cette règle confirme le poids de l'autorité nationale d'audit dans la détermination du contenu des fonctions d'autorité de paiement ou de certification;

pour la programmation 2014-2020, par le guide CGET de décembre 2014 sur le suivi, la gestion et le contrôle des programmes de FESI, qui présente les fonctions et les contrôles de l'autorité de certification.

2.3.3 L'activité de certification s'est structurée et approfondie sous l'impulsion de la DGCP puis de la DGFiP

La DGCP, puis la DGFiP ont structuré le travail de certification par des guides successifs de procédures de l'autorité de paiement puis de certification :

- pour la programmation 2000-2006, l'additif au guide des procédures de l'autorité de paiement (2005) organise d'une part les contrôles de cohérence comptable et d'autre part le contrôle de la qualité des certificats de service fait (à savoir les contrôles qualité certification), au fil de l'eau et selon un plan d'échantillonnage;
- pour la programmation 2007-2013, le guide des procédures (V5 de mars 2009) prévoit la réalisation du contrôle systématique de « cohérence entre les documents papier et le contenu de l'application de gestion PRESAGE » et de contrôles qualité certification (consistant « à reconstituer et à vérifier la poste d'audit intégralement ») selon un plan de contrôle reposant sur une méthode d'échantillonnage.
- > pour la programmation 2014-2020 :
 - le guide des procédures (V1 de janvier 2015), sensiblement plus développé que le précédent, enrichit la palette des contrôles de certification (fiche PR_03_V1): les contrôles exhaustifs de cohérence comptable sont rebaptisés « contrôles de conformité »; les CQC sur échantillon demeurent (fiche PR_10_V1): s'y ajoute désormais la catégorie des « contrôles ciblés sur le risque » (CCR), à caractère thématique. La procédure d'établissement et de suivi des plans de contrôle (fiche PR_02_V1) se complexifie par rapport aux programmations précédentes;
 - le référentiel de contrôle interne DGFiP « établissement 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 » (janvier 2015) contient 4 fiches de procédures consacrées respectivement aux contrôles de conformité, au plan de contrôle pour les CQC et les CCR et à la réalisation des CCR et à la réalisation des CQC.

2.4 Une sur-réglementation du contenu de l'autorité de certification qui expose la France à des exigences croissantes des auditeurs

Alors que le cadre européen ne prescrit pas la réalisation de contrôles par l'autorité de certification elle-même, mais prévoit que celle-ci s'appuie essentiellement sur les éléments qui lui sont transmis par les autorités de gestion et d'audit, les choix français ont abouti à des modalités d'exercice de l'autorité de certification qui reposent sur les 4 missions suivantes, d'après le guide des procédures DGFiP de janvier 2015 :

- « réaliser et envoyer les demandes de paiement à la Commission européenne ;
- réaliser et renvoyer des contrôles de certification ;
- tenir les comptes annuels ;
- évaluer et surveiller le bon fonctionnement des contrôles de l'autorité de gestion et des services instructeurs ».

C'est clairement la réalisation des contrôles de certification qui place, de fait, l'autorité de certification dans une position qui se rapproche à la fois :

- d'activités qui pourraient relever de l'autorité de gestion, s'agissant des contrôles de cohérence comptable (devenus contrôles de conformité) réalisés juste après la vérification de service fait, mais aussi s'agissant des CQC qui doublonnent avec les CQG et des CCR dont la logique rejoint celle de la maîtrise des risques que l'autorité de gestion devrait rechercher;
- d'activités qui pourraient relever de l'autorité d'audit, s'agissant des contrôles sur échantillon: CQC (qui à l'instar des contrôles d'opération visent à reconstituer la piste d'audit) et CCR (qui se rapprochent d'audits thématiques).

Telle qu'elle a été appliquée par la France, la posture de l'autorité de certification témoigne d'une double spécificité par rapport à l'objectif d'assurer la conformité des opérations au droit applicable:

- une logique de méfiance vis-à-vis de l'autorité de gestion et de ses organismes intermédiaires, au travers du développement de l'ensemble des contrôles de certification sur les dépenses (contrôle de cohérence ou de conformité; CQC conçu comme une reprise du CSF; CCR qui positionne dans l'autorité de certification une activité qui pourrait relever sinon du contrôle interne de l'autorité de gestion). En superposant des contrôles postérieurs au CSF, la France a tourné le dos, jusqu'à présent, à la logique d'audit interne qui inspire le cadre européen de l'autorité de certification et qui repose sur l'analyse, par celle-ci, des éléments fournis par les autorités de gestion et d'audit. Cette posture paraît découler d'une sédimentation progressive sur deux décennies et d'une « dépendance de sentier », en l'absence de questionnement de principe sur le sens et les modalités de la certification ;
- une influence de l'autorité nationale d'audit, qui est depuis une vingtaine d'années déterminante sur la définition des modalités d'exercice de la fonction d'autorité de paiement puis de certification. La CICC a obtenu la systématicité des contrôles de cohérence comptable sur les CSF et dispose, au moyen des CQC, d'un échelon avancé de contrôle approfondi sur les opérations (en amont des contrôles d'opération) et dont elle évalue la réalisation.

La diversification des catégories de contrôles de certification pour la programmation 2014-2020 vise, d'après les informations recueillies par la mission auprès de la DGFiP, à redéployer une partie de l'activité de CQC vers les CCR, dans une logique plus centrée sur la maîtrise des risques. Toutefois, rien ne garantit que les autorités d'audit (nationales et européennes) n'œuvreront pas au maintien des COC à leur niveau actuel, tout en prescrivant le développement des CCR. En effet, les rapports d'audits des systèmes menés par la Commission européenne ont, au cours de la programmation 2007-2013, régulièrement exigé d'accroître l'intensité des contrôles de certification⁴². En effet, la règle du respect du droit applicable⁴³ oblige les autorités françaises à mettre en œuvre non seulement la réglementation européenne mais aussi les dispositions nationales et plus les dispositions nationales sont larges et détaillées, plus elles offrent de prise aux interprétations des auditeurs. Il en résulte que toute règle adoptée par la France, même non strictement nécessaire au regard du cadre communautaire, a vocation à être appliquée. C'est en raison de ce mécanisme que la sédimentation de règles isolées aboutit in fine à un poids normatif qui apparait parfois disproportionné par rapport aux enjeux.

⁴² Notamment sur l'autorité de certification centrale en juillet 2010, sur le volet régional Haute-Normandie en avril 2011, sur le volet régional Franche-Comté en février 2011, sur le volet régional Pays de la Loire en novembre 2011, sur le volet régional Poitou-Charentes en février 2012.

43 Cf. annexe 14 du rapport de diagnostic de la mission.

ANNEXE 6 - SIMULATION DES DIFFERENTS SEUILS POSSIBLES DE FSE

Rappel de la proposition concernée :

- Axe n°3 : Sécuriser les projets
- **O**bjectif n°3.1 : Avoir une stratégie de recours au FSE plus exigeante **O**bjectif n°3.1 : Avoir une stratégie de recours au FSE plus exigeante
- Proposition n°3.1.1 : un seuil d'accès minimum de FSE pour chaque dossier

Sur le fondement des données collectées au titre de la programmation 2007-2013 sur les montants programmés, le tableau ci-dessous permet d'estimer le nombre de dossiers qui seraient concernés par l'instauration d'un montant minimum de FSE en fonction du niveau de ce seuil.

Tableau 4 : Nombre de dossiers par tranche de montant de FSE programmé – tous axes, programmation 2007-2013

Montant de FSE programmé (€)	Nombre de dossiers concernés	Evolution vis-à-vis de la tranche précédente	% de dossiers concernés par rapport à l'ensemble des dossiers programmés
0 – 4 999	5 675	NA	8.9%
0 – 9 999	11 575	+ 5 900	18%
0 – 14 999	18 439	+ 6 864	28.7%
0 – 19 999	25 375	+ 6 936	39.5%
0 – 24 999	30 423	+ 5 048	47.3%
0 – 29 999	34 539	+ 4 116	53.7%
0 – 49 999	45 585	+ 11 046	70.9%

Source: Mission d'après DGEFP (PRESAGE).

Lecture: sur la programmation 2007-2013, 18 439 dossiers programmaient un montant de FSE compris entre 0 et 14 999€. Ces dossiers représentaient 28.7% de l'ensemble des dossiers programmés. Ils représentent 6 864 dossiers de plus que la tranche 0€ - 9 999€.

