

3

La gestion par la France des fonds structurels européens : améliorer, simplifier, évaluer

PRÉSENTATION

Au cours de la période de programmation financière 2007-2013, la France a bénéficié de 14,3 Md€ provenant du fonds européen de développement régional (FEDER) et du fonds social européen (FSE).

Le FEDER se consacre à trois domaines prioritaires : l'innovation et l'économie de la connaissance, l'environnement et la prévention des risques, l'accès aux services de transport et de télécommunication d'intérêt économique général. Le FSE soutient les politiques des États membres dans les domaines de l'emploi, de la formation professionnelle, de la lutte contre l'exclusion et de la réduction des inégalités territoriales : entre 2007 et 2012, près de quatre millions de personnes ont bénéficié en France d'une action de formation ou d'insertion cofinancée par des crédits FSE.

En ajoutant aux 14,3 Md€ de crédits européens 13,9 Md€ de cofinancements nationaux, ce sont au total 28,2 Md€ qui ont pu être mobilisés au cours de la programmation 2007-2013.

La Cour a déjà analysé la gestion par la France des crédits du FSE. Dans son rapport public annuel 2006, elle a souligné la lenteur de leur consommation, les difficultés d'application des règles européennes, et des insuffisances dans les domaines de l'organisation administrative, des coûts de gestion et de l'évaluation des actions.

Par la suite, la Cour a constaté dans le rapport public annuel 2012 la mise en œuvre de certaines de ses recommandations, portant sur les fonctions de gestion, de certification et d'audit des crédits du FSE, ainsi que sur le pilotage de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Elle a en revanche relevé l'absence persistante de mesure fiable des coûts et les insuffisances du système

d'information. Elle a en outre émis trois nouvelles recommandations, visant à concentrer les actions sur un nombre limité de priorités, à réduire le nombre des organismes intermédiaires délégataires de crédits, et à simplifier les procédures et raccourcir les délais de paiement.

Si la Cour a déjà analysé les actions financées par le FSE, c'est la première fois, en revanche, qu'elle se prononce publiquement sur la gestion par la France des crédits du FEDER^{122,123}.

Une nouvelle programmation des fonds structurels a été engagée pour la période 2014-2020. Elle sera marquée par de nouvelles modalités de gestion : en application de l'article 78 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la quasi-intégralité des crédits du FEDER et 35 % des crédits du FSE seront désormais gérés directement par les régions, dont le nombre et le périmètre ont été substantiellement revus par la loi du 16 janvier 2015 relative à la définition des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le code électoral.

Après avoir examiné, sur la période 2007-2013, les lacunes d'une gestion peu efficace et coûteuse (I) la Cour met en lumière les conditions d'une meilleure programmation par la France des fonds structurels européens¹²⁴ (II).

¹²² Un référé portant sur le FEDER a été adressé en 2003 au Premier ministre et à plusieurs ministres. La Cour y relevait notamment qu'en raison d'évaluations superficielles, il était impossible de mesurer l'impact économique ou social des programmes financés par ces crédits.

¹²³ Le contrôle de la Cour a porté sur l'intégralité des fonds du FSE (4,5 Md€) et sur ceux de l'un des trois objectifs du FEDER : « compétitivité régionale et emploi » (5,7 Md€). Les deux autres sont les objectifs « convergence », qui ne concerne en France que les départements et régions d'outre-mer, et « coopération territoriale » qui permet de financer des projets transfrontaliers et transnationaux.

¹²⁴ La Cour vient par ailleurs de publier à la demande du Sénat, conformément à l'article 58 alinéa 2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, un bilan des contrats de projets État-régions (CPER) entre 2007 et 2013. Ces contrats, dont les financements ont atteint 29,5 Md€ sur la période, sont devenus un instrument de mise en œuvre des objectifs européens et leur articulation avec les fonds structurels est perfectible.

I - Une gestion des crédits peu efficace et coûteuse

A - Une organisation définie par les États membres

La mise en œuvre des crédits européens incombe aux États membres ou à leurs régions par l'intermédiaire de programmes opérationnels.

Pour la programmation 2007-2013, la France a mis en place l'organisation suivante :

- pour le FSE, le ministère chargé de l'emploi est l'autorité de gestion¹²⁵ du programme national : il gère directement 15 % des crédits ; 85 % sont déconcentrés vers les préfets de région, qui gèrent 25 % des crédits et peuvent affecter les 60 % restants à des collectivités ou à d'autres structures locales, dotées du statut d'« organismes intermédiaires », qui choisissent et financent à leur tour les organismes bénéficiaires. Outre-mer, les préfets de région sont les seules autorités de gestion des programmes opérationnels régionaux ;
- pour le FEDER, à l'exception de l'Alsace¹²⁶ et du programme national d'assistance technique¹²⁷, les préfets de région sont les autorités de gestion des programmes opérationnels. Ils ont la possibilité de déléguer des crédits à des collectivités territoriales ou à des organismes intermédiaires (comme la banque publique d'investissement, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, etc.).

¹²⁵ L'autorité de gestion est responsable de la mise en œuvre des programmes européens. Elle est notamment responsable de la programmation des projets, de la vérification du respect des règles d'éligibilité, du contrôle du service fait et de l'évaluation de l'impact des projets. En outre, l'autorité de gestion assure la diffusion de l'information sur les programmes européens auprès des bénéficiaires potentiels et du grand public.

¹²⁶ En Alsace, l'autorité de gestion est assurée par la collectivité régionale.

¹²⁷ L'autorité de gestion est assurée par le commissariat général à l'égalité des territoires qui a remplacé la DATAR.

Les modes de gestion au sein de l'Union Européenne

Pour le FEDER, huit États membres - dont la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni ou l'Autriche – ont fait le choix, pour la programmation 2007-2013, de programmes opérationnels entièrement régionalisés. Neuf pays – dont l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie – ont en revanche associé des programmes opérationnels nationaux et régionaux.

Le modèle de gestion du FSE est plus centralisé : tous les États ont au moins un programme opérationnel national. Les nouveaux États membres, mais également la Grèce, les Pays-Bas et la Suède ont une programmation totalement centralisée. L'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni ont un ou plusieurs programmes opérationnels nationaux et plusieurs programmes régionaux, gérés par les régions ou par l'État.

Le choix du mode de gestion ne semble pas déterminant pour les résultats obtenus du point de vue du taux de programmation : la France se situait ainsi au début de 2012 en deçà de la moyenne européenne (68 % contre 71 % en moyenne). Elle se situait derrière le Royaume-Uni (81 %), l'Allemagne (71 %) et l'Espagne (69 %), mais devant l'Italie (58 %)¹²⁸.

B - Une gestion insatisfaisante

1 - Malgré certaines améliorations, la gestion reste pénalisée par la lourdeur et la complexité des procédures

La programmation des crédits FSE a été améliorée, une surprogrammation apparaissant même au 31 décembre 2013 (ratio de 109 % entre les crédits programmés et les crédits disponibles). S'agissant du FEDER, la quasi-totalité des crédits était également programmée à la même date (95 %).

