

## 2

### **Les dépenses d'assistance technique du Fonds social européen**

La Cour détient, conjointement avec la Cour des comptes européenne, une mission de contrôle de l'utilisation des fonds européens. Après avoir porté son attention sur l'articulation entre le Fonds social européen et le fascicule budgétaire du ministère de l'emploi et de la solidarité (rapport public 1999), la Juridiction a analysé les dépenses d'assistance technique incluses dans ce fonds. Sur la période 1994-1999, ces dépenses ont été programmées pour 1,025 milliards de francs (157,7 millions d'euros), soit près de 3 % du total des crédits du fonds social européen destinés à la France

A l'occasion de ce contrôle, la Cour a examiné les comptes et la gestion de l'association RACINE (Réseau d'appui et de capitalisation des innovations européennes), chargée d'une partie de l'assistance technique nationale. Cet organisme a fait l'objet en 1998 d'un contrôle de la Commission des communautés européennes.

La présente insertion a pour objet d'exposer les principaux résultats de cet examen.

Créé par le traité de Rome en 1957 (actuels articles 146 et suivants), le Fonds social européen (FSE) est le plus ancien des fonds structurels européens. Il a pour objet de promouvoir « à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs » et a fait l'objet de plusieurs réformes depuis l'origine. Au cours de la période 1994-1999, le FSE a représenté 11% du budget communautaire, soit un tiers des dépenses allouées aux fonds structurels. La France est le quatrième bénéficiaire de ce fonds après l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie.

Parmi les objectifs communautaires auxquels sont censés concourir les fonds structurels<sup>177</sup>, la plus grande partie (52 %) des dépenses du FSE en France est orientée vers l'objectif 3 qui vise à « combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes menacées d'exclusion du marché du travail » et à « promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le marché du travail ». Dans son rapport précédent, la Cour a montré que cette concentration des crédits sur un objectif particulier est allée de pair avec une grande dispersion des acteurs concernés, ce qui a considérablement alourdi la gestion des dispositifs. C'est pourquoi elle a examiné de façon détaillée les dépenses relatives à l'assistance technique du FSE, qui ont fait l'objet d'une tentative de rationalisation à cet égard au cours des dernières années.

Il ressort de cet examen que l'organisation de l'assistance technique est marquée par une grande complexité malgré des tentatives de rationalisation. Parmi ces dernières, la création d'une association appelée « RACINE », chargée de gérer une partie importante de l'assistance technique nationale, a abouti à des résultats perfectibles.

## **I. – L'organisation de l'assistance technique du FSE**

### **A. – Des dépenses strictement encadrées par les normes communautaires**

#### **1. – Les objectifs**

L'assistance technique a pour objectif de faciliter la tâche des organismes publics ou privés gestionnaires des fonds structurels européens dans chaque État membre. Elle est l'une des rubriques obligatoirement contenues dans les programmes faisant l'objet d'un cofinancement par les fonds structurels européens. Son objectif est, plus précisément, de renforcer la qualité et d'accélérer la cohérence des interventions des fonds afin d'assurer leur utilisation effective et optimale. A cet effet, l'assistance technique peut recouvrir une gamme

---

<sup>177</sup> Cf. Rapport public de 1999, pp. 101 et suivantes.

très large de dépenses, détaillée à l'article 5.2 du règlement cadre du 20 juillet 1993<sup>178</sup> :

- mesures de préparation des interventions ;
- appréciation (ex ante) des interventions ;
- suivi de la mise en œuvre ;
- évaluation ex post des actions ;
- projets pilotes et de démonstration ;
- actions de soutien à la gestion des programmes, à leur publicité et à la communication sur ces programmes ;
- échange d'expériences (Commission et États membres ou États membres entre eux) ;
- réalisation d'études sectorielles horizontales.

Les crédits d'assistance technique ont, par exemple, permis de financer des postes d'agents contractuels chargés du suivi des programmes européens depuis la naissance des projets, jusqu'à l'animation et à l'évaluation des dossiers. Ces agents sont le plus souvent placés auprès des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP), mais peuvent également exercer leurs activités au sein des préfetures de région (secrétariat général à l'action régionale - SGAR) ou des conseils régionaux.

Les acteurs et utilisateurs de l'assistance technique sont nombreux :

- les **autorités nationales, régionales ou locales ainsi que tous les organismes impliqués dans la mise en œuvre des fonds**. Le but est d'améliorer les capacités administratives et techniques de ces différents acteurs lors de leur participation aux différentes phases de la programmation des interventions structurelles ;
- la **Commission européenne**. Celle-ci dispose de montants qu'elle peut utiliser librement afin d'assurer le bon fonctionnement des fonds structurels, en dehors des documents ayant fait l'objet d'une négociation avec les États-membres (cadres communautaires

---

<sup>178</sup> Règlement CEE n° 2081/93 du Conseil du 20 juillet 1993 modifiant le règlement CEE n° 2052/88 concernant les missions des fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination des interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et autres instruments financiers existants.

d'appui -CCA- et documents uniques de programmation -DOCUP). La Commission peut ainsi financer des études et des dépenses d'assistance technique à concurrence de 0,3 % du montant de chacun des fonds structurels ; elle a, en outre, la faculté de contribuer à des actions de préparation, d'appréciation, de suivi et d'évaluation des fonds structurels dans la limite de 0,5 % du montant de ces derniers <sup>179</sup> .

