

OBSERVATIONS DEFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA PERFORMANCE DANS LA PROGRAMMATION ET LA GESTION DES FONDS EUROPÉENS DANS LE CHAMP SOCIAL

Exercices 2014-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes le 18 octobre 2023.

TABLE DES MATIERES

PROCEDURE ET METHODE.....	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	10
1 UNE PROGRAMMATION DES FONDS PEU LISIBLE POUR LES BÉNÉFICIAIRES DONT L’EFFICACITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE DEMEURE MAL ÉVALUÉE	11
1.1 Une superposition de fonds multiples qui alimente le risque d’irrégularité pour les gestionnaires et de non-recours pour les bénéficiaires.....	11
1.1.1 Une superposition de fonds qui se recoupent en partie.....	11
1.1.2 Un déploiement du FSE qui prend systématiquement du retard.....	14
1.1.3 Une complexité de gestion accentuant les risques d’irrégularité et de non-recours	14
1.2 Des évaluations socio-économiques qui peinent à montrer la plus-value des fonds et dont les résultats sont insuffisamment exploités.....	16
1.2.1 Une nouvelle programmation encore insuffisamment fondée sur des évaluations qualitatives.....	17
1.2.2 Une capacité d’évaluation peu développée sur le territoire	19
1.2.3 Un manque d’indépendance et de moyens.....	20
1.2.4 Une plus-value du FSE plus affirmée que démontrée.....	22
2 UN SYSTÈME D’ATTRIBUTION, DE SUIVI ET DE CONTRÔLE INSUFFISAMMENT ORIENTÉ VERS L’EFFICACITÉ	28
2.1 Un objectif de conformité indispensable mais qui n’intègre pas assez l’exigence d’efficacité	28
2.1.1 Une allocation des crédits en partie décorrélée des besoins réels.....	28
2.1.2 Des indicateurs de résultat nombreux et faiblement orientés sur l’efficacité socio-économique des projets	29
2.1.3 Un « cadre de performance » focalisé sur la consommation des crédits	31
2.2 Des obstacles administratifs encore nombreux pour les bénéficiaires	36
2.2.1 Un système de sélection des projets et des exigences qui comportent d’importants risques d’éviction.....	36
2.2.2 Un système de gestion et de contrôle lourd et peu harmonisé	37
2.2.3 Une tentative inachevée d’allègement administratif : les options de coûts simplifiés.....	41
3 UNE GESTION DES FONDS EUROPÉENS MOBILISANT DES RESSOURCES IMPORTANTES DONT L’EFFICIENCE RESTE À DÉMONTRER.....	43
3.1 Des ressources importantes mobilisées pour utiliser les fonds européens	43
3.1.1 Un coût de coordination élevé.....	43
3.1.2 Des organismes intermédiaires toujours trop nombreux.....	48

3.1.3 Un système d'information spécifique	52
3.2 Un pilotage financier inadapté aux enjeux d'efficacité	53
3.2.1 Un risque important et avéré pour les comptes de l'État	53
3.2.2 Un cadre budgétaire éloigné des standards de performance habituels des lois de finances	57
3.2.3 Un coût de gestion conséquent mais peu suivi ni analysé.....	60
Annexe n° 1. Glossaire	67
Annexe n° 2. Le fonds social européen et sa récente évolution (FSE+)	69
Annexe n° 3. Liste des travaux d'évaluation 2014-2020	71
Annexe n° 4. Extraits des réponses à l'enquête en ligne réalisée par la Cour auprès de gestionnaires des crédits du FSE.....	75

PROCEDURE ET METHODE

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres ou plusieurs Chambres régionales ou territoriales des comptes. Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des Chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont mises en ligne sur le site de la Cour.

Le présent rapport a été réalisé par une équipe de rapporteurs de la cinquième chambre. Le lancement de l'enquête a été notifié le 15 mars 2022 au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), au directeur général de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), à la secrétaire générale des affaires européennes (SGAE), à la présidente de la commission interministérielle de contrôle (CICC), à la directrice du budget (DB) et, le 6 avril 2022, à la préfète de la région Grand Est, au préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et au préfet de la région Hauts-de-France.

L'enquête a porté sur la performance sociale et économique des instruments de la politique européenne de cohésion en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle. Le rapport examine la place accordée à l'efficacité et l'efficience dans la programmation initiale, l'articulation entre les fonds européens, l'organisation des différents acteurs mobilisés en France, les critères d'attribution des crédits et le contrôle de leur bon usage. L'examen de la performance se limite aux seuls crédits pilotés par l'État, ce qui exclut du cadre de l'enquête les financements du fonds social européen (FSE) dont la gestion et la programmation sont décentralisées aux régions. Sont également exclues toutes appréciations portant sur le fonctionnement même des institutions européennes, dont la compétence relève de la Cour des comptes européenne.

Vingt-deux entretiens ont été conduits avec l'ensemble des acteurs de la chaîne de gestion et de programmation des fonds européens dans le champ social : Commission européenne, SGAE,

ANCT, DGEFP, directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets), départements, etc..

De plus, un sondage en ligne a été effectué pendant deux mois auprès de la totalité des services de l'État et des organismes intermédiaires pour obtenir un échantillon suffisamment représentatif (200 destinataires pour un taux de réponse supérieur à 65 %).

Les observations définitives ont été délibérées par la cinquième chambre, lors de la séance du 18 octobre 2023, présidée par Mme Soussia, et composée de MM. Aulin, Duboscq, Rivoisy et Suard, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Lebaron et Vandamme, conseillers référendaires en service extraordinaire, Mme Nguelet, vérificatrice et, en tant que contre-rapporteuse, Mme Legrand, conseillère maître.

Les observations définitives de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des Chambres régionales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

Les fonds européens constituent un levier financier dans la conduite des actions de l'État et des collectivités territoriales en France. Dans le secteur de l'emploi et de l'insertion sociale, ces crédits représentent 14 Md€ sur la période 2021-2027 par l'intermédiaire de trois instruments : le fonds social européen (dit FSE+), la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et le fonds pour une transition juste (FTJ). Le périmètre du présent rapport se limite aux crédits européens dont la gestion est assurée par l'État : ces fonds permettent de soutenir financièrement des mesures en faveur des demandeurs d'emploi en lien étroit avec des structures locales et de nature associative, mais aussi d'assurer le bon fonctionnement d'opérateurs de l'État, tel Pôle emploi.

Aux fonds structurels traditionnels se sont ajoutés de nouveaux fonds créés dans le contexte de la crise de 2020-2021, avec la volonté d'intégrer dans la gestion davantage de recherche de performance. Désormais, certains versements sont conditionnés par l'atteinte préalable de résultats mesurés en fonction de jalons et de cibles. Cette nouvelle démarche se rapproche seulement en partie de l'évaluation de la performance budgétaire française adoptée depuis la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lolf).

Une superposition de fonds européens et un impact socio-économique peu mesuré

Plusieurs fonds européens partagent des objectifs similaires en faveur de la cohésion sociale ou de la lutte contre le chômage. Cette multiplicité rend l'offre disponible peu lisible pour les porteurs de projets et les gestionnaires, tant les modalités et les calendriers peuvent différer les uns des autres. Cette complexité accroît aussi le risque d'irrégularités qui se traduisent par des pertes d'aides financières européennes pour la France.

Dans ce contexte, la place accordée à l'évaluation de l'efficacité socio-économique des fonds européens est reléguée à un second plan et demeure insuffisante. En effet, il n'existe pas de lien entre la programmation des fonds et analyse des résultats atteints par la précédente programmation. Les moyens dévolus à l'évaluation demeurent mal utilisés et les crédits correspondants ne sont pas pleinement consommés. Les données territoriales sont trop rarement exploitées et les travaux d'évaluation souffrent d'un défaut de mise en perspective par rapport à d'autres travaux d'évaluation de politiques publiques ou universitaires portant sur des dispositifs bénéficiant d'aides financières européennes.

Des obstacles récurrents pour les porteurs de projets malgré la volonté de simplifier l'accès aux fonds européens

Le souci de conformité juridique et de complète consommation des crédits l'emporte sur la recherche d'adéquation aux besoins réels dans les territoires. En effet, le mode de calcul de la part de chaque État membre ne tient compte à aucun moment de la manière dont les crédits des précédentes programmations ont permis de réduire les inégalités de richesse et de développement entre régions européennes, objectif pourtant constitutif de la politique de cohésion de l'Union. De même, la répartition régionale décidée par l'autorité de gestion française repose principalement sur une logique de reconduction des enveloppes des programmations précédentes.

Un consensus existe pour encourager la simplification des procédures et minimiser le risque de sous-consommation des crédits. Pourtant, une mécanique rigide se décline dans le suivi et le contrôle des fonds versés : les indicateurs demeurent trop nombreux et focalisés sur la consommation des crédits plus que sur la réussite des projets eux-mêmes ou la robustesse des porteurs de projet.

Par conséquent, les obstacles administratifs sont nombreux pour les bénéficiaires des fonds. Le risque d'éviction est réel auprès des nouveaux entrants ou des structures ne disposant pas d'ingénierie. Les options de coûts simplifiés permettant des versement forfaitaires sont une piste de simplification à développer, mais le poids des habitudes conduit certains services gestionnaires à faire perdurer des pratiques lourdes et complexes.

Des ressources importantes dont le coût de gestion ne fait pas l'objet d'un suivi complet et unifié

À l'échelle nationale, les fonds européens mobilisent un nombre important d'acteurs, depuis les responsables ministériels chargés de définir les priorités compatibles avec les objectifs européens, jusqu'aux porteurs de projets eux-mêmes, choisis et évalués par des gestionnaires de l'État, ou aux équipes mandatées par ce dernier. Le nombre d'organismes intermédiaires en France est aujourd'hui parmi les plus élevés d'Europe. De plus, les systèmes d'information utilisés pour la gestion des fonds sont au cœur de chantiers constants d'amélioration.

Ces moyens humains et informatiques très conséquents ne font l'objet ni d'une estimation, ni d'un suivi spécifique et intégré. Quelques documents déclaratifs existent mais ne sont pas consolidés ni analysés dans le temps ou géographiquement. Aucun instrument de performance budgétaire n'existe aujourd'hui malgré le risque de dépenses imprévues que les fonds européens font peser sur les finances publiques nationales, par exemple en cas de correction à la baisse des sommes promises à la France, qui serait décidée par la Commission européenne. Par ailleurs, la question du turn-over et des compétences toujours à renouveler reste cruciale pour la bonne gestion de ces crédits.

RECOMMANDATIONS

Recommandations de gestion :

Recommandation n° 1 (DGEFP) : recourir à des prestataires pour réaliser les travaux d'évaluation distincts de ceux chargés de promouvoir le fonds social européen (FSE).

Recommandation n° 2 (DGEFP) : renforcer l'évaluation des fonds européens en se rapprochant étroitement de la Dares et en associant sans délai le comité de pilotage de l'évaluation du FSE à des laboratoires de recherche et à des chercheurs.

Recommandation n° 3 (DGEFP, Dares, Dreets) : augmenter le nombre d'évaluations socio-économiques conduites par les autorités de gestion déléguées et les organismes intermédiaires et leur consacrer une part plus importante des crédits d'assistance technique

Recommandation n° 4 (DGEFP) : revoir progressivement le mécanisme de reconduction tacite des enveloppes régionales du FSE en recalculant les niveaux d'allocation suivant des paramètres plus objectifs et actualisés.

Recommandation n° 5 (DGEFP, ANCT) : réduire avant la prochaine programmation 2027-2033 le nombre d'organismes intermédiaires en dénonçant les conventions signées avec les structures dont les résultats sont insuffisants en matière de sélection, de suivi et d'évaluation des projets.

Recommandation n° 6 (DGEFP) : mettre en place dès 2024 un dispositif consolidé de suivi annuel des coûts de gestion des fonds européens supportés par l'État dans le champ social, afin de mesurer les évolutions des coûts relatifs à la masse salariale, à l'investissement et à la maintenance informatique.

Recommandation n° 7 (DGEFP, Dreets) : rendre obligatoire dès 2024 la formation de l'ensemble des gestionnaires de fonds européens aux enjeux et aux outils de maîtrise des risques financiers liés à l'organisation complexe de l'attribution des fonds européens.

INTRODUCTION

Deuxième État membre contributeur net au budget de l'Union européenne derrière l'Allemagne, la France bénéficie d'importants financements européens destinés à soutenir des actions communes dans différents secteurs d'intervention, comme l'agriculture, l'environnement, la croissance économique et la cohésion sociale. Dans le champ social, les fonds européens permettent de financer des projets en faveur de l'emploi, de la formation et de l'insertion professionnelle pour un montant de 14 Md€ sur la période 2021-2027. Deux types de fonds coexistent : les financements historiques appelés fonds structurels, d'une part, et les fonds d'urgence et de relance créés dans le contexte de la crise sanitaire de 2020, d'autre part.

Créé en 1957 par le traité de Rome pour compenser les pertes d'emploi liées à la création du marché commun, le fonds social européen (FSE) demeure l'un des principaux instruments des politiques redistributives de l'Union européenne au sein des États membres. Les fonds européens dans le champ social se sont diversifiés au cours de la période récente avec la création de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) en 2020, ainsi que du fonds pour une transition juste (FTJ) en 2021. Ces fonds n'interviennent jamais seuls pour soutenir un projet, mais toujours en cofinancement d'autres fonds publics et/ou privés (État, collectivités territoriales, chambres consulaires, etc.).

L'attribution et la consommation des fonds européens obéissent à une logique de performance, même si la notion est évolutive dans le temps. Si aucune définition de la performance n'existe dans les textes européens, le traité de Lisbonne de 2009 a introduit cette notion dans le contrôle exercé par le Parlement sur l'action de la Commission¹ afin d'évaluer les résultats obtenus dans un contexte budgétaire européen de plus en plus contraint. En France, la logique de gestion des crédits budgétaires définit la performance comme l'adéquation entre les objectifs visés (cibles, estimations, projections), les moyens déployés pour les réaliser (ressources humaines, matérielles, financières ou informationnelles) et les résultats obtenus (biens, produits, services). C'est dans cet esprit qu'a été adoptée la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lof). La notion de performance au niveau européen diffère de celle retenue en droit national, car elle porte principalement sur la correcte attribution des crédits et la conformité des actions aux objectifs prévus.

Même si elle tend à s'amenuiser dans le temps, cette différence d'approche de la performance laisse subsister un certain nombre d'obstacles dans la programmation, l'attribution et la gestion des financements européens dans le champ social. À la superposition d'instruments financiers européens, conçus dans le temps long mais également parfois dans l'urgence, se rajoutent des délais importants entre la programmation et le démarrage de sa mise en œuvre. Cette complexité brouille la lisibilité pour les bénéficiaires et relègue l'évaluation de l'efficacité socio-économique des fonds à un second plan (1). Par ailleurs, la volonté affichée de simplifier les relations avec les porteurs de projet n'élimine pas les nombreux obstacles administratifs au moment de l'attribution, du suivi et du contrôle des crédits (2). Enfin, la recherche d'efficacité demeure peu développée en raison du coût de coordination élevé entre des ressources nombreuses, et d'un suivi des dépenses et des risques financiers qui reste à optimiser. (3).

¹ Aux termes de l'article 318 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en même temps que les comptes de l'exercice annuel et le bilan financier de l'Union, « la Commission présente également au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus notamment par rapport aux indications données par le Parlement européen et le Conseil ».

1 UNE PROGRAMMATION DES FONDS PEU LISIBLE POUR LES BÉNÉFICIAIRES DONT L'EFFICACITÉ SOCIO- ÉCONOMIQUE DEMEURE MAL ÉVALUÉE

La multiplicité des fonds accroît les risques d'irrégularité dans leur gestion et de non-recours par les potentiels bénéficiaires. De ce fait, l'évaluation de leur efficacité socio-économique est malaisée et devrait être renforcée.