De même, aucun dégagement d'office – c'est-à-dire une annulation définitive de crédits en raison de déclarations de dépenses jugées insuffisantes par la Commission – n'a été constaté au cours de la programmation 2007-2013, contrairement à la période précédente.

¹²⁸ Source : Commission européenne, Rapport *Politique de cohésion : rapport stratégique 2013 concernant la mise en œuvre des programmes 2007-2013*, avril 2013.

En revanche, la longueur des délais d'instruction, de programmation, d'engagement des crédits, de contrôle du service fait et de paiement est un facteur de découragement pour les porteurs de projet et a pour effet de réserver l'usage des fonds structurels à des opérateurs bénéficiant d'une trésorerie suffisante pour leur permettre d'attendre leur versement. Ainsi, le délai entre le dépôt d'une demande de financement du FSE auprès des services de l'État et le versement des fonds est supérieur à seize mois : cinq mois pour l'instruction des dossiers, huit mois pour le contrôle du service fait confié pour partie à l'agence de services et de paiement (ASP), et plus de trois mois pour le paiement¹²⁹.

La multiplicité des intervenants contribue à expliquer l'importance de ces délais : pour le FEDER, il existe ainsi dix étapes entre la demande de fonds par l'autorité de gestion et leur versement aux bénéficiaires. Pour les seules quatre premières étapes – de la demande de fonds par l'autorité de gestion à la réception des fonds versés par l'Union européenne au ministère des finances –, les délais sont supérieurs à quatre mois. La France devra impérativement réduire ces délais, conformément à l'article 132 du règlement « général » n° 1303-2013 qui prévoit pour la programmation 2014-2020 que « l'autorité de gestion veille à ce qu'un bénéficiaire reçoive le montant total des dépenses exigibles dues dans son intégralité et au plus tard 90 jours à compter de la date de présentation de la demande de paiement par le bénéficiaire ».

La justification des dépenses est également une source de complexité, car les bénéficiaires, qui n'ont pas toujours de comptabilité analytique, doivent rassembler un grand nombre de pièces permettant de justifier les coûts directs et indirects de leur projet. Certes, la Commission européenne a introduit des mesures de simplification, telles que la mise en place de coûts standards unitaires, ou, pour les opérations d'un montant inférieur à 50 000 €, de coûts forfaitaires dispensant d'un recours aux pièces comptables justificatives. Leur application est à ce jour incomplète : ainsi, la forfaitisation applicable aux opérations de moins de 50 000 € n'a pas été mise en œuvre pour la programmation 2007-2013. Par ailleurs, elles risquent de ne pas apporter les bénéfices de simplification attendus.

¹²⁹ Les délais de paiement ont toutefois été réduits de 20 jours entre 2010 et 2012.

2 - Les coûts de gestion sont parfois supérieurs au montant des fonds européens versés

Pour le FSE, le coût moyen de gestion par dossier s'est élevé dans les services déconcentrés de l'État à 2 866 € en 2012¹³⁰. Selon les estimations de la DGEFP, il a été compris dans les régions entre 2 000 € et 5 000 €. Les montants relevés par la Cour varient en fait plus fortement encore : les coûts de la DIRECCTE de Picardie (1 450 €) sont ainsi trois fois inférieurs à ceux de l'association AGILE à La Réunion (5 694 €) et représentent moins de 10 % de ceux qui ont été constatés pour le département du Vaucluse (15 756 €).

En général, les services de l'État ont des coûts de gestion moins élevés que les autres services instructeurs. Ainsi, en Haute-Normandie, le coût moyen était en 2011 de 2 921 € pour la DIRECCTE, de 8 373 € pour le département de l'Eure et de 9 254 € pour le département de Seine-Maritime¹³¹. De même, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, les coûts moyens de gestion d'une demande de financement FSE s'élevaient en 2011 respectivement à 2 514 € pour 560 dossiers traités par les services de l'État et à 5 827 € pour une moyenne de 22,5 dossiers traités par les plans locaux pour l'insertion par l'emploi (PLIE). Si on rapporte les coûts de gestion au montant total des subventions, on observe des variations plus grandes encore, de 0,28 % pour les services de l'État en Picardie à 71,81 % pour le PLIE d'Arles à la fin de 2011.

Pour le FEDER, le coût moyen de gestion d'un dossier par les services de l'État varie entre 3 500 € et 8 000 € dans les quatre préfetures de région comprises dans l'échantillon étudié (Haute-Normandie, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes). Ces coûts sont partiels – ils n'incluent pas les frais de fonctionnement courant

¹³⁰ Il s'agit des coûts directs (salaires, dépenses de fonctionnement) et indirects (dépenses de prestations) des seuls services de l'État, à l'exclusion des organismes intermédiaires et hors coûts d'investissement ou coûts liés aux systèmes d'information ou aux travaux de certification. Une analyse en « coûts complets » nécessiterait également d'intégrer les coûts liés aux contrôles communautaires et nationaux. En l'absence de données unifiées et qui ne soient pas seulement déclaratives, le calcul du coût de la gestion des organismes intermédiaires est difficile.

¹³¹ Ce dernier explique ce coût élevé par la mise en œuvre d'une procédure d'appel à projets avec la demande de bilans annuels et un contrôle de la réalisation. Il observe qu'un conventionnement annuel, conforme à la pratique de la plupart des acteurs de l'insertion, se traduirait par un nombre de dossiers deux fois plus élevé et une diminution du coût de gestion unitaire.

des services –, et ne prennent pas en compte la nature des dossiers traités, alors que, par exemple, le coût de gestion d'un grand projet d'infrastructure n'est pas équivalent à celui de l'installation d'une éolienne individuelle. Les préfetures de région qui ont fait le choix de déléguer une partie de l'activité d'instruction aux préfetures de département (Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes) sont celles qui présentent les coûts de gestion les moins élevés.

Les montants des projets financés par le FEDER varient fortement d'une opération à l'autre. Ainsi, lors du contrôle de la Cour, le montant des opérations financées par le FEDER variait entre 2 000 € et 3,80 M€ en Midi-Pyrénées et entre 2 000 € et 6,90 M€ en Rhône-Alpes. Le coût de gestion d'une demande de subvention peut ainsi représenter une partie importante de celle-ci, voire lui être supérieur. C'est le cas par exemple d'un projet relatif à la mise en place d'un réseau haut débit dans une commune de moins de 150 habitants pour lequel la subvention FEDER était de 2 500 €.

Pour l'avenir, une meilleure mesure des indicateurs de coût devra être assurée au niveau national et régional, à travers le nouveau système d'information et de suivi des fonds européens dont la livraison interviendra en 2016. Les projets dont le coût d'examen prévisionnel apparaîtrait disproportionné par rapport au montant de l'aide demandée devraient être écartés.

