

1

La gestion des crédits du Fonds social européen

PRÉSENTATION

Le fonds social européen (FSE) permet, dans le respect de la réglementation communautaire et des politiques nationales, de financer des projets présentés par des organismes publics, des collectivités territoriales et divers intervenants privés tels que les associations, dans les domaines de l'emploi, de la formation et de la lutte contre l'exclusion. Ses ressources ne peuvent être mobilisées qu'en complément de financements nationaux et ne doivent pas se substituer à ces derniers (principes du cofinancement et de l'additionnalité). Une part croissante (80 % actuellement) des crédits est gérée à l'échelon déconcentré.

Le FSE a constitué pour la France une source de cofinancement d'environ 4,6 Md€ pour la période de programmation 1994-1999 et représente un financement potentiel de plus de 6,8 Md€ pour la période 2000-2006. Ces sommes sont de l'ordre de 4 % de l'effort national dans ces domaines.

Les précédents travaux de la Cour avaient porté principalement sur l'articulation entre le FSE et les procédures budgétaires du ministère chargé de l'emploi (rapport public 1999) et sur l'analyse des dépenses d'assistance technique liées à ce fonds (rapport public 2000). En 2003, le contrôle réalisé par la Cour a porté d'une part, sur les comptes de clôture définitive de la programmation 1994-1999, d'autre part, sur les dispositifs de gestion, de suivi et de contrôle des crédits pour les deux périodes de programmation. Il s'est également appuyé sur les observations concernant l'ensemble des régions françaises déjà recueillies au cours des années précédentes par plusieurs autres organismes et corps de contrôle français et communautaires.

I – Une adaptation tardive et imparfaite à l'évolution des règles communautaires

A – Une réforme inachevée des procédures nationales

Examinant dans son rapport public annuel 1999 la gestion des crédits du FSE, la Cour relevait que « l'inutile complexité des circuits budgétaires, la centralisation excessive d'une partie de la gestion et la relative modestie des sommes en cause dans le budget du ministère aboutissent à un résultat d'ensemble peu satisfaisant ». La Cour signalait en particulier que la procédure de rattachement au budget national, par voie de fonds de concours, des fonds versés par la Commission européenne, se traduisait trop souvent par des retards et par l'impossibilité d'engager effectivement les dépenses correspondantes avant l'exercice suivant.

Les dysfonctionnements observés alors n'ont été que partiellement corrigés, notamment par un effort de déconcentration et par une réduction du nombre des fonds de concours. De plus, de nouvelles difficultés sont apparues dans le cadre de la programmation 2000-2006, à l'occasion d'une évolution majeure de la réglementation communautaire à laquelle les gestionnaires français du FSE ont tardé à adapter les procédures nationales.

Jusqu'en 1999, en effet, la Commission versait des avances forfaitaires pouvant représenter jusqu'à 80 % des dépenses prévues pour l'année. Le règlement n° 1260/99 du 21 juin 1999 a supprimé ces avances annuelles. Hormis un acompte initial correspondant à environ la moitié d'une enveloppe financière annuelle, les fonds correspondant à la programmation 2000-2006 ne sont versés aux Etats membres qu'en remboursement de dépenses effectives dûment justifiées auprès de la Commission.

Les procédures nationales en vigueur n'ont permis d'assurer ni le préfinancement suffisant des dépenses, ni l'exécution et la justification très rapides de ces dernières, qui auraient été indispensables au bon fonctionnement du nouveau système.

Elles interdisaient, en effet, d'ouvrir des crédits budgétaires supérieurs au montant des fonds reçus de la Commission, ceux-ci se limitant au début de la programmation au montant de l'acompte initial.

Le caractère potentiellement « auto-bloquant » de ce dispositif a été aggravé par le fait que des dépenses effectuées n'ont été que tardivement déclarées, notamment au niveau des Régions par lesquelles

transitent des crédits de plus en plus importants. Les causes en sont multiples : retards de programmation et d'exécution des dépenses¹, insuffisances organisationnelles ou informatiques, complexité des justifications de dépenses requises, aisance de trésorerie de certaines collectivités ou organismes. En outre, souhaitant utiliser prioritairement la trésorerie disponible pour permettre le lancement des nouvelles opérations, les autorités nationales gestionnaires du FSE avaient choisi d'allouer les crédits en fonction des besoins exprimés et non des dépenses déclarées par les organismes centraux et les autorités déconcentrées. Cette déconnexion entre les dépenses déclarées et les moyens alloués, contraire aux règles communautaires et nuisible à la simplicité et à la transparence de la gestion de trésorerie, n'était pas de nature à inciter les opérateurs à hâter les demandes de remboursement.

Le manque de ressources a été encore accru à la suite du rejet, en février 2001, par les services de la Commission, de la première demande de remboursement présentée par les autorités françaises, au motif qu'elle n'aurait pas dû inclure des paiements d'avances aux opérateurs qui ne pouvaient être considérés comme des dépenses effectives. Il en est résulté un retard de plusieurs mois.

Face à ces difficultés multiples, les autorités françaises ont pris au cours de l'année 2002 plusieurs mesures tendant à relancer la programmation et à assurer une mise en place plus rapide des crédits. Des avances en faveur des opérateurs ont été instituées en février 2002. Deux circulaires des 7 février et 27 novembre 2002 ont permis de conclure les conventions avec les bénéficiaires de crédits FSE sans disposer de la totalité des crédits nécessaire à l'engagement comptable de la dépense (déconnexion de l'engagement juridique et de l'engagement comptable). D'autres circulaires prises au cours du second semestre ont allégé les formalités de constitution des dossiers, limité le contrôle financier a priori et simplifié les procédures pour les subventions de faible montant. Enfin, une circulaire du 24 décembre 2002 a créé des « fonds de concours locaux », permettant, pour le volet déconcentré des programmes, de mettre en place les fonds reçus de la Commission directement auprès de l'échelon régional, sans transiter par les services centraux.

L'efficacité de ces mesures récentes ne pouvait encore être précisément mesurée à l'époque où la Cour a effectué son contrôle. La direction générale de la comptabilité publique (DGCP) faisait état d'un délai médian de 17 jours entre l'arrivée des fonds communautaires auprès de l'agence comptable centrale du Trésor (ACCT) et leur disponibilité à

¹ Une part des opérations exécutées en 2000 a été financée sur des crédits de la programmation 1994-1999.

l'échelon régional ; ce progrès dû à la procédure des « fonds de concours locaux » reste à conforter, car les délais restaient encore élevés dans plusieurs régions.