1.1 Une superposition de fonds multiples qui alimente le risque d'irrégularité pour les gestionnaires et de non-recours pour les bénéficiaires

1.1.1 Une superposition de fonds qui se recoupent en partie

Les fonds européens sont nombreux dans le champ social et leurs intitulés sont évolutifs. Aux fonds structurels qui existent depuis plusieurs décennies (le FSE depuis 1957), s'ajoutent des instruments ciblant des populations particulières : l'initiative européenne pour la jeunesse - IEJ- en 2013, le fonds européen d'aides aux plus démunis -FEAD- en 2014.

Cette coexistence de fonds poursuivant des objectifs proches ou identiques a conduit les institutions européennes à décider d'en rationaliser le nombre à partir de 2021.

Ainsi, pour la nouvelle période 2021-2027, le nouveau fonds FSE+ a fusionné le FSE, l'IEJ, le FEAD, ainsi que le programme de l'Union pour l'emploi et l'innovation sociale et le programme santé de l'Union européenne (cf. annexe n° 2 sur le fonds social européen et sa récente évolution). Doté de 99,3 Md€², le FSE+ reste le principal instrument de l'Union pour soutenir la mise en œuvre du socle des droits sociaux et atteindre les trois grands objectifs proposés par celle-ci. L'allocation de la France au titre de ce fonds est de 6,7 Md€³.

Toutefois, cette rationalisation ne concerne pas les fonds récents dont le périmètre n'intègre que partiellement le champ social. Ainsi, le fonds européen pour une transition juste (FTJ), doté d'1 Md€ pour la France (sur un budget total de 17,5 Md€), vise à soutenir les régions dans leur transition vers la neutralité climatique d'ici 2050 conformément au pacte vert pour l'Europe adopté par la Commission en décembre 2019. Ses principaux objectifs sont d'atténuer les effets de la transition en finançant la diversification et la modernisation de l'économie locale et en atténuant les répercussions négatives sur l'emploi. Une partie de ce fonds recoupe le champ d'intervention du FSE au titre de l'accompagnement à la reconversion professionnelle des salariés affectés par la transition écologique.

Sans remettre en question son utilité ni sa pertinence, l'introduction du FTJ ajoute de la complexité aux subventions déjà disponibles en France, d'autant que son accès n'est pas universel sur le territoire. En effet, le FTJ est inclus dans seulement six programmes régionaux : Hauts-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), Grand Est, Normandie, Pays de la

² Montant actualisé par la [Commission européenne](#).

³ Accord de partenariat adopté le 2 juin 2022.

Loire, Auvergne-Rhône-Alpes. À ce découpage s'ajoute un degré supplémentaire de complexité : le FTJ ne concernera que dix départements au sein de ces régions, ainsi qu'un programme national avec un volet social géré par la DGEFP. Ce ciblage géographique repose sur la combinaison des critères liés aux émissions de CO₂ et à l'activité industrielle et énergétique⁴ ; les territoires concernés représentent 69,5 % des émissions de CO₂ françaises.

La simplification de la liste des fonds européens disponibles se heurte également à la création, en parallèle, de nouveaux instruments financiers destinés à corriger des dysfonctionnements économiques liés à la conjoncture, telle que la crise sanitaire mondiale en 2020. Ces nouveaux crédits consacrés à lutter contre la récession et favoriser la reprise socio-économique interviennent également dans le champ traditionnel du FSE, tout en introduisant une logique et une temporalité différentes, et ce faisant, une complexité supplémentaire.

Les effets des fonds d'urgence et de relance sur le FSE

Au sortir de la crise sanitaire, le Conseil européen a décidé en juillet 2020 d'un plan de relance européen dénommé *Next Generation EU* (806,9 Md€), dont la finalité est l'accompagnement et l'amplification de la reprise économique dans les États membres ayant subi les conséquences économiques de la pandémie de Covid 19. L'essentiel de ces nouveaux moyens relève d'un instrument de relance temporaire, nommé « Facilité pour la reprise et la résilience » (FRR)⁵ et mis en place pour contribuer à financer les plans nationaux de relance et de résilience (PNRR).

La FRR est également au cœur de la mise en œuvre du plan *REPowerEU*, en réponse aux difficultés socio-économiques et aux perturbations du marché mondial de l'énergie provoquées par l'invasion russe de l'Ukraine⁶. Elle est dotée d'un budget de 672,5 Md€, dont la France bénéficiera à hauteur de 39,4 Md€, soit environ 40 % des 100 Md€ du PNRR français validé par le Conseil de l'Union européenne le 13 juillet 2021. La contribution européenne de la FRR est financée par un emprunt de la Commission européenne et versée à la France par tranches, en fonction d'objectifs définis au préalable et destinés à mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes et des mesures. Au titre de l'allocation pour la France, un premier versement du préfinancement a eu lieu le 19 août 2021 pour un montant de 5,1 Md€ ; 7,4 Md€ ont été versés en mars 2022 et plus de 10 Md€ en décembre 2023 au titre des première et deuxième demandes de paiement.

En réponse à la crise du coronavirus, un autre volet de *Next Generation EU* a été déployé avec la mise en œuvre de *React-EU* (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*). Un nouvel objectif thématique transversal additionnel⁷ a été mis à disposition des autorités de gestion afin de permettre un processus de programmation simple et un champ d'application le plus large possible. *React-EU* vise à financer des projets, jusqu'à la fin 2023, qui soutiennent l'accès au marché du travail et visent à préserver l'emploi, y compris par des dispositifs de chômage partiel. Ces ressources viennent majorer les fonds de la politique de cohésion (notamment le FEDER et le FSE) pour la programmation 2014-2020 des fonds européens structurels et d'investissement (Fesi). Avec une enveloppe de 3,2 Md€⁸, la France est le troisième bénéficiaire de *React-EU* après l'Italie et l'Espagne. Le ministère chargé du travail a fait le choix de concentrer l'utilisation de ces crédits afin de renforcer les moyens de Pôle emploi, qui bénéficie de 463 M€, notamment pour financer des mesures en faveur des jeunes (accompagnement intensif jeunes, accompagnement global) et des demandeurs d'emploi de longue durée (« pack de remobilisation »).

⁴ Deux critères interviennent : les émissions de dioxyde de carbone de l'industrie et de la production énergétique et le nombre d'emplois relevant des industries émettrices. Le volet emploi-compétences du FTJ concerne le champ social en complément du FSE+ avec une intensité financière moyenne nationale de 93,78 € par habitant.

⁵ [Règlement \(UE\) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021](#) établissant la facilité pour la reprise et la résilience

⁶ Le 18 mai 2022, la Commission a proposé d'apporter des modifications ciblées au règlement FRR afin d'intégrer des chapitres *REPowerEU* spécifiques dans les PNRR actuels des États membres.

⁷ « Favoriser la réparation de la crise dans le contexte de la pandémie de covid 19 et préparer une relance numérique verte et résiliente de l'économie »

⁸ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/13>

Si la FRR poursuit un objectif légitime, son articulation avec le FSE s'avère difficile à saisir pour les non-initiés malgré l'importance des sommes en jeu. En effet, les mesures européennes pour lutter contre les effets de la crise du Covid 19 comprennent un volet « Emploi, jeunesse, handicap, formation professionnelle » géré par le ministère chargé du travail (7,1 Md€, pour un total de dépenses estimé à 10,9 Md€ ; 18 % des crédits de la FRR). Ce volet est le deuxième le plus important en termes financiers après le volet « Recherche et développement, santé et territoires » (19 %). Il se compose de 22 mesures dont 15 relèvent de la compétence de la DGEFP⁹. 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), autant de champs d'intervention qui relèvent traditionnellement du FSE. Parmi ces mesures, nombre d'entre elles, telles que la garantie jeunes ou les contrats aidés, préexistaient, mais ont vu leur nombre de bénéficiaires amplifié.

Tableau n° 1 : Mesures gérées par la DGEFP dans le cadre de la FRR

Domaine	Dispositif	Mesure	Coût total (M€)	Demande FRR (M€)
Sauvegarde de l'emploi	Formation des salariés en activité partielle	FNE-Formation	800	800
		Renforcement du dispositif de promotion par l'apprentissage	270	270
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	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

Source : Cour des comptes à partir du PNRR adopté en juillet 2021 par le Conseil de l'Union européenne.
AT Pro : associations Transitions Pro¹⁰. CPF : compte personnel de formation.

Le souhait initial de complémentarité et de renforcement des moyens disponibles conduit en partie à une superposition de mécanismes administratifs qui obéissent à des logiques différentes. Ces fonds poursuivent en grande partie le même objectif d'une meilleure employabilité des personnes, en particulier les plus éloignées du monde du travail. Toutefois, ils reposent sur des calendriers, des conditions d'accès, voire même des zones géographiques très différentes les unes des autres.

⁹ D'autres relèvent notamment du ministère de l'éducation nationale. 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.

¹⁰ Commissions paritaires régionales chargées des projets de transition professionnelle.

1.1.2 Un déploiement du FSE qui prend systématiquement du retard

À l’instar de la période précédente (2007-2013), la programmation 2014-2020 du FSE a connu un retard significatif dans sa mise en œuvre. Ce retard structurel s’explique en premier lieu par le système de désignation des autorités de gestion retenu au début du processus. En effet, les descriptifs de système de gestion et de contrôle (DSGC) élaborés par les autorités de gestion¹¹ ont dû être validés par la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) avant leur désignation. Cette procédure, qui avait pour objectif d’écarter un maximum de risques en amont des programmes, a fortement retardé leur mise en œuvre. La programmation 2014-2020 a ainsi accusé un retard de deux ans¹². Ce processus n’est pas reconduit pour la programmation 2021-2027, dans la mesure où la France a maintenu son architecture de gestion des fonds européens.

Ce retard au démarrage de la programmation du FSE entraîne systématiquement un décalage des opérations financées par le FSE, et de ce fait une superposition avec la programmation 2021-2027. Mais cette dernière accuse, elle aussi, un retard. Bien que diminué d’une année par rapport à la période précédente¹³, ce retard demeure fortement critiqué par les gestionnaires du FSE, comme en témoignent les nombreuses réponses au questionnaire en ligne qui leur a été adressé dans le cadre de l’enquête.

Ce retard pose d’importants problèmes d’organisation aux services gestionnaires qui manquent de visibilité sur les subventions qu’ils peuvent ensuite attribuer aux bénéficiaires de leur ressort géographique. Il leur est donc très difficile d’établir des budgets, de se projeter sur les futures opérations ou de communiquer avec les porteurs de projets sur la programmation à venir. Concrètement, les gestionnaires du FSE ont dû attendre la fin de l’année 2022 pour programmer l’année. Ce manque de visibilité encourage des actions venant augmenter la confusion entre le FSE et les autres fonds européens. Un service gestionnaire a ainsi reconnu utiliser les crédits issus des fonds *React EU* « en compensation du FSE+ 2022 ».

Ce retard est également une source d’inquiétude pour les porteurs de projet, surtout pour des petites structures fortement dépendantes des cofinancements européens et nationaux, qui ont une trésorerie fragile. Des extraits du sondage en ligne illustrant cette problématique sont présentés en annexe n° 4.

1.1.3 Une complexité de gestion accentuant les risques d’irrégularité et de non-recours

La période 2021-2026, marquée par un grand nombre de financements européens dans calendrier serré, exige une bonne articulation de la gestion pour éviter les risques de double financement voire de concurrence entre les fonds.

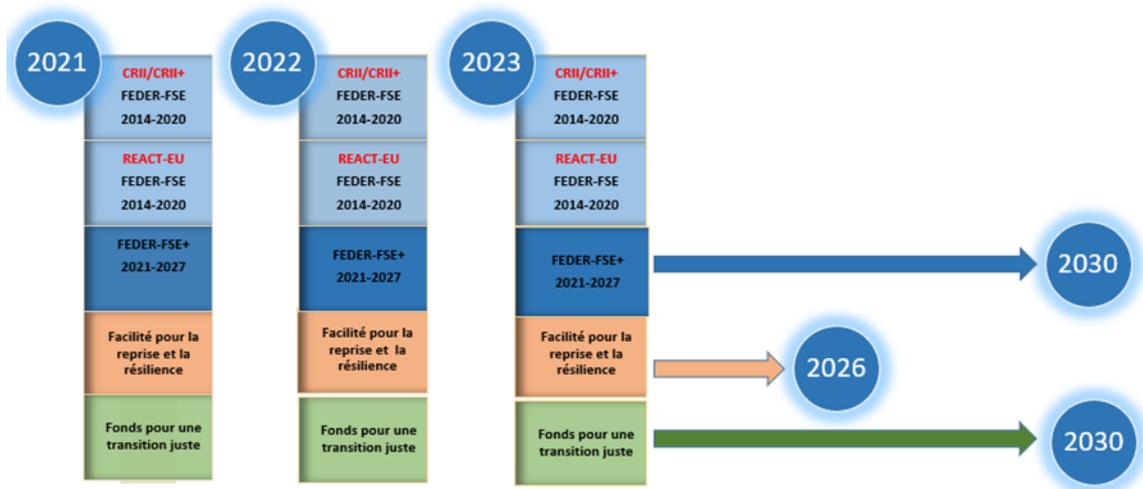
¹¹ L’architecture de gestion et ses acteurs (autorité de gestion, autorités de gestion déléguées, organismes intermédiaires, autorités de coordination, de certification et d’audit) sont présentés dans la partie 3.1. du rapport.

¹² Arrêté du 8 mars 2016 pris en application du décret n° 2016-279 du 8 mars 2016 fixant les règles nationales d’éligibilité des dépenses des programmes européens pour la période 2014-2020.

¹³ Décret n° 2022-608 du 21 avril 2022 fixant les règles nationales d’éligibilité des dépenses des programmes européens de la politique de cohésion et de la pêche et des affaires maritimes pour la période de programmation 2021-2027.

En effet, un bénéficiaire a la possibilité de disposer simultanément de plusieurs fonds, à condition de ne pas financer les mêmes dépenses¹⁴. Dès avril 2021, l'Agence nationale de la cohésion des territoires a diffusé, un guide de bonnes pratiques¹⁵ aux services gestionnaires de ces fonds, afin de leur permettre d'identifier les risques inhérents aux financements multiples pour une même cible (périmètre et bénéficiaires).

Schéma n° 1 : calendrier de mobilisation des fonds



Source : Cour des comptes

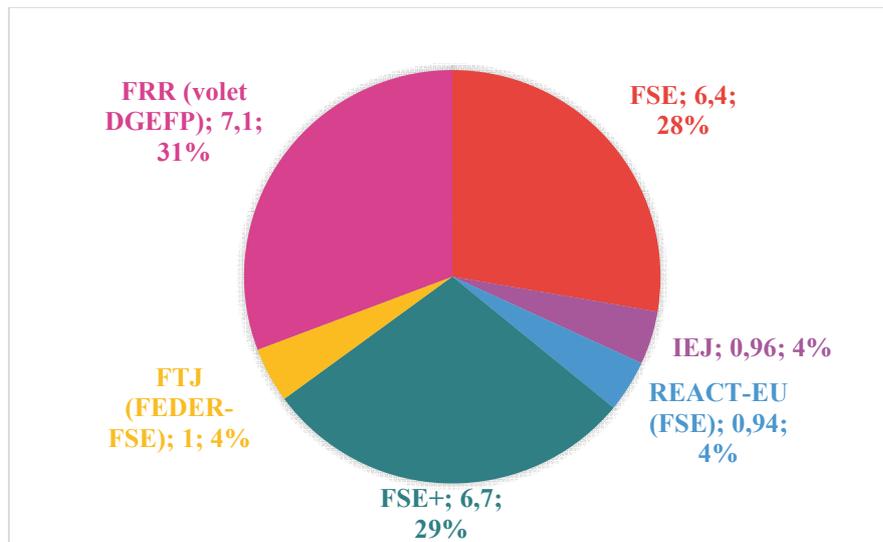
La diversité et les montants importants des fonds et le chevauchement des périodes de programmation rendent le pilotage complexe et la performance difficile à mesurer. La parade serait d'augmenter les montants d'aide de chacun des financeurs sur un même projet dans la limite de ce que permettent les aides d'État, afin de limiter le risque de double financement.