3 - L'impact des actions est insuffisamment évalué

a) Les indicateurs restent trop nombreux

Dans son insertion au rapport public 2006, la Cour avait noté pour la programmation 2000-2006 la faiblesse de la démarche d'évaluation et le caractère insatisfaisant du suivi des actions cofinancées par le FSE. Dans son rapport public 2012, elle avait constaté que la France avait, pour la programmation suivante, mieux structuré sa démarche d'évaluation de l'impact des crédits, des objectifs quantifiés étant désormais fixés, accompagnés d'indicateurs de contexte, de réalisation et de résultats. La Cour notait toutefois que le grand nombre des indicateurs de résultats, par rapport aux autres États membres de l'Union européenne, rendait confuse la lecture qui pouvait être faite de l'exécution de la programmation.

Les indicateurs relatifs aux crédits du FSE, regroupés par axe opérationnel, sont en effet trop nombreux : au nombre de 24, ils ne permettent pas une vue d'ensemble de l'efficacité des dispositifs.

Objectifs et indicateurs de résultats FSE en Suède

Les objectifs et les indicateurs de résultats se caractérisent en Suède par leur simplicité. Le programme opérationnel national FSE compte ainsi seulement deux priorités : les salariés, avec un cofinancement des actions limité à l'État, et les demandeurs d'emploi, avec un cofinancement élargi aux collectivités locales.

Les indicateurs de résultats sont au nombre de quatre seulement : le nombre de bénéficiaires des actions ayant repris un emploi ou une formation initiale ; le nombre de ceux qui ont amélioré leur capacité à accéder à l'emploi ou qui ont fait l'objet d'une prise en charge différente 90 jours après la fin de l'action FSE.

Les indicateurs FEDER sont également trop nombreux et de surcroît mal renseignés. Aux 41 indicateurs européens, se superposent, du fait de la gestion assurée par la France, deux strates d'indicateurs nationaux et une strate d'indicateurs locaux. Certaines préfectures avaient ainsi prévu de suivre au début de la programmation jusqu'à 200 indicateurs au total, et jusqu'à 20 par dossier.

Dans ces conditions, l'exploitation des indicateurs est ardue, d'autant qu'aucun guide méthodologique ne les définit de façon suffisamment précise. Ainsi, l'indicateur « emplois directs bruts créés » est tantôt interprété comme le nombre d'emplois sauvegardés grâce au financement européen, tantôt comme le nombre d'emplois supplémentaires qu'il génère. Son exploitation n'est donc pas possible car il n'est pas renseigné de manière homogène par les services instructeurs.

Grâce à un travail mené avec les services instructeurs et à des sessions internes de formation, particulièrement en Rhône-Alpes et en Midi-Pyrénées, les préfectures ont réduit le nombre des indicateurs, amélioré leur précision et les ont intégrés dans des tableaux de bord exploitables simplement. Au niveau national, cependant, le renseignement des indicateurs par les services instructeurs demeure insatisfaisant, en raison de leur complexité qui interdit un examen de l'impact concret des projets financés. Ainsi le guide des indicateurs nationaux destiné aux services instructeurs en Pays de la Loire comporte 128 pages.

b) Le pilotage par la performance est absent

Au-delà de leur nombre, la qualité des indicateurs soulève certaines difficultés : le lien de causalité entre les opérations financées et la valeur de certains indicateurs apparaît ténu, par exemple pour les indicateurs « nombre d'habitants dans le massif des Pyrénées » et « nombre de kilomètres de voies navigables exploitées ».

Plus généralement, le pilotage effectué à partir d'indicateurs en trop grand nombre ou de mauvaise qualité n'est pas possible : leur suivi est formel et ne donne pas lieu à une révision de la programmation.

L'exemple du FSE illustre cette faiblesse de l'intérêt porté aux résultats obtenus. Pour l'ensemble du programme opérationnel national, 3,87 millions de personnes ont bénéficié en France entre 2007 et 2012 d'une action financée par le Fonds social européen, si l'on prend en compte les actions achevées ou ayant fait l'objet d'un contrôle du service fait. Il s'agit majoritairement de demandeurs d'emploi, disposant en moyenne d'un faible niveau de qualification¹³². L'indicateur relatif aux sorties positives identifiées, qui représente près de 29 % des bénéficiaires, pourrait être interprété comme un résultat encourageant, dans un contexte économique difficile. Pour autant, ces résultats doivent être relativisés. La « sortie positive identifiée » d'une action FSE ne signifie en effet un véritable accès à l'emploi que pour 15,1 % des bénéficiaires : dans les autres cas, il s'agit de retours en formation scolaire (1 %), de valorisations des acquis de l'expérience (VAE) (1,4 %), de formations (9,1 %) ou de contrats aidés (2,3 %). Le bénéficiaire de l'action poursuit en fait un parcours d'insertion en demeurant, le plus souvent, dépendant de dispositifs publics.

C - La dispersion des actions du FSE

1 - Le nombre de priorités retenues reste trop élevé

Pour la période 2007-2013, le programme opérationnel national du FSE a été décliné selon cinq axes d'intervention, dont trois axes

¹³² On observe, depuis la crise de 2008, une présence plus grande de personnes diplômées (par exemple, en Haute-Normandie).

principaux : l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques ; l'amélioration de l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi ; le renforcement de la cohésion et de l'inclusion sociale et la lutte contre les discriminations¹³³. En réalité, chaque axe se décline en douze mesures et trente-et-une sous-mesures. De ce fait, la DGEFP a constaté qu'« aucun choix véritable n'avait pu être fait pour une utilisation efficace du FSE malgré une volonté initiale des pouvoirs publics. La trop grande diversité des actions financées a également nui à la visibilité de l'action du FSE et à l'évaluation de la valeur ajoutée de son intervention ». À titre de comparaison, entre 2007 et 2013, l'Angleterre a poursuivi seulement deux objectifs : les chômeurs et les personnes très éloignées du marché de l'emploi.

2 - Les gestionnaires et les bénéficiaires sont trop nombreux

a) Plus de 200 organismes intermédiaires gèrent les crédits du FSE

Lors de la programmation 2007-2013, 85 % des crédits étaient déconcentrés vers les préfets de région, ceux-ci pouvant à leur tour en affecter jusqu'à 60 % aux collectivités régionales et départementales, aux plans locaux pour l'insertion par l'emploi (PLIE) et aux organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), qui pouvaient être dotés du statut d'« organisme intermédiaire »¹³⁴. Cette possibilité s'est traduite par la multiplication des échelons de gestion du programme. C'est ainsi qu'au début de la programmation, plus de 300 organismes intermédiaires étaient agréés en métropole, dont 22 régions, 57 départements, 38 OPCA, 180 PLIE et une trentaine d'autres organismes. Certes, leur nombre a été réduit par le regroupement de certains PLIE et par une fédération de l'action des OPCA par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), mais il restait encore en fin de période environ 200 organismes intermédiaires, dont 53 départements et 77 PLIE.