Quant à la déconnexion entre l'engagement juridique et l'engagement comptable, qui paraît également avoir produit des effets utiles, elle oblige à un suivi complexe des engagements et constitue une dérogation aux principes budgétaires qui devrait demeurer exceptionnelle et temporaire. Il reste à mettre rapidement au point une solution régulière permettant d'engager les actions sans attendre l'arrivée de la totalité des fonds européens correspondants, par exemple en utilisant les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances, qui généralisera un système d'autorisation d'engagement indépendamment de la disponibilité des crédits de paiement.

Au début du deuxième trimestre 2003, le retard accumulé depuis le démarrage de la programmation 2000-2006 n'était pas encore résorbé. Le montant des opérations effectivement programmées pour l'objectif 3 ne représentait que 59,2 % des enveloppes allouées par la Commission pour les exercices 2000 à 2003. La situation était pire encore pour l'objectif 2 avec un taux de 39,1 % pour l'ensemble des régions.

L'allocation des fonds structurels

A la suite du Conseil européen de Berlin en mars 1999, les modalités financières et les objectifs prioritaires des quatre fonds structurels ont été redéfinis pour la programmation 2000-2006. Ainsi, sur cette période, le FSE participe, en partie, au financement des objectifs n° 1 (promotion du développement des régions dont le revenu est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire) pour 939 M€ et n° 2 (soutien à la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle) pour 882 M€. Par contre, il finance intégralement l'objectif n° 3 (soutien à l'adaptation des politiques et des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi) à hauteur de 4 714 M€ ainsi que le programme d'initiative communautaire (PIC) Equal (promotion de pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et les inégalités dans l'accès au marché du travail) pour 320 M€.

Or, le règlement n° 1260/99 prévoit l'annulation irréversible par la Commission des crédits pour lesquels aucune demande de remboursement recevable n'a été formulée dans les deux ans suivant l'engagement au niveau communautaire, lequel s'effectue par tranches annuelles d'un égal montant. Cette règle dite du « dégageant d'office » n'a pas entraîné d'annulations en 2002. Mais, au milieu de l'année 2003, on pouvait craindre qu'à moins d'une forte accélération des demandes de

paiement, elle ne trouve à s'appliquer dans plusieurs régions au titre des objectifs 1 et 2. Quant à l'objectif 3, géré au niveau national, un risque de dégageant d'office existerait dès la fin de 2004 si le montant des dépenses déclarées à la Commission continuait à stagner au niveau moyen de 140 M€ tous les quatre mois, alors qu'au vu de l'enveloppe disponible pour la période 2000-2006, ces déclarations devraient être en moyenne, d'ici à la fin de la programmation, voisines de 260 M€

Même si la France est loin d'être seule à avoir éprouvé des difficultés du fait du resserrement des contraintes communautaires², il lui reste à consolider l'adaptation de ses propres procédures pour ne pas être exposée au risque de perdre une part des crédits qui lui sont alloués.

B – Des procédures de contrôles encore perfectibles

Le règlement communautaire n° 2064/97 du 15 octobre 1997 prévoyait dans chaque Etat membre la mise en place d'un dispositif national de contrôle et d'une « piste d'audit » permettant de vérifier la traçabilité et les délais de mise en œuvre des crédits européens ainsi que la désignation d'une autorité indépendante pour certifier la validité et la sincérité des demandes de soldes lors de la clôture de la programmation 1994-1999, tâche qui fut confiée à la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC). Trois autres règlements sont venus compléter ce dispositif en 1999 (n° 1260/99) et en 2001 (n° 438/01 et 448/01). La charge de la preuve du bon fonctionnement des systèmes de suivi et de contrôle est ainsi transférée aux Etats-membres. La Commission peut ordonner des reversements ou des annulations de crédits non seulement à raison des dépenses reconnues ne pas correspondre à un service fait éligible aux crédits du FSE, mais aussi en cas de mauvais fonctionnement des systèmes de gestion, contrôle, prévention, information et correction des irrégularités mis en place par chaque Etat-membre.

Pour s'adapter à cette évolution, le système français de contrôle est devenu plus complexe. Il comporte désormais trois niveaux : des contrôles de « service fait » avant demande de paiement, pour s'assurer de l'éligibilité et de la réalité des dépenses, des contrôles dits « 5 % » a posteriori, portant sur la vérification d'au moins 5 % des dépenses totales et des « audits de système » afin de vérifier la fiabilité des procédures, de

² Selon le rapport annuel 2001 sur les fonds structurels de la Commission, les versements obtenus par la France au titre du FSE pour les années 2000 et 2001 représentaient, en pourcentage des crédits alloués, un montant très légèrement supérieur à la moyenne communautaire.

la « piste d'audit » et des suites données aux autres contrôles. S'y ajoutent des modalités d'application renforcées : plans de contrôle, échantillonnages, contrôle qualité, sélection des risques. Ces exigences impliquent l'intervention de nombreux acteurs : CICC, corps de contrôle des administrations centrales, préfetures, trésoreries générales de région et pour le FSE groupe national de contrôle, récemment devenu sous-direction et services régionaux de contrôle (SRC). Ce dispositif national est complété par des contrôles directs périodiques des instances européennes : Commission, Cour des comptes, Office de lutte anti-fraude et Commission du contrôle budgétaire du Parlement.

Les procédures nationales ont été adaptées à ces nouvelles nécessités, bien que parfois avec lenteur et de façon inégale selon les niveaux. Les nombreux audits de système, réalisés par la CICC, ont permis des améliorations sensibles des procédures de suivi et de contrôle. Toutefois, les contrôles de service fait sont souvent encore peu fiables ou mal formalisés. Les « contrôles 5 % » ont marqué un retard très important dans la programmation 1994-1999. Si leur nombre et leurs résultats sont satisfaisants au niveau régional, des lacunes graves ont été relevées au niveau national : une grande partie des contrôles a été faite très tardivement, est parfois peu fiable et une majorité des crédits FSE du ministère chargé de l'emploi, gestionnaire du FSE, a été peu contrôlée au titre du 5 % alors qu'ils représentent près de 75 % des dépenses totales réalisées au niveau central. Par ailleurs, si les contrôles donnent lieu à de nombreux redressements, près d'un tiers des irrégularités relevées n'ont pas été déclarées comme elles l'auraient dû aux instances européennes ou l'ont été tardivement, à titre de régularisation.