Les modalités d'articulation envisagées par l'ANCT dépendent de quatre critères identifiés : un critère de temporalité, un critère thématique, un critère relatif au bénéficiaire et un critère territorial. Le critère de temporalité consiste à respecter la chronologie des financements : en premier lieu la FRR et les reliquats de la programmation 2014-2020, ensuite seulement les fonds pour la programmation 2021-2027. Le critère thématique permettra d'orienter les dispositifs non finançables par la politique de cohésion (dispositifs d'État et non régionaux) vers la FRR dont les objectifs et le périmètre sont plus larges. Le critère relatif au bénéficiaire cible les financements FRR vers les bénéficiaires qui ne sont pas éligibles pour les fonds de la politique de cohésion. Le critère territorial oriente les fonds vers les zones géographiques en fonction des besoins par rapport aux objectifs des fonds (notamment dans le cas de la FTJ par exemple).

¹⁴ Le règlement n° 2021/241 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 le même coût ».

¹⁵ [Articulation de la Facilité pour la reprise et la résilience avec les fonds de la politique de cohésion européenne, ANCT.](#)

**Schéma n° 2 : répartition des financements à mobiliser
entre 2020 et 2023 (montants en Md€)**



Source : Cour des comptes.

1.2 Des évaluations socio-économiques qui peinent à montrer la plus-value des fonds et dont les résultats sont insuffisamment exploités

La performance d'un dispositif se mesure sur la base de données objectives. Les limites constatées sur la mise en œuvre d'une logique de résultats dans le suivi des cofinancements peuvent être logiquement dupliquées concernant l'évaluation, malgré les ambitions de la Commission européenne en la matière.

Un cadre réglementaire de l'évaluation du FSE ambitieux

Des évaluations interviennent à différents moments de la vie de la programmation.

L'évaluation *ex-ante* doit éclairer les choix stratégiques de programmation : elle doit veiller à ce que la logique d'intervention des programmes apparaisse clairement afin que la contribution de ces programmes à la réalisation de la stratégie Europe 2020 puisse être démontrée. Elle doit également contribuer à la mise en place de systèmes de suivi efficaces qui satisfassent aux exigences en matière d'évaluation. Ses recommandations doivent être claires, fondées sur des éléments probants et adaptées aux besoins particuliers des programmes. Lorsque des besoins spécifiques se présentent, la Commission encourage la future autorité de gestion à demander aux évaluateurs *ex ante* d'examiner d'autres points que ceux mentionnés dans le document d'orientation.

Les modalités des évaluations en cours de programmation sont bien circonscrites dans le règlement européen, qui prévoit qu'un plan d'évaluation est établi par l'autorité de gestion ou l'État membre. Celui-ci doit être examiné et validé par le comité de suivi, un an maximum après l'adoption du programme opérationnel. Son contenu est lui-même encadré : description des méthodes d'évaluation retenues par les autorités de gestion et de l'implication des partenaires ; sources d'expertise en évaluation (interne ou externe) ; programme de formation pour les personnes traitant de l'évaluation ; calendrier et budget global. Deux types d'évaluation interviennent au cours de la mise en œuvre des programmes : les évaluations d'impact, pour lesquelles la Commission recommande de s'appuyer sur des méthodes fondées sur la théorie ou des méthodes contrefactuelles et qui portent sur la manière dont le soutien accordé par les fonds a contribué à la réalisation des objectifs ; des évaluations de mise en œuvre qui examinent la manière dont un programme est mis en œuvre et géré. Les questions y sont généralement de savoir si les bénéficiaires potentiels connaissent ou non l'existence du

programme et y ont bien accès, si la procédure de candidature est aussi simple que possible, si des critères clairs et pertinents ont été établis pour la sélection des projets, etc..

Les évaluations *ex post* sont réalisées au niveau de la Commission européenne et sont insuffisamment exploitées par les autorités de gestion dans l'élaboration de la programmation suivante. Elles portent sur l'efficacité et l'efficience des fonds et sur leur contribution à la stratégie de l'Union. Ces évaluations seront finalisées pour le 31 décembre 2024. Un rapport de synthèse des principales conclusions sera élaboré par la Commission. Rien n'interdit néanmoins à une autorité de gestion de conduire également des évaluations *ex post*.

1.2.1 Une nouvelle programmation encore insuffisamment fondée sur des évaluations qualitatives

Une nouvelle programmation FSE est l'occasion d'une redéfinition des grands enjeux stratégiques d'utilisation des fonds européens, des modalités d'intervention comme du ciblage des bénéficiaires. Pour ce faire, les évaluations réalisées dans la programmation précédente devraient constituer un socle utile sur lequel la nouvelle logique d'intervention devrait reposer. Or, la réalité est un peu éloignée de cette configuration idéale, malgré une programmation 2014-2020 ayant affiché des ambitions nouvelles en matière de performance et d'évaluation.

Il existe tout d'abord un décalage de calendrier entre le temps des évaluations et celui propre au démarrage d'une nouvelle programmation. Après une publication au fil de l'eau à partir de 2020 des premières évaluations, la synthèse des évaluations d'impact du FSE dans la programmation 2014-2020 a été publiée à la fin du mois de juin 2022, soit plus de six mois après la date de dépôt de l'accord de partenariat et aussi plus de trois mois après la date de dépôt des programmes par les autorités de gestion.

Les travaux autour de l'accord de partenariat débutent par ailleurs bien en amont de la date de démarrage de la nouvelle programmation et ne peuvent donc pas s'appuyer sur une vision globale et consolidée des évaluations d'impact. L'étude diligentée par la DGEFP pour dresser le bilan de la programmation 2014-2020 et préparer celle de 2021-2027 s'efforce surtout d'évaluer le niveau de réalisation et les éventuels freins rencontrés. Elle n'offre pas une évaluation d'impact mettant les résultats des actions financées en regard des moyens qui y ont été consacrés, qui permettrait de nourrir les orientations stratégiques.

L'exercice d'évaluation souffre par ailleurs d'une assez mauvaise appropriation par les gestionnaires des fonds, que ce soit au sein des autorités de gestion déléguées ou des organismes intermédiaires. Les entretiens menés avec plusieurs d'entre eux en témoignent : l'évaluation des effets du FSE est perçue comme un exercice national exclusivement du ressort de la DGEFP, aucun crédit d'assistance technique n'étant mobilisable pour une évaluation par un prestataire externe pour le compte des autorités de gestion déléguées ou des organismes intermédiaires. À la question du sondage en ligne « *avez-vous procédé à une évaluation des dispositifs financés sur la programmation 2014-2020 et tiré un bilan des différents appels à projets ?* », plus de la moitié des réponses (56 %) ont été négatives.

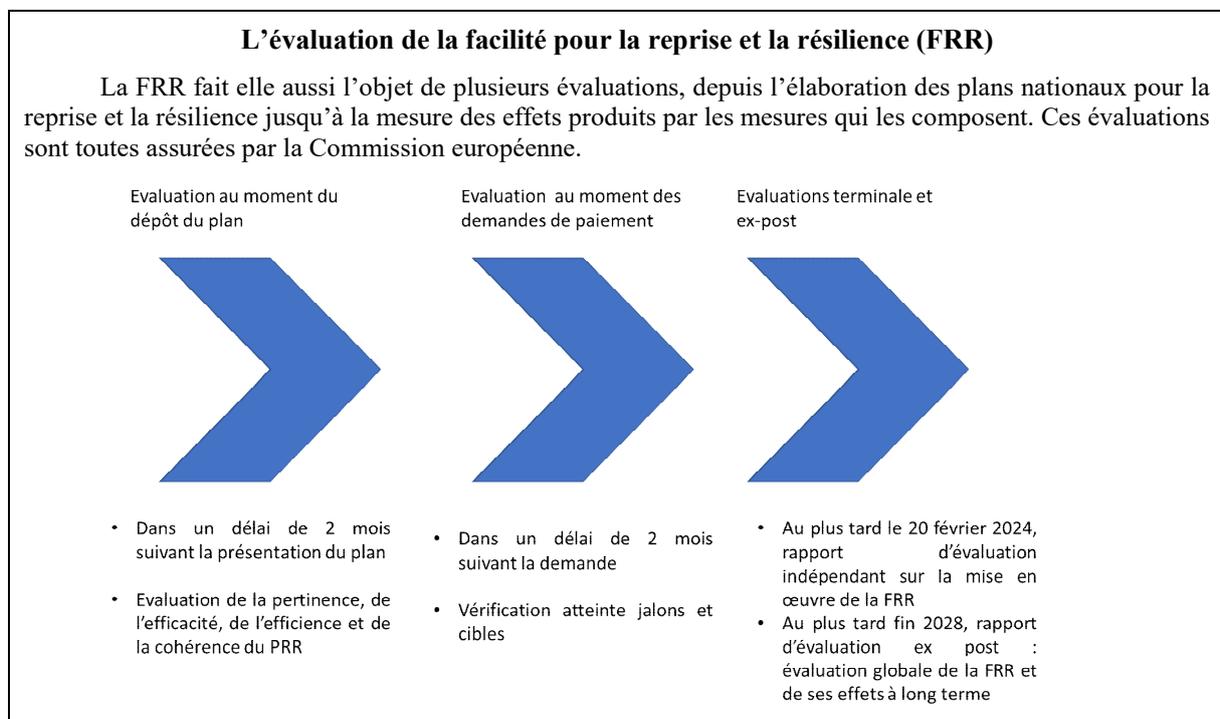
Par ailleurs, les services chargés des fonds européens dans les organismes intermédiaires expliquent que l'évaluation relève davantage des services métiers chargés de la mise en œuvre des politiques publiques concernées (service insertion des départements par exemple). Ainsi les enjeux plus spécifiquement liés aux cofinancements européens ne sont pas toujours pris en compte ou suffisamment intégrés dans les évaluations. Le département de la Meuse, par exemple, a commandité à l'Afpa une « étude diagnostic concernant l'offre Insertion par l'activité économique (IAE) sur le département » dont le rapport final a été rendu en janvier 2022. Ce rapport ne fait jamais mention des financements FSE, qui sont pourtant largement

concentrés sur le secteur de l'IAE. Le rapport établit les forces et les faiblesses de l'IAE sur le territoire départemental et élabore des préconisations selon trois axes principaux :

- renforcer le *sourcing* et améliorer l'intégration des salariés en insertion ;
- soutenir les modalités d'accompagnement mises en œuvre au sein des structures ;
- favoriser la place de l'IAE dans le paysage économique local.

Chacun de ces axes est décliné en objectifs et actions opérationnels, qui pourraient constituer autant de pistes intéressantes pour prioriser les financements, notamment issus du FSE, et faire en sorte qu'ils répondent à des besoins bien identifiés. Or, le fléchage des financements du FSE répond actuellement à un critère plus simple : celui de la taille des structures, de leurs capacités financières à avancer la trésorerie des financements européens et des moyens humains mobilisables dans la gestion et le suivi administratif complexe des fonds. Le marché en cours, lancé conjointement dans le cadre de la stratégie pauvreté par le département et la direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETS-PP) de la Meuse, a pour but de « mener une étude/évaluation multicritères permettant de mesurer les effets de la politique en matière d'IAE en prenant en compte les trois enjeux que sont, l'insertion professionnelle, l'insertion sociale mais également les conséquences économiques territoriales (production de biens et de services) ». Cette étude doit permettre *in fine* le développement d'une stratégie commune.

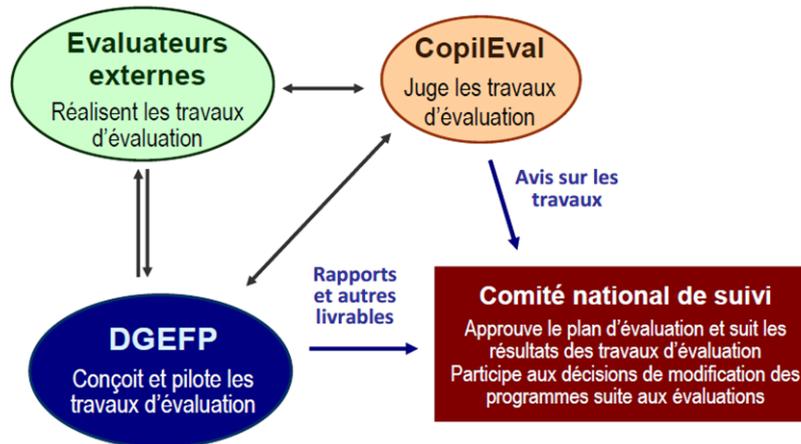
L'exemple de la Meuse est assez éclairant : le cofinancement par le département et la DDETS-PP a fait émerger un besoin d'évaluation des effets de l'IAE. En effet, le cofinancement européen, avec les mêmes acteurs (département et services déconcentrés du ministère du travail), n'avait encore jamais permis cette démarche alors que leur attention aurait dû être attirée plus tôt par les difficultés rencontrées par le département de la Meuse dans l'atteinte des cibles de performance, ce qui s'est traduit par une correction financière de 352 000 € en juillet 2019.



1.2.2 Une capacité d'évaluation peu développée sur le territoire

En France, la mise en œuvre d'une démarche de suivi et d'évaluation du programme opérationnel national FSE « emploi et inclusion » 2014-2020 relève de la responsabilité du ministère chargé de l'emploi, représenté par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), en sa qualité d'autorité de gestion du Fonds social européen.

Schéma n° 3 : organisation des travaux d'évaluation du FSE 2014-2020



Source : plan d'évaluation du FSE.

Pendant la période de programmation 2014-2020, la question de l'évaluation a été portée au sein de la DGEFP par la mission d'appui au développement des programmes (MADP) de la sous-direction du FSE de l'époque, désormais sous-direction Europe et international. Plus spécifiquement, deux ETP sont affectés aux travaux de suivi et d'évaluation : un chargé de mission à plein temps au suivi et à l'évaluation des programmes opérationnels nationaux FSE et IEJ, qui travaille sous la supervision d'un manager. Leurs missions principales sont d'organiser les travaux de suivi et d'évaluation des programmes, notamment de produire et d'actualiser le plan d'évaluation, de rédiger les cahiers des charges des études, de sélectionner les prestataires, de suivre administrativement et financièrement les marchés, de piloter les travaux, de concevoir les outils de suivi et de pilotage des données et des indicateurs (en lien avec le chef de projet « Ma démarche FSE »), de rédiger les guides pour la collecte des données, d'animer les travaux d'évaluation, de coordonner les travaux d'évaluation, de concevoir les outils de formation et de pilotage, de produire les rapports de mise en œuvre, de capitaliser les résultats en vue de proposer des pistes d'amélioration de l'efficacité de la programmation et des procédures en vue d'en améliorer la valeur ajoutée¹⁶.

À partir de mai 2015, la DGEFP a mis en place un comité de pilotage de l'évaluation du FSE, héritier d'un comité scientifique de l'évaluation dans la période 2007-2013. Ce comité avait pour mission d'éclairer la DGEFP et ses partenaires sur le suivi de la performance et l'évaluation des deux programmes opérationnels nationaux, le programme opérationnel FSE pour l'emploi et l'inclusion en métropole et le programme opérationnel national IEJ,

¹⁶ Plan d'évaluation de la programmation FSE/IEJ 2014-2020, version initiale du 29 septembre 2015, modifiée et adoptée par le comité national de suivi le 29 janvier 2020.

notamment par l'analyse des résultats de leurs indicateurs de réalisations et de résultats. Le comité devait en particulier participer à la construction et au suivi du plan d'évaluation.