¹³³ Les deux autres axes traitent, l'un de l'innovation et de l'adaptation pédagogique, l'autre, de l'assistance technique.

¹³⁴ L'organisme intermédiaire a la responsabilité de la gestion des crédits qui lui sont attribués par voie de subvention globale et qu'il peut utiliser, soit pour assurer le financement de ses propres actions, soit pour cofinancer des actions d'autres organismes. Il exerce les responsabilités de l'autorité de gestion, en particulier dans le domaine du contrôle du service fait.

Certaines régions sont parvenues à resserrer leur dispositif : ainsi, en Rhône-Alpes, le nombre d'organismes a été réduit à 14. En revanche, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, la diminution de leur nombre a été plus limitée : la région en a conservé dix-sept, dont la région (formation), trois départements (insertion), deux agglomérations (zones urbaines sensibles), trois associations et huit PLIE. Le nombre des organismes intermédiaires est en fait lié à l'intervention des collectivités territoriales, et les rivalités expliquent souvent la lenteur des regroupements. Ainsi, le PLIE d'Arles, dans les Bouches-du-Rhône, ne souhaite pas rejoindre celui de Marseille, dix fois mieux doté, car il redoute d'être absorbé.

Certains organismes intermédiaires sont de taille très modeste. En Rhône-Alpes, le PLIE « Uni-Est » fédère quatorze communes et une communauté de communes de l'agglomération lyonnaise, soit 450 000 habitants : le FSE représente environ 3 M€ pour environ 5 000 bénéficiaires en parcours d'insertion chaque année. À l'inverse, le « micro » PLIE du Forez gère environ 300 000 € de crédits FSE pour 355 personnes en insertion.

Cette dispersion de la gestion est une spécificité française en Europe.

Le Royaume-Uni et les organismes intermédiaires

En Écosse, en Irlande du Nord et au Pays de Galles, l'autorité de gestion du FSE appartient au gouvernement local, qui l'attribue directement à un service distinct (Irlande du Nord) ou commun aux autres fonds européens (Pays de Galles) : il n'y a donc pas d'organismes intermédiaires.

En Angleterre, qui recueille les deux-tiers des crédits, le ministère du travail et des pensions est l'autorité de gestion du FSE. Les organismes intermédiaires sont au nombre de huit seulement : trois agences nationales et cinq collectivités ou organismes locaux.

La Cour incite à poursuivre la réduction du nombre d'organismes intermédiaires, d'autant plus que, pour la programmation 2014-2020, les conseils régionaux pourront choisir à leur tour de déléguer des crédits pour leurs programmes opérationnels¹³⁵

¹³⁵ Les PLIE pourront continuer à être organismes intermédiaires, à la double condition d'avoir le caractère de « pivot » et de contractualiser leurs relations avec les conseils généraux.

b) Les crédits sont versés à près de douze mille organismes bénéficiaires

Dans le rapport public annuel 2012, la Cour constatait que, dans la programmation 2000-2006, plus de 9 000 organismes avaient été aidés au titre de l'objectif 3 et que la moitié d'entre eux avait reçu une aide inférieure à 50 000 €, cofinancements nationaux compris. Elle soulignait que cet éparpillement des organismes bénéficiaires constituait un facteur de coût pour la gestion, mais également de risque, compte tenu de la complexité des règles relatives à la justification de l'emploi des crédits européens. Or, entre 2007 et 2013, le nombre d'organismes bénéficiaires a augmenté d'un tiers, passant à près de 12 000, dont la moitié pour moins de 50 000 €.

En revanche, cette problématique concerne moins le FEDER : le montant moyen d'un projet programmé a fortement progressé sur la programmation 2007-2013 par rapport à la période 2000-2006, en passant de 127 000 € à 204 000 €, ce qui traduit un moindre saupoudrage des crédits.

La Cour considère que les bénéficiaires doivent être sélectionnés avec une plus grande rigueur, y compris par la fixation de seuils de recevabilité des projets.

D - La gestion non maîtrisée des plans de reprise du FEDER

1 - Le taux d'erreur français a souvent été supérieur au plafond admis

Conformément aux règles européennes, les contrôles, nationaux comme européens, interviennent majoritairement après le versement des crédits du FEDER. Ils sont parfois redondants, une même opération pouvant être contrôlée jusqu'à sept fois, dans certains cas plusieurs années après sa réalisation.

Lorsqu'une erreur, intentionnelle ou non, est décelée, celle-ci est traitée :

- soit comme une erreur occasionnelle : il est alors considéré que seule l'opération contrôlée a été affectée par l'erreur décelée ;

- soit comme une erreur systémique : dans ce cas, il est considéré que l'erreur identifiée a affecté la totalité des opérations de même nature que celle qui a été contrôlée. Ce peut être le cas lorsqu'une dépense a été considérée à tort comme éligible au financement du FEDER ou lorsque les règles de concurrence de l'Union européenne n'ont pas été appliquées. Cette situation emporte une conséquence : un plan d'action régional ou national doit être mis en place.

Au cours de la programmation 2007-2013, la France a dépassé à plusieurs reprises le taux d'erreur de 2 %, plafond admis par la Commission européenne. Tel a été notamment le cas en 2011 et 2012 (taux d'erreur de 4,43 % et 4,69 %, avant mesures correctrices). Ces dépassements ont entraîné deux interruptions totales de versement des fonds à la France : l'une de six mois en 2012, la seconde de trois mois en 2013.

La France n'est pas le seul pays à connaître des taux d'erreur significatifs

L'Espagne (6,2 %) et le Royaume-Uni (4,4 %) ont enregistré en 2013 des taux d'erreur, avant mesures correctrices, supérieurs à celui de la France. En revanche, l'Italie (1,3 %) et l'Allemagne (1,6 %) ont été bien plus performantes.

La France a fait le choix d'effectuer ses contrôles à partir d'un échantillon national puis d'extrapoler les résultats pour aboutir à un taux national d'erreur. Cette méthode peut conduire à des interruptions nationales de versement des crédits du FEDER par l'Union européenne, alors même que certaines régions françaises se situent en deçà du taux d'erreur admis de 2 %.

La France a reçu 31 lettres d'avertissement ou d'interruption de paiement en 2013, soit deux fois moins qu'en 2012 (64). Ce total reste toutefois nettement plus élevé que celui de l'Allemagne ou de l'Italie (10 en 2013), du Royaume-Uni (15) ou de l'Espagne (23). La France reste en revanche moins concernée par les lettres de pré-suspension¹³⁶ que d'autres pays européens : elle n'en a reçu que deux en 2013 contre quatre pour l'Espagne, huit pour l'Allemagne, neuf pour l'Italie et 13 pour le Royaume-Uni¹³⁷.

¹³⁶ La suspension est l'étape qui suit l'interruption des paiements lorsque les déficiences n'ont pas été corrigées.

¹³⁷ Sources : rapports annuels de la DG Regio de la Commission européenne.