Les modalités internes des « contrôles 5 % » des crédits FSE du ministère chargé de l'emploi et des conventions qu'il passe avec l'ANPE et l'AFPA restent à préciser rapidement. D'autre part, la plupart des autres « contrôles 5 % », confiés aux services déjà chargés du contrôle de la formation professionnelle (groupe national de contrôle et services régionaux de contrôle), sont affectés par un formalisme très supérieur à celui requis par les règles communautaires. Il leur est appliqué en effet les procédures habituelles de ces services, celles du livre IX du Code du travail, qui correspondent à d'autres objectifs. Il en résulte un alourdissement inutile de la charge de travail nécessaire aux contrôles des crédits du FSE, au détriment des contrôles des actions de formation professionnelle ne bénéficiant pas de ces crédits.

La multiplicité et la lourdeur des contrôles dont font l'objet les crédits du FSE comportent d'autre part pour les bénéficiaires et particulièrement pour les plus petits d'entre eux, des contraintes importantes, d'autant moins bien ressenties que les crédits nationaux sont

beaucoup moins contrôlés. Il a été signalé au début de la programmation 2000-2006, dans plusieurs régions, une certaine désaffection des porteurs de projets potentiellement éligibles aux crédits FSE, aggravée sans doute par les difficultés de trésorerie apparues à la même époque. Cette situation méritera d'être suivie avec attention.

C – Un pilotage encore insuffisant

Le ministère chargé de l'emploi est l'administration centrale responsable de la gestion du FSE. Conformément aux règles communautaires, il exerce les fonctions « d'autorité de gestion » et « d'autorité de paiement » pour l'objectif 3 qui consomme près de 70 % des crédits du FSE. Son rôle est moindre pour les programmes régionaux (objectifs 1 et 2), dont la responsabilité incombe aux préfets de région. Ces attributions ont été confiées, au sein de la direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), au « département du FSE et des programmes communautaires » (DFSE).

Ce dernier n'a pas pleinement réussi à s'affirmer dans son rôle de pilotage du dispositif FSE. Il a rencontré des difficultés persistantes à faire respecter, par d'autres administrations et même par des organismes publics sous tutelle de la DGEFP, certaines de ses directives prises en application de la réglementation communautaire. En n'y affectant que deux personnes, il n'a pu correctement assumer le suivi au niveau national des « contrôles 5 % » et de leurs suites. En effet, le DFSE a longtemps assuré la gestion directe d'un trop grand nombre de conventions, au détriment de sa mission de pilotage.

Pour remédier à cette situation, la DGEFP a entrepris de réduire progressivement le nombre des conventions gérées par le département et envisage d'améliorer son positionnement hiérarchique au sein du ministère. Il resterait alors encore à parfaire son impact et son efficacité à l'égard des autres administrations.

Les capacités de pilotage du DFSE ont également été limitées par des outils insuffisants et tardivement mis en place. L'informatisation de la gestion du FSE, pour laquelle des crédits communautaires ont été obtenus, ne fait l'objet d'une exploitation utile que depuis la fin 2002. Au premier trimestre 2003, le DFSE admettait que la saisie par les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) des données dans l'application FSE était encore lacunaire. En outre, celle-ci n'est déployée qu'entre la DGEFP et les DRTEFP : elle ne permet donc pas un suivi en temps réel de l'utilisation des crédits destinés à des administrations dépourvues de cette application. Le ministère

chargé de l'emploi avait déjà indiqué dans sa réponse aux observations formulées dans le rapport public de la Cour de l'année 2000 qu'il étudiait une extension de ce déploiement, mais aucun progrès notable n'a été observé depuis lors dans ce domaine.

Deux programmes informatiques se trouvent actuellement utilisés pour gérer les crédits du FSE : l'application FSE dont une version actualisée a été livrée en 2002, et l'application Présage, plus récente, dédiée à l'ensemble des fonds structurels. Or, les informations provenant des deux applications ne sont pas toujours identiques et l'interface entre les deux applications n'est pas encore opérationnelle. La Cour ne peut que regretter la concurrence coûteuse de ces deux applications.

Enfin, s'agissant de la situation juridique et financière de certains personnels, la Cour avait relevé dans son rapport public 2000 qu'un nombre élevé de personnels contractuels était rémunéré par des organismes relais sur les crédits d'assistance technique du FSE et avait demandé qu'il soit mis un terme à cette pratique. Elle constate que cette régularisation n'a été que partielle, une quarantaine d'agents restant rétribuée sur fonds FSE et employée dans les services déconcentrés de la DGEFP.

II – Des résultats incertains

A – Le bilan financier encore provisoire de la programmation 1994-1999

La programmation 1994-1999 s'est caractérisée par un échelonnement peu rationnel des dépenses avec un taux de consommation des crédits très faible jusqu'en 1997 et une forte concentration des dépenses sur les exercices 1998 et 1999 : 47,7 % des dépenses finales sur le plus important objectif (objectif 3) et beaucoup plus sur d'autres objectifs ou programmes d'initiative communautaire (80,5 % sur le PIC³ Adapt). Cette situation a été favorisée par une réglementation communautaire, aujourd'hui abrogée, qui permettait chaque année le report des crédits disponibles sur les exercices suivants sans mécanisme coercitif. Un tel déséquilibre dans la réalisation des dépenses, également observé dans d'autres Etats membres, n'était de toute évidence pas propice à un emploi rationnel des crédits.

Toutefois, en 1997 et 1998, grâce à une plus grande mobilisation des intervenants et des redéploiements de crédits vers les dispositifs

³ Programme d'initiative communautaire.

fonctionnant le mieux ou vers de nouveaux dispositifs comme les contrats emploi solidarité ou le dispositif des emplois jeunes « nouveaux services - nouveaux emplois », les autorités françaises sont parvenues à employer l'essentiel des crédits alloués au titre de la période 1994-1999.

La clôture financière de la programmation, initialement prévue pour 2001, a été reportée par les autorités communautaires à mars 2003, mais les résultats certifiés à cette date au niveau national restent à valider par les instances européennes. Sous cette réserve, la France a dépensé 4 594 M€ sur les 5 046 M€ disponibles, soit un taux global d'utilisation des crédits du FSE de 91 %. Les résultats sont cependant variables et parfois très faibles pour les PIC dont certaines enveloppes inférieures à 1 M€ n'ont pu être totalement employées. La multiplication des PIC qui caractérisait la période 1994-1999 apparaît comme un échec si l'on se réfère à l'exemple français. Elle n'a d'ailleurs pas été reconduite pour 2000-2006.