## 2. – Les modalités de gestion

Les modalités de gestion de l'assistance technique sont définies par les textes communautaires. Toutefois, elles sont adaptables en fonction des contraintes et choix administratifs nationaux. Parmi les possibilités offertes par la réglementation, les autorités françaises ont choisi la gestion par document unique de programmation (DOCUP). Cette procédure, mise en place à partir de 1994, apparaît, en effet, comme la plus simple et la plus rapide. A chaque objectif communautaire correspond un ou plusieurs DOCUP comportant des mesures d'assistance technique.

Les objectifs 1, 2 et 5b, qui concernent des régions en difficulté ou rurales (Cf. tableau ci-dessous), font l'objet d'une gestion au niveau régional (par le préfet de région). En revanche, les objectifs 3 et 4, qui couvrent l'ensemble du territoire, sont gérés au niveau national (ministère de l'emploi et de la solidarité, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle).

Le tableau de la page suivante résume les dépenses d'assistance technique prévues par ces documents pour la période 1994-1999.

Les montants indiqués n'ont pas été entièrement consommés. En effet, au cours de la période 1994-1998<sup>180</sup>, seuls 49,2 millions d'ECU ont été utilisés. Les raisons de cette sous-consommation tiennent à divers facteurs ponctuels : caractère tardif de l'adoption des programmes, suspension des versements de l'ensemble des crédits FSE par la Commission en 1996 à la suite d'une utilisation erronée par les autorités françaises. Mais elles sont également liées à des causes structurelles et notamment aux défauts de l'organisation

---

<sup>179</sup> Cette faculté a été ouverte à la Commission par l'article 6 §1 du règlement de coordination n° 2082/93 du Conseil.

<sup>180</sup> A la date de parution de ce rapport, les données relatives à 1999 n'étaient pas disponibles auprès de la DGEFP.

administrative et budgétaire des administrations chargées de la gestion de ces crédits.

En millions d'euros (ECU jusqu'au 31 décembre 1998)	Montant des concours FSE	Montant assistance technique	Part des dépenses d'assistance technique dans le total
DOCUP objectif 1 : développement et ajustement structurel des régions en retard de développement	606,7	7,45	1 %
DOCUP objectif 2 : reconversion des régions, régions frontalières gravement affectées par le déclin industriel	705,16	16,19	2 %
DOCUP objectif 3 : combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes menacées d'exclusion du marché du travail ; promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le marché du travail	3 162,0	70,38	2,2 %
DOCUP objectif 4 : faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production	653,4	54,601	8 %
DOCUP objectif 5 : promotion du développement rural en facilitant le développement de l'ajustement structurel	330,0	9,114	3 %
Total	5 457,26	157,735	2,89 %

**B. – Une organisation administrative et budgétaire complexe aboutissant à des dysfonctionnements importants**

**1. – Un circuit financier complexe débouchant sur de faibles taux d'utilisation des crédits**

Les crédits FSE d'assistance technique suivent le circuit budgétaire des fonds de concours. Sur la période contrôlée, la Cour a recensé jusqu'à dix fonds de concours pouvant recevoir des crédits communautaires au titre du FSE. Quatre d'entre eux ont été supprimés en 1996 afin de favoriser les regroupements et de faciliter le suivi. Toutefois, cette logique de d'amélioration du suivi des crédits n'a pas

été menée jusqu'à son terme. En effet, certaines lignes de fonds de concours destinées à recevoir des crédits d'assistance technique spécifiques à certaines actions demeurent non utilisées ou faiblement utilisées. Ainsi, le chapitre 34-94 « Statistiques et études générales », dont la gestion est assurée par la direction de l'animation, de la recherche, de l'étude, de l'évaluation et des statistiques (DARES), est abondé en crédits d'État et en crédits de fonds de concours d'origine communautaire. Son article 11 § 60 « Actions et évaluations du fonds social européen » est plus particulièrement destiné à être alimenté en crédits européens. Constatant « l'existence au chapitre 34-94 d'un fonds de concours inactif depuis plusieurs exercices », le ministère chargé du Budget a demandé au ministère de l'Emploi et de la solidarité d'utiliser cette ligne budgétaire par un courrier en date du 11 mars 1998.