Dans ce cadre, sa mission consiste à émettre des avis sur la mise en œuvre de l'évaluation, notamment sur le choix de thématiques transversales pouvant faire l'objet d'une étude spécifique et sur l'ensemble des cahiers des charges techniques des travaux engagés par la DGEFP. Le règlement intérieur de ce comité adopté en septembre 2015 prévoit qu'il soit présidé par un administrateur de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et composé de plus de cinquante personnes, représentant diverses institutions (Commission européenne, inspection générale des affaires sociales, secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, etc.), des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) et des organismes intermédiaires (Pôle emploi, conseils départementaux, plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE), etc.) ainsi que de plusieurs personnalités qualifiées majoritairement issues du monde universitaire. Ce comité s'est réuni de manière biannuelle les trois premières années (2015-2017) et de manière plus fréquente entre 2018 et 2021.

La très grande majorité des Dreets et des organismes intermédiaires ne disposent pas à leur niveau de moyens, financiers ou humains, spécifiquement consacrés aux évaluations.

Les principaux travaux d'évaluation ont été menés par des prestataires externes, sélectionnés en réponse à des appels d'offres de la DGEFP : La voix du client, Itinere Conseil, Amnyos, Edater, KPMG, Capgemini. Les prestataires ont par ailleurs fait appel à une enseignante-chercheuse spécialiste des méthodes contrefactuelles et se sont appuyés, notamment pour l'évaluation d'impact de l'IEJ, sur une note méthodologique élaborée par un professeur titulaire d'une chaire à l'École d'économie de Paris. Le budget prévisionnel global dévolu aux évaluations sur des crédits d'assistance technique était pour 2014-2020 de 6 M€ et son montant est reconduit sur la période 2021-2027. Le montant prévisionnel issu des différents marchés déjà passés est de 4,79 M€ sur lesquels 4,29 M€ ont été réalisés au 31 août 2022. La DGEFP prévoit une dernière vague d'enquêtes à six mois sur le FSE et l'IEJ en 2023, ainsi que des travaux relatifs à l'évaluation de la mise en œuvre des crédits React-EU d'ici fin 2024. La DGEFP prévoit néanmoins que le total des dépenses d'évaluation pour 2014-2020 se situera en deçà du budget initial de 6 M€.

Cette sous-consommation des crédits d'évaluation par la DGEFP doit être mise en regard du nombre limité d'évaluations réalisées à l'échelle des autorités de gestion déléguées et des organismes intermédiaires, ne disposant pas de crédits d'assistance technique suffisants.

1.2.3 Un manque d'indépendance et de moyens

L'instauration d'un comité de pilotage de l'évaluation du FSE n'est pas prévue dans le cadre réglementaire du FSE. Il s'agit donc d'une initiative française, d'ailleurs singulière, et qui démontre une volonté assez précoce de répondre aux exigences nouvelles de la programmation 2014-2020 en matière d'évaluation.

Ce comité a néanmoins dû faire face sur la période 2014-2020 à plusieurs obstacles qui ont entravé son bon fonctionnement.

Le premier obstacle tient à l'absence de cadre statutaire clair de ce comité, qui en établirait formellement la gouvernance et la composition. Seul un règlement intérieur a été adopté en septembre 2015, soit après la première réunion du comité de mai 2015.

Le comité ne dispose par ailleurs d'aucun moyen propre, qu'il soit humain ou financier, mais des moyens mis à disposition par la sous-direction Europe : les deux ETP chargés de l'évaluation organisent matériellement les réunions des comités, en proposant l'ordre du jour et en assurent le compte-rendu. Les moyens financiers mobilisés pour l'évaluation sont ceux des crédits de l'assistance technique dont la gestion relève exclusivement de la DGEFP. Le comité de pilotage manque donc de moyens de piloter. Par ailleurs, son installation a été postérieure à l'élaboration du plan d'évaluation initial, ce qui limite de fait sa capacité d'agir. Sans moyens propres et avec une capacité de choix et d'orientations stratégiques limitée, le comité peut apparaître davantage comme une chambre d'enregistrement ou comme une instance purement consultative. La nouvelle présidente désignée pour la programmation 2021-2027 a néanmoins inscrit dans sa feuille de route d'intégrer au comité de pilotage un tiers de personnalités qualifiées du monde universitaire ou d'organismes publics porteurs d'une expertise reconnue en matière d'évaluation.

Une plus grande indépendance du comité permettrait plus sûrement d'éviter un mélange des genres entre travaux d'évaluations, actions de communication et valorisation du travail engagé autour du FSE en France. Le cahier des clauses techniques et particulières de l'accord-cadre n° 2014-11-21 est de ce point de vue éclairant. L'objectif de cet accord-cadre est de définir les besoins du pouvoir adjudicateur pour le suivi et l'évaluation du programme opérationnel national FSE « Emploi et inclusion » pour la période de programmation 2014-2020. Le document décrit les attendus de la DGEFP en matière de valorisation des résultats du travail de suivi et d'évaluation et prévoit que « *de manière ponctuelle, les évaluateurs pourront apporter leur appui à la DGEFP dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie de valorisation et de communication sur les résultats et l'évaluation du FSE, en coordination avec le responsable de la communication au sein de la sous-direction du Fonds social européen* ». Cela entretient une forme de confusion des rôles pour le prestataire, chargé d'une évaluation neutre et objective et, dans le même temps, d'une communication ciblée sur les aspects les plus valorisables des actions financées au titre du FSE. Le règlement (UE) 2021/1060, qui établit les règles financières applicables au FSE, précise en son chapitre II que des évaluations sont effectuées par des « *experts internes ou externes fonctionnellement indépendants des autorités responsables de la mise en œuvre des programmes* » et que « *le niveau d'indépendance doit être tel qu'il ne fait aucun doute sur le fait que le travail est effectué avec objectivité et que les jugements de l'évaluation ne sont pas biaisés ni subordonnés à un accord des services responsables de la mise en œuvre du programme* »¹⁷.

Le règlement européen confère pourtant dans le même temps à l'autorité de gestion du FSE la mise en œuvre de la démarche d'évaluation, ce qui la place de fait dans une position de juge et partie. Cela peut d'ailleurs se constater en cascade sur des autorités de gestion déléguées ou des organismes intermédiaires. La Cour, dans son rapport de 2020 sur l'emploi des crédits du FSE par Pôle Emploi indiquait que les résultats, jugés positifs, de l'évaluation de l'accompagnement global réalisée pour Pôle Emploi par un cabinet de conseil, devaient être pris avec « *une réserve méthodologique dans la mesure où même si Pôle emploi a fait appel à un cabinet de conseil, il a rédigé le cahier des charges de cette étude* ». La Cour recommandait déjà alors de placer la réalisation des évaluations sous l'égide d'une autorité externe, afin de pleinement garantir la neutralité des évaluations menées.

En parallèle des travaux du comité de pilotage de l'évaluation du FSE, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), devenu ANCT, a mis en place un groupe de travail « Suivi et Évaluation » et a animé un réseau « suivi, performance et évaluation ». Leurs 160

¹⁷ Document d'orientation, *Suivi et évaluation de la politique européenne de cohésion FSE*, juin 2015.

membres sont des représentants des autorités de gestion et des ministères concernés. Parmi les objectifs affichés de ce réseau figure celui de permettre la coordination des travaux dans le domaine du suivi, de la performance et de l'évaluation des programmes européens au niveau national. Ce réseau bénéficie en outre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage qui élabore des notes de réflexion. L'ANCT, en tant qu'autorité de coordination inter-fonds, intervient donc déjà dans la coordination de l'évaluation, soit à travers de fiches méthodologiques à destination de ses partenaires¹⁸, soit par l'animation de ces groupes de travail et réseau. Cela renforce en outre l'expertise métier de l'ANCT et la valeur ajoutée propre de l'instance de coordination¹⁹.

Consolider le rôle de l'ANCT sur le pilotage et la coordination des évaluations permettrait d'éviter les écueils précédemment décrits dans le pilotage de l'évaluation par l'autorité de gestion. Cela impliquerait cependant une adaptation des dispositions réglementaires qui confèrent actuellement la responsabilité de l'évaluation à l'autorité de gestion. Néanmoins, un autre avantage du pilotage par l'ANCT de l'évaluation du FSE serait de rapprocher en une même instance les évaluations et la formalisation des grandes orientations stratégiques en début de programmation via l'accord de partenariat.

1.2.4 Une plus-value du FSE plus affirmée que démontrée

Le plan d'évaluation adopté par le Comité national de suivi a programmé plusieurs types de travaux d'évaluation (cf. liste des travaux d'évaluation 2014-2020 en annexe n° 3) : des évaluations d'impact, des évaluations thématiques et des travaux divers (audit du système de suivi et qualité des données, audit des outils de pilotage, guide décisionnel, etc.).

Le choix a été fait de diversifier les méthodes, en fonction de la nature et des objectifs de chacun des travaux, des dispositifs cofinancés, des données disponibles, des variables mobilisables ainsi que du calendrier de l'évaluation. Les évaluations d'impact ont cherché à mobiliser tant des méthodes fondées sur la théorie que des méthodes contrefactuelles. Dans les premières, les hypothèses prévalant à la logique d'intervention définie dans les programmes FSE et IEJ sont modélisées sous la forme d'une chaîne reliant l'intervention et ses effets attendus de façon séquentielle. Ces différentes hypothèses sont ensuite testées une à une de façon à apporter un jugement adapté sur l'efficacité de l'opération financée. Les évaluations contrefactuelles cherchent à identifier les effets directs des opérations financées en mesurant ce qui se serait passé si l'intervention des fonds n'avait pas eu lieu. Elles obligent à constituer une population témoin, un groupe de contrôle, sur la base de données qui dépassent celles disponibles dans « Ma démarche FSE ».

La synthèse des évaluations commandées par la DGEFP précise que les travaux d'évaluation identifient trois effets majeurs de l'intervention du FSE :

- *« un effet de volume, à travers l'augmentation du volume total d'investissement public destiné aux publics les plus vulnérables sur le marché du travail et aux jeunes les plus en difficulté. Dans une période de resserrement relatif des crédits publics nationaux et de*

¹⁸ CGET, *Boîte à outils règlementaire : Fiche « Dispositions en matière de suivi et d'évaluation au plus proche des réalisations, des résultats et des impacts ».*

¹⁹ Cf. rapport Igas-IGF, *La simplification du Fonds social européen (FSE)*, juillet 2016 : « la structure chargée de la fonction de coordination, dont le travail est indispensable, n'a pas de responsabilités gestionnaires, en matière de FSE, autres que celles du PO Europ'Act ; elle est donc parfois mal armée pour comprendre les enjeux et difficultés des autorités gestionnaires ».

risque d'aggravation des situations d'exclusion, la source de financement européen a été structurante pour mobiliser les partenaires pertinents, ajuster et redéployer leur offre de service visant ceux qui en ont le plus besoin. Cet effet volume a été notamment soutenu par les indicateurs de réalisation du cadre de performance du programme opérationnel FSE ;

- *un effet de portée, à travers une réorientation de fait des politiques nationales en faveur de priorités et d'objectifs établis au niveau de l'Union européenne, à savoir la réduction des situations de pauvreté, de chômage de longue durée et d'exclusion sociale ou l'urgence des actions en faveur des Neet²⁰ ;*
- *un effet de rôle, en faveur des actions innovantes ou expérimentales dont le potentiel a toutefois été insuffisamment exploité. Les manques de cofinancements nationaux et les exigences en matière de gestion expliquent en partie le frein à de telles opérations. »*

Ce point de vue optimiste sur les différents effets du FSE doit être nuancé, l'exercice d'évaluation du FSE ayant atteint de fait des limites et pouvant encore s'améliorer.

L'ensemble des travaux d'évaluation d'impact, menés au niveau national comme au niveau de la Commission, cherchent à déterminer la plus-value apportée par le financement FSE sur la politique mise en œuvre faisant l'objet de l'évaluation.

Le sixième rapport de la Commission sur la politique de cohésion sociale, économique et territoriale en date de juillet 2014 pointait déjà sur la programmation précédente les difficultés de mesurer les effets du FSE : « *en ce qui concerne la rigueur de la mesure des retombées des interventions du FSE (autrement dit le point de savoir si l'appréciation démontre réellement la différence faite par le FSE pour les bénéficiaires finaux), force est d'admettre que les évaluations ne sont généralement pas parvenues à présenter un volume important de preuves irréfutables* ». Pour pallier ces difficultés, le rapport préconise d'appuyer l'évaluation sur une modélisation macro-économique²¹, dont les résultats attesteraient d'un « *impact indiscutablement positif de la politique de cohésion sur le PIB des États membres couverts* ». Le modèle proposé est complexe et relève moins de l'évaluation des résultats que d'une estimation des effets potentiels des cofinancements.

La méthode contrefactuelle sur laquelle se fondent plusieurs travaux d'évaluation figurant au plan d'évaluation est aussi complexe à mettre en œuvre. Les travaux menés en ce sens sur l'IEJ l'ont bien mis en évidence²². Les conclusions méthodologiques de l'évaluation de l'IEJ en définissent les limites de manière explicite. Les démarches contrefactuelles y sont décrites comme difficilement mobilisables pour apprécier « *un effet macroéconomique d'une politique préexistante et protéiforme* ». La démarche contrefactuelle implique d'estimer au mieux la situation qu'auraient connue les bénéficiaires de l'IEJ, si l'IEJ n'existait pas. Or, l'IEJ ne concerne pas un seul dispositif mais de multiples dispositifs avec des logiques d'intervention et des temporalités de mise en œuvre différentes. De surcroît, il convient de prendre en compte d'autres politiques susceptibles d'intervenir dans le champ de l'insertion professionnelle durant la période d'observation. Le déploiement de l'IEJ s'est effectué sur un espace large, au niveau régional et, d'un point de vue statistique, l'absence de ciblage précis empêche des points de comparaison.

Dans un avis rendu le 25 septembre 2018, le comité de pilotage de l'évaluation du FSE estime que « *l'approche contrefactuelle ne peut pas, à elle seule, permettre de répondre aux*

²⁰ Neet (*not in education, employment or training*) : jeunes de 15-29 ans ni en emploi, ni en études, ni en formation.

²¹ Le modèle QUEST III R&D a été développé au sein de la direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) de la Commission européenne.

²² *Évaluation 2018 de l'impact de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) en France*, rapport final, janvier 2019.

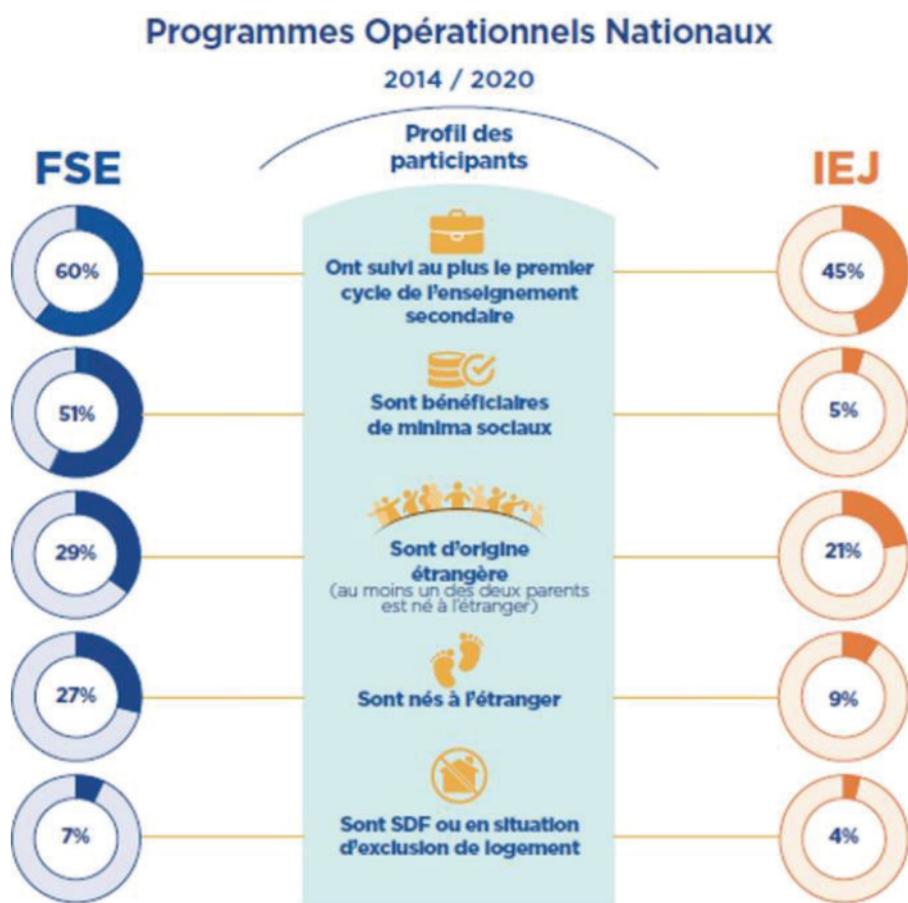
questions d'efficacité de l'IEJ » et plaide pour la diversité des méthodes. Enfin, le comité souhaite que le suivi des personnes bénéficiaires des dispositifs étudiés soit fait sur le long terme, en constituant et en suivant des cohortes de bénéficiaires. Cela permettrait de raisonner non pas avec des données agrégées mais à un niveau individuel et de mesurer l'effet à un niveau plus fin. Une des explications possibles de ces difficultés réside dans la faible place laissée aux travaux de recherche dans le plan d'évaluation. En témoigne par exemple l'écart entre la composition souhaitée du COPIL d'évaluation du FSE dans le règlement intérieur de 2015 et celle qui a réellement pu être mise en place : les personnalités qualifiées du monde universitaire ont presque disparu à une seule exception (maître de conférences en économie à l'université de Lille) pour laisser place à des représentants plus institutionnels, experts en études statistiques (chargé de mission France Stratégie, ex-adjoint au directeur des études et statistiques à Pôle Emploi, etc.).