2 - Les mesures correctrices ont été mises en place tardivement

Au regard de cette situation les mesures correctrices ou les plans d'action ont été mis en place tardivement et de manière désordonnée. Le partage des responsabilités entre les parties prenantes (DATAR, ministères et commission interministérielle de coordination des contrôles) n'a pas été suffisamment précisé : chacune d'entre elles a tour à tour lancé, puis géré des plans d'actions¹³⁸.

Par ailleurs, bien que la réglementation européenne soit complexe et sujette à interprétation, la majorité des difficultés à l'origine des plans d'actions auraient pu être anticipées : la Cour des comptes européenne relevait¹³⁹ ainsi que dans 56 % des cas d'erreur les autorités des États membres disposaient d'informations suffisantes pour corriger les irrégularités.

Si les erreurs les plus fréquemment commises par la France sont les mêmes que dans la majorité des autres pays de l'Union (financement de dépenses non-éligibles, non-respect de la réglementation sur les marchés publics ou les aides d'États), il ressort néanmoins qu'en adoptant des règles d'éligibilité plus contraignantes que celles de l'Union, la France a elle-même favorisé la survenue d'erreurs.

La conduite des plans d'action a fortement mobilisé les équipes des préfectures et des organismes qui avaient reçu une délégation de gestion. Plus de 6 100 opérations ont ainsi dû être réexaminées entre les années 2009 et 2013 avec le risque, pour les bénéficiaires, de se voir demander le remboursement des fonds qui leur avaient été accordés. Cette situation est d'autant plus problématique que le dispositif de récupération des indus n'a pas fait l'objet d'instructions claires au plan national. Ce nombre d'opérations n'est en outre pas exhaustif, car le système d'information les recensant n'était que partiellement renseigné dans plusieurs régions (en Corse, Lorraine, Île-de-France et Midi-Pyrénées notamment).

¹³⁸ La question des erreurs et des mesures correctrices, que la Cour avait soulignée dans son insertion au rapport public de 2012 relative au FSE, a en revanche été anticipée par la DGEFP. Cinq corrections forfaitaires ont été appliquées pour remédier aux défaillances du système de gestion et de contrôle relevées par les autorités d'audit, afin de ramener le taux d'erreur constaté en dessous du plafond précité et d'éviter ainsi une suspension des paiements.

¹³⁹ Rapports annuels relatif à l'exercice 2012.

Localement, les services gestionnaires attendent en outre trop longtemps des instructions. La responsabilité du pilotage national de la gestion des erreurs ou de leur anticipation reste encore à préciser. Sur les quatre plans dont la nécessité est apparue entre 2010 et 2012, deux seulement avaient abouti en mai 2014.

3 - Les conséquences financières ont été lourdes

Décelées tardivement, les erreurs ont des conséquences pénalisantes pour le bénéficiaire lorsqu'elles conduisent à lui imposer le remboursement de l'aide, alors même que la responsabilité peut ne lui incomber que très partiellement. Ces remboursements sont très dissuasifs pour les petites entreprises et l'image de l'Europe, tenue pour responsable des difficultés, en pâtit.

Les corrections financières, qui correspondent aux montants des fonds indûment versés, ont atteint 6 M€ en 2011 pour le FEDER. Elles devaient atteindre en 2013 plus de 30 M€. En outre, 67 M€ de crédits versés étaient considérés en 2013 comme potentiellement entachés d'erreurs et donc susceptibles de devoir être remboursés ultérieurement à l'Union européenne.

Pour la programmation 2014-2020, la décentralisation de la gestion des fonds du FEDER s'accompagnera d'une évolution de la méthode d'échantillonnage pour les contrôles français : les opérations seront désormais contrôlées au niveau régional et non plus national. Ainsi, une région dont le taux d'erreur est inférieur à 2 % ne subira plus, comme au cours de la programmation actuelle, d'interruption du versement des fonds FEDER en raison d'erreurs réalisées par d'autres régions.

La Cour considère qu'il est indispensable de réduire les délais de mise en œuvre des plans d'action et de définir des méthodes opérationnelles pour traiter les erreurs systémiques. Il est par ailleurs nécessaire de mieux prévenir les erreurs plutôt que d'intervenir *a posteriori*, ce qui suppose de stabiliser le personnel chargé de gérer les fonds structurels et d'améliorer sa formation, ainsi que son soutien juridique, de même que pour les bénéficiaires.

II - Des conditions à réunir pour réussir la programmation 2014-2020

Pour la programmation 2014-2020, la création de la nouvelle catégorie des régions « en transition », dont le PIB est compris entre 75 % et 100 % de la moyenne européenne, permettra à la France d'augmenter le montant des crédits dont elle bénéficiera et qui seront portés à environ 16 Md€. La France a fait valoir avec succès que la faible croissance économique de ses régions métropolitaines, comparée au dynamisme des nouveaux États membres, avait dégradé leur position relative : dix régions françaises ont été classées dans cette nouvelle catégorie¹⁴⁰.

L'analyse de l'exécution de la programmation 2007-2013 montre que la réussite de la programmation 2014-2020 nécessite une décentralisation réussie de l'organisation de la gestion, une unification des systèmes d'information et un renforcement de l'évaluation des actions.

A - Accomplir la décentralisation de la gestion

L'article 78 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dispose que l'État peut confier aux régions tout ou partie de la gestion des fonds européens pour la période 2014-2020, soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion. Le même article prévoit que l'autorité de gestion peut confier par délégation de gestion aux départements, aux collectivités et aux organismes chargés du pilotage des PLIE, qui en feraient la demande, tout ou partie des actions relevant du fonds social européen.

¹⁴⁰ L'Auvergne, la Basse-Normandie, la Corse, la Franche-Comté, le Languedoc-Roussillon, le Limousin, la Lorraine, le Nord - Pas-de-Calais, la Picardie et Poitou-Charentes.

1 - La gestion du FSE est désormais partagée entre l'État et les régions

Pour la programmation 2014-2020, la gestion du FSE sera partagée entre l'État (65 %) et les régions (35 %). Un programme opérationnel national « emploi-inclusion », dont la DGEFP est le chef de file, coexiste ainsi avec vingt-sept programmes opérationnels régionaux communs FEDER-FSE « investissement pour la croissance et l'emploi ».

Pour le programme national, la France a choisi quatre priorités : l'accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi et les personnes inactives, l'adaptation au changement des travailleurs et des entreprises, la modernisation des institutions du marché du travail et l'inclusion active. Une autre priorité relative à « l'intégration durable des jeunes sur le marché du travail » a été ajoutée dans le cadre d'un second programme national doté de 310 M€, mettant en œuvre l'initiative prise en 2013 par le Conseil européen pour l'emploi des jeunes.