Ce circuit budgétaire complexe débouche sur des taux de consommation des crédits particulièrement faibles. L'exemple du chapitre budgétaire 37-61 est particulièrement révélateur à cet égard. Ce chapitre - « services déconcentrés, commissions, comités, rémunération des stagiaires » - a été remodelé en 1996 afin d'améliorer le suivi des concours communautaires. A cet effet, il a été créé un article 12 « services déconcentrés, concours FSE », uniquement alimenté par des fonds de concours européens. Cette ligne couvre l'ensemble des dépenses d'assistance technique gérées par les services déconcentrés de l'État. Son utilisation durant la période 1996-1998 a évolué de la façon suivante :

(en francs)

	1996	1997	1998
Crédits ouverts	133 841 563	75 601 236	207 030 601
Reports	14 865 586	97 384 348	95 370 244
Crédits consommés	35 407 215	76 785 278	82 397 716
<u>Crédits consommés</u> Crédits ouverts + reports	24 %	45 %	27 %

Le faible taux de consommation de ces crédits est révélateur d'un dysfonctionnement important dans l'exécution et le suivi des dépenses relatives à l'assistance technique.

## 2. – Les dysfonctionnements dans la gestion des fonds communautaires : l'exemple de la régionalisation de l'informatique du FSE

La gestion des chapitres successifs relatifs aux « dépenses informatiques, bureautiques et télématiques » (chapitre 34-95, art.11 de 1994 à 1996 ; article 10 en 1997 ; chapitre 34-98, art. 81 en 1998) s'est caractérisée par des dysfonctionnements importants.

Le projet de régionalisation de l'informatique du FSE financé par la Commission européenne a été lancé en 1992. Il avait pour objet d'informatiser les procédures administratives relatives au FSE au niveau régional afin d'améliorer la gestion des programmes opérationnels. L'opération, d'un montant initial de 16 851 358 F, était prévue sur une période de deux ans et devait être terminée au plus tard le 31 décembre 1994. En réalité, elle a été conduite sur une période beaucoup plus longue et le déploiement du système informatique n'a été achevé qu'au mois de décembre 1998. Au surplus, un financement complémentaire de 2 258 000 F (342 150 euros) a dû être demandé à la Commission au cours de cette même année. Les fonds mobilisés sont d'origines diverses : outre les financements communautaires prévus, d'autres financements européens ont été rattachés dans des conditions d'une grande complexité. Par ailleurs, la lenteur des opérations a donné lieu à des reports de crédits d'année en année<sup>181</sup>. Longtemps supérieurs à 8 MF, ces reports n'ont décréu qu'à partir de 1997.

Le montant des crédits ainsi mis en œuvre apparaît particulièrement important au regard des résultats obtenus. Au 31 décembre 1999, le coût de cette opération s'élevait à 18 275 675,71 F. Or, à cette date, le système informatique n'était toujours pas pleinement opérationnel dans toutes les régions, 6 d'entre elles n'ayant pas été en mesure de l'utiliser pour appeler la deuxième avance de crédits au titre de 1999 ainsi que pour procéder à la reprise des dossiers.

<sup>181</sup> Reports chapitre 34-95 (1994-1997) et 34-98 (1998)

Date de l'arrêté de report	Montants (francs)	Ligne budgétaire
5/08/1994	8 867 913	34-95 10 60
5/05/1995	8 867 913	34-95
19/01/1996	8 447 913	34-95 11
07/03/1997	7 149 686	34-95 10
05/06/1998	4 736 560	34-98 81

Source : DGEFP

Cette opération illustre la complexité des procédures budgétaires mises en œuvre pour utiliser les fonds européens : financements disparates, ordonnancements complexes, suivi des crédits insuffisant. Au total, cette complication apparaît aussi inutile que nuisible et débouche sur un mauvais fonctionnement de l'action administrative.

### **3. – De fortes disparités régionales**

La Cour a effectué un contrôle de l'utilisation en 1996 des crédits d'assistance technique des services déconcentrés (chapitre budgétaire 37-61, art. 12) dans chacune des régions.

Ses investigations ont permis de mettre en évidence la grande disparité des objectifs des régions en matière d'assistance technique. La part de cette dernière varie, pour chaque objectif, de 1 % à 8 % des crédits alloués au titre du FSE. Une grande hétérogénéité prévaut également en matière de consommation de crédits : alors que certaines régions affichent des taux de consommation élevés, attestant d'un fonctionnement satisfaisant des procédures, d'autres ne parviennent à en consommer qu'une faible fraction (26 % pour les Pays de Loire, par exemple, alors que la moyenne nationale s'élève à 52 %). Il convient cependant de noter qu'aucune corrélation nette n'est apparue entre le montant des dépenses d'assistance technique et le taux de consommation des crédits FSE, ce qui souligne les incertitudes relatives à l'efficacité de ces dépenses. Enfin, les irrégularités relevées sont nombreuses : conventions rétroactives de l'État avec des organismes chargés des opérations d'assistance technique qui ne sont pas nécessairement expliquées par l'indisponibilité des crédits, erreurs d'imputation quant aux objectifs, irrégularités au regard des règles des marchés publics, absence de pièces justificatives à l'appui de certains mandats.

Au total, l'utilisation des crédits d'assistance technique reste marquée par de nombreuses difficultés qui se manifestent par une sous-utilisation durable des crédits ouverts ainsi que par des irrégularités largement liées à un déficit d'information des utilisateurs de l'assistance technique quant aux règles et à la doctrine de son emploi.