Les travaux d'évaluation inscrits au plan d'évaluation et suivis par le comité de pilotage de l'évaluation du FSE concernent exclusivement les axes du FSE relevant de la part gérée par l'État. Les programmes régionaux font le cas échéant l'objet d'évaluation par les services des régions. Il manque un point de vue global intégrant tous les niveaux de l'architecture de gestion afin de disposer d'une évaluation plus exhaustive des effets des financements du FSE.

Enfin, les évaluations du FSE manquent de mise en perspective avec les travaux portant sur les politiques publiques au niveau national, notamment par la Dares, menées dans les domaines pouvant par ailleurs être couverts par des financements européens : emploi, formation professionnelle, etc. À cet égard, une mise en commun des programmes de travail ainsi que des statistiques disponibles constituerait un progrès sensible.

La synthèse des évaluations IEJ et FSE permet néanmoins de tirer quelques enseignements sur le profil des bénéficiaires et les effets de la mobilisation de ces fonds, comme le montrent les schémas ci-dessous.

Schéma n° 4 : profil des bénéficiaires du FSE et de l'IEJ : la cible des publics éloignés du marché du travail estimée « généralement atteinte »

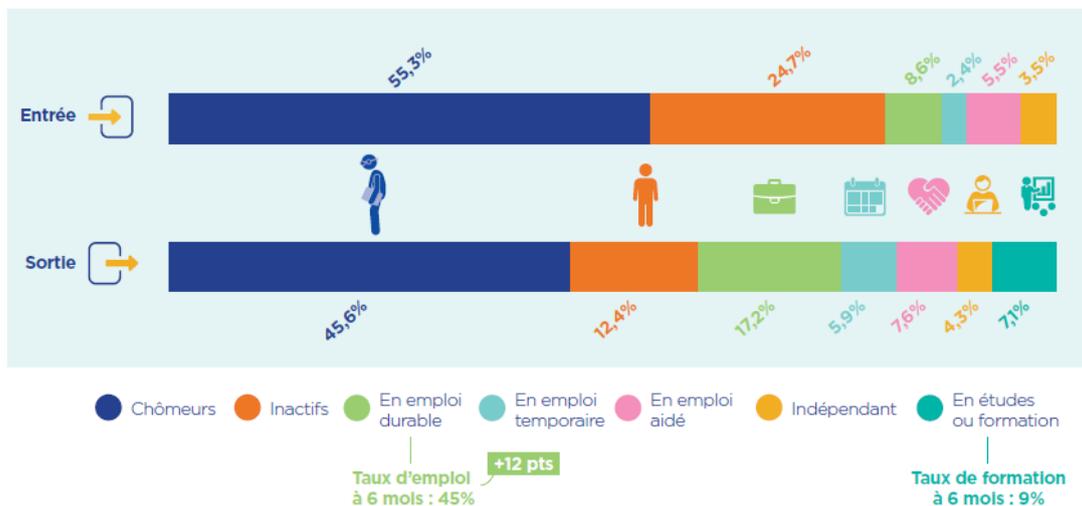


Source : DGEFP

Schéma n° 5 : un impact jugé positif de la mobilisation du FSE et de l'IEJ sur les trajectoires des publics accompagnés

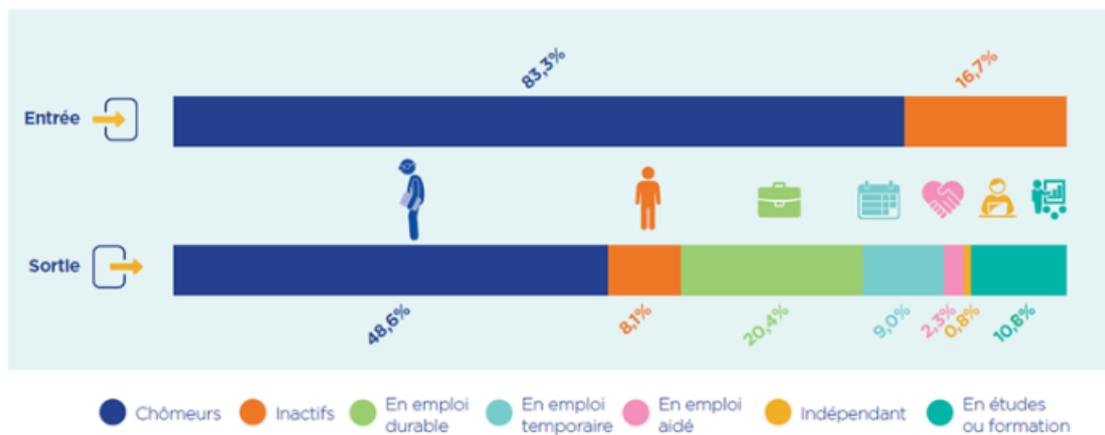
FSE

Situation des participants à l'entrée et à la sortie des opérations



IEJ

Situation des participants à l'entrée et à la sortie des opérations



Source : DGEFP

Projet de recommandation n° 1. (DGEFP) : recourir à des prestataires pour réaliser les travaux d'évaluation distincts de ceux chargés de promouvoir le FSE.

Projet de recommandation n° 2. (DGEFP) : renforcer l'évaluation des fonds européens en se rapprochant étroitement de la Dares et en associant sans délai le comité de pilotage de l'évaluation du FSE à des laboratoires de recherche et à des chercheurs.

Projet de recommandation n° 3. (DGEFP, Dares, Dreetts) augmenter le nombre d'évaluations socio-économiques conduites par les autorités de gestion déléguées et les organismes intermédiaires et leur consacrer une part plus importante des crédits d'assistance technique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Malgré un effort de simplification à l'œuvre dans les nouveaux cadres réglementaires, la coexistence de plusieurs outils financiers européens complique la compréhension des aides et la possibilité d'y accéder. Le chevauchement des financements présente des risques et met la DGEFP, autorité de gestion, au défi d'un suivi scrupuleux de la bonne articulation de sources de financements multiples et concurrentes.

Chaque nouvelle programmation connaît par ailleurs d'importants retards de mise en œuvre qui posent de nombreuses difficultés aux gestionnaires des fonds et suscitent parallèlement de vives inquiétudes chez les bénéficiaires potentiels qui n'ont aucune visibilité sur des financements dont ils dépendent.

La logique de performance, qui conditionne l'octroi de moyens aux résultats produits par les dispositifs financés, implique de procéder à des évaluations régulières de ces dispositifs. Les règlements européens fixent un cadre aux évaluations des programmes opérationnels nationaux et en établissent la temporalité et les grands axes méthodologiques.

Néanmoins les exercices d'évaluation ont souffert jusqu'à présent de limites qui n'ont pas permis de garantir que l'argent des fonds européens irrigue les projets les plus performants : mauvaise appropriation des enjeux de l'évaluation par les autorités de gestion déléguées, les organismes intermédiaires ou les bénéficiaires eux-mêmes ; lacunes du pilotage de l'évaluation ; défauts méthodologiques liés notamment à un faible recours à des laboratoires de recherche et à une articulation insuffisante avec les travaux de la Dares.

Les évaluations sont réalisées pour le compte de l'autorité de gestion et à l'échelle des programmes opérationnels. Bien qu'ils renseignent un nombre très important de données dans les remontées d'information, les autorités de gestion déléguées et les organismes intermédiaires ne mènent que trop peu d'évaluations au sens de la norme française qui comporte aussi une dimension d'efficience d'efficacité socio-économique de la dépense.

Enfin, les évaluations réalisées par l'autorité de gestion sur les programmes, en cours ou qui se terminent, viennent insuffisamment nourrir les choix stratégiques opérés pour l'élaboration des nouvelles programmations. Les calendriers ne sont pas toujours compatibles, si bien que chacun des deux exercices est mené indépendamment, ce qui aboutit à la reconduction des crédits sans évaluation préalable de la performance. Cette situation n'encourage pas les efforts visant à renforcer l'exercice d'évaluation.

2 UN SYSTÈME D'ATTRIBUTION, DE SUIVI ET DE CONTRÔLE INSUFFISAMMENT ORIENTÉ VERS L'EFFICACITÉ

Si l'objectif de conformité reste un pilier incontournable de l'allocation de crédits, celle-ci reste trop décorrélée des besoins réels, avec une préférence à la consommation par rapport à son efficacité. L'efficacité est de manière générale entravée par les nombreuses difficultés rencontrées par les bénéficiaires.

2.1 Un objectif de conformité indispensable mais qui n'intègre pas assez l'exigence d'efficacité

2.1.1 Une allocation des crédits en partie décorrélée des besoins réels

L'allocation des crédits du FSE repose sur d'un certain nombre de critères économiques et sociaux qui se sont diversifiés et complexifiés au fil du temps. Néanmoins, ils ne permettent pas véritablement de tenir compte de la dynamique d'évolution des régions, ni de la bonne gestion par les États membres des crédits précédemment utilisés.

Critères d'allocation du FSE+ entre pays de l'UE

Dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne, le calcul des montants alloués se fait à l'échelle régionale et de manière globale au titre du Fonds européen de développement régional (Feder) et du FSE+. Un classement des régions est établi en fonction de l'écart du PIB moyen par habitant des régions avec la moyenne européenne. Trois enveloppes régionales sont ainsi déterminées :

- la première enveloppe est destinée aux régions en convergence, celles dont le PIB moyen par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne européenne ;
- la deuxième enveloppe est destinée aux régions en transition, celles dont le PIB moyen par habitant est compris entre 75 % et 100 % de la moyenne européenne ;
- la troisième enveloppe est destinée aux régions les plus développées, dont le PIB moyen par habitant est supérieur à 100 % de la moyenne européenne.

Les modalités d'allocation des crédits de la politique de cohésion varient selon les fonds et selon les catégories de région ; néanmoins, depuis le Conseil européen de Berlin de mars 1999, la méthode de calcul dite « de Berlin » a peu évolué et retient comme critère principal d'allocation des fonds l'écart de prospérité entre régions, c'est-à-dire la différence entre le PIB par habitant de la région concernée avec le PIB par habitant moyen de l'UE. La méthode d'allocation des fonds s'est complexifiée au fil du temps, notamment pour tenir compte des effets de l'élargissement de l'UE en 2004, et de nouveaux critères sont apparus relatifs à la richesse nationale, au taux de chômage et pour la programmation 2021-2027 à la durabilité environnementale et à la politique de migration.

Cette enveloppe globale FEDER/FSE fait ensuite l'objet d'un nouveau calcul permettant de déterminer la part du FSE+. Cette part est calculée en fonction du montant de FSE retenu dans la programmation précédente et de deux critères supplémentaires portant sur le chômage des jeunes et l'inclusion sociale.

Ces critères permettent de définir, pour chaque État, une enveloppe nationale par la somme des montants théoriques alloués à chacune de ses régions. Ensuite, l'État est libre de redistribuer l'enveloppe nationale comme il l'entend entre ses différentes régions.

Les taux d'irrégularités constatées par la Commission pourraient, par exemple, constituer un critère supplémentaire permettant d'octroyer un bonus aux États ayant assuré une gestion vertueuse des crédits sur la programmation antérieure. Ainsi, des régions comme l'Île-de-France ont proposé une voie de simplification et d'allègement des contrôles via une labellisation du respect de la réglementation européenne lors de la précédente période de programmation : les régions concernées n'auraient pas à présenter un nouveau descriptif détaillé de leur système de gestion et les contrôles dont elles feraient l'objet seraient allégés²³.

De même, au-delà de la régularité de la gestion, l'efficacité pourrait être intégrée au mécanisme d'allocation des crédits, soit en tenant compte des indicateurs de réalisation prévus réglementairement, soit en s'appuyant sur les évaluations d'impact réalisées en fin de programmation et qui visent à apprécier la plus-value apportée par les crédits FSE dans la résorption des inégalités de richesse territoriale. Le mécanisme d'allocation des crédits, tel qu'il fonctionne actuellement, perd de vue ce dernier point qui constitue pourtant l'un des fondements de la politique de cohésion.

La logique de répartition des crédits retenue au niveau national entre les programmes opérationnels est elle aussi décorrélée d'une appréciation qualitative de la gestion des fonds alloués. Cette répartition ne coïncide pas non plus avec les montants par région tels qu'ils remontent du calcul selon la méthode de Berlin fondée sur une estimation des disparités régionales de richesse. La logique de répartition retenue renvoie davantage à la volonté de maintenir les niveaux de financement préexistants afin de ne pas bouleverser les équilibres et les niveaux de financement des programmations antérieures. L'accord de partenariat des autorités françaises pour la programmation 2021-2027 en témoigne explicitement, puisqu'il précise les critères de répartition suivants : respect des grands équilibres budgétaires entre les trois catégories de régions ; prise en compte du PIB par habitant de chaque région pour le calcul de l'intensité de l'aide, tout en veillant à une relative stabilité des montants de chaque région entre les deux périodes de programmation et reconduction de l'équilibre Feder/FSE dans chaque programme régional.

Projet de recommandation n° 4.(DGEFP) : revoir progressivement le mécanisme de reconduction tacite des enveloppes régionales du FSE en recalculant les niveaux d'allocation suivant des paramètres plus objectifs et actualisés.

2.1.2 Des indicateurs de résultat nombreux et faiblement orientés sur l'efficacité socio-économique des projets

Le système d'indicateurs du FSE de la Commission, déjà très fourni, est systématiquement complété par des indicateurs décidés au niveau national. Cette surabondance d'indicateurs nuit à la simplicité du suivi, tant pour les gestionnaires que pour les porteurs de projets eux-mêmes, qui doivent les renseigner.

Dans le cadre de la programmation 2014-2020, la Commission européenne a souhaité que les programmes soient mis en œuvre en partant des besoins du territoire et en privilégiant une logique de résultats. Un effort accru a été demandé aux autorités de gestion pour suivre l'avancement des projets et les résultats des politiques conduites. Pour chaque programme

²³ Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale en octobre 2019 sur « l'évaluation de la gestion des fonds structurels européens par les régions françaises ».

opérationnel, des priorités ont été assorties d'indicateurs, définis par les autorités de gestion, permettant de suivre la réalisation des politiques et de mesurer les progrès réalisés. Ces indicateurs étaient de quatre types : des indicateurs financiers relatifs aux dépenses allouées et exprimés en coût total ; des indicateurs de réalisation relatifs aux opérations soutenues ; des indicateurs de résultats relatifs à la priorité concernée ; des « stades clés de la mise en œuvre » utilisés pour quantifier ou qualifier l'état d'avancement d'un projet quand il n'est pas possible d'identifier un indicateur de réalisation. La nouveauté de la programmation 2014-2020 du FSE résidait dans l'introduction par les règlements européens d'un socle de 32 indicateurs communs à l'ensemble des États membres. Ces indicateurs communs sont complétés par des indicateurs spécifiques définis par chaque autorité de gestion et dotés de cibles chiffrées à atteindre d'ici 2023.