Ces résultats tiennent compte d'un montant total de 98 M€ de dépenses dont le rejet a été proposé par les autorités nationales pour tenir compte d'irrégularités (inexécution des projets, défaut d'éligibilité des dépenses ou non respect de règles communautaires) constatées lors de contrôles nationaux ou européens. Ils ont fait l'objet de 124 déclarations de validité établies par la CICC. Plus des deux tiers de ces dernières ont été adoptées sans réserve, une trentaine avec des remarques de forme et une dizaine avec des réserves de fond concernant essentiellement des dépenses exécutées au niveau national : absence ou trop grande faiblesse des contrôles 5 %, omission de déclarations d'irrégularité, défauts dans la piste d'audit, non représentativité de l'échantillonnage de certains contrôles importants, plans de contrôle insuffisants ou non représentatifs.

Ces opérations de clôture des comptes ont fait apparaître pour le FSE un solde global débiteur de 33,7 M€ à l'égard de la Commission européenne, compte tenu des sommes que cette dernière avait déjà mises en place au cours de la programmation⁴.

Au niveau national, la clôture financière de la programmation 1994-1999 implique des mouvements de trésorerie complexes : pour pouvoir verser aux ministères, préfetures et organismes publics qui restent créditeurs le solde des crédits du FSE leur permettant à leur tour de rembourser les dépenses des bénéficiaires de financements communautaires, la DGEFP devra procéder à la régularisation de transferts temporaires réalisés au profit de la nouvelle programmation

⁴ En principe, la Commission a versé à ce jour la totalité des sommes dues pour les exercices 1994 à 1998 et, à titre d'avance, environ 80 % des prévisions de dépenses pour 1999.

entre 2000 et 2002 et obtenir de certains organismes débiteurs le remboursement des sommes indûment reçues⁵, estimé à environ 85 M€

B – Un impact mal connu

Sur les deux périodes de programmation allant de 1994 à 2006, le FSE aura apporté aux actions menées en France dans les domaines de l'emploi, de la formation et de la lutte contre l'exclusion une contribution moyenne de l'ordre de 800 M€ par an. En mars 2003, la DGEFP chiffrait à 14 283 823 le nombre de personnes ayant bénéficié en France d'actions cofinancées par le FSE. En dehors de cet aspect quantitatif, l'impact du FSE sur le contenu des politiques publiques nationales est d'autant plus difficile à mesurer que les crédits nationaux consacrés à ces dernières sont trente fois plus importants. L'influence communautaire semble s'exercer davantage à travers la coordination mise en place depuis 1997 dans le cadre de la « stratégie européenne pour l'emploi ».

La réglementation européenne prévoit depuis 1993 l'évaluation des actions à finalité structurelle par des évaluateurs indépendants. Toutefois, l'évaluation finale ex post de la programmation 1994-1999 et l'évaluation à mi-parcours de la programmation 2000-2006 n'étaient pas disponibles à l'époque où la Cour a effectué son enquête. Celle-ci a donc examiné les travaux préparatoires et les rapports d'étape réalisés au niveau national.

Pour la période 1994-1999, la faiblesse du système d'information et de suivi, conjuguée à la forte dispersion des crédits, ainsi que l'absence d'objectifs quantifiés et d'indicateurs préalablement définis, ont conduit l'évaluateur à conclure à l'impossibilité d'une évaluation exhaustive en termes d'efficacité.

L'intervention du FSE paraît cependant pouvoir influencer sur le contenu de certaines politiques nationales, en particulier parce qu'elle doit correspondre à des domaines particuliers et à des priorités définis par les règlements européens. Par exemple, la promotion de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, qui, conformément aux priorités communautaires, constitue l'un des axes prioritaires de la stratégie française d'intervention du FSE tant en 1994-1999 qu'en 2000-2006. Cependant, une étude menée dans le cadre de l'évaluation de l'objectif 3 de 1994-1999 fait état, dans certains dispositifs comparables d'aide à la

⁵ Telles que les 22,2 M€ octroyés à la direction de l'Artisanat dont les crédits ont été annulés par la Commission en mars 2002, en raison de l'inéligibilité des actions cofinancées et d'un défaut de transparence comptable mis en évidence à l'issue de plusieurs contrôles des instances communautaires.

formation professionnelle, d'un pourcentage de femmes relativement plus faible dans les dispositifs cofinancés par le FSE.

De plus, la forte dispersion des crédits du FSE sur de nombreux dispositifs et projets⁶ accentue les difficultés quant à l'évaluation de leur impact. Peu compatible avec le principe de concentration des crédits, institué par la réglementation communautaire, elle nuit à la visibilité du FSE.

En termes d'innovation, l'influence du FSE sur le contenu des politiques paraît également peu perceptible. Parmi les dispositifs cofinancés, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) constituent le cas, peut-être unique, où le FSE a joué un rôle déterminant quant à leur développement, en raison d'une disposition particulière admettant de la part de collectivités locales de simples apports en nature comme contrepartie à des crédits du FSE.

Au-delà de son impact sur le contenu des politiques sociales, la gestion du FSE, comme des autres programmes européens, a sûrement concouru à la modernisation des méthodes de contrôle et à l'utile diffusion d'une culture du compte-rendu, de l'audit et de l'évaluation. Mais si son apport financier total est connu, sa contribution nette ne peut être déterminée qu'en tenant compte des coûts induits par son utilisation, lesquels n'ont jamais été évalués.

⁶ A la mi-2003, dix-huit mille conventions étaient recensées par le DFSE.

CONCLUSION

La lourdeur et la complexité des procédures de gestion des crédits du FSE, déjà critiquées par la Cour dans son rapport public annuel 1999, ont retardé l'exécution de la programmation 1994-1999 et entraîné une forte concentration des dépenses sur les deux dernières années. En partie pour les mêmes raisons, le démarrage de la programmation 2000-2006 a été très lent et ce n'est qu'en 2002 que les autorités françaises ont pris plusieurs mesures d'allègement et d'adaptation des procédures, trop récentes pour en apprécier l'efficacité.