## II. – La gestion de l'association RACINE

### A. – Une association relais de l'administration disposant de moyens très importants

L'association RACINE a été créée en 1992 à l'initiative notamment du ministère chargé du travail et des partenaires sociaux. Cette origine se traduit dans la composition de son conseil d'administration qui réunit en trois collèges des représentants des institutions publiques<sup>182</sup>, des partenaires sociaux ainsi que des institutions et personnes qualifiées<sup>183</sup>.

Le statut de l'association RACINE lui confère des compétences étendues qui comprennent :

- l'assistance aux pouvoirs publics dans la mise en œuvre des programmes européens ;
- l'accompagnement des projets nationaux innovants ;
- l'appui à la construction et au déroulement des projets transnationaux.

A l'appui de ces missions, cette association a reçu des moyens particulièrement importants qui lui confèrent une place privilégiée parmi les organismes gérant les fonds de l'assistance technique. La Cour a notamment relevé :

- le quadruplement du personnel depuis la création de l'association (26 personnes en 1999, dont 7 mises à la disposition du ministère de l'emploi et de la solidarité) ;
- l'augmentation de 48,20 % du budget entre 1993 et 1999 (celui-ci s'élève à 17 927 000 francs - 2 732 953,53 euros - au cours de cette dernière année) ;

---

<sup>182</sup> Un représentant du ministère de l'emploi et de la solidarité, un représentant du ministère des affaires étrangères, un représentant du ministère de l'agriculture, un représentant du ministère chargé des droits de la femme, un représentant du ministère de l'éducation nationale et un représentant du ministère de l'industrie.

<sup>183</sup> Ce troisième collège comprend : trois représentants des organismes consulaires, un représentant de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et un représentant de la Fédération des organismes de formation professionnelle (FFP).

- la globalisation depuis 1996 de la subvention FSE dont elle bénéficie, ce qui lui permet d'opérer des glissements d'un programme à l'autre et d'utiliser sans limite et sans contrainte les fonds affectés à chaque programme ;
- le changement des modalités de paiement dans la convention 1998-1999 qui prévoit le versement total de la subvention en cours d'année, ce qui apporte à RACINE un confort de trésorerie appréciable.

RACINE est donc l'un des relais privilégiés de l'État au titre de l'assistance technique du FSE. Toutefois, son rôle excède largement le cadre du seul FSE et s'étend à divers programmes communautaires : les programmes de la « Task Force » ressources humaines et LEONARDO, placés sous l'égide de la direction générale XXII de la Commission (devenue pour l'essentiel la DG Education & Culture), ainsi que certaines activités du programme PHARE.

## B. – Une allocation des moyens contestable

A plusieurs reprises ces dernières années, la Cour a fait part aux autorités de tutelle de RACINE de ses réserves sur l'utilisation du personnel de cette association. Elle a regretté dès 1995 la formule consistant pour RACINE à mettre en permanence une partie non négligeable de ses effectifs (plus de 25 % en 1999) à la disposition du ministère de l'emploi et de la solidarité (département FSE). Par ce procédé, RACINE supplée en effet aux insuffisances des crédits nationaux dans une administration centrale, ce qui va bien au-delà de « l'assistance aux pouvoirs publics dans la mise en œuvre des crédits européens » prévue par les statuts de l'association.

L'essentiel de l'activité de RACINE est, par ailleurs, concentré sur les programmes d'initiative communautaire (PIC) Adapt et Emploi. Ainsi, RACINE a consacré de 1995 à 1998, 59 % des fonds reçus aux PIC, 6 % seulement étant utilisés au profit de l'objectif 3 et 8,6 % au profit de l'objectif 4. Or, les crédits prévus pour les deux PIC ne représentent que 19 % des crédits d'assistance technique gérés au niveau national<sup>184</sup>. Les difficultés importantes rencontrées dans la mise en œuvre des crédits de l'objectif 4, qui ont conduit à leur sous-utilisation massive, laissent à penser qu'une meilleure répartition des

---

<sup>184</sup> L'assistance technique gérée au niveau national se rapporte aux objectifs 3 et 4 ainsi qu'aux PIC Adapt et Emploi.

actions de RACINE entre les différents objectifs communautaires lui aurait permis de jouer de façon plus efficace son rôle d'appui aux administrations. Dans ce domaine, la responsabilité de RACINE ne peut se distinguer de celle du département FSE, la priorité accordée aux PIC ayant recueilli l'accord de ce dernier.

Enfin, RACINE a mis en place en 1997 une activité de « veille stratégique ». Cette fonction doit permettre d'examiner l'intérêt des programmes communautaires en matière d'emploi et de formation professionnelle et de fournir sous forme de notes, des instruments pour l'action à partir des enseignements tirés de la capitalisation des projets. La DGEFP n'a pas été en mesure de fournir d'éléments sur la nécessité et le contenu précis de cette activité. Si l'on s'en tient, par ailleurs, aux précisions apportées par le rapport d'activité de l'association, le bilan de cette fonction apparaît mince. Ainsi, en 1998, les travaux en matière de « veille stratégique » ont porté sur deux chantiers qui ont été abandonnés ainsi que deux autres chantiers destinés à la formation d'experts originaires de pays tiers.