Au total, 85 indicateurs ont été retenus pour le programme opérationnel national FSE : 24 indicateurs communs et 64 indicateurs spécifiques. Cette profusion renvoie à une logique d'intervention dont le spectre a été largement ouvert et qui a fixé plusieurs priorités stratégiques concomitantes : soutien aux politiques d'inclusion active, notamment l'accompagnement des allocataires du RSA couvert par l'axe 3 (58 % des 2,9 Md€ de FSE) ; formation des salariés et anticipation des mutations économiques (24 % de la maquette), couvertes par l'axe 2 qui intègre aussi l'amélioration des conditions de travail des seniors ; accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi, incorporant la modernisation du service public de l'emploi et l'appui à la création d'entreprise (11 % de la maquette), couvert par l'axe 1 au même titre que la prévention du décrochage scolaire.

Ce nouveau système d'indicateurs permet d'avoir un suivi plus fin, reflétant plus précisément les objectifs et priorités du programme. Ainsi, à titre d'exemple ont été retenus un indicateur de suivi spécifique sur le nombre de femmes accompagnées à la création d'entreprise ou encore le nombre de participants des quartiers prioritaires de la politique de la ville sur la priorité d'investissement 9.1 relative à l'inclusion sociale. Ces indicateurs ont été construits notamment au regard des priorités des politiques publiques nationales.

Mais ce gain en précision et en cohérence globale par rapport à la programmation précédente s'accompagne d'une grande complexité de suivi pour tous les acteurs de la chaîne concernée par les conventions de subvention globale à destination des organismes intermédiaires, et les conventions FSE/IEJ des bénéficiaires.

Les modalités de calcul des cibles²⁴ associées à chaque indicateur renforcent encore la complexité pour les autorités de gestion déléguées et les organismes intermédiaires. Le calcul des cibles a en effet été réalisé de manière centralisée par la DGEFP, selon une méthodologie complexe voire un peu confuse, mêlant chiffres et moyennes constatées sur la programmation 2007-2013 (nombre de participants ou coût unitaire par participant), prévisions fournies par de grands opérateurs (Pôle Emploi et missions locales principalement) et ajustements au regard de grandes priorités nationales (ciblage renforcé sur certains jeunes par exemple), donc sans réelle prise en considération de l'évolution du contexte économique ou d'éventuelles spécificités territoriales.

²⁴ Pour les indicateurs de réalisation, le calcul des cibles se fait en trois étapes : reconstitution des volumes de participant de 2007-2013 sur la base des objectifs spécifiques et des priorités d'investissement de la programmation 2014-2020 ; mobilisation des grands opérateurs, type Pôle Emploi pour affiner ces calculs, qui ont également fait l'objet d'ajustements au regard des ambitions nouvelles portées par l'État ; construction à partir de la programmation 2007-2013 d'un ratio de référence, correspondant à un coût unitaire moyen, servant au calcul d'un montant de FSE associé à cet indicateur.

Lors de l'entretien avec le département de la Meuse, les services ont évoqué le manque de transparence et de visibilité sur les modes de calcul des cibles. Ils estimaient que les coûts moyens retenus étaient trop éloignés du coût constaté au niveau local avec des bénéficiaires du RSA, parfois très éloignés de l'emploi. Ces cibles avaient été transmises au département très tardivement, très peu de temps avant la présentation de la subvention globale à l'exécutif départemental, rendant difficile leur appropriation et laissant un temps insuffisant pour des explications et des clarifications²⁵.

Pourtant, une analyse du système d'indicateurs avait été diligentée par la DGEFP en 2016 et avait estimé qu'il était dans l'ensemble pertinent et reflétait de manière exhaustive la stratégie et les changements visés du programme opérationnel. Elle recensait néanmoins quelques limites : certains indicateurs de résultats ne reflétant que partiellement les changements attendus, certains publics prioritaires laissés de côté ne faisant pas l'objet d'un suivi spécifique (allocataires de *minima* sociaux par exemple), cibles identifiées comme élevées, voire difficilement atteignables, du fait notamment d'une sous-estimation des coûts unitaires. L'analyse évoquait enfin la nécessité d'un renforcement de l'appropriation par les gestionnaires du système d'indicateurs et de son suivi stratégique. La DGEFP a admis de surcroît que certains indicateurs pouvaient être redondants avec des informations statistiques recueillies par d'autres instruments.

2.1.3 Un « cadre de performance » focalisé sur la consommation des crédits

Afin de permettre le suivi des actions mises en œuvre, chaque autorité de gestion met en place un cadre de performance. Celui-ci s'insère dans le système d'indicateurs précédemment décrit et contient, pour chaque axe prioritaire (hors assistance technique), un indicateur financier et des indicateurs de réalisation et, le cas échéant, des indicateurs de résultat, avec une valeur intermédiaire à atteindre fin 2018 et une valeur cible finale à atteindre fin 2023. Les indicateurs du cadre de performance doivent refléter au moins 50 % du montant des crédits de chaque axe.

Chaque autorité de gestion s'engage ainsi sur des réalisations et l'atteinte des cibles conditionne l'attribution d'une réserve de performance, correspondant à 6 % des crédits alloués, ou au contraire, expose au risque de suspension des remboursements, à l'occasion d'une revue de performance en 2019. Cette contrainte opérationnelle, nouvelle dans la programmation 2014-2020, renforce la nécessité pour les autorités de gestion, notamment déléguées, de veiller à une programmation permettant l'atteinte effective des cibles retenues.

Le cadre de performance du programme opérationnel FSE « emploi et inclusion » comprend deux indicateurs de réalisation pour chacun des trois axes stratégiques et un indicateur financier. Aucun indicateur de résultat n'a été retenu.

²⁵ Une synthèse des travaux réalisés par les cabinets Amnyos et edater, *Analyse du système d'indicateurs 2014-2020 et de ses cibles*, publiée en décembre 2016.

Tableau n° 2 : le cadre de performance du programme opérationnel national FSE 2014-2020

Le cadre de performance du PON FSE							au 21 avril 2022	
Cadre de performance	Cible initiale 2018	Cible initiale 2023	Valeur atteinte en 2018	% de la cible atteinte en 2018	Cible 2018 modifiée	Cible 2023 modifiée	Valeur	% de la cible 2023
Axe 1 : Accompagner vers l'emploi les D.E et les inactifs et soutenir les mobilités professionnelles								
Nombre de participants chômeurs	342 857	600 000	319 583	93%	332 859	541 397	519 399	96%
RT	117 394	205 440	85 198	73%	113 972	166 195	117 612	71%
RPD	225 463	394 560	234 385	104%	218 887	375 202	401 787	107%
Nombre de jeunes de moins de 25 ans	428 571	750 000	291 683	68%	491 619	540 517	466 575	86%
RT	146 743	256 800	91 591	62%	174 865	165 924	131 843	79%
RPD	281 829	493 200	200 092	71%	316 754	374 593	334 732	89%
Axe 2 : Anticiper les mutations et sécuriser les parcours et les transitions professionnels								
Nombre de salariés	102 857	180 000	88 371	86%	102 857	180 001	145 337	81%
.RT	35 218	61 632	28 818	82%	35 218	61 333	36 098	59%
.RPD	67 639	118 368	59 553	88%	67 639	118 368	109 239	92%
Nombre de salariés licenciés en vue de leur reclassement	100 000	175 000	116 816	117%	100 000	168 922	135 943	80%
.RT	34 240	59 920	32 561	95%	34 240	57 666	37 538	65%
.RPD	65 760	115 080	84 255	128%	65 760	111 256	98 405	88%
Axe 3 : Lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion								
Nombre de participants chômeurs	800 000	1 400 000	825 473	103%	800 000	1 394 372	1 474 968	106%
RT	273 920	479 360	267 275	98%	273 920	477 433	475 605	100%
RPD	526 080	920 640	558 198	106%	526 080	916 939	999 363	109%
Nombre de participants inactifs	385 715	675 000	530 215	137%	385 712	675 001	936 753	139%
RT	132 069	231 120	168 334	127%	132 068	231 120	304 081	132%
RPD	253 646	443 880	361 881	143%	253 644	443 881	632 672	143%

Source : DGEFP

La réserve de performance est octroyée sur la base des résultats atteints en 2018 par catégorie de régions (RT : régions en transition et RPD : régions plus développées) et communiqués dans le rapport annuel de mise en œuvre 2019, à condition d'atteindre les cibles intermédiaires prédéfinies. Celles-ci sont atteintes lorsque deux des trois indicateurs par axe

atteignent 85 % de la cible intermédiaire et le troisième au moins 75 % de la valeur cible intermédiaire. À contrario, si deux indicateurs de l'axe prioritaire n'atteignent pas au moins 65 % de la valeur de la cible intermédiaire, cela peut entraîner une suspension des paiements intermédiaires.

Toutes les cibles 2018 ont été atteintes à l'exception de la cible « Nombre de jeunes de moins de 25 ans » pour les deux catégories de régions. Au global, la cible atteinte pour cet indicateur est de 68 %. La DGEFP explique cela par la concurrence directe avec les actions du programme opérationnel national IEJ. La réserve de performance a été réallouée aux axes qui ont atteint leurs cibles après révision du programme et des cibles. Ces bons résultats s'expliquent notamment par la prudence observée dans la fixation d'un certain nombre de cibles ou par certaines astuces de saisie.

Si, lors de l'examen du rapport de mise en œuvre final, la Commission constate une incapacité importante à atteindre les valeurs cibles 2023, elle peut apporter des corrections financières sur les priorités concernées. Les valeurs atteintes en avril 2022 montrent que les performances du programme national FSE sont satisfaisantes sur tous les axes, même si les valeurs des indicateurs de l'axe 2 pour les régions en transition sont encore un peu basses.

Des jalons et des cibles propres à la Facilité pour la relance et la résilience

La FRR constituera une expérimentation intéressante à suivre au regard de la performance car le versement de ces fonds repose totalement sur l'évaluation et une logique de résultats. Après adoption par le Conseil du plan national de relance et de résilience (PNRR) de l'État membre, la Commission procède à un premier versement correspondant à 13 % de la dotation financière totale allouée à ce pays. La Commission n'autorise les versements suivants qu'en se fondant sur l'évaluation des investissements et des réformes mis en œuvre d'après les « jalons » (objectifs qualitatifs/réalisations concrètes) et les cibles décrites dans le PNRR (objectifs quantitatifs, tels que le nombre de bénéficiaires d'actions financées par la FRR).

Ces jalons et ces cibles s'appliquent aux neuf composantes du PNRR et ont été négociés par le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), en concertation avec les ministères chefs de file concernés. La principale difficulté rencontrée par les autorités françaises dans la négociation de ces indicateurs européens a été de garantir leur adéquation avec les indicateurs nationaux. En effet, la France est l'un des rares États membres à avoir intégré les crédits de la facilité pour la reprise et la résilience de *NextGenerationEU* dans son plan national de relance (France relance). Un tel choix nécessitait d'homogénéiser les indicateurs de suivi.

En conséquence, dans la première version du PNRR, le SGAE a présenté à la Commission une trentaine de cibles, dont la structure et la logique étaient calquées sur les indicateurs nationaux. Au final, après négociations, 175 cibles et jalons ont été adoptés, dont près de 120 cibles. Le décuplement des cibles résulte d'une volonté de la Commission européenne d'affiner et de préciser le plus possible ces indicateurs, comme c'est le cas dans le cadre de la réglementation FSE. Cependant, si l'on effectue une comparaison avec les quelques pays de l'Union percevant une subvention FRR, la France n'est pas l'État membre dont le nombre de cibles et de jalons est le plus élevé, à l'instar de l'Italie qui en dénombre 508.

La détermination des valeurs quantitatives de chaque cible témoigne d'une démarche prudente de la part des autorités françaises qui s'est caractérisée par une stratégie de minoration des valeurs cibles, répondant à la nécessité de débloquer les crédits européens de la relance dans les délais impartis.

Les conséquences d'une non atteinte des cibles et des jalons restent encore à ce jour assez floues. Comme pour la réserve de performance de la programmation 2014-2020, une marge de négociation semble possible et on peut imaginer que les États membres auront la possibilité de faire valoir les justifications de leurs difficultés à atteindre les objectifs, avant de subir une sanction financière.

Les ambitions justifiées de la Commission en matière de performance se sont néanmoins heurtées à plusieurs difficultés dans leur mise en œuvre : la logique de résultat s'est effacée, dans les faits, devant une logique de réalisation et de consommation des crédits, les indicateurs qualitatifs cédant le pas aux indicateurs quantitatifs dans le cadre de performance. Celui-ci devait comporter au moins un indicateur financier et un indicateur de réalisation, les indicateurs

de résultats étant facultatifs. Ils ont de fait été très peu utilisés pour l'ensemble des fonds européens.

Il convient toutefois de noter que le cadre de performance pour la programmation 2021-2027 donne une place plus importante aux indicateurs de résultat. En effet, la DGEFP a indiqué que « *le cadre de performance de la nouvelle programmation associe pour chaque objectif spécifique, au moins un indicateur de résultats avec cible à un indicateur de réalisation* », et que « *cette nouveauté vient donner plus de poids aux indicateurs de résultats dans l'analyse de la performance qui sera suivi tout au long de la programmation* ». L'ANCT confirme que « *pour la programmation 2021-2027, la moitié des indicateurs du cadre de performance sont des indicateurs de résultat, les risques financiers liés à la non-atteinte des cibles étant supprimés sur cette période* ».

Selon la base de données de la Commission extraites de *Launchpad* et d'*Infoview*, les indicateurs utilisés aux fins d'examen de la performance de 2019, la libération de la réserve de performance a été principalement déterminée par la capacité des États membres à franchir les étapes clés de la mise en œuvre, à obtenir des réalisations ou à dépenser des crédits que par les résultats enregistrés.

Sur la période 2014-2020, plus que l'examen des résultats, le suivi de la consommation des crédits a mobilisé en priorité les autorités de gestion, du fait d'un double risque. Le premier risque est celui du dégageement d'office : les autorités de gestion sont soumises à une règle de discipline budgétaire fondée sur le principe que les crédits qui ne sont pas consommés dans un délai de trois ans sont perdus pour le programme opérationnel concerné. Cette règle dite « N+3 » a pour objectif d'inciter les gestionnaires à mobiliser rapidement et régulièrement les fonds communautaires mis à leur disposition. Les crédits dégagés d'office sont définitivement annulés de la maquette financière du programme opérationnel. Cette procédure, prévue par les règlements européens, doit inciter les États membres à utiliser les fonds européens dans les meilleurs délais. Deux cas d'exception sont prévus : quand le retard est imputable à une procédure judiciaire ou un recours administratif ayant un effet suspensif, ou dans le cas de la force majeure.

Le deuxième risque concerne la réserve de performance, qui constituait une première tentative de relier les décisions budgétaires aux résultats mais qui s'est finalement concentrée sur des indicateurs de réalisations. Elle ne pouvait en effet être libérée que si les valeurs intermédiaires concernées pour chaque axe prioritaire étaient atteintes avant la fin de 2018.

La Commission n'a finalement imposé aucune suspension de paiement pour cause de performance insuffisante. Les valeurs cibles des cadres de performance fixés en début de programme n'étaient pas totalement fiables et ont dû faire l'objet d'ajustements au fil de l'eau, incitant la Commission à faire preuve de plus de souplesse.