Dans l'architecture ainsi définie, l'État et les régions pourront intervenir conjointement, par exemple dans la lutte contre le décrochage scolaire, la création d'entreprises ou la politique de la ville. D'autre part, les conseils généraux qui le souhaitent pourront obtenir de l'État une délégation de gestion pour les crédits cofinçant des actions d'insertion. Selon une déclaration commune entre l'État et les départements en date du 22 octobre 2012, la moitié de l'enveloppe gérée par l'État sera reversée aux départements en vue de la mise en œuvre d'une stratégie « emploi-inclusion ». Enfin, les PLIE conserveront la possibilité d'être délégataires de gestion.

Cette organisation complexe pourrait entraîner des risques de juxtaposition de stratégies concurrentes sur des sujets où les compétences de l'État et des régions s'appliquent simultanément, comme l'éducation ou la formation tout au long de la vie. Cette éventualité n'est pas hypothétique, ainsi que le montre l'exemple de certains États membres : ainsi, au cours de la programmation 2007-2013, l'Espagne a cumulé, à côté des trois programmes opérationnels nationaux pour la lutte contre la discrimination, l'adaptabilité et l'emploi, l'assistance technique et la coopération transrégionale gérés par le ministère de l'emploi et de la sécurité sociale, dix-neuf programmes portant sur les mêmes thèmes et animés par les communautés autonomes.

2 - La gestion du FEDER est totalement décentralisée vers les régions

Dans le dispositif retenu pour la programmation 2014-2020, la gestion du FEDER est très largement décentralisée : les régions gèrent directement l'ensemble des fonds du FEDER. Deux exceptions sont prévues : l'État continue de gérer un programme national d'assistance technique commun au FSE et au FEDER et l'État peut se substituer aux régions pour gérer les fonds dédiés aux massifs montagneux et aux fleuves lorsque les collectivités intéressées ne se seront pas accordées sur une collectivité chef de file.

En revanche, pour le FEDER comme pour le FSE, le choix de la stabilité a prévalu pour le contrôle des dépenses et pour le versement des aides. La direction régionale des finances publiques (DRFIP) certifie les dépenses réalisées. La commission interministérielle de coordination des contrôles des fonds structurels européens (CICC) audite l'utilisation des fonds : l'augmentation du nombre des autorités de gestion l'amènera à travailler sur des échantillons régionaux.¹⁴¹

L'article 78 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit que les collectivités gestionnaires de fonds européens supportent le coût des corrections et des sanctions financières mises à la charge de l'État par les institutions européennes : pour autant, aucun décret ne prévoit à ce jour les mécanismes par lesquels l'État pourrait se retourner contre les collectivités.

3 - Les modalités pratiques de cette décentralisation restent à préciser

Compte tenu de l'ampleur de ces réformes, la réussite d'exécution de la nouvelle programmation 2014-2020 sera tributaire de plusieurs facteurs essentiels :

- le transfert effectif des compétences acquises par les personnels des services déconcentrés de l'État vers ceux des régions ;

¹⁴¹ En Allemagne, chaque *Land* dispose de sa propre autorité d'audit.

- les moyens dont disposera la commission interministérielle de coordination des contrôles, qui devra désormais auditer des échantillons régionaux d'opérations ;
- les modalités concrètes de mise en œuvre par l'État, en cas de besoin, d'une éventuelle action récursoire à l'encontre des collectivités régionales qui seront les autorités de gestion du FEDER et du FSE.

Les dispositions permettant de s'assurer que ces conditions sont actuellement réunies font actuellement encore défaut.

B - Améliorer les outils

1 - La transition vers SYNERGIE devra faire l'objet d'une attention particulière

Un nouveau système d'information dit SYNERGIE, compatible avec l'architecture de gestion de la programmation 2014-2020, doit entrer en service en 2016. Son financement sera assuré principalement par le programme national d'assistance technique EUROP'ACT (46,80 M€), commun au FEDER et au FSE, par les régions (4,90 M€), par les contrats de projet entre l'État et les régions (2,20 M€), et par le programme Solidarité (1,00 M€). L'ensemble des dossiers des projets relevant des programmes opérationnels nationaux sont d'ores et déjà dématérialisés

Une gestion attentive de la transition vers le nouveau système d'information s'impose. Celui-ci devra en effet rendre possible le calcul des coûts de gestion, y compris ceux des organismes intermédiaires, de la certification et du contrôle. Cet enjeu est d'autant plus important pour la programmation 2014-2020 que les États membres devront, au niveau ministériel, certifier annuellement les comptes à la Commission européenne et rendre compte de leurs performances en termes de réalisations et de résultats : des indicateurs communs à tous les États membres devront être renseignés.

2 - Les instruments d'évaluation doivent être redéfinis

Pour la programmation 2014-2020, le règlement européen propre au FSE énumère quarante-quatre indicateurs communs de réalisation et de

résultat « qui devront être obligatoirement renseignés par tous les États membres, au niveau de chaque priorité d'investissement du programme ». La réduction souhaitable du nombre des indicateurs n'a donc pas été engagée, d'autant que la DGEFP a précisé qu'en cas de nécessité, « pour rendre compte du changement attendu », un indicateur sera ajouté par objectif spécifique.

Le règlement européen relatif au FEDER prévoit également quarante indicateurs. Pour les indicateurs nationaux, il serait souhaitable, comme l'a proposé le commissariat général à l'égalité des territoires, de combiner des indicateurs de comptage (nombre de bénéficiaires, etc.) et de capacité (quantité d'énergie supplémentaire produite, etc.), dont la lecture combinée permettrait une analyse quantitative et qualitative. Il serait également nécessaire de supprimer les indicateurs d'appréciation subjectifs (par exemple : « caractère innovant ou non »), d'autant plus qu'il est quasiment impossible de les exploiter.

Pour le FEDER comme pour le FSE, ainsi que l'a recommandé la Commission, les coûts de gestion devraient figurer parmi les indicateurs suivis. Par ailleurs, dans tous les cas, les indicateurs devraient également être utilisés pour le pilotage par les autorités de gestion.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors que les finances publiques sont soumises à de fortes contraintes, la France doit se donner les moyens du meilleur emploi de ces crédits. Ils doivent financer au moindre coût des actions précisément identifiées comme prioritaires et dont l'efficacité doit être systématiquement évaluée.

La décentralisation, partielle ou totale, de la gestion des fonds européens pour la programmation 2014-2020 constitue un changement majeur. Les régions devront veiller à mettre en œuvre les procédures nécessaires à la bonne gestion de ces fonds grâce à des indicateurs pertinents et à un véritable pilotage par la performance.

Cette meilleure capacité d'évaluation doit en outre s'accompagner d'une simplification générale de l'organisation de la gestion des fonds structurels, d'une maîtrise plus rigoureuse des coûts, d'une sélection plus exigeante des projets et d'une professionnalisation accrue des agents.

La programmation 2014-2020 introduit en effet, tant pour le FSE que pour le FEDER, un nouveau mécanisme : la réserve de performance, pour laquelle 6 % des fonds FEDER et FSE seront gelés jusqu'en 2019, soit près d'un milliard d'euros pour la France. Or, ces crédits ne

pourront être débloqués que si les performances attendues sont atteintes par les différents programmes opérationnels.

