4
L'utilisation des moyens mis à disposition par l'Union européenne pour soutenir l'emploi

PRÉSENTATION

En début d'année 2020, la pandémie de covid 19 a conduit l'Union européenne à déployer des dispositifs variés pour soutenir l'emploi et l'économie[178]. Dès la mi-mars 2020, la Commission a proposé des mesures économiques et sociales destinées à conforter et amplifier l'action des États membres pour répondre à l'urgence de la crise, puis pour relancer les économies et le marché du travail (cf. la chronologie ci-après détaillée dans le schéma n° 1).

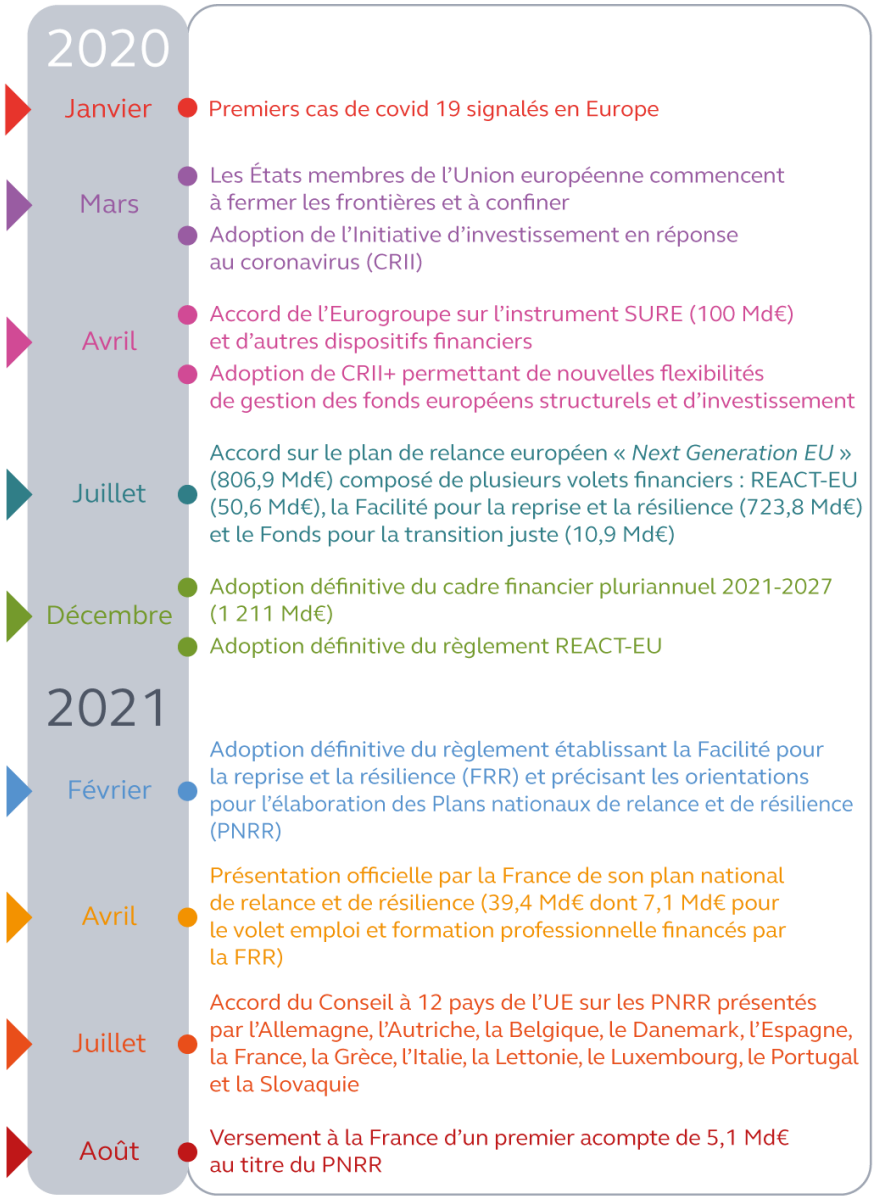
Dans le cadre du plan de relance européen, la France pourrait bénéficier de 43,3 Md€ au titre de deux dispositifs : 3,9 Md€ proviennent des moyens supplémentaires apportés à la politique de cohésion en 2021 et 2022 et 39,4 Md€ de la « Facilité pour la reprise et la résilience » (FRR) sur la période 2021-2026. Cette dernière finance environ 40 % du plan de relance français[179], dont jusqu'à 7,1 Md€ en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle dans le champ de compétences du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion.

L'enquête a montré que le ministère chargé du travail s'était rapidement approprié les mesures mises en place par l'Union européenne (I). La Cour appelle toutefois l'attention sur les enjeux que constituent, pour en tirer pleinement parti, le pilotage, le suivi et l'évaluation du volet « emploi » du plan de relance (II).

---

[178] Dispositifs de chômage partiel, aides sectorielles, aides à l'embauche, etc.
[179] Le plan France relance couvre la période 2020-2022 et s'élève à 100 Md€.

Schéma n° 1 : chronologie des mesures prises par l'Union européenne pour faire face à la crise sanitaire jusqu'en août 2021



Les chiffres sont en euros courants 2020.
Source : Cour des comptes

I - Une appropriation rapide par le ministère du travail des moyens déployés en urgence par l'Union européenne

En réponse à la crise sanitaire, les administrations européennes et françaises ont rapidement pris des mesures d'urgence destinées à soutenir l'emploi. De nouvelles marges de manœuvre ont été offertes aux États membres dans l'utilisation des fonds européens (A). Si le ministère chargé du travail s'est montré réactif pour tirer parti de ces mesures, il doit cependant surmonter des difficultés récurrentes qu'il rencontre pour se conformer aux règles de gestion et de contrôle des fonds correspondants (B).