Dès 2017, l'OCDE estimait que « *la réserve de performance a une portée très limitée* » et qu'elle « *doit être testée en ce qui concerne la rigueur de son lien avec les performances* »²⁶. Certaines autorités de gestion ou organismes intermédiaires n'ont pas toujours joué le jeu de la réserve de performance et en ont dévoyé le caractère incitatif : ainsi dans son rapport sur l'emploi des crédits du FSE par Pôle Emploi en 2019, la Cour faisait déjà le constat suivant : « *s'agissant de la réserve de performance, son caractère incitatif s'avère faible pour Pôle emploi, dans la mesure où elle est déjà intégrée dans la dotation qui lui a été notifiée* ».

²⁶ OCDE, *Budgeting and performance in the European Union*, 2017.

Dans la nouvelle programmation 2021-2027, le mécanisme de « réserve de performance » a été logiquement abandonné au profit d'un mécanisme plus souple : pour les programmes soutenus par le fonds européen de développement régional (Feder), le FSE+, le fonds de cohésion et le FTJ, un montant correspondant à 50 % de la contribution pour les années 2026 et 2027 par programme dans chaque État membre est retenu et n'est définitivement alloué au programme qu'après un examen à mi-parcours. Cet examen ne se limite pas à l'analyse des divers indicateurs²⁷ mais tient compte de nombreux éléments comme, par exemple, les progrès accomplis en matière d'énergie, de climat ou dans la mise en œuvre des principes du socle européen des droits sociaux, la situation socio-économique de l'État membre et les principaux résultats des évaluations pertinentes, etc. Cette nouvelle « flexibilité » offre une plus grande souplesse aux États membres de réaffectation des montants.

De nouveaux outils de financement, fondés sur les résultats, trop peu utilisés

Chaque nouvelle programmation est l'occasion de promouvoir de nouveaux outils de financement réputés plus simples et plus efficaces mais ceux-ci souffrent d'une très lente appropriation par les gestionnaires de fonds.

Le règlement 1303/2013 prévoit la possibilité de recourir à des plans d'actions conjoints (PAC), permettant aux États membres de choisir de mettre en œuvre une partie seulement d'un programme opérationnel en se fondant sur une démarche axée sur les résultats ; ce plan doit comprendre un projet ou un groupe de projets à réaliser par un bénéficiaire pour contribuer à la réalisation des objectifs du programme opérationnel concerné. Pour simplifier et renforcer l'orientation des fonds vers les résultats, il convient que la gestion du plan d'action commun se fonde exclusivement sur des valeurs intermédiaires, des réalisations et des résultats convenus d'un commun accord et définis dans la décision de la Commission portant adoption du plan d'action commun. Plus de cinq années après l'adoption du règlement, la Commission européenne a octroyé en 2019 seulement deux subventions pour la mise en œuvre de deux PAC pilotes : « *Training2work* : un plan d'action commun augmente l'employabilité des étudiants de l'EFOP et facilite leur transition vers le marché du travail » – au Portugal – et « *Tilburg* pour les NEET et les migrants » – aux Pays-Bas.

Les règlements de l'UE relatifs aux fonds structurels pour la période de programmation 2021-2027 ont introduit, parmi les formes de contribution de l'UE, le financement non lié aux coûts²⁸, une forme de contribution de l'Union déjà expérimentée dans la mise en œuvre des plans nationaux pour la reprise et la résilience. Les paiements de la Commission à l'État-membre ou la région concernés sont conditionnés par l'obtention des résultats préalablement convenus ou la réalisation des actions ou processus politiques. Cette option représente une simplification de la mise en œuvre, puisqu'elle déplace l'attention des coûts, remboursements et vérifications liés à un projet particulier vers le suivi des résultats obtenus par les projets, un groupe de projet ou les programmes. La DGEFP n'a pas saisi cette opportunité dans le programme opérationnel national FSE+. Interrogée par la Cour à ce sujet, elle précise qu'elle « *n'exclut pas définitivement de recourir aux financements non liés aux coûts ; toutefois, les modalités précises de mise en œuvre de ce nouveau mode de financement n'étaient pas encore connues lors de la préparation du programme (note explicative diffusée par la Commission seulement en juin 2023) et leur mise en œuvre aurait nécessité d'importants travaux d'expertise qui auraient pu retarder l'adoption du programme* ». L'expérience acquise au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience en matière de financement non lié aux coûts aurait néanmoins pu être mieux mise à profit pour mettre en œuvre dès le début de la programmation 2021-2027 ce type de financements.

²⁷ Article 18 du règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Feder, FSE+, fonds de cohésion, FTJ et Feampa, et établissant les règles financières applicables à ces fonds et au fonds « asile, immigration et intégration », au fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et la politique des visas.

²⁸ Article 51 du même règlement.

2.2 Des obstacles administratifs encore nombreux pour les bénéficiaires

2.2.1 Un système de sélection des projets et des exigences qui comportent d'importants risques d'éviction

Pour la programmation 2014-2020, une demande de financement ne peut être déposée qu'en réponse à un appel à projets. Il s'agit pour chaque service gestionnaire de définir de façon transparente le cadre dans lequel les demandes de financement peuvent s'inscrire. Un appel à projets peut couvrir l'ensemble du programme concerné (FSE ou IEJ), certaines priorités d'investissement ou objectifs spécifiques, ou encore des dispositifs particuliers. Alors que pour la programmation 2014-2020 un appel à projets pouvait être permanent ou ponctuel, seuls des appels à projets ponctuels seront possibles pour la programmation 2021-2027.

Par ailleurs, tous les appels à projets doivent être impérativement publiés sur le site du gestionnaire. À partir de la programmation 2021-2027, la gestion des appels à projets sera intégrée dans le nouvel outil « *Ma démarche FSE+* ». Cette dématérialisation permet de centraliser la publication des appels à projets. En outre, le calendrier des appels à projets, leurs résumés et contenus exhaustifs seront automatiquement publiés sur le site www.fse.gouv.fr.

Les appels à projets élaborés par les organismes intermédiaires sont validés avant leur publication par les autorités de gestion déléguées (Dreets), qui font elles-mêmes valider leurs appels à projets par la DGEFP (autorité de gestion). Cette validation consiste à s'assurer que l'appel à projets répond bien aux exigences du programme opérationnel, et que les critères d'éligibilité sont clairement définis et vérifiables sur pièces.

Toutefois, ce mécanisme d'appels à projets comporte plusieurs faiblesses, pointées explicitement par les gestionnaires chargés de leur déploiement.

En premier lieu, les utilisateurs des appels à projets regrettent l'absence d'un cadre partagé d'élaboration permettant de rédiger les appels à projets. Ce constat a été étayé par les réponses au sondage en ligne²⁹, qui soulignent en effet « *un flou sur ce qui doit [les] composer et [leur] caractère opposable dans le cadre des audits et contrôle FSE* », ou encore l'intérêt de disposer d'une « *trame des rubriques obligatoires pour un appel à projets afin que les porteurs de projets s'engagent sur la base d'un document clair et précis* ». Cette problématique a été résolue par la DGEFP pour la programmation 2021-2027. Les appels à projets seront désormais dématérialisés et créés dans un module *ad hoc* de l'outil informatique *Ma Démarche FSE+*. le modèle d'appels à projets sera directement généré par l'outil à partir des informations saisies par le gestionnaire. Il existera donc à l'avenir une base commune d'élaboration des appels à projets. La DGEFP a également rédigé un manuel à destination des gestionnaires pour les guider dans la création et la supervision des appels à projets via l'outil *Ma Démarche FSE+*. La validation des appels à projets s'effectuera également de manière dématérialisée via *Ma Démarche FSE+* : d'abord en interne par le chef de service, puis par le service superviseur (autorités de gestion déléguées pour les organismes intermédiaires, et DGEFP pour les autorités de gestion déléguées). Après validation, tous les appels à projets seront automatiquement publiés sur le site internet du FSE.

Par ailleurs, l'absence de guichet unique demeure préjudiciable pour les porteurs de projets, et *in fine* pour les bénéficiaires des projets. Les porteurs de projets sont confrontés à une multiplicité d'appels à projets lancés à différents niveaux (État, régions, collectivités, fonds

²⁹ Cf. annexe n° 4.

européens), souvent sans coordination. Cette complexité peut conduire certains d'entre eux à manquer des occasions d'obtenir un financement. D'une manière générale, le FSE est jugé beaucoup plus complexe que les autres types de financements nationaux (par l'État ou les collectivités territoriales). Il est donc quelque fois délaissé au profit des autres solutions de financement. À ce titre, un guichet unique permettrait à tout porteur de projet d'avoir une vision globale des solutions de financements qui s'offrent à lui et une bonne connaissance de l'articulation entre les différents fonds.

De plus, le mécanisme d'appel à projets tend à avantager les porteurs de projets déjà bénéficiaires de fonds européens.. Certains organismes intermédiaires confirment ce constat dans les réponses au sondage en ligne, en indiquant par exemple, pour l'un d'entre eux, que « *le ciblage sur des nouveaux opérateurs risquait de mettre en péril la structure elle-même et le programme si les règles en matières européennes n'étaient pas respectées* ». La diffusion d'appels à projets n'attire pas suffisamment de nouveaux candidats au FSE, découragés par les exigences et la complexité des dossiers à constituer. Par ailleurs, les gestionnaires disposent d'enveloppes limitées, qui les conduisent à diriger en priorité les financements vers les opérateurs déjà bénéficiaires du FSE pour leur permettre de poursuivre leur activité, si bien qu'ils ont pu être qualifiés, au cours des entretiens menés, de « *rentiers du FSE* ».

S'ajoute l'incertitude quant aux conséquences de la mise en œuvre d'une nouvelle mesure décidée pour la programmation 2021-2027 du FSE, à savoir la diffusion systématique de tous les appels à projets au niveau national. Cette nouvelle disposition induit quelques risques. En donnant une visibilité plus grande à tous les financements disponibles sur le territoire français, elle entraînerait une augmentation conséquente des volumes de candidatures à traiter, incluant potentiellement des demandes « *d'opérateurs mercenaires* » (sic). L'augmentation du nombre de demandes irrecevables provoquerait une surcharge de travail pour les agents. Des critères d'éligibilité pertinents devront donc être clairement définis afin d'éviter l'instruction complète des dossiers irrecevables. Par ailleurs, comme le souligne un des organismes intermédiaires interrogés, la diffusion à l'échelle nationale des appels à projets risque de favoriser des structures d'envergure nationale aux capacités administratives et financières solides, au détriment de petits porteurs de projets locaux.

Cette situation est résumée dans un commentaire recueilli dans le sondage en ligne (cf. annexe n° 4) : « *sur le papier, les attentes des décideurs poussent vers le soutien de projets innovants, originaux, qui bien souvent constituent des "petites" opérations pour lesquelles le rapport coûts/avantages d'un financement FSE est défavorable. Dans la pratique, les exigences de suivi et de capacité administrative et financière attendues par les services gestionnaires poussent vers le financement de grosses structures et de dispositifs importants destinés à durer (et à renouveler des demandes de FSE).* »

2.2.2 Un système de gestion et de contrôle lourd et peu harmonisé

L'autorité de gestion est responsable de la mise en place d'un système de gestion et de contrôle fiable et efficace, devant garantir l'assurance d'une piste d'audit permettant de retracer chaque étape de la vie d'un dossier (du dépôt à l'archivage). Le système de gestion et de contrôle doit pouvoir apporter les garanties suivantes : la transparence et la traçabilité des procédures, l'existence de pièces justificatives pour chaque projet financé, l'éligibilité des dépenses déclarées à la Commission européenne, la traçabilité des versements des aides attribuées aux bénéficiaire, le recouvrement effectif des crédits européens en cas d'irrégularités et la traçabilité du versement des cofinancements nationaux.

Un système de gestion fiable et efficace doit ainsi permettre de retrouver, dans un même dossier détenu par l'autorité de gestion ou l'organisme intermédiaire, l'ensemble des pièces retraçant l'évolution d'un projet financé par des fonds européens. Cette évolution doit suivre sept étapes clés, présentées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 3 : les sept étapes clés de la mise en œuvre des opérations financées par le FSE

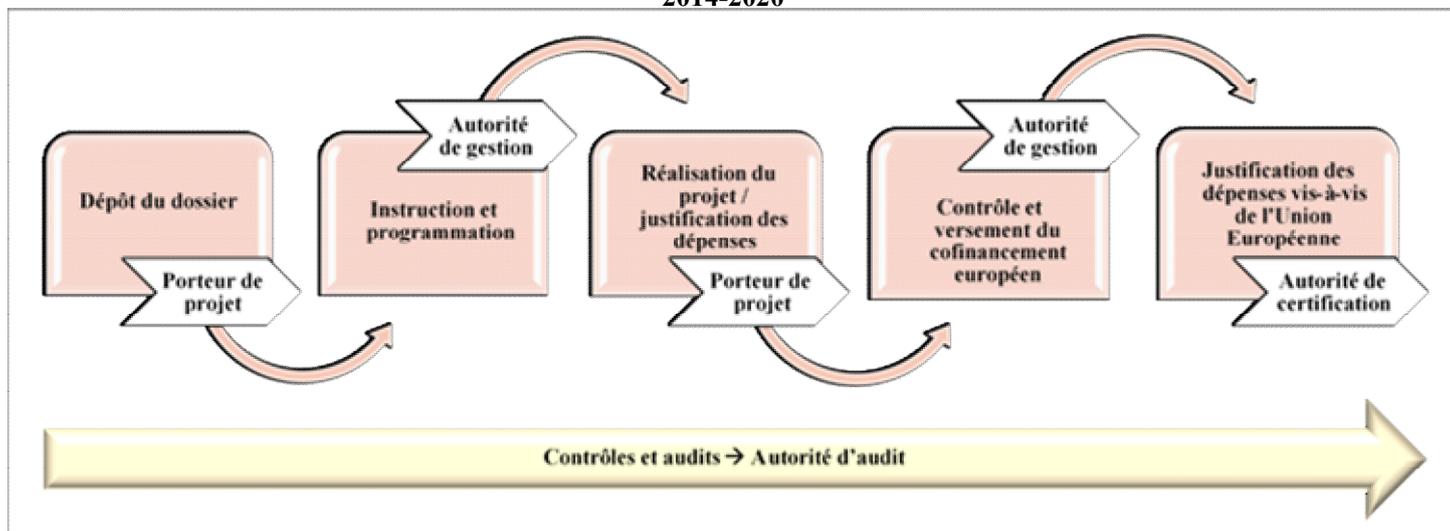
<i>Étape</i>	<i>Procédure</i>	<i>Documents produits</i>
<i>Dépôt de la demande d'aide</i>	Vérification de la complétude du dossier déposé par le bénéficiaire auprès du service compétent	Attestation de dépôt de la demande
<i>Instruction</i>	Vérification de : - la présence et la conformité de toutes les pièces ; - l'éligibilité du bénéficiaire, de l'opération et des dépenses.	Rapport d'instruction
<i>Programmation – sélection</i>	Présentation des dossiers recevables en comité de programmation. Décision d'attribution de l'aide après avis de ce comité.	Compte-rendu du comité de programmation
<i>Attribution de l'aide</i>	Rédaction de l'acte attributif de l'aide, faisant apparaître notamment : - l'identification du bénéficiaire ; - le descriptif du projet ; - le taux, le montant et les modalités de versement de l'aide ; - le plan de financement et les dépenses prévisionnelles ; - la période de réalisation du projet.	Convention ou arrêté (acte attributif de l'aide)
<i>Réalisation physique et financière</i>	Le bénéficiaire informe régulièrement l'autorité de gestion (ou l'organisme intermédiaire) de l'avancement de l'opération.	- Rapports d'exécution - Justificatifs de réalisation
<i>Contrôle de service fait</i>	Vérifier : - que l'opération a bien été réalisée conformément à l'acte attributif de l'aide ; - que la demande de paiement porte sur des dépenses éligibles, justifiées et acquittées ; - que l'opération n'est pas « surfinancée » (les taux de cofinancement sont respectés). Analyse qualitative de l'état d'avancement.	
<i>Paiement de l'aide au bénéficiaire</i>	Paiement selon les modalités définies dans l'acte attributif de l'aide, dans les 90 jours suivant la présentation de la demande de paiement par le bénéficiaire. L'ensemble des cofinancements nationaux doit également être versé dans les 90 jours.	