Les exigences communautaires en matière de contrôle, qui ont été fortement accrues depuis 1997, sont inspirées par une logique différente de celles des institutions nationales. Or, les règles nationales n'ont été que tardivement et incomplètement adaptées. Ceci a conduit à la mise en place d'un dispositif très complexe et pourtant d'une efficacité imparfaite, absorbant une part excessive des moyens de contrôle disponibles, notamment en matière de formation professionnelle.

Même s'il convient de constater les conditions relativement satisfaisantes, sous réserve de l'appréciation des instances européennes, dans lesquelles a été clôturée la programmation 1994-1999, ainsi que les importants efforts entrepris récemment pour améliorer les procédures budgétaires, beaucoup reste à faire pour adapter les modalités de gestion, notamment au niveau central, et celles de l'exercice des contrôles. Un effort particulier devra être fait à l'avenir pour mieux anticiper les effets de nouvelles modifications des règlements communautaires. Parallèlement, des actions devraient être engagées ou poursuivies pour obtenir les simplifications souhaitables des règles européennes.

La Cour recommande :

Concernant les procédures financières :

- que soit rapidement régularisée la situation de trésorerie liée à la clôture de la programmation 1994-1999 et que les redressements prescrits soient effectués ;*
- que soit rétabli le lien entre les versements aux bénéficiaires et les montants des dépenses justifiées par eux ;*
- que les procédures et les délais de remontée vers le département FSE des demandes de remboursement de dépenses soient mieux encadrés ;*

- que soit rapidement mise au point une solution régulière et durable permettant d'engager les actions sans attendre que la Commission ait mis en place la totalité de la trésorerie correspondante ;

Concernant le système de contrôle :

- que les modalités du « contrôle 5 % » des crédits du ministère chargé de l'emploi soient rapidement définies et mises en œuvre ;

- que soient allégées les procédures des « contrôles 5 % » à la charge des services régionaux de contrôle ;

Concernant l'organisation :

- que le département FSE voie sa mission recentrée sur le pilotage du dispositif et son positionnement renforcé ;

- qu'une réflexion soit menée en vue d'unifier les systèmes informatiques ;

Concernant l'évaluation :

- qu'une évaluation soit engagée sur les coûts réels de la gestion du FSE.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE**

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) partage l'ensemble des constats formulés par la Cour des comptes. Le démarrage difficile de la programmation en 2000 et 2001 a justifié l'adoption de mesures en 2002. L'effort entrepris en matière de suivi et d'évaluation de la nouvelle programmation doit être poursuivi en raison d'une gestion et d'un suivi financier encore perfectibles à ce jour.

L'adaptation à l'évolution des règles communautaires

La réforme des procédures nationales

La Cour rappelle les raisons qui ont rendu difficile la gestion des crédits du FSE lors de la programmation 1994-1999 ainsi que le démarrage de la nouvelle programmation 2000-2006. Elle souligne notamment le fait que « les procédures nationales en vigueur n'ont permis d'assurer ni le préfinancement suffisant des dépenses, ni l'exécution et la justification très rapide de ces dernières, qui auraient été indispensables au bon fonctionnement du nouveau système ». Elle estime que les procédures budgétaires et comptables françaises se sont avérées peu adaptées (retard dans le rattachement au budget national du ministère des affaires sociales des fonds versés par la Commission par voie de fonds de concours) à la gestion des crédits européens, ce qui a contribué à retarder la programmation.

Face à la situation de blocage constatée, la Cour revient sur les mesures adoptées en 2002 pour remédier à cette situation.

Une première décision prise par les autorités françaises a consisté à autoriser la déconnexion entre l'engagement juridique et l'engagement comptable⁷ qui permet de conclure des conventions pour la réalisation des actions sans disposer impérativement des crédits. Cette mesure dérogeant aux principes de la comptabilité publique, a été rendue nécessaire par les modalités de mise à disposition des fonds par la Commission européenne. Elle a nécessité un suivi particulier par les trésoreries générales.

D'autres mesures ont été adoptées de façon à raccourcir les délais d'instruction des dossiers et à simplifier les procédures : adaptation des documents à fournir au moment de la programmation, aménagement des modalités du contrôle financier déconcentré et création de « fonds de concours locaux » au 1^{er} janvier 2003 destinés à réduire les délais de mise en

⁷ Lettre conjointe du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre de l'emploi et de la solidarité du 28 février 2002.

place des crédits au niveau local. Cette procédure permet d'éviter l'échelon central et donc les délais inhérents aux délégations de crédits. Elle sera complétée au 1^{er} janvier 2004 par une procédure également nouvelle de report des crédits du chapitre 43-72 au niveau local.

S'agissant de la procédure des fonds de concours locaux, la Cour reprend les délais d'ouverture des crédits du fonds social européen au niveau local communiqués par la direction générale de la comptabilité publique au début du mois de septembre 2003, soit un délai médian de 17 jours entre l'arrivée des fonds communautaires à l'agence comptable centrale du Trésor et leur disponibilité à l'échelon régional. Le MINEFI souhaiterait porter à la connaissance de la Cour des données actualisées au 30 septembre 2003. Ainsi, pour la période du 1^{er} mars au 30 septembre, le délai médian d'ouverture des crédits au niveau local a été de 14 jours. Le délai moyen d'ouverture des crédits (19 jours sur la période du 1^{er} mars au 30 septembre) est passé de 22 jours au mois de mars à 15 jours aux mois d'août et septembre.

D'une manière générale, les délais sont très sensiblement plus courts que ceux observés avant la mise en place de cette mesure. L'amélioration constatée en outre au cours de l'année 2003 est due, d'une part, à une meilleure appropriation de la procédure par les services déconcentrés tout au long de cette période et, d'autre part, aux différents messages de vigilance envoyés par la direction générale de la comptabilité publique aux trésoriers-payeurs généraux.

Des procédures de contrôle encore perfectibles

La Cour rappelle que les différents règlements européens applicables en matière de contrôle du FSE recouvrent une grande diversité. Cette situation a rendu nécessaire une adaptation du système français de contrôle, lequel effectue trois types de contrôle⁸ et fait intervenir de nombreux acteurs.

Le MINEFI partage l'observation de la Cour estimant que les modalités de contrôle de service fait sont encore mal définies et que le suivi national des contrôles de la nouvelle programmation qui incombe au département FSE n'a pas pleinement été réalisé. En outre, le Groupe national de contrôle (GNC) a fait montre de méthodes de travail encore assez formalistes par rapport à ce que prévoit les règles communautaires au titre des « contrôles 5 % ».