Dès lors, la Cour formule les six recommandations suivantes qui visent à permettre d'atteindre cet objectif :

- 1. concentrer les actions sur un nombre réduit de priorités ;*
 - 2. clarifier le rôle respectif des gestionnaires – nationaux et locaux – des différents programmes opérationnels pour la mise en œuvre des plans d'action ;*
 - 3. évaluer les coûts de gestion globaux et par gestionnaire de programme ;*
 - 4. réduire le nombre des organismes intermédiaires ;*
 - 5. améliorer la formation et l'accompagnement juridique des agents chargés de la gestion, ainsi que des bénéficiaires, afin de diminuer le risque d'erreur ;*
 - 6. diminuer le nombre d'indicateurs de résultats et mettre en œuvre des procédures permettant leur utilisation effective pour le pilotage des actions.*
-

Réponse

Réponse du Premier ministre	312
-----------------------------------	-----

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

S'agissant du FEDER, la Cour relève que les règles d'éligibilité nationales, plus strictes que celles fixées au niveau communautaire, seraient à l'origine de nombreuses erreurs et ont nécessité la mise en œuvre de plans de reprise. Il convient de rappeler que les règlements européens disposent que les règles d'éligibilité des dépenses sont établies au niveau national par les États membres, sous réserve des exceptions prévues dans les règlements spécifiques FEDER et FSE. Ainsi le décret n° 2007-1303 du 3 septembre 2007 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses des programmes cofinancés par les fonds structurels pour la période 2007-2013 précise les règles générales aux deux fonds, les règles particulières au FEDER et celles relatives au FSE. Cet encadrement, opposable aux tiers, avait pour but de répondre au principe de subsidiarité des États membres. Ce dispositif, ayant fait ses preuves, n'a pas été remis en question au niveau communautaire et a été reconduit pour la programmation 2014-2020.

Cependant, il paraît utile de préciser que la mauvaise application de la réglementation européenne ou de la réglementation nationale, en particulier, celles des aides d'État ou des marchés publics est à l'origine de la plupart des plans de reprises mis en place suite à la détection des erreurs systémiques lors des audits menés par la Commission. Les délais de mise en œuvre des plans de reprise, considérés comme trop longs par la Cour, sont liés aux échanges avec les instances communautaires afin de se mettre d'accord sur le cadre précis du plan de reprise des opérations. Comme l'a noté la Cour, ces plans mobilisent énormément de moyens et ont tous pour effet de corriger les erreurs systémiques détectées et de limiter, ainsi, les corrections financières qui peuvent s'en suivre. Néanmoins, en vue d'améliorer la connaissance des règles sur les aides d'État et celles relevant des marchés publics, des formations ont été mises en place et rendues obligatoires par les textes réglementaires pour améliorer la gestion des fonds. Ce point est relevé, également, par la Cour des comptes européenne dans son dernier rapport annuel paru en novembre 2014 puisqu'elle évalue un taux d'erreur autour de 5 % au niveau de l'Union européenne, relevant en particulier d'une mauvaise application des règles de marchés publics.

La multiplicité des contrôles repose largement sur l'application des règles communautaires qui visent à permettre au Parlement européen et au Conseil de s'assurer de la régularité et la légalité de dépenses publiques tant des fonds communautaires que des crédits publics nationaux.

Concernant le partage de responsabilité entre les intervenants dans la mise en œuvre des mesures correctrices, il convient de rappeler que, pour la période 2007-2013, le ministère de l'intérieur avait la responsabilité financière des crédits du FEDER, le Commissariat général à l'égalité des territoires (ex-DATAR) apportant un appui juridique. C'est dans ce cadre que les instructions concernant les plans de reprise ont été signées par le ministère de l'intérieur et parfois, cosignées par la DATAR, lorsque celle-ci accompagnait le ministère de l'intérieur et intervenait dans la définition des instructions relatives au plan de reprise.

La Cour relève également que les taux d'erreurs, issus des rapports annuels de contrôle (RAC) en 2011 et 2012, ont été supérieurs aux taux « plafonds » admis de 2% et ont entraîné une interruption des paiements du FEDER. En 2014, bien que le taux d'erreur du RAC 2013 soit supérieur à 2%, les autorités françaises ont apporté les garanties nécessaires à la Commission quant aux mesures correctives à prendre. Il en résulte qu'aucune interruption des paiements n'est intervenue pour les programmes opérationnels du FEDER.

S'agissant de l'exploitation des indicateurs pour l'évaluation, un guide méthodologique apportant des définitions précises sur ces indicateurs a été cofinancé par le programme «Europ'act» et mis à jour à diverses reprises.

La Cour fait observer que la gestion du FEDER est totalement décentralisée vers les régions, mais que, dans des cas précis, l'État peut se substituer à la région. Sur ce point, il convient de rappeler que, y compris pour les programmes interrégionaux, les régions sont autorités de gestion. En revanche, l'État est autorité de gestion pour les programmes FEDER à Mayotte, en Guadeloupe, pour Saint-Martin et pour les programmes FSE pour La Réunion et la Guyane. Il est nécessaire de rappeler que la gestion des fonds est partagée avec la Commission et que l'État qui reste responsable de la bonne utilisation des fonds doit s'assurer de leur bonne mise en œuvre ainsi que de leur contrôle.

Enfin, il convient d'observer que, pour la période 2014-2020, la France a reçu 16 milliards d'euros qui se répartissent ainsi : 14,4 milliards d'euros pour les programmes FEDER - FSE en faveur de l'objectif de la croissance et l'emploi, 1,1 milliards d'euros du FEDER pour l'objectif de coopération européenne territoriale et, enfin un prélèvement de 500 millions d'euros affecté au programme spécifique d'aides aux plus démunis. L'analyse de la Cour porte sur les 14,4 milliards.

Pour le FSE, la Cour souligne les progrès réalisés depuis son précédent rapport en matière de programmation et de consommation des crédits. Elle relève toutefois la lourdeur et la complexité persistante des procédures, le montant élevé des coûts de gestion et la dispersion trop importante des actions du FSE.

La Cour formule six recommandations qui sont partagées par le Gouvernement.

L'architecture de gestion et la stratégie de la nouvelle programmation 2014-2020 du Fonds social européen et du Fonds européen de développement régional permettront d'apporter plusieurs améliorations significatives.