A - La priorité donnée à des souplesses de gestion plutôt qu'à l'octroi de crédits supplémentaires

Les fonds européens structurels et d'investissement, en particulier le Fonds social européen (FSE), ont été rapidement mis à contribution en phase d'urgence grâce à l'assouplissement de leurs règles d'utilisation[180].

1 - De larges possibilités de réorientation des crédits de la politique de cohésion

Dès le 13 mars 2020, la Commission européenne a permis aux États membres de bénéficier de façon exceptionnelle et temporaire d'un taux de financement à 100 % pour des opérations relatives à l'exercice financier 2020-2021 et d'obtenir le cofinancement de dépenses déjà réalisées visant à renforcer les capacités de réaction aux crises. Des projets en relation directe avec la lutte contre la pandémie ont ainsi pu bénéficier d'un financement intégral par l'Union européenne.

L'Union européenne a également autorisé le transfert de ressources entre les fonds de la politique de cohésion (notamment entre le FEDER[181] et le FSE), ainsi qu'entre régions.

[180] Cf. les initiatives appelées *Coronavirus Response Investment Initiative* (*CRII et CRII+*) adoptées en mars et avril 2020.
[181] Fonds européen pour le développement régional.

Certains de ces assouplissements ont été mis en œuvre par la France dès mars 2020, en particulier s'agissant de l'utilisation du FEDER[182].

2 - Premier bilan de l'action du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion

a) La stratégie d'utilisation du Fonds social européen

En l'absence de crédits supplémentaires sur le FSE, dont l'enveloppe pluriannuelle était déjà consommée à hauteur de 91 %, les moyens dont le ministère chargé du travail pouvait disposer étaient limités. Fin mars 2020, 500 M€ environ étaient disponibles au titre du programme national du FSE. Toutefois, seuls 250 M€ étaient directement à la disposition du ministère[183], le reste ayant déjà été délégué à des organismes intermédiaires (Pôle emploi, départements, plans locaux pour l'insertion et l'emploi, etc.), qui ont pu eux-mêmes arrêter leurs priorités dans le cadre de la gestion de la crise.

En prenant en compte les autres programmes gérés par le ministère chargé du travail (initiative pour l'emploi des jeunes et programmes en faveur des départements d'outre-mer), 270 opérations avaient été financées à fin juillet 2021 en réponse à la crise sanitaire, dont 169 au titre du programme national du FSE, pour un montant de 114,5 M€. Sur ces 270 opérations, près de 60 % relèvent du champ du soutien à l'emploi (accompagnement des jeunes et des demandeurs d'emploi, formation professionnelle, numérique, santé et sécurité au travail, télétravail, etc.).

Le ministère a utilisé la possibilité de bénéficier d'un taux de financement à 100 % dans le cadre de deux appels à projets nationaux lancés en 2020. Le premier, *Objectif reprise*, a été conduit par l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) pour favoriser la poursuite ou la reprise durable de l'activité en combinant santé au travail et performance de l'entreprise.

[182] À titre d'exemple, la fongibilité des crédits du FEDER et du FSE permettant aux régions de redéployer les enveloppes sous-consommées pour les flécher notamment vers le soutien aux entreprises.

[183] Le ministère chargé du travail gère le programme national du FSE. Il en délègue une partie des crédits à diverses institutions (opérateurs, départements, etc.). Les régions gèrent les programmes régionaux, qui représentent environ 30 % de l'ensemble des crédits du FSE en France.

Objectif reprise : un accompagnement des TPE/PME dans le déploiement des mesures de santé et sécurité au travail

Le projet, doté de 5 M€ sur la période d'avril 2020 à juin 2021, a été prolongé jusqu'à décembre 2021.

Un premier bilan effectué en février 2021 a montré que, depuis novembre 2020, 1 900 demandes avaient été déposées en ligne par les entreprises et que 910 rendez-vous de réorientation avaient eu lieu. 22 entreprises avaient bénéficié d'un appui court d'une journée, 145 entreprises d'un accompagnement individuel, 106 entreprises d'un accompagnement collectif. Les demandes ont porté notamment sur la mise en place du télétravail, l'ajustement des organisations liées à la crise et la réponse aux tensions dans les entreprises.

D'après les données disponibles à fin juillet 2021, 4,6 M€ ont été engagés pour ce projet à l'échelon national, y compris dans les départements d'outre-mer.

Le second appel à projets a été lancé au profit du ministère chargé de l'éducation nationale en vue d'assurer la continuité pédagogique à distance pendant la période de confinement.

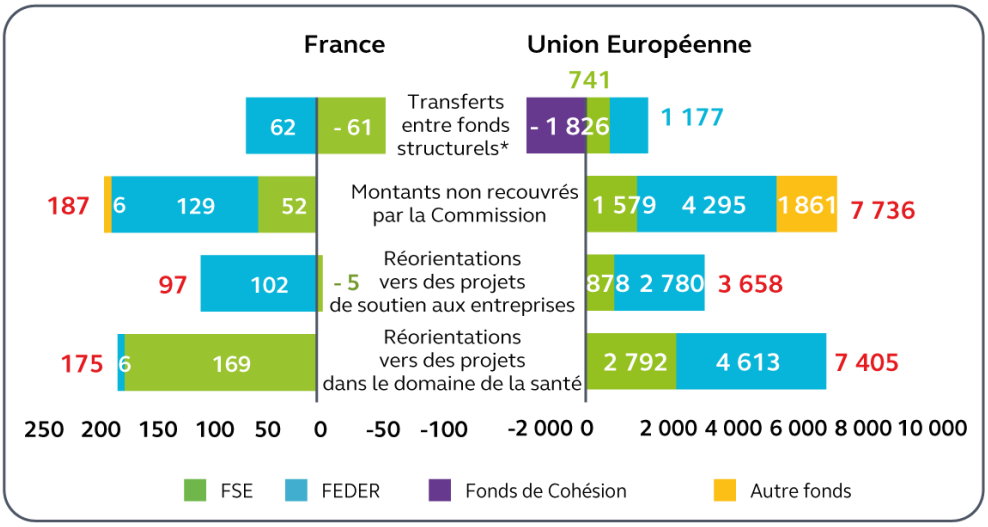
Au-delà de ces deux projets nationaux, seule une dizaine d'opérations financées à 100 % sur crédits européens ont été lancées en 2021[184], ce qui explique que le taux moyen de financement des opérations par l'Union européenne ne soit que de 52 % en France.