⁸ Il s'agit du contrôle par sondage (contrôle de 5 % des dépenses totales éligibles), du contrôle de service fait (contrôle des pièces justificatives des bénéficiaires de crédits FSE) et des audits de système (réalisée par la CICC chargée du contrôle des procédures de gestion et de contrôle).

Un pilotage encore insuffisant

Le MINEFI souscrit à l'analyse de la Cour selon laquelle le département FSE du MASTS n'a pas « pleinement réussi à s'affirmer dans son rôle de pilotage du dispositif FSE » : insuffisance des effectifs affectés à cette tâche (deux personnes seulement pour assurer le suivi au niveau des « contrôles 5 % » et de leur suite), gestion d'un trop grand nombre de conventions au détriment de sa mission de pilotage et informatisation tardive de la gestion du FSE.

Enfin, pour tenir compte des remarques réitérées de la Cour concernant la situation des personnels contractuels rémunérés par des organismes relais sur les crédits d'assistance technique du FSE, le mouvement de régularisation engagé à l'occasion du PLF 2004 sera poursuivi.

Des résultats incertains

Le MINEFI partage les préoccupations exprimées par la Cour des comptes quant aux modalités de suivi, de gestion et de contrôle du FSE et partage ses recommandations concernant la nécessité d'un recentrage de la mission du département FSE de la DGEFP (direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle) sur le pilotage du dispositif et l'engagement d'une évaluation sur les coûts réels de la gestion du FSE.

Il lui semble également que « la faiblesse du système d'information et de suivi, conjuguée à la forte dispersion des crédits, ainsi que l'absence d'objectifs quantifiés et d'indicateurs préalablement définis » tend à ne pas permettre une évaluation exhaustive de leur impact. Le MINEFI ne peut que reprendre à son compte cette exigence qui se rattache en outre, désormais, aux obligations découlant de la loi organique relative aux lois de finances. Ainsi, si la gestion du FSE a pu effectivement, dans une certaine mesure, concourir à la « modernisation des méthodes de contrôle et à l'utile diffusion d'une culture du compte rendu, de l'audit et de l'évaluation », force est de constater que cette évolution est encore insuffisante au regard des exigences posées par la LOLF et qu'elle devra être poursuivie au cours des prochaines années.

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL
ET DE LA SOLIDARITÉ

L'adaptation à l'évolution des règles communautaires

La réforme des procédures nationales

La Cour considère que la gestion du fonds social européen a souffert d'une adaptation tardive et imparfaite à l'évolution des règles communautaires.

En réponse, il est à souligner que la circulaire du Premier ministre n° 4.900/SG du 24 décembre 2002 portant simplification de la gestion des fonds structurels européens a introduit deux modifications substantielles dans les procédures financières relatives aux fonds structurels : la mise en place des fonds de concours locaux et le report au plan local des crédits européens affectés aux fonds structurels sans remise à disposition au niveau national des crédits non engagés en fin d'année.

La création des fonds de concours locaux a permis une réduction majeure du délai de mise en place des crédits. Le délai moyen entre l'arrivée des crédits du fonds social européen à l'agence comptable centrale du Trésor (ACCT) et leur réception par les préfets de région est, désormais, de 10 jours contre un délai moyen constaté jusqu'alors de 8 semaines, pouvant être porté à quatre mois en début d'année compte tenu de la procédure de reports.

S'agissant du retard dans la déclaration des dépenses à la Commission européenne, mis en exergue par la Cour des comptes, le ministère souligne que suivant les recommandations du rapport élaboré par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales n° 2001-M-042-04/ n° 2002-056 de mars 2002 sur la simplification des conventions d'attribution des concours du fonds social européen, des avances ont été accordées aux organismes relais pour relancer la programmation des crédits du fonds social européen et remédier à ce retard. S'il est vrai que cette procédure a induit un décalage en 2002 entre les délégations de crédits aux préfets de région et les dépenses qu'ils avaient déclarées, cette avance de trésorerie a été régularisée par la suite au regard des déclarations de dépenses des préfets de région. Celle-ci ne remettait cependant pas en cause le principe de la déclaration de dépenses auprès de la Commission des seules dépenses encourues par les bénéficiaires finals des crédits du fonds social européen.

Comme le souligne la Cour des comptes, la procédure de déconnexion de l'engagement juridique et de l'engagement comptable sur la ligne budgétaire du fonds social européen (chapitre 43-72) a contribué significativement à l'accélération du conventionnement des crédits FSE. Celle-ci est en particulier constatée sur les opérations relevant de l'insertion,

de la modernisation de l'organisation du travail et du développement des compétences et les dispositifs d'accès des femmes au marché du travail.

Cette procédure qui permet, de fait, l'accélération des remontées de dépenses des opérateurs a d'ailleurs été encouragée par les services de la Commission européenne. Elle remédie également aux pratiques de conventions de régularisation, qui font porter sur les opérateurs une insécurité juridique par la méconnaissance des obligations communautaires associées au cofinancement du fonds social européen, et qui constituent une rupture dans la piste d'audit définie par le règlement (CE) n° 438 du 2 mars 2001.

Le risque d'annulation des crédits fonds social européen non consommés par application de la règle dite du « dégageant d'office » prévu au règlement (CE) n° 1260/99, ne subsiste ainsi, à la fin de l'année 2003, que pour quelques régions en difficulté structurelle éligibles à l'objectif 2. L'accélération du rythme de déclaration de dépenses tient, en particulier, à la montée en puissance des programmes, à l'effort accru d'appui du département fonds social européen aux régions en sous-consommation des crédits et à l'extension, à partir de 2003, du recours aux conventions cadre pour la gestion des crédits FSE des programmes des objectifs 1 et 2 et à l'ouverture de cette possibilité de conventionnement à de nouveaux organismes pour l'objectif 3.

Si le passage de la gestion des crédits du fonds social européen en titre VI n'est plus d'actualité, le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité a, en revanche, demandé au ministère des finances, du budget et de l'industrie que la gestion des crédits du fonds social européen soit expérimentée dans le cadre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances qui généralise la tenue pluriannuelle des engagements.

Les procédures de contrôles

La Cour met en avant la complexité et le caractère perfectible des procédures nationales de contrôle portant sur le fonds social européen.