Les dépenses d'assistance technique du FSE sont représentatives des difficultés rencontrées par l'administration dans l'utilisation des fonds communautaires. A la complexité de certaines réglementations européennes s'est en effet ajoutée une complication souvent inutile des circuits financiers nationaux. Ceux-ci se caractérisent par la grande dispersion des acteurs et la multiplicité des procédures budgétaires. Il en résulte une dilution des responsabilités et des difficultés de suivi de l'utilisation des crédits qui conduisent, bien souvent, à une sous utilisation des opportunités et moyens offerts par les fonds communautaires.

Au total, les critiques faites par la Cour aux circuits budgétaires des crédits du Fonds social européen, dans son rapport public de 1999, peuvent être largement transposées à l'assistance technique apportée aux organismes gestionnaires nationaux du Fonds social européen.

*Réponse du Ministre de l'Economie, des finances  
et de l'industrie*

*Le projet d'insertion concernant l'assistance technique du Fonds social européen n'appelle pas de remarque particulière en dehors de la précision qui suit.*

*En effet, la Cour regrette la complexité des procédures budgétaires mises en œuvre pour l'utilisation des fonds européens.*

*Même si l'on ne peut qu'abonder dans le sens de la Cour concernant ce point, il convient néanmoins de signaler que, de manière récurrente ainsi que dans le cadre de la nouvelle programmation des fonds communautaires pour la période 2000-2006, la direction du budget s'attache à les rationaliser en collaboration avec les ministères concernés. Le regroupement des fonds de concours constitue, à ce titre, une préoccupation constante qui conduit à examiner chaque année les possibilités offertes en la matière.*

## *Réponse de la Ministre de l'Emploi et de la solidarité*

### ***L'organisation de l'assistance technique du FSE***

*Des dépenses strictement encadrées par des normes communautaires*

#### ***Les objectifs***

*La Cour relève que les crédits d'assistance technique ont permis le financement de postes de contractuels chargés du suivi des programmes européens. Il convient d'ajouter que ces agents sont non seulement placés auprès des DRTEFP, des SGAR et des Conseils régionaux, mais également au sein des DRIRE et du ministère chargé de l'Industrie (personnels relevant de l'assistance technique objectif 4).*

#### ***Les modalités de gestion***

*La Cour fait état de la consommation des crédits de l'assistance technique. Si la consommation de ces crédits est de l'ordre de 31% jusqu'en 1998 pour les DOCUP des objectifs 1 à 5b, on ne peut encore estimer sur la durée totale des programmes la consommation finale. L'estimation réaliste de la consommation des crédits de l'assistance technique des PIC est ainsi de près de 100% d'ici la fin de programmation.*

*La consommation modeste de l'assistance technique sur les objectifs tient en grande partie aux difficultés de mobiliser des contreparties publiques suffisantes en particulier pour le recrutement de personnels et aux obstacles posés au recrutement de personnels sur support associatif. Des réflexions sont à l'heure actuelle en cours pour optimiser le recours aux crédits d'assistance technique pour recruter des personnels dans le respect des règles françaises et communautaires et trouver des solutions pour améliorer la situation souvent précaire de ces personnels.*

*Au titre des objectifs 3 et 4, les enveloppes allouées au titre de l'assistance technique ont parfois été surévaluées ou n'ont pu être utilisées, ce qui a justifié le transfert de ces crédits vers des actions opérationnelles des DOCUP. Il s'agit là d'une adaptation de la programmation en fonction des besoins nationaux.*

*Il faut noter par ailleurs que la consommation des crédits FSE de l'assistance technique a été en partie décalée vers la fin de la programmation pour le financement des évaluations.*

### ***Une organisation administrative et budgétaire complexe aboutissant à des dysfonctionnements importants***

#### ***Un circuit financier complexe débouchant sur de faibles taux d'utilisation des crédits***

*La Cour des comptes impute les faibles taux de consommation de crédits au circuit budgétaire utilisé pour le rattachement des crédits FSE.*

*Elle considère que le travail de regroupement de ces fonds afin de faciliter le suivi des crédits n'a pas été mené jusqu'à son terme. Or, ce travail de rationalisation dans les codes de fonds de concours créés en début de programmation est effectué chaque année par le ministère en relation avec la direction du budget. A ce titre, trois fonds de concours destinés à recevoir des crédits communautaires au titre du FSE et s'avérant peu utilisés seront supprimés en 2001.*