b) Bilan d'étape du recours aux principales souplesses de gestion introduites au printemps 2020

Tous programmes confondus, les fonds réorientés en France vers le soutien aux entreprises ont représenté 97 M€ sur les 3,7 Md€ destinés à l'ensemble des États membres.

[184] Par divers organismes intermédiaires et par les services déconcentrés du ministère.

Graphique n° 1 : recours aux principales souplesses de gestion en France et dans l'ensemble des États membres (en M€)



Source : Cour des comptes d'après les données « Cohesion Data » de la Commission européenne. Montants arrêtés en septembre 2021. Les montants signalés en rouge correspondent au total dépensé.

La France a proportionnellement moins réorienté de crédits du FSE vers des actions de soutien aux travailleurs et aux publics vulnérables[185] (146 M€[186]) que ses partenaires de l'Union européenne (4,1 Md€ pour l'ensemble des États membres). La plupart de ces actions ont visé à favoriser l'inclusion sociale et à lutter contre la pauvreté. Les crédits directement affectés au soutien à l'emploi ont représenté environ 30 M€ :

- 15,7 M€ en faveur de l'adaptation des travailleurs, des entreprises et des entrepreneurs au changement ;
- 7 M€ visant à faciliter l'intégration durable des jeunes sur le marché du travail ;
- 6,1 M€ pour l'accès à la formation tout au long de la vie ;

[185] Notamment les personnes en situation précaire, qu'elles soient demandeurs d'emploi ou non, les personnes âgées ou en situation de handicap, etc.
[186] Ce montant peut concerner des projets réorientés aussi bien vers la santé que vers le soutien aux entreprises (source : Cour des comptes à partir des données *Cohesion data* de la Commission européenne, septembre 2021).

- 1,5 M€ en faveur de l'entrepreneuriat social et de l'insertion professionnelle dans les entreprises sociales et l'économie sociale et solidaire.

La France se caractérise également par une dispersion des financements vers une multitude d'actions et de porteurs de projets, ce qui peut compliquer la gestion des fonds correspondants.

3 - L'absence de cofinancement de l'activité partielle

Tirant les leçons de la crise de 2008-2009, la France a fait le choix, comme de nombreux autres pays, de développer le recours au chômage partiel pour éviter une augmentation massive du nombre de demandeurs d'emploi ainsi qu'une perte de compétences préjudiciable à la reprise. Les entreprises ont largement recouru au dispositif mis en place dès mars 2020 et, dans une moindre mesure, à l'activité partielle de longue durée. Au total, leurs demandes d'indemnisation se sont élevées à 33,6 Md€ entre mars 2020 et juillet 2021, ce qui représente la mesure directe de soutien à l'emploi la plus coûteuse.

Pourtant, cette mesure ne bénéficiera en France d'aucun financement européen, contrairement à d'autres États membres qui en ont mobilisé soit dans le cadre de l'instrument *ad hoc* mis en place dès le printemps 2020 par l'Union européenne, soit dans le cadre du FSE[187].

L'instrument SURE[188] a été créé en faveur des États les plus touchés par la crise au printemps 2020. La France et l'Allemagne ont choisi de ne pas recourir à ce mécanisme de prêt afin de laisser la priorité aux États ayant une capacité d'emprunt moins favorable. Au total, 19 États membres[189] ont fait appel à cette facilité, pour un montant global de 94,3 Md€. Les premiers versements ont débuté dès octobre 2020.

Le ministère chargé du travail a, un temps, envisagé de financer en partie[190] le chômage partiel par les crédits européens consacrés au soutien à la relance, sous forme de subvention (cf. deuxième partie). Cependant,

[187] Les régimes nationaux de chômage partiel sont devenus éligibles aux crédits du FSE dès le 31 mars 2020. La France n'a pas fait usage de cette possibilité, les montants disponibles étant très limités au regard des enjeux financiers.

[188] *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE) : instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence, consistant à faire bénéficier les États membres de prêts garantis.

[189] Parmi lesquels l'Italie, l'Espagne, la Pologne, la Belgique, le Portugal, la Roumanie et la Grèce.

[190] Un financement de l'activité partielle de longue durée (APLD) par des crédits européens de relance avait été initialement envisagé à hauteur de 3,8 Md€.

cette option a finalement dû être abandonnée au printemps 2021, car l'activité partielle ne s'inscrivait pas clairement dans un objectif de relance, mais était plutôt considérée par la Commission européenne comme un dispositif de crise.

B - Des enseignements pour l'avenir à tirer de la gestion de l'urgence

1 - Une réaction rapide et coordonnée du ministère chargé du travail en phase d'urgence

Dès mars 2020, le secrétariat général aux affaires européennes et le ministère chargé du travail ont été régulièrement en contact avec les services de la Commission européenne pour pouvoir mettre en œuvre rapidement les mesures annoncées au niveau européen et soutenir les porteurs de projets.

Pendant la première période de confinement, le ministère s'est fortement mobilisé pour soutenir les porteurs de projets et les opérateurs. Des entretiens téléphoniques et des visioconférences régulières ont notamment permis au ministère de connaître la situation des opérateurs pendant le confinement et les modalités de reprise de leurs activités. Une attention particulière a été accordée aux échanges avec les porteurs de projets dans le but d'alléger certaines charges administratives et de soutenir la trésorerie de ceux qui rencontraient le plus de difficultés.