En ce qui se réfère à la programmation 2000-2006, la circulaire du Premier ministre n° 4.875/SG du 15 juillet 2002 portant amélioration du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens a fixé des orientations pour l'application des règlements (CE) n° 1260/99, n° 438/2001 et n° 448/2001 en matière de contrôles et d'organisation des services permettant de satisfaire aux exigences réglementaires.

La France a, certes, pris du retard pour adapter ses pratiques en matière de vérification de service fait et de contrôles par sondage aux normes réglementaires fixés par la Commission européenne depuis la parution du règlement (CE) n° 2064/97.

Il n'en demeure pas moins qu'à la clôture des programmes financés par le fonds social européen pour la période 1994-1999, seuls six programmes sur 124 n'avaient pas atteint les taux de contrôle par sondage fixés par le règlement précité, et que ces taux ont été pour certains programmes nettement dépassés. Les améliorations apportées en matière de vérification de service fait ont été de nature à autoriser la Commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens (CICC) à délivrer des déclarations de validité sans réserve sur la fiabilité et l'éligibilité des dépenses déclarées sur l'ensemble des programmes restants.

S'agissant des dispositifs relatifs à l'emploi gérés par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, il convient de souligner que la faiblesse des opérations de contrôles par sondage au sens de l'article 3 du règlement 2064/97 du 15 octobre 1997 a été contrebalancée par le nombre élevé de contrôles diligentés par la Cour des comptes et la Commission européenne. Par ailleurs, en sa qualité d'autorité responsable de la gestion du fonds social européen, le ministère des affaires sociales du travail et de la solidarité a procédé, à son initiative, à des corrections financières significatives sur les dispositifs qui, au regard des audits de systèmes, présentaient des lacunes importantes pour une justification des dépenses conforme aux exigences communautaires.

Il importe, en outre, de souligner que si certaines irrégularités relevées auprès des opérateurs n'ont pas fait l'objet de la communication à l'Office de lutte anti-fraudes prévue par le règlement (CE) 1681/94 du 11 juillet 1994, l'intégralité des indus définitivement constatés à la clôture des programmes 1994-1999 a été déclarée à la Commission européenne. Ces indus ont été remboursés par réduction des paiements finals des programmes ou donneront lieu à reversement à la Commission dès la notification des notes de débit émises par son comptable.

Pour ce qui a trait aux modalités internes de contrôle appliquées pour la mise en oeuvre des contrôles par sondage dits de « 5 % », la Cour relève un excès de formalisme des procédures appliquées par les services régionaux de contrôle de la formation professionnelle. En réponse, il convient de souligner que les contrôles menés sont des contrôles administratifs et financiers entraînant des reversements des sommes inutilisées, mal utilisées ou injustifiées. La procédure est formalisée afin d'assurer aux structures contrôlées un débat contradictoire sur les constats et les dysfonctionnements observés. Cette procédure garantit le contrôle de mauvaises interprétations et, le cas échéant, prévient le contentieux qui peut résulter des décisions de récupération des sommes indues ou de versements de sommes inférieures à ce qu'attendent les structures contrôlées. Les méthodes mises en oeuvre permettent l'expression de la défense et la prévention du contentieux et sont conformes aux recommandations de la CICC en la matière.

La procédure prévue, notamment par l'article L. 991-8 du code du travail, était induite par les préconisations du « guide de contrôle des organismes bénéficiant de concours du fonds social européen » de janvier 1995 établi conjointement par l'IGF et l'IGAS. Ce guide indiquait que les contrôles s'effectuaient dans le respect des procédures contradictoires et selon les règles en vigueur pour chacun des corps d'inspections habilités pour les contrôles sur les actions cofinancées par le fonds social européen.

Il est exact que la procédure du livre IX du code du travail prévoit expressément une réclamation préalable à tout contentieux et, de fait, une seconde décision préfectorale ou ministérielle. Ce recours préalable obligatoire allonge d'autant la durée d'un contrôle et augmente la quantité de travail. C'est pourquoi par circulaire DGEFP 99/21 du 11 mai 1999 il a été spécifié que la procédure de droit commun en matière de reversement d'aide s'appliquait aux décisions sur crédits du fonds social européen. La procédure instituée par cette circulaire a été reconduite pour la nouvelle programmation de contrôle.

Le guide du contrôle des organismes bénéficiant de concours du fonds social européen établi par la sous-direction du contrôle national de la formation professionnelle en 2003 définit, à cet égard, une méthode de contrôle plus rapide par échantillonnage des actions et des dépenses et extrapolation des constats positifs.

L'élargissement du champ d'investigation de la sous-direction du contrôle national de la formation professionnelle et des services régionaux de contrôle de la formation professionnelle pour la réalisation des contrôles des actions cofinancées par le fonds social européen justifie l'allocation de moyens supplémentaires pour ces services.

Le pilotage des programmes

La Cour insiste sur la nécessité pour le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité d'améliorer le pilotage national du fonds social européen.

Afin d'asseoir son positionnement d'autorité de gestion et de paiement des programmes nationaux (objectif 3 et EQUAL), le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité a recentré à cette fin, depuis 2000, ses missions sur l'animation et l'appui méthodologique aux services instructeurs, aux services de contrôle et aux porteurs de projets.

Cette réorientation est passée par une diminution significative de ses tâches de gestion directe. Le nombre de conventions gérées directement par le département fonds social européen a diminué de plus de 2/3 par rapport à la période de programmation communautaire précédente. La mise en place des fonds de concours locaux a également réduit le nombre d'opérations financières du département fonds social européen.

A partir de 2004, le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité signera avec les ministères gestionnaires de crédits du fonds social européen des protocoles précisant leurs missions et renforçant leurs responsabilités financières au regard d'éventuelles irrégularités relevées par les contrôles.

La Cour souligne, par ailleurs, les insuffisances du système de suivi informatique des programmes. La montée en charge de l'informatisation de la gestion du FSE a, il est vrai, été progressive. Si l'application FSE est opérationnelle en région depuis 1999, elle a nécessité une importante adaptation pour prendre en compte les règles de gestion et de suivi spécifiques à la programmation 2000-2006. Un rattrapage de la saisie a été organisé dans toutes les régions pour mettre à niveau l'information.

La circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 n° 4.875/SG a confirmé que le logiciel PRESAGE constituait le logiciel de référence pour le suivi informatisé des programmes européens régionalisés tout en confortant le rôle de l'application FSE pour le suivi des programmes nationaux financés par le fonds social européen.