*Concernant le fonds de concours « statistiques et études », il est important de préciser que contrairement à ce que la Cour relève, la lettre de la direction du budget du 11 mars 98 n'avait pas pour objectif de demander au ministère de ne pas laisser inutilisé ce fonds. Elle faisait suite à une demande du ministère (novembre 97) de modifier l'imputation du fonds de concours 36.1.4.830 « participation européenne au financement des structures d'accueil pour les jeunes » afin de pouvoir accueillir sur le chapitre 34-94 des crédits d'études destinés à la DIIJ. A la suite de cette demande, la direction du budget a accepté de modifier le libellé du fonds de concours « statistiques et études » permettant le rattachement en février 1998 des crédits d'études au bénéfice de la DIIJ pour un montant de 127 000 F. Dans d'autre cas, les crédits FSE non rattachés sur les codes fonds de concours peu utilisés ont été rattachés sur les codes de fonds de*

*concours alimentant les principaux chapitres d'intervention des ministères concernés et du département FSE.*

*Des contraintes communautaires liées au rythme d'arrivée des crédits sont aussi à l'origine de la faiblesse des consommations. La Cour prend en exemple la faiblesse des consommations des crédits sur le chapitre 37-61 article 12 uniquement alimenté par des fonds de concours européens. Sur ce chapitre, une part importante des crédits est régulièrement rattachée en fin d'année, voire même en début d'année suivante. En 1996, environ 14 MF ont été inscrits sur le chapitre au mois de décembre alors que 9 MF attendus en 96 ne l'ont été qu'au début de l'année 97. Cette arrivée tardive des crédits explique en grande partie le taux de report indiqué par la cour, les services n'étant pas en mesure d'engager ni d'ordonnancer des crédits arrivés tardivement.*

***Les dysfonctionnements dans la gestion des fonds communautaires : l'exemple de la régionalisation de l'informatique FSE***

*En ce qui concerne la régionalisation de l'informatique du FSE, la Cour relève que des financements européens d'origine diverse « ont été rattachés dans des conditions d'une grande complexité ».*

*Cela est le résultat de la procédure normale de préfinancement des concours FSE par un recours à des crédits de la 2<sup>ème</sup> avance 1997 de l'objectif 3 (coupon n°54 du 19/05/98) à hauteur de 1 963 081 F. Cette somme a été « remboursée » sur ce programme par coupon 98 du 24/08/98. Par ailleurs une somme de 1 024 235 F relative à la 1<sup>ère</sup> avance 1993 de l'objectif 4 (coupon n°3 du 13/01/93) et une somme de 400 000 F (coupon n°38 du 10/01/94) relative au programme EUROFORM de 1993 ont été utilisés pour préfinancer les crédits attendus au titre de l'informatisation. Ces crédits relatifs à la programmation 1990-1993 ont été justifiés en leur temps auprès de la Commission européenne et sont donc libres d'affectation. Ils alimentent aujourd'hui la trésorerie du département FSE en toute régularité. Les ordonnancements ont donc été effectués selon les règles habituelles de la comptabilité française et les crédits qui y ont été affectés ont fait l'objet d'un suivi rigoureux.*

*S'il est vrai que l'informatisation de la gestion du FSE s'est effectuée de manière très progressive s'agissant d'une opération à couverture nationale qui relie les données régionales, nationales et communautaires, il convient de noter qu'aujourd'hui le FSE est le*

*seul fonds structurel disposant d'une application informatique opérationnelle. Cette application va de la gestion des projets aux appels de fonds à la Commission européenne, en passant par le suivi et la gestion des conventions.*

*Cette application est interfacée au niveau régional avec GBC (Gestion Budgétaire et Comptable), application informatique des services déconcentrés du MES pour l'engagement et l'ordonnancement des dépenses au niveau régional, au niveau national avec SIGMA, application informatique du ministère des Finances, et au niveau communautaire avec la base de données physico-financières communautaire ESFR.*

*Actuellement l'applicatif FSE est déployé uniquement dans les services déconcentrés régionaux du MES. Une ouverture vers d'autres services est à l'étude, deux options étant envisageables, soit un déploiement en plus grand nombre de l'applicatif sous sa forme actuelle, soit une ouverture plus large via Internet. Ce dernier développement pourrait se faire en parallèle avec l'évolution du logiciel OLIMPE (Successeur d'OLIMPIC) dédié au PIC EQUAL. Cette évolution répondra à deux objectifs, se rapprocher au plus près des opérateurs, mais également permettre aux ministères et autres partenaires d'accéder à l'applicatif.*

*En 1999, 15 régions sur 21 (auxquelles s'ajoute le niveau national) se sont servies de l'applicatif pour les demandes d'appel de fonds concernant les objectifs nationaux de la programmation 1994-1999. Les six autres régions s'approprient progressivement l'outil informatique. Une formation complémentaire a été dispensée à deux de ces régions pour accélérer l'utilisation de l'application. Des formations au profit des quatre autres sont programmées.*

*L'objectif pour la programmation 2000-2006 est de couvrir au travers de l'application FSE et d'OLIMPE, l'ensemble des objectifs financés par ce fonds. Le CNASEA a par exemple été mandaté conjointement par la DATAR et le MES pour effectuer une étude spécifique concernant les échanges entre le logiciel PRESAGE de la DATAR et l'application FSE.*

### ***De fortes disparités régionales***

*La Cour des comptes note de fortes disparités régionales dans la consommation des crédits d'assistance technique. Elle indique que l'absence de corrélation entre le montant des dépenses de l'assistance*