En outre, des instructions ont facilité l'appropriation des nouvelles mesures (extension de la date limite d'utilisation des crédits, autorisation de transferts au sein des enveloppes financières, suivi des crédits disponibles).

Enfin, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), chargée de la coordination des différents fonds, s'est organisée pour répondre aux enjeux transversaux de la crise. Dès le début de la pandémie, elle a pu faire remonter les besoins les plus urgents et a identifié les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces mesures en relation avec l'association Régions de France, les gestionnaires en région et les services de l'État directement concernés (ministères chargés du travail et de l'outre-mer dans le champ de l'emploi, secrétariat général aux affaires européennes).

2 - Des difficultés de gestion persistantes à surmonter malgré les souplesses accordées

En réaction à l'épidémie de covid 19, les assouplissements accordés par la Commission européenne en matière de contrôle et d'audit des projets sont restés limités[191]. Le cadre général de gestion du FSE a été maintenu. Il en va ainsi des obligations principales concernant, notamment, la programmation des opérations, la justification des dépenses en matière de cofinancement et de remboursement et le respect des cibles de performance.

Or, les campagnes d'audits d'opérations des années comptables 2018-2019 et 2019-2020 ont mis en évidence des difficultés structurelles dans la gestion par la France du programme national du FSE. Le système d'audit d'opérations a été affecté par des dysfonctionnements (la campagne 2019-2020 n'ayant pu être achevée dans les délais). En outre, un taux d'erreur élevé a conduit la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC, autorité d'audit des fonds européens en France) à formuler un avis négatif dans son rapport annuel de contrôle 2020 sur le programme national.

Dans un référé du 6 juillet 2021[192], la Cour a recommandé de prendre les dispositions nécessaires pour réduire de manière significative ce taux d'erreur. Elle a également préconisé que la mise en œuvre de l'audit des opérations, relevant actuellement de la responsabilité du ministère du travail, soit directement assurée par la CICC au titre du programme national du FSE.

Enfin, le marquage prévu, dans les systèmes d'information, des opérations orientées « covid 19 » devrait également permettre de mieux les sécuriser lors des contrôles de supervision.

[191] La Commission européenne a accordé aux autorités d'audit la possibilité d'utiliser un échantillonnage non statistique, fondé sur leur jugement professionnel, et ce, au titre de mesures exceptionnelles et temporaires pour l'exercice comptable 2019-2020.

[192] Cour des comptes, *La gestion des procédures et crédits européens dans le cadre des mesures pour l'emploi à la suite de la crise sanitaire*, référé du 6 juillet 2021. Sur les difficultés de gestion du FSE, voir aussi *La gestion des crédits du Fonds social européen : des dysfonctionnements à corriger et des progrès à conforter en matière de performance*, référé du 19 juin 2019.

II - Des enjeux forts de pilotage et d'évaluation du plan de relance

Après l'adoption de mesures visant à gérer la phase d'urgence, le Conseil européen a, en juillet 2020, décidé de lancer un plan de relance européen, dénommé *Next Generation EU* (806,9 Md€), afin d'accompagner et amplifier la reprise économique dans les États membres. L'essentiel de ces nouveaux moyens relève de la « Facilité pour la reprise et la résilience » mise en place pour contribuer à financer les plans nationaux de relance et de résilience (PNRR) présentés par les États membres. Le PNRR français a été validé par le Conseil de l'Union européenne le 13 juillet 2021.

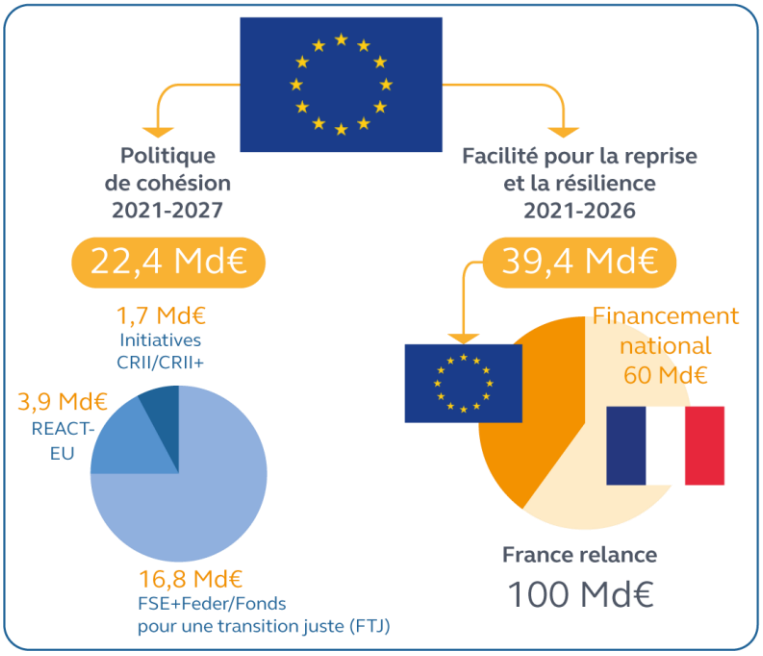
Afin de tirer pleinement parti de ces nouveaux financements mis à disposition sur la période 2021-2026 (A), la France, et en particulier le ministère chargé travail, doit s'adapter pour répondre aux obligations européennes de suivi, de pilotage et d'évaluation des mesures figurant dans le PNRR (B).