Le fonctionnement en parallèle de deux logiciels de suivi des fonds européens pour les objectifs régionaux explique en partie l'insuffisante exploitation de l'application FSE pour ces objectifs. Pour y remédier, des travaux d'interface entre ces deux applications ont été engagés dès 2001. Ils sont néanmoins fortement contraints par les spécificités de gestion de chacun des fonds structurels pour lesquels ces applications ont été développées.

Parallèlement, l'accent a été porté sur l'amélioration de la qualité des informations saisies dans l'application FSE par l'accompagnement des personnels en région, la rédaction en cours d'un guide de saisie et d'un manuel de l'utilisateur, et l'étude d'un projet d'animation pérenne sur cet outil. L'amélioration du logiciel tient compte, par ailleurs, des travaux d'évaluation portant sur ce sujet.

Les données extraites de l'application FSE répondent aux critères de la Commission européenne en matière de transmission du rapport annuel. Elles permettent le pilotage de la programmation des interventions à travers des tableaux de bord mensuels par programme, l'intégration d'indicateurs fonds social européen pour l'objectif 3 dans la directive nationale d'orientation (DNO) du ministère, des tableaux de bord thématiques actualisés à périodicité constante (simulation du dégageant d'office, déclaration de dépenses, état de la trésorerie, suivi de la programmation par mesure, etc.) et des exploitations quantitatives et qualitatives ponctuelles.

Les efforts entrepris ou actuellement en cours ont permis à l'évaluateur de conclure, dans son projet de rapport d'évaluation à mi-parcours de l'actuelle programmation, que, « même si cette application souffre encore d'imperfections, on peut considérer qu'elle permet de piloter le programme et d'en assurer l'évaluation ». Il constate également que « les

imperfections qui persistent seront vraisemblablement résolues d'ici la fin de l'année 2003, ce qui permettra de disposer non plus seulement d'un outil de qualité, mais encore d'un outil performant à la fin de la première partie de la période de programmation ».

S'agissant de la situation des personnels rémunérés sur les crédits d'assistance technique du fonds social européen, la régularisation engagée par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité est poursuivie, suivant en cela les prescriptions du rapport public 2000 de la Cour des comptes.

Les résultats

Le bilan financier provisoire de la programmation 1994-1999

La Cour a relevé le fort taux d'utilisation du fonds social européen (91 %) sur la programmation 1994-1999, ce qui témoigne de la dynamique de programmation sur ce fonds. Il convient de souligner que c'est le programme le plus doté financièrement, à savoir l'objectif 3, qui a enregistré le meilleur taux d'utilisation des crédits (95 %). Le montant des trop-perçus vis-à-vis de la Commission européenne est certes important, mais il se limite à 0,8 % des crédits reçus et justifiés par la France sur l'ensemble des programmes.

La Commission a d'ores et déjà procédé à la liquidation financière d'un quart des programmes de la période.

La régularisation comptable de la situation des centres de gestion au regard de leur solde financier à la clôture sera effectuée par le département fonds social européen, éventuellement par des mouvements de trésorerie qui sont, au demeurant, courants au sein d'un chapitre de fonctionnement.

Le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité a engagé les procédures en vue du recouvrement des créances les plus importantes des ministères ou directions ayant bénéficié de crédits du fonds social européen au titre de la programmation 1994-1999 (direction des entreprises commerciales artisanales et de services – DECAS ; Direction générale de l'action sociale – DGAS).

L'impact des interventions du fonds social européen

L'impact des programmes financés par le fonds social européen sur la période de programmation 1994-1999 est difficilement quantifiable dans la mesure où, pour le principal programme (objectif 3), le fonds social européen venait en abondement de dispositifs nationaux ou locaux et du Plan national d'action.

Dans ce cadre, les effets du fonds social européen pouvaient être représentés comme une participation aux résultats d'ensemble de la situation des bénéficiaires sur le marché de l'emploi pendant cette période. La difficulté d'attribuer aux interventions du fonds social européen un impact direct sur les bénéficiaires ne signifie pas, pour autant, l'absence de résultats, d'ailleurs constatables sur les systèmes d'aides à l'emploi et à la formation professionnelle.

En effet, l'intervention du fonds social européen a largement participé à l'augmentation de capacité et des investissements dans la qualité. Par son intervention sur les dispositifs d'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi, en particulier les plans locaux pour l'insertion et pour l'emploi (PLIE), elle a encouragé un renouvellement des méthodes de traitement de l'exclusion. La méthode d'action qui repose sur l'organisation de parcours s'est diffusée, en partie grâce à l'influence du fonds social européen, pour devenir une méthode courante d'actions des politiques publiques d'emploi et d'insertion.

Comme le souligne la Cour, l'intervention du fonds social européen a introduit une culture de la traçabilité des dépenses, de l'obligation de justifier de la bonne utilisation des deniers publics et de l'évaluation, anticipant l'évolution présente des pratiques nationales.

L'évaluation ex-post 1994-1999, menée sous la responsabilité de la Commission européenne et produite au niveau européen en octobre 2003, a confirmé ces constats.

Sur la période 2000/2006, l'autorité de gestion a demandé à l'évaluateur une analyse complète des réalisations. Dans son projet de rapport, l'évaluateur observe la montée en charge du système d'information et souligne le passage entre une programmation dépourvue d'un système de suivi à une programmation qui repose sur un système exhaustif.

Le système mis en place pour la période de programmation 2000-2006 permet pour l'ensemble des politiques, mesures et projets cofinancés une remontée d'indicateurs simples de réalisation, dits de « minimum commun » qui permet à la fois le suivi et l'évaluation des dispositifs cofinancés.

La méthodologie retenue pour déterminer les effets du FSE sur les actions financées est fondée sur une détermination dans le DOCUP des effets recherchés et sur la vérification de la présence de ces effets auprès des bénéficiaires finaux et ultimes des actions. Pour ce faire, l'évaluateur s'est appuyé également sur des séries d'enquêtes approfondies menées par le CRÉDOC en 2002 et 2003.

Le ministère des affaires sociales du travail et de la solidarité a tiré les enseignements de la période de programmation communautaire précédente. La gestion du fonds social européen s'inscrit dans une démarche

de progrès qui met l'accent sur le renforcement des stratégies de programmation et la simplification des procédures administratives et financières dans le respect des exigences de contrôle fixées par les règles communautaires et nationales.