*technique et le taux de consommation des crédits FSE souligne les incertitudes relatives à l'efficacité de ces dépenses. Il faut en effet prendre en compte les difficultés rencontrées régionalement pour le recrutement de personnel d'assistance technique, qui tiennent à l'insuffisance des contreparties publiques éligibles et à l'impossibilité de recruter le personnel nécessaire.*

### ***La gestion de l'association RACINE***

#### ***Une association relais de l'administration disposant de moyens très importants***

*En ce qui concerne les modalités de paiement de la convention 1998-1999 conclue par le ministère de l'emploi et de la solidarité avec RACINE, le versement total de la subvention en cours d'année répond à une demande du contrôleur financier central, par ailleurs contrôleur financier auprès de l'association, qui souhaitait éviter d'exposer l'association, employeur de personnels d'assistance technique, à des difficultés de trésorerie.*

*Il est indiqué que le rôle de RACINE excède largement le cadre du seul FSE et qu'il s'étend à d'autres programmes communautaires. Les activités que mène RACINE sur d'autres programmes communautaires sont financées sur d'autres subventions que les crédits FSE, en particulier issus du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS).*

#### ***Des modes de fonctionnement critiquables***

*La Cour des comptes impute une part de la responsabilité de la sous-consommation du programme objectif 4 à une insuffisante mobilisation de RACINE dans l'appui à la mise en œuvre du programme.*

*Il importe de préciser que RACINE n'a été que peu mobilisée pour assurer l'assistance technique du programme objectif 4 car elle ne disposait pas des moyens humains nécessaires pour piloter un programme de l'ampleur de l'objectif 4. L'objectif 4 est un programme d'un montant beaucoup plus important que celui des PIC EMPLOI et ADAPT. Par ailleurs, il est géré par appel à projets permanent alors que les PIC EMPLOI et ADAPT ont donné lieu à deux appels à projets par initiative sur la programmation 1994-1999.*

*Pour l'objectif 4, le choix a donc été fait de recourir au recrutement de personnels directement intégrés dans les DRTEFP. L'objectif 4 étant un programme intervenant en complément de la politique contractuelle menée par le ministère de l'emploi, ces personnels ont été placés dans l'administration de l'État. Le nombre de personnels recrutés au titre de l'objectif 4 a été fixé à 38 personnes par décision du Premier ministre dont 12 au sein du ministère de l'Industrie (administration centrale et DRIRE), 5 au sein de l'administration centrale du ministère de l'emploi et 21 en région (hors régions objectif 1), à raison d'une personne par DRTEFP.*

*En revanche, RACINE dispose d'une réelle spécificité pour l'appui à la mise en œuvre des PIC de par son apport en matière de transnationalité, ce qui a justifié une implication très forte de l'association sur ces programmes.*

*Il est toutefois fait appel à RACINE au titre de l'assistance technique objectif 4 pour des commandes particulières (capitalisation des pratiques des grands réseaux nationaux) et pour la formation des personnels recrutés sur l'assistance technique de l'objectif 4.*

*En ce qui concerne l'activité « veille stratégique », pour laquelle l'association RACINE bénéficie de financements de la DGEFP, il convient de rappeler que les travaux, entamés en 1997 se sont développés réellement en 1998 et en 1999. Cette activité s'inscrit dans la durée s'agissant de nouveaux programmes dans lesquels RACINE s'investit à la demande du ministère de l'emploi et de la solidarité pour tisser des liens de coopération forts notamment avec les pays de l'Europe de l'Est et de l'Europe orientale. Les différents chantiers font d'ailleurs l'objet d'évaluations internes. Ils répondent bien à l'objectif assigné à l'association de développement de sa fonction recherche et développement.*

*Ce positionnement de Racine a d'ailleurs été reconnu par le SGCI, et par la Commission européenne qui a accordé à Racine une habilitation lui permettant de signer, sans réserve, des conventions de jumelage avec des États en situation de pré-adhésion à l'Union européenne.*

### *Réponse du Président du conseil d'administration de l'association Racine*

*Toute organisation peut progresser et une analyse régulière et approfondie de ses modes de fonctionnement peut y contribuer grandement. Mais ici les remarques et les critiques formulées par la Cour à l'encontre de l'association nous semblent, pour la plupart d'entre elles, destinées aux autorités qui l'ont créé et qui la financent. Elles ne traitent donc pas principalement du fonctionnement de l'association mais des décisions de sa tutelle, visées par le contrôle financier. Ainsi, tout ce qui concerne les moyens attribués à RACINE et une large part des modes de fonctionnement soulignés par la Cour, ne font pas partie du champ de décision de l'association.*