A - Un montant important de cofinancements européens en faveur de l'emploi dans le cadre de la relance

Deux nouveaux dispositifs issus du plan de relance européen *Next Generation EU* vont permettre à la France de bénéficier d'apports financiers supplémentaires : « REACT-EU »[193], pour 3,9 Md€, et la « Facilité pour la reprise et la résilience », qui représente un financement européen de 39,4 Md€ pour la France, soit bien davantage que le cadre financier pluriannuel initial 2021-2027 des Fonds européens structurels et d'investissement (FEDER, FSE+ et fonds pour une transition juste).

[193] *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*.

Schéma n° 2 : les financements européens pour la relance



Source : Cour des comptes

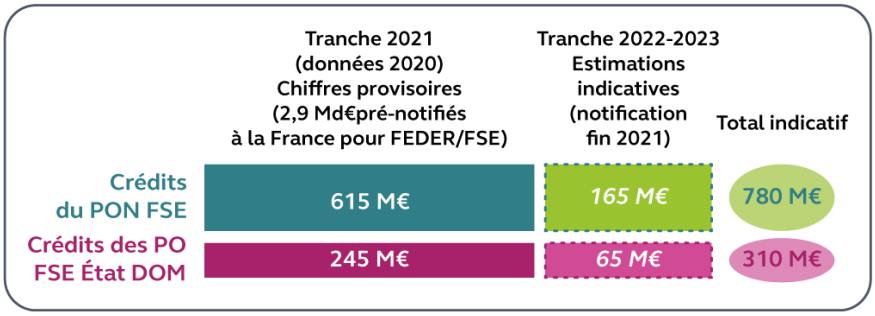
1 - Des crédits supplémentaires à portée rétroactive dans le cadre du plan de relance européen : « REACT-EU »

« REACT-EU » vise à financer des projets en relation avec la reprise jusqu'à la fin 2023, l'objectif étant de soutenir l'accès au marché du travail et de préserver l'emploi, y compris par les dispositifs de chômage partiel. Ces ressources viennent majorer les fonds de la politique de cohésion (notamment le FEDER et le FSE). Certaines dispositions dérogatoires instaurées au printemps 2020 s'appliqueront également dans ce cadre, notamment un financement à 100 % des opérations et une éligibilité des opérations rétroactive à compter du 1er février 2020.

Avec une enveloppe indicative de 3,9 Md€, la France est le troisième bénéficiaire de « REACT-EU » après l'Italie et l'Espagne[194]. Le ministère chargé du travail devrait disposer de 615 M€ de crédits au titre du programme national du FSE, auxquels s'ajoutent 245 M€ pour l'outre-mer.

[194] Les montants alloués à ces pays en 2021 atteignent respectivement 11,3 Md€ et 10,3 Md€.

Schéma n° 3 : répartition des crédits « REACT-EU » sur le périmètre du FSE géré par l'État



Source : ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, décembre 2020

Le ministère chargé du travail a fait le choix de concentrer l'utilisation de ces crédits afin de renforcer les moyens de Pôle emploi[195], qui bénéficiera de 463 M€, notamment pour financer des prestations d'accompagnement à l'insertion professionnelle en faveur des jeunes (accompagnement intensif jeunes, accompagnement global) et de nouveaux dispositifs ciblés sur les demandeurs d'emploi de longue durée (« pack de remobilisation »).

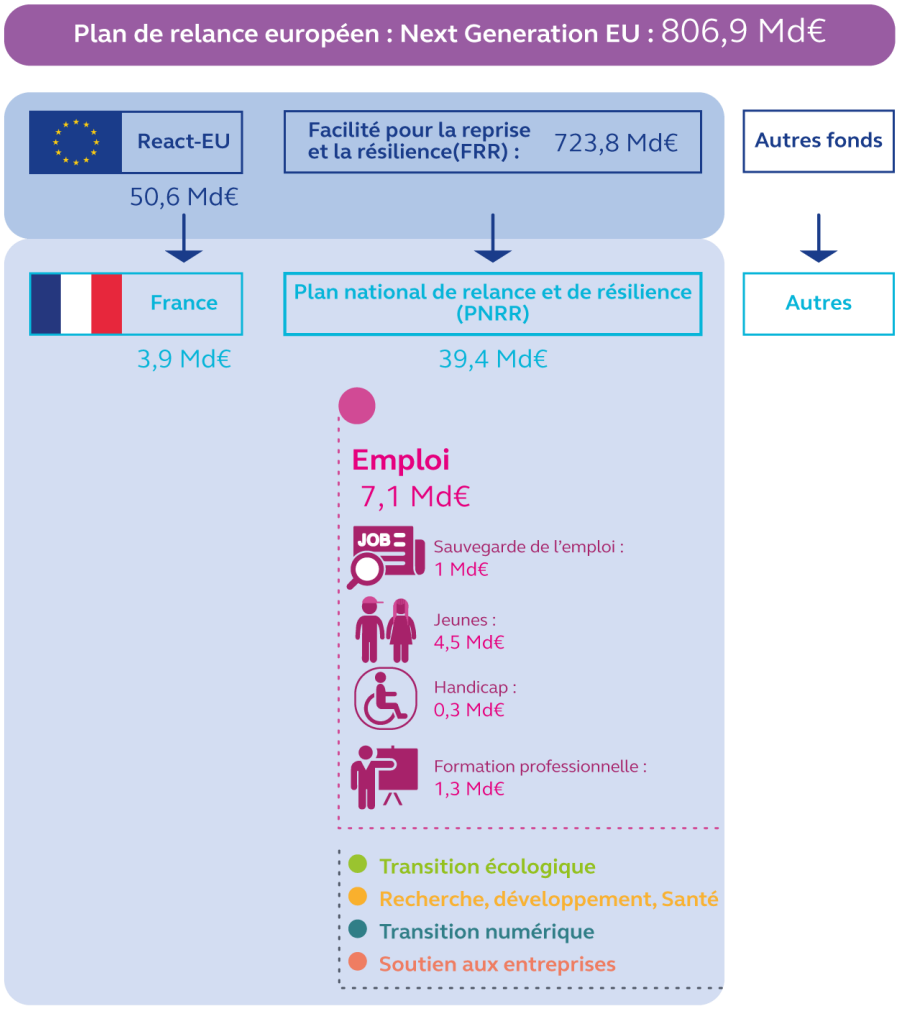
2 - Des crédits européens de relance à l'appui d'une large palette de mesures traditionnelles en faveur de l'emploi

Présenté par le Gouvernement français à la Commission européenne le 28 avril 2021, le plan national de relance et de résilience (PNRR) a été adopté par le Conseil de l'Union européenne le 13 juillet 2021. Un premier versement du préfinancement a été réalisé le 19 août 2021 pour un montant de 5,1 Md€[196].