Source : Cour des comptes

Or, le système de gestion et de contrôle mis en place en France est particulièrement lourd, constat partagé par tous les services rencontrés au cours de l'instruction. Interrogée à ce sujet, la DGEFP souligne le renforcement significatif des exigences de suivi, notamment au regard des participants aux projets financés par le FSE : « le FSE est passé d'une logique de

suivi des grand équilibres (part de chômeurs) à un suivi participant par participant, les bénéficiaires de fonds devant renseigner un ensemble de données pour l'ensemble des participants »³⁰.

Schéma n° 6 : le cycle de vie d'un projet financé par le FSE dans le cadre de la programmation 2014-2020



Source : Cour des comptes

Ce changement, bien qu'améliorant fortement la capacité d'analyse de la performance des opérations financées, fait peser une contrainte supplémentaire sur les porteurs de projets, qui doivent saisir un grand nombre d'informations pour chaque participant. Cette nouvelle exigence n'a pas été compensée par une baisse des niveaux de contrôle, ce qui augmente non seulement la charge administrative, mais aussi le risque de réfections de dépenses causées par une mauvaise ou incomplète restitution des données.

Des avancées sont tout de même à souligner concernant l'outil *Ma Démarche FSE* (MDFSE). La DGEFP a notamment indiqué qu'« afin de faciliter la transmission de ces données par les porteurs de projets, MDFSE prévoit la possibilité d'importer les données en masse grâce à une matrice Excel exportable » et qu'elle « accompagne par ailleurs les porteurs de projets disposant d'un système d'information, pour leur permettre de développer une extraction de leur propre système répondant à cette matrice et facilitant ainsi la transmission de données ». L'ANCT a quant à elle ajouté que, « s'agissant des données connues de l'administration sur les participants (situation dans l'emploi par exemple), des travaux sont en cours pour voir dans quelle mesure ces éléments pourraient être récupérés automatiquement par les instructeurs dans un souci de simplification ».

Des crédits européens difficiles à mobiliser dans le secteur de l'insertion par l'activité économique

Les parcours d'insertion proposés par les structures s'inscrivent pleinement dans les objectifs poursuivis par le FSE. Ces structures peuvent soumettre des projets au titre de l'axe 3 « lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion », dans le cadre du programme opérationnel national « Inclusion et emploi » de la programmation 2014-2020 du FSE. Toutefois, elles peinent à bénéficier pleinement de ces crédits, tant en raison d'une gestion complexe de nombreux intervenants, que de la difficulté à se conformer aux exigences de la Commission européenne en matière d'éligibilité des dépenses, de production de justificatifs liés aux participants

³⁰ Réponse écrite de la DGEFP au questionnaire qui lui a été adressé dans le cadre du présent contrôle.

et de résultats obtenus. Entre 2014 et 2016, le taux de demande de crédits du FSE par les structures de l'insertion par l'activité économique par rapport aux montants programmés est passé de 69 % à 26 % seulement, du fait notamment de l'éviction de certaines structures d'insertion qui n'étaient pas éligibles. En effet, certaines structures ont pu renoncer à solliciter des financements européens compte tenu de la complexité et de la lourdeur de gestion administrative de ce fonds, la gestion des crédits du programme « *Inclusion et emploi* » relevant à la fois des Dcrets, des départements et des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE). Par ailleurs, dans la même période, les modalités de financement des structures du secteur (notamment les ateliers de chantier d'insertion – ACI) ont évoluées et ont moins permis de spécifier l'accompagnement socio-professionnel, qui faisait l'objet du cofinancement FSE.

Les autorités de gestion déléguées et les organismes intermédiaires interrogés dans le cadre de l'enquête déplorent également la complexité du système de gestion et de contrôle mis en place en France, qui va au-delà des exigences de la Commission européenne. Malgré des annonces de simplification, le cadre de gestion s'est durci. Entre l'instruction des demandes et les contrôles, les gestionnaires disposent de peu de temps pour se consacrer efficacement au suivi des projets et à l'évaluation de leur performance socio-économique. Les difficultés liées aux contrôles proviennent notamment de deux constats : d'une part, les contrôles ne sont pas proportionnés (quels que soient les montants en jeu, tous les dossiers sont contrôlés selon les mêmes exigences) ; d'autre part, les exigences sont parfois impossibles à respecter (par exemple lorsqu'il s'agit de fournir des informations précises sur des participants aux profils particulier, tels que des mineurs ou des gens du voyage).

De surcroît, ces règles ne sont pas appliquées de la même manière sur l'ensemble du territoire. Les organismes intermédiaires interrogés dans le cadre de l'enquête (cf. annexe n° 4) soulignent en effet « *des disparités d'application des règles, d'une région à l'autre, en fonction du positionnement des Dcrets et de la latitude qui leur est laissée par l'Autorité de gestion en titre* ». Il n'existe pas, de leur point de vue, de procédures uniques permettant un traitement homogène de la piste d'audit sur l'ensemble du territoire. À titre d'exemple, le traitement des arrêts maladies ou des pièces à fournir pour justifier les dépenses diffère selon les gestionnaires. Les contrôles de supervision effectués par les autorités de gestion déléguées sur les organismes intermédiaires, notamment au sujet de la sélection des projets, sont également différents selon l'agent de la Dcrets qui opère. Le niveau d'exigence est très variable. Un organisme intermédiaire (OI) évoque par exemple le niveau d'échantillonnage, qui « *ne repose sur aucune méthode, ce qui crée des iniquités de traitement entre OI (échantillonnage de 5 % pour un OI, 50 % pour un autre)* ». Les règles étant soumises aux interprétations de chaque autorité de gestion déléguée, il apparaît nécessaire d'harmoniser les pratiques au niveau national.

Une harmonisation s'impose aussi entre les méthodes de contrôle, dont les règles ne sont pas partagées par l'ensemble des gestionnaires du FSE, comme en atteste ce témoignage : « *les acteurs du contrôle (CICC, DGEFP, DRFIP, Commission européenne) sont nombreux et parfois redondants sur une même opération et ne partagent pas toujours la même interprétation des règles d'éligibilité des dépenses. Il y a un enjeu d'articulation entre ces acteurs à relever* ». Concernant les audits, il a été constaté que des corrections sont effectuées par les auditeurs sur les conclusions des contrôles de service fait réalisés par les gestionnaires, avec des conséquences sur les taux d'erreur des programmes, à cause de divergences dans les méthodes employées par les uns et les autres. Alors que les auditeurs ont tendance à adopter une logique essentiellement comptable, les gestionnaires sont davantage sensibles aux enjeux sociaux et considèrent que « *prendre en compte un contexte d'intervention peut modifier l'interprétation de l'éligibilité, ou pas, d'une dépense ou d'une ressource* ». En outre, les positions peuvent varier en fonction des auditeurs chargés des contrôles.

2.2.3 Une tentative inachevée d'allègement administratif : les options de coûts simplifiés

Les options de coûts simplifiés (OCS) présentent une avancée de simplification dans la gestion du FSE. Cette mesure permet de déroger à la règle de justification au réel, selon laquelle chaque euro de dépense financée par des fonds européens doit être relié à des pièces justificatives individuelles. Il s'agit d'appliquer des taux forfaitaires permettant de calculer une part de financement européen sur la base d'une catégorie de dépenses.

Depuis le 2 août 2019, les OCS sont obligatoires pour les opérations dont le financement public est inférieur à 100 000 €. Il existe trois types de taux applicables :

- un taux forfaitaire de 15 % appliqué aux dépenses directes de personnel éligibles ;
- un taux forfaitaire de 20 % appliqué aux dépenses directes éligibles pour calculer les dépenses indirectes (les dépenses indirectes sont calculées forfaitairement à hauteur de 20 % des coûts directs justifiés, déduction faite des achats de prestations de services contribuant directement à la réalisation de l'opération) - ce taux n'est utilisable que pour les opérations dont le coût total est inférieur ou égal à 500 000 € par année civile - ;
- un taux forfaitaire de 40 % appliqué aux dépenses de personnel directes éligibles pour couvrir les dépenses éligibles restantes d'une opération - ce taux permet de couvrir l'ensemble des coûts restants du projet (directs et indirects).

Ces OCS permettent notamment aux gestionnaires de consacrer davantage de temps au suivi des projets et à l'atteinte des objectifs, plutôt qu'à la mise à disposition de pièces justificatives.

Cependant, le recours aux OCS doit se développer, leur utilisation étant restée mineure au cours de la programmation 2014-2020. Les organismes intermédiaires indiquent notamment que les trois taux proposés ne sont pas toujours adaptés à la réalité des projets. Cette difficulté doit être résolue car les dispositions annoncées pour la programmation 2021-2027 prévoient le recours aux OCS obligatoire pour les opérations dont le coût est inférieur à 200 000 €. Compte tenu des sommes engagées, l'utilisation du taux adéquat pour chaque type d'opération devient cruciale, en particulier pour les petits porteurs de projets.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Lors de la programmation 2014-2020 du FSE, l'Union européenne a tenté de renforcer l'orientation sur la performance et de privilégier une logique de résultat. Cette orientation a par ailleurs été confirmée et amplifiée dans les nouveaux instruments financiers mis en place en réponse à la crise sanitaire. Néanmoins, dans les faits, la logique de résultats n'a pu qu'être partiellement mise en œuvre et la performance mesurée l'a été davantage à l'aune des niveaux de consommation de crédits et d'indicateurs plus quantitatifs que qualitatifs, sans prendre en compte les effets socio-économiques de projets cofinancés. Cette nouvelle logique s'est cumulée avec les exigences déjà existantes, ce qui a freiné son appropriation et compliqué sa mise en œuvre.

Le mécanisme d'allocation des crédits du FSE au niveau des États membres et leur répartition régionale décidée par l'autorité de gestion française reposent davantage sur une logique de reconduction des enveloppes des programmations précédentes que sur des indicateurs socio-économiques justifiant le financement de projets destinés à réduire les inégalités de richesse et de développement.

Les obstacles administratifs demeurent nombreux pour les bénéficiaires des fonds : en l'absence de guichet unique, les porteurs de projets manquent d'une vision exhaustive des solutions de financement qui leur sont proposées et le mécanisme d'appels à projets tend à avantager les structures les plus étoffées administrativement et davantage habituées à la complexité d'une demande de financements européens, ce qui a pour effet une éviction potentielle d'autres projets de qualité.

Les efforts de simplification mis en avant par la Commission européenne ne se traduisent pas encore par une moindre complexité pour les gestionnaires de tout niveau. Si des améliorations intéressantes ont été apportées aux systèmes d'information utilisés et l'ergonomie générale renforcée, le système de gestion et de contrôle reste lourd et peu harmonisé. Les options de coûts simplifiés ont été insuffisamment exploitées.

3 UNE GESTION DES FONDS EUROPÉENS MOBILISANT DES RESSOURCES IMPORTANTES DONT L'EFFICIENCE RESTE À DÉMONTRER

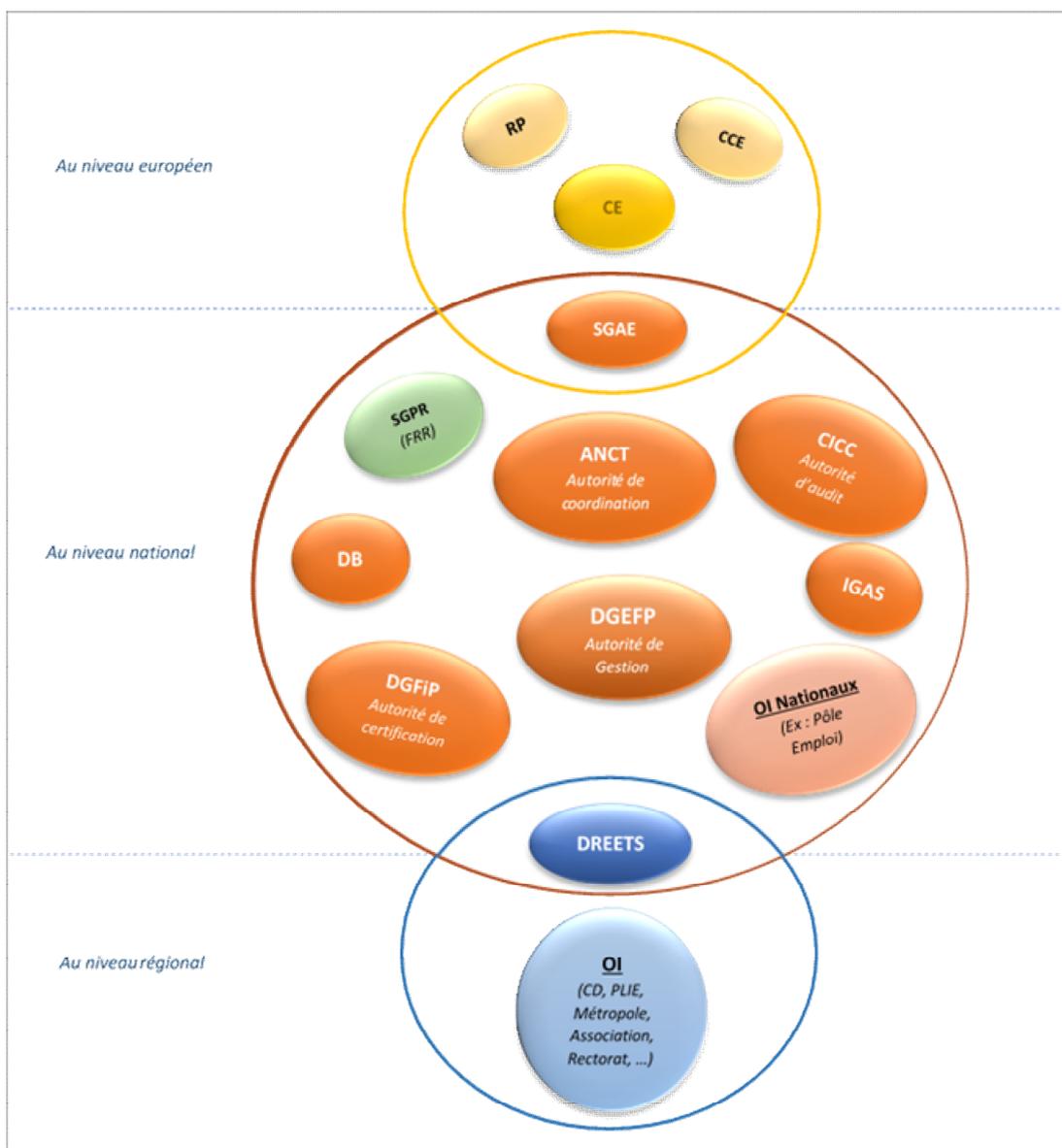
Le nombre trop important d'organismes intermédiaires mobilise des ressources conséquentes pour la gestion des fonds eux-mêmes et rend le pilotage inadapté aux enjeux d'efficacité.

3.1 Des ressources importantes mobilisées pour utiliser les fonds européens

3.1.1 Un coût de coordination élevé

La gouvernance des fonds européens fait intervenir une multiplicité d'acteurs qui interviennent de la conception jusqu'à la mise en œuvre en passant par le contrôle et l'évaluation. Cette structure de gestion complexe occasionne un coût de transaction et de coordination important à toutes les étapes du financement.

Schéma n° 7 : carte des acteurs (dans le cadre des programmes gérés par l'État)



CCE	Cour des Comptes Européenne
RP	Représentation permanente de la France auprès de l'UE
CE	Commission Européenne
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
ANCT	Agence nationale de cohésion des territoires
SGPR	Secrétariat général chargé du plan de relance
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
CICC	Commission interministérielle de coordination des contrôles
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DB	Direction du budget
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
OI	Organisme intermédiaire