Afin de répondre à la stratégie Europe 2020 de l'Union européenne en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive, une plus grande concentration thématique des crédits a été voulue par la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen pour permettre un meilleur cadrage stratégique des interventions des Fonds. La programmation 2014-2020 porte sur 11 objectifs thématiques et 80 % des crédits seront concentrés sur 4 priorités d'investissement au choix des autorités de gestion dans le cadre de leur programme. Elles porteront pour le FEDER sur le renforcement de la recherche, du développement et de l'innovation (objectif thématique n°1), l'amélioration des technologies de l'information et de la communication et leur utilisation (objectif thématique n° 2), le renforcement de la compétitivité des PME (objectif thématique n° 3) et le soutien pour la transition vers une économie à faible émission de carbone (objectif thématique n° 4). Pour le FSE, les objectifs sont la promotion d'un emploi durable et de qualité (objectif 8), la promotion de l'inclusion sociale et de la lutte contre la pauvreté (objectif 9) et l'investissement dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle et l'acquisition tout au long de la vie (objectif 11). Cette concentration sur certains objectifs s'opère de manière différenciée selon les régions et se décline selon quelques priorités d'investissement dans chacun de ces domaines, selon les règles spécifiques à chaque Fonds.

Concernant la concentration du nombre de bénéficiaires, les règlements intérieurs des comités de suivi peuvent fixer un seuil minimal de coût des projets éligibles. Ceci devrait permettre de rationaliser la gestion des crédits sans amoindrir la capacité à financer des projets innovants.

S'agissant de la clarification du rôle des acteurs, les autorités en charge de la gestion, de la certification et de l'audit des fonds européens

et les administrations centrales ont, depuis plus de deux ans, œuvré à l'élaboration de nouvelles règles qui précisent les relations entre les différents acteurs pour la période 2014-2020. Celles-ci ont été intégrées dans l'accord de partenariat entre la France et la Commission européenne, adopté par cette dernière le 8 août 2014 et dans les programmes opérationnels, adoptés ou en cours d'adoption dans les textes nationaux ainsi que dans le vade-mecum sur la gouvernance, validé au sein du comité État-Régions dans sa formation « interfonds », le 1^{er} octobre 2014.

La rationalisation du nombre d'organismes intermédiaires pour le FSE sera engagée. Ce nombre devrait passer de près de 300 dans la programmation 2007-2013 à environ 120 dans la programmation 2014-2020. Cette diminution tient compte du souhait de réserver le statut d'organisme intermédiaire à l'atteinte d'une taille critique en termes de crédits gérés et de renforcer le rôle des collectivités territoriales. Les objectifs fixés sont : la gestion par les régions de 35 % des crédits, le principe d'une délégation aux départements de la gestion des crédits relevant de l'inclusion et la possibilité, confirmée par l'article 78 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), pour les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) d'être des organismes intermédiaires.

En ce qui concerne la rationalisation du nombre d'indicateurs pour évaluer la performance de cette politique publique et le dispositif renforcé d'évaluation de l'impact des actions financées, les propositions formulées par la Cour des comptes reflètent la préoccupation du législateur communautaire puisque la réglementation européenne a été fortement modifiée dans ce sens pour la période 2014-2020 sur le thème de l'évaluation et de la performance. Pour la France, le choix a été fait de s'en tenir aux obligations communautaires afin de ne pas alourdir les contraintes, laissant la responsabilité de la mise en œuvre à chaque autorité de gestion d'indicateurs supplémentaires si elle le souhaitait. Ainsi, dans le cadre des règles définies par les règlements communautaires prévoyant des dispositions renforcées en matière de suivi des participants, le programme opérationnel national du FSE pour 2014-2020 s'est efforcé de simplifier et de rationaliser les indicateurs de réalisation et de résultat pour chaque objectif de la programmation. Le nombre d'indicateurs de performance a été limité à six. Le développement des études d'impact devra permettre, au-delà de la collecte des indicateurs, d'évaluer plus efficacement les actions financées.

S'agissant des coûts de gestion, si leur disparité selon les organismes gestionnaires est réelle, l'amélioration de l'évaluation constitue un axe de progrès indéniable et ce malgré l'absence d'éléments sur la méthode utilisée.

Concernant la demande de la Cour d'intégrer les indicateurs de coûts de gestion des dossiers dans le système d'information, le CGET examinera cette possibilité avec les partenaires concernés. Les spécifications de son système d'information doivent être élaborées très prochainement en vue d'un développement prévu pour la fin de l'année 2015. La décision d'intégrer ces critères dans l'instruction des dossiers relèvera de chaque autorité de gestion. Le premier module du système d'information SYNERGIE sera disponible dès la fin du mois de novembre 2014 et la plupart des fonctionnalités seront mises à disposition en 2015. Le système d'information décisionnel sera disponible au second semestre 2015.

De manière générale et au-delà des avancées introduites par la nouvelle architecture de gestion, l'appréciation de la Cour sur la complexité encore trop importante des procédures est partagée par le Gouvernement. La levée des freins à l'accès aux financements du FSE et du FEDER ainsi que la simplification pour les bénéficiaires doivent être approfondies.

Plusieurs axes de travail ont d'ores et déjà été définis. La simplification de la justification des dépenses devra être recherchée, notamment dans le cadre des nouvelles possibilités ouvertes par la réglementation pour la programmation 2014-2020 en termes de forfaitisation des coûts, de coût standard unitaire (d'ores et déjà mis en œuvre sur programme «Initiative pour l'emploi des jeunes») et de coût simplifié pour le FSE et le FEDER. Des outils facilitant l'établissement des dossiers seront mis à disposition auprès des porteurs de projet, par exemple, au travers de l'enrichissement et d'une meilleure ergonomie du site internet «Ma démarche FSE» ou de la mise en place d'un portail de dématérialisation des procédures pour le FEDER («E Synergie» ou portails régionaux). Une action spécifique d'information des porteurs de projet sera également menée sur le partage entre le programme national FSE et les programmes régionaux intégrant du FSE. Des solutions de préfinancement seront proposées aux porteurs de projet au travers des outils financiers nationaux ou communautaires, celles-ci permettant de limiter les avances de trésorerie et de lever un frein important à l'accès aux financements communautaires. Un chantier de simplification est ouvert de manière permanente avec la Commission européenne et le

Gouvernement français est très attaché à ce que les règlements communautaires intègrent le mieux possible cette ambition.

Enfin, la nécessité d'améliorer la formation et l'accompagnement juridique des agents chargés de la gestion a été bien identifiée. Des actions du programme « Europ'Act 2014-2020 » dont l'autorité de gestion est le CGET porteront sur ce thème.

D'une façon générale, l'ensemble des acteurs (autorités de gestion, autorité de certification et autorité d'audit) ainsi que les départements ministériels en charge de la coordination des Fonds recherchent à la fois à sécuriser l'emploi des crédits publics européens et nationaux, à favoriser un bon rythme d'exécution des programmes et à simplifier l'accès des porteurs de projet aux fonds européens. Ce triple objectif doit permettre de mettre en œuvre l'une des principales politiques européennes favorisant l'investissement pour la croissance et l'emploi dont ont impérativement besoin nos régions. Il me semble que les recommandations de la Cour vont dans ce sens. Dès lors, je demanderai à l'ensemble de mes services et à tous les acteurs concernés de bien vouloir en tenir compte dans leurs travaux d'amélioration et de simplification des dispositifs.