Le volet du plan géré par le ministère chargé du travail, portant sur la sauvegarde de l'emploi, les jeunes, le handicap et la formation professionnelle, devrait bénéficier de crédits au titre de la « Facilité pour la reprise et la résilience » d'un montant de 7,1 Md€, pour un total de dépenses estimé à 10,9 Md€.

[195] L'Agence pour l'emploi des cadres (Apec) recevra également 3 M€.
[196] Les versements s'échelonneront jusqu'en 2026.

Schéma n° 4 : 18 % du financement par l'Union européenne du PNRR sont destinés au soutien à l'emploi



Source : Cour des comptes

Les investissements et les réformes figurant dans le PNRR s'inscrivent dans le cadre du plan de relance national France Relance, couvrant la période 2020-2022, qui a été présenté par le Gouvernement le 3 septembre 2020. La contribution européenne représente environ 40 % des 100 Md€ de ce plan. Elle sera financée par un emprunt de la Commission européenne et versée à la France par tranches en fonction d'objectifs définis au préalable, visant à mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes et des mesures.

Le volet « Emploi, jeunesse, handicap, formation professionnelle » (représentant 18 % des crédits) est le deuxième volet le plus important en termes financiers, après le volet « Recherche et développement, santé et territoires » (19 %).

La place des politiques de l'emploi dans les plans nationaux de reprise et de résilience : les exemples italien et espagnol

Outre le respect des objectifs de la transition écologique (auxquels au moins 37 % de l'enveloppe attribuée doivent être consacrés) et de ceux de la transition numérique (20 %), les politiques sociales sont également prises en compte. Les mesures sociales (hors secteur de la santé) et éducatives représentent environ 102 Md€, soit 20 % du montant des plans déjà soumis par 25 États membres. Les mesures relatives au marché du travail, à l'emploi et aux compétences sont estimées à 35 Md€ (soit 7 % de la « Facilité pour la reprise et la résilience »). Presque tous les États ont inclus des mesures en faveur des compétences ou de l'emploi, en particulier la France, l'Espagne et l'Italie, qui étaient destinataires de recommandations du Conseil de l'Union européenne à ce sujet.

À titre de comparaison, un montant de 6,6 Md€ (soit 3,4 % du total) est prévu dans le PNRR de l'Italie en faveur des politiques actives de l'emploi, y compris la formation professionnelle, le renforcement de l'apprentissage et de l'adéquation des compétences. L'Espagne, quant à elle, a réservé des montants de 2,3 Md€ pour le marché du travail, 2 Md€ pour la formation professionnelle, 3,5 Md€ pour le développement des compétences numériques et 2 Md€ pour l'apprentissage, soit 14 % de son PNRR.

En France, le champ du volet emploi est couvert par 22 mesures [197] dont 15 relèvent de la compétence du ministère chargé du travail[198]. Celles-ci concernent notamment la formation aux métiers d'avenir, l'aide à l'apprentissage, la prime à l'embauche et certaines mesures du « plan d'investissement dans les compétences » (PIC).

Nombre de ces mesures, telles que la « Garantie jeunes » ou les contrats aidés, étaient déjà en vigueur mais ont vu le nombre de leurs bénéficiaires augmenter dans le cadre du plan de relance.

[197] Certains de ces dispositifs relèvent notamment du ministère chargé de l'éducation nationale.

[198] Le plan comprend également quatre réformes dans le champ de l'emploi : l'assurance chômage, l'activité partielle, la restructuration de l'offre de services de Pôle emploi, la santé et la sécurité au travail.

Tableau n° 1 : mesures relevant de la compétence du ministère chargé du travail

Domaine	Dispositif	Mesure	Coût total (M€)	Demande FRR (M€)
Jeunes	Aide en apprentissage et en contrat de professionnalisation, service civique	Prime à l'apprentissage	5 123	2 347
		Prime au contrat de professionnalisation	858	800
	Prime à l'embauche	Prime à l'embauche des jeunes	956	803
	Formation sur les métiers d'avenir	Parcours personnalisés pour les 16-18 ans	245	74
	Accompagnement et insertion	Garantie Jeunes-Pacea	333	233
		Contrats aidés	685	317
Handicap	Prime à l'embauche des travailleurs handicapés	Prime à l'embauche des travailleurs handicapés	85	43
Formation professionnelle	Formation des salariés	FNE-Formation	800	800
		Reconversion ou promotion par l'alternance (Pro-A)	270	270
	PIC/Digitalisation de la formation	PIC - Formations à distance	160	160
		PIC - contenus pédagogiques digitalisés et plateformes de contenus	304	304
		Abondement CPF* Métiers stratégiques	25	25
		AT Pro (CPF-transition)	100	100
	Renforcement des moyens d'intervention et d'accompagnement	Renforcement des moyens de France compétences	750	750
		Renforcement des moyens de Pôle emploi	250	50
TOTAL			**10 944**	**7 075**

** Compte personnel de formation*
Source : Cour des comptes à partir du PNRR adopté en juillet 2021 par le Conseil de l'Union européenne

3 - Des risques en matière d'articulation entre les différentes sources de financement sur la période 2021-2026

La période 2021-2026 sera marquée par un grand nombre de financements européens qui devront être gérés selon un calendrier particulièrement serré. Cette situation exige une bonne articulation pour éviter les risques de double financement[199].

Un bénéficiaire a la possibilité de disposer à la fois des financements du FSE et de ceux de la « Facilité pour la reprise et la résilience », à condition qu'il puisse garantir la traçabilité des sources de financement. Dès avril 2021, l'ANCT a diffusé, à cette fin, un guide de bonnes pratiques aux services gestionnaires de ces fonds, afin de leur permettre d'identifier les risques de double financement.

Cette initiative ne dispense cependant pas le ministère chargé du travail d'un accompagnement étroit des porteurs de projets afin de sécuriser cette période, marquée à la fois par une consommation intense des crédits et par des délais contraints.

La diversité et les montants importants des fonds constituent d'évidents facteurs de complexité de gestion et de surcroît d'activité pour les services du ministère. Les fonds structurels requièrent un niveau d'expertise élevé de la part des gestionnaires et des auditeurs de l'utilisation de ces fonds, alors même que la culture de maîtrise des risques reste faible au sein de l'administration centrale et des services déconcentrés du ministère chargé du travail. Or, la complexité s'est encore accentuée avec les souplesses de gestion accordées dans la phase d'urgence et avec les nouveaux crédits attribués en phase de relance.

De plus, les périodes de programmation se chevauchent et les dispositifs de financement se multiplient. Cette situation est, à l'évidence, source de difficultés de pilotage, de coordination et de capacité à consommer les fonds. Elle nécessite tant une capacité administrative de gestion que des compétences en matière de montage de projet, afin de mobiliser les crédits massifs qui sont en jeu et de respecter les délais d'engagement (cf. le tableau ci-après).

---

[199] Le règlement n° 2021/241 du 12 février 2021 portant adoption de la « Facilité pour la reprise et la résilience » prévoit en son article 9 que « *Le soutien apporté au titre de la Facilité s'ajoute au soutien apporté au titre d'autres Fonds et programmes de l'Union. Les réformes et les projets d'investissement peuvent bénéficier d'un soutien au titre d'autres programmes et instruments de l'Union, à condition que ce soutien ne couvre pas les mêmes coûts* ».

Tableau n° 2 : calendrier des estimations d'engagements

En Md€		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
Fonds de la politique de cohésion	**FEDER FSE 2014-2020**	1,241							**1,241**
	REACT-EU	3,09	0.82						**3,91**
	FEDER-FSE 2021-2027	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	**15,75**
	FTJ*	0,26	0,26	0.26	0.06	0.06	0.06	0.06	**1,03**
Facilité pour la reprise et la résilience	**FRR**	24,4	15,00						**39,4**

** Fonds pour une transition juste*
Source : ANCT - Guide relatif à l'articulation de la Facilité pour la reprise et la résilience avec les fonds de la politique de cohésion européenne, avril 2021

B - Des enseignements à tirer en matière de pilotage, de contrôle et d'évaluation pour la période 2021-2026

Chaque mesure du plan national pour la reprise et la relance est accompagnée d'un ou de plusieurs indicateurs de suivi destinés à concrétiser un engagement qualitatif (dit « jalon ») ou quantitatif (dit « cible »). Les indicateurs de suivi du plan ont été choisis de manière prudente par les autorités françaises, en accord avec la Commission européenne, pour tenir compte des incertitudes sur la reprise. Ils constituent le cadre de l'évaluation des résultats du plan.

La justification que ces cibles ont été atteintes conditionne le versement des fonds européens prévus. En cas de non-respect des engagements, celui-ci peut être suspendu, partiellement, voire totalement. La conditionnalité des versements à l'atteinte dûment justifiée des résultats est une nouveauté par rapport aux modalités habituelles de gestion du FSE.

Les 15 mesures dont le ministère chargé du travail a, à lui seul, la responsabilité, nécessitent un important dispositif de suivi et la mobilisation de l'ensemble de ses services afin de satisfaire aux obligations de remontée d'informations et de contrôle interne.

Pour faire face à ces enjeux, le ministère a, dès juin 2020, mis en place un comité de pilotage hebdomadaire présidé par le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, afin de vérifier l'état d'avancement de ces mesures. Il devra en assurer, comme pour les valeurs cibles associées, un suivi rigoureux, en relation avec les différents opérateurs concernés par la collecte et la fiabilisation des données nécessaires.

La qualité du recueil des données est fondamentale pour la réalisation des évaluations qui conditionnent l'obtention des financements.

Au-delà du suivi et de l'évaluation, les mesures du plan sont soumises à des contrôles et à des obligations de remontée d'informations auprès de la Commission européenne. Le recours à de nouveaux financements dans le cadre de la relance va nécessiter l'organisation de nouveaux audits d'opérations, mais aussi des systèmes de gestion et de contrôle interne.

La Cour appelle l'attention du ministère chargé du travail sur la vigilance qu'il devra porter, sans doute à effectifs constants, au respect d'obligations contraignantes tout au long du déploiement du plan national de relance et de résilience, c'est-à-dire jusqu'en 2026, pour bénéficier des financements attendus.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dès le printemps 2020, l'Union européenne a proposé aux États membres des solutions diversifiées pour répondre à l'urgence de la crise sanitaire, en leur permettant de réorienter les crédits existants des fonds européens structurels et d'investissement et en créant un nouvel instrument financier d'emprunt fondé sur la solidarité européenne pour soutenir l'emploi, auquel la France a choisi de ne pas faire appel.

Certes, la France a été active dans les négociations avec l'Union européenne et s'est résolument saisie des marges de manœuvre offertes en redéployant des crédits du FSE au plus proche des besoins dans la phase d'urgence.

Cependant, le ministère chargé du travail s'est trouvé confronté à davantage de difficultés pour définir clairement sa stratégie dans la perspective de la relance et pour se doter d'outils de pilotage, de suivi et d'évaluation adaptés aux enjeux de la période à venir. Or, l'apport de nouveaux financements, en particulier au cours de la période 2021-2023, va encore accentuer les difficultés de gestion, notamment en ce qui concerne la capacité à consommer l'ensemble des fonds mis à disposition.

Il est donc important que le ministère chargé du travail adapte ses outils pour faire face à cette période particulièrement complexe et pour tirer pleinement parti des financements européens sur son périmètre. La période 2021-2026 nécessitera de porter une grande attention à l'évaluation des résultats dans le secteur de l'emploi.

Pour autant, les obligations de suivi des mesures inscrites au plan national de relance et de résilience constituent également des opportunités dont le ministère chargé du travail doit résolument se saisir pour renforcer la culture du contrôle interne au sein de ses services centraux et déconcentrés, améliorer l'efficacité de son organisation et renforcer les procédures de gestion et de contrôle des fonds européens dont il a la responsabilité.

Aussi, la Cour formule-t-elle les recommandations suivantes :

1. *renforcer le pilotage des opérations bénéficiant de financements européens au cours de la période 2021-2026 (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion) ;*
2. *anticiper les difficultés opérationnelles en matière de gestion comme de contrôle afin de garantir le bon emploi des financements européens, en particulier au cours de la période de vigilance 2021-2023 (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, en lien avec l'ANCT et la CICC) ;*
3. *assurer un suivi et une évaluation rigoureux des mesures mises en œuvre dans le cadre du plan national de relance et de résilience afin de tirer pleinement parti des crédits européens (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion).*

Réponse

Réponse du Premier ministre 191

Destinataires n'ayant pas d'observation

Madame la présidente de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC)
Monsieur le directeur général de l'Agence de la cohésion des territoires (ANCT)

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

La Cour souligne la réactivité du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion (MTEI) dans cette période de crise sanitaire pour appréhender et mobiliser les nouveaux dispositifs d'aides communautaires en réponse à la crise, ce dont je me félicite.

Pour mémoire, dans le cadre des règlements dits « CRII »[200] et « CRII Plus »[201], la Commission européenne a proposé un mécanisme dérogatoire de remboursement des appels de fonds du second semestre 2020. La proposition consistait à appliquer un taux de financement à 100 % de ces opérations uniquement pour le calcul du remboursement de la Commission à l'État membre. Ce mécanisme était sans impact pour les porteurs de projet et n'a concerné que des opérations qui se sont terminées au plus tard le 31 décembre 2019. Il était également sans impact sur le taux de cofinancement ou les montants de subvention qui n'ont pas été modifiés. Ce dispositif ne constituait donc qu'un mécanisme d'avance de trésorerie aux États membres.

Cette disposition n'a pas été mise en œuvre pour les programmes du fonds social européen (FSE) et de l'Initiative européenne pour la jeunesse du MTEI, la trésorerie alors disponible permettant de répondre aux besoins des porteurs de projets. Ainsi, les appels à projets financés par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) en réponse à la crise ont bénéficié d'un taux de prise en charge à 100 % par le FSE en recourant à la flexibilité possible dans la modulation des taux de cofinancement préexistante dans la réglementation européenne. Le choix de recourir à ce taux de 100 % pour les deux appels à projets cités dans le chapitre correspond donc à un choix de gestion qui a été rendu possible du fait de taux de cofinancement d'autres opérations inférieurs aux taux prévus par axe et par catégorie de région, ceci dans le respect du taux moyen de cofinancement de 53 % du programme opérationnel national FSE.

---

[200] Règlement (UE) 2020/460 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013, (UE), n° 1303/2013 et (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à mobiliser des investissements dans les systèmes de soins de santé des États membres et dans d'autres secteurs de leur économie en réaction à la propagation du Covid-19.

[201] Règlement (UE) 2020/558 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013 et (UE) n° 1303/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la propagation de la Covid-19.

Ces opérations ne seront remboursées par la Commission à la France qu'aux taux par axe et par catégorie de région dont elles relèvent. Leur financement sera donc assuré par la trésorerie du programme à hauteur du différentiel entre le montant versé en remboursement par la Commission pour ces opérations et le montant dû aux opérateurs conventionnés dans le cadre de ces appels à projets.

Les crédits « REACT », qui sont venus abonder le programme FSE pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire, permettent en revanche le financement des opérations jusqu'à 100 % sans contreparties nationales. La Commission européenne procédera à un versement de ces crédits sur la base d'un taux de 100 % appliqué aux dépenses déclarées sur l'axe spécifique REACT du programme. L'intégralité des crédits versés par la Commission sera versée aux opérateurs dès lors que ces derniers ont bénéficié de ce taux d'intervention spécifique.

En second lieu, dans la partie II consacrée à l'utilisation de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) mise en place pour contribuer au financement du plan national de relance et de résilience (PNRR), il convient de noter les éléments ci-après.

S'agissant de la recommandation de la Cour visant à renforcer le pilotage des mesures du plan national de relance et de résilience (PNRR), il convient de souligner que le Gouvernement est pleinement conscient des enjeux s'attachant au pilotage, au suivi et à l'évaluation des financements européens. Le MTEI bénéficie en la matière de l'expérience acquise dans la gestion du fonds social européen.

Dans cette optique, je précise qu'en sus des comités de pilotage du plan de relance hebdomadaires mis en place par la DGEFP et évoqués par la Cour, un comité de pilotage ad hoc du PNRR bi-mensuel a été instauré pour tenir compte des enjeux spécifiques liés à la mobilisation des crédits européen.