*Depuis sa création, l'association a fait l'objet de plusieurs contrôles, dont celui de la Commission européenne en 1998. Nous avons bien sûr pris en compte, à chaque fois, les remarques qui nous étaient faites à l'issue de ces contrôles. Aucun d'entre eux ne s'est traduit par des observations de nature à remettre en cause les modes de fonctionnement de RACINE. Le rapport de la Commission, adressé au Ministère de l'emploi suite au contrôle réalisé en 1998, a formulé une série de questions, destinées à l'association et à sa tutelle. Ces questions, qui n'avaient pas été abordées lors du contrôle, ont fait l'objet de réponses précises de RACINE qui ont été transmises à la Cour.*

***La Cour a relevé les moyens dont dispose aujourd'hui l'association. Ces moyens sont la traduction concrète des décisions de ses financeurs ayant toutes fait l'objet de conventions ou de lettres de commande visées par leurs Contrôleurs financiers respectifs.***

*C'est sur la base des résultats obtenus dans le temps que les commandes passées à l'association ont progressivement augmenté. Le budget et les effectifs ont augmenté de manière correspondante pour honorer ces commandes. Le quadruplement des effectifs initiaux (7 personnes fin 1989) ayant systématiquement fait l'objet de visas préalables, ne fait donc que traduire les demandes croissantes des financeurs de l'association exprimées dans les conventions successives.*

*La globalisation de la subvention FSE, qui réunit dans une seule convention des financements FSE donnant lieu auparavant à plusieurs conventions, a été réalisée par le ministère de l'emploi et de la solidarité, sur la suggestion du contrôleur financier de l'association. Cette globalisation avait pour objectif de faciliter une vue d'ensemble sur les interventions de RACINE au titre du FSE. L'utilisation du budget correspondant est loin d'être « sans limite et sans contrainte ». Il est au contraire soumis à trois instances de contrôle qui s'exercent en permanence sur RACINE :*

*- le département FSE du ministère de l'emploi et de la solidarité,*

*- les institutions membres du conseil d'administration de RACINE,*

*- le Contrôleur financier de l'association. Etant aussi celui du Ministère de l'emploi et de la solidarité il contrôle donc à un double titre la convention relative au FSE.*

*Le changement des modalités de paiement de la convention FSE, qui permet désormais le versement d'avances en début de semestre, a été proposé par le Ministère de l'emploi et de la solidarité afin de remédier aux problèmes de trésorerie auxquels l'association avait été confrontée dans ses premières années de fonctionnement.*

*Les modes de fonctionnement soulignés par la Cour résultent de l'application des conventions qui lient RACINE à ses financeurs. Ils font l'objet d'un contrôle financier régulier. Le Contrôleur, désigné par le Ministère du budget et placé sous son autorité, assiste, depuis la création de l'association, à la plupart des réunions de son Conseil d'administration et de son Assemblée générale.*

*C'est dans le respect des conventions et des avis de ce contrôle que l'association a procédé à l'augmentation de ses effectifs et à la mise à disposition de personnels auprès du Ministère de l'emploi et de la solidarité (département du FSE et des programmes communautaires) à la demande de celui-ci. Les contrats de travail des intéressés, tous visés au préalable, indiquent explicitement que ces personnels sont « mis à disposition du Département du Fonds Social Européen et des Programmes Communautaires de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle [et que leurs] attributions seront exercées sous l'autorité du Chef de département ».*

*La concentration de l'activité de RACINE sur les programmes d'initiative communautaire (PIC) ADAPT et EMPLOI est inscrite dans la convention relative au FSE. Cette priorité est fixée par le Ministère de l'emploi et de la solidarité en accord avec le Conseil d'administration de RACINE. En raison de la nature très spécifique des PIC destinés à encourager l'innovation et les pratiques transnationales, il a été considéré que la complexité de ces programmes justifiait une intervention lourde de RACINE reposant sur l'expérience acquise par l'association en matière de suivi, d'animation et de capitalisation de projets européens. En faisant porter 80% de ses journées d'intervention sur ces programmes, l'association satisfait donc à un engagement contractuel négocié avec le Ministère de l'emploi.*

***Enfin la Cour s'est attachée à l'activité de veille stratégique de l'association, dont les résultats sont à mettre en regard du faible pourcentage du temps de travail consacré par RACINE à ce chantier.***

*Le chantier « veille stratégique » est lui aussi inclus dans les conventions citées plus haut. Il n'est pas une opération de diversification mais il traduit une volonté d'anticipation sur les pratiques européennes à venir, exprimée à la fois par le ministère de l'emploi et de la solidarité (Comité des études) et par le conseil d'administration de l'association. Il doit être apprécié dans la durée nécessaire à tout chantier de veille pour qu'il puisse porter pleinement ses fruits.*

*Ce chantier a progressivement atteint son régime de croisière, passant de 1,2% du total des journées d'intervention de RACINE en 1997 à 3,1% en 1998. En 1999 ce chiffre était de 4,1%, et le bilan d'activités de cette année, communiqué à la Cour, peut être considéré comme non négligeable au regard des moyens mobilisés. Cet investissement a induit d'autres effets. A titre d'exemple, RACINE a reçu en 1999, une habilitation du SGCI et de la Commission européenne, l'autorisant à signer, sans réserve, des conventions de jumelage avec des États en situation de pré-adhésion à l'Union européenne.*