ANNEXE 7 – COMPTE-RENDU DU CODEV N°3 (7 JUIN 2016)

Conformément aux procédures applicables aux missions de modernisation de l'action publique, le CODEV a été réuni le mardi 7 juin 2016, sous la présidence de Mme Karvar, directrice adjointe du cabinet de la Ministre en charge du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. L'objet de cette réunion était de permettre une présentation des scénarios et propositions formulés par la mission, et conséquemment un échange à leur propos.

En liminaire, il a été rappelé que ces scénarios et propositions ne s'assimilent pas à un plan d'action : l'élaboration de ce dernier, avec l'appui du SGMAP, devra associer la DGEFP (autorité de coordination FSE et autorité de gestion du PON FSE), le CGET (autorité de coordination interfonds),les autorités de gestion régionales, les autorités de certification et d'audit. Le FPSPP signale également sa disponibilité et son intérêt pour ces travaux. Le plan d'action devra permettre de préciser les modalités pratiques de déploiement des propositions qui auront été retenues, étant précisé que les 53 propositions formulées dans le rapport relèvent du travail indépendant de la mission. A cet égard, les membres du CODEV ont convenu, sur la proposition de la présidente de séance, que la proposition n° 2.1.1 relative à l'architecture de gestion relevait d'une temporalité différente de celle des propositions techniques, et serait donc dissociée lors de la construction du plan d'action.

Les échanges se sont ensuite structurés autour de 3 axes : la simplification de la norme, le fonctionnement institutionnel et la sécurisation des projets.

En ce qui concerne la question de la sécurisation de la norme, abordée notamment sous l'angle de ses facteurs de rétroactivité, les membres du CODEV ont conforté l'approche de la mission qui consiste à distinguer les actions relevant du niveau communautaire de celles pouvant être entreprises au niveau national. De fait, les propositions relevant de l'échelon européen sont jugées intéressantes et pertinentes mais les membres du CODEV s'accordent sur l'idée qu'il ne sera pas aisé d'obtenir satisfaction sur chacune d'entre elles. Le SGAE, sur ce point, signale sa disponibilité pour poursuivre, en l'enrichissant des travaux de la mission, le travail entrepris, qui permet à la France d'être un Etat particulièrement investi sur les questions de simplification afférentes aux fonds structurels. Le CGET, pour sa part, souligne la cohérence de ces propositions avec celles du groupe administratif réuni par ailleurs, ainsi que l'importance d'envisager, le cas échéant, de les inscrire dans une perspective interfonds (au regard notamment du FEDER). Pour limiter au maximum la rétroactivité, les pistes de la modification de la disposition communautaire quant à la norme applicable à la date d'audit d'une part, la rapidité de publication des textes au niveau national d'autre part, apparaissent structurantes. La question des modalités de recours, tant pour les AG que pour les bénéficiaires, doit retenir l'attention.

Hors la question de l'architecture de gestion, la question de l'organisation institutionnelle est posée à plusieurs titres. En premier lieu, une plus grande fluidité des relations entre les différentes autorités est souhaitable, de même que leur coordination tout particulièrement en début de programmation, dans le respect des attributions institutionnelles de chacun. Ensuite, les modalités d'exercice de la fonction de « coordination » devront être précisées lors de la construction du plan d'action. L'animation en cours de programmation est également un axe de progrès, tant au niveau national que sur les territoires, tant sur le périmètre PON FSE que dans la perspective d'une meilleure complémentarité des PO d'une même région. Enfin, en ce qui concerne les évolutions proposées dans le bloc 2.4, il est signalé l'intérêt d'un retour d'expérience à partir des évolutions engagées par l'Alsace (internalisation de la certification), afin de guider d'éventuelles évolutions futures.

Les modalités de sécurisation des projets devraient reposer sur une objectivation fine des risques. Le rapport de diagnostic présenté au CODEV en avril comporte dans cette perspective des éléments précieux, et les propositions formulées par la mission sont de nature à fournir une vision plus exhaustive et régulière. Les membres du CODEV soulignent le fait que, sur un certain nombre de territoires, notamment ruraux, les petits porteurs de projet participent d'un maillage social et d'un dynamisme indispensables. Il convient donc de prendre en compte ce sujet, en portant attention aux risques inhérents aux projets et non seulement en fonction de leur taille, de leur domaine, et des catégories de dépenses qu'ils présentent au remboursement.

En conclusion des échanges, la présidente de séance indique que les deux rapports établis par la mission, diagnostic et scénarios, ont vocation à être publiés simultanément, et engage l'ensemble des membres du CODEV à poursuivre au cours des prochains mois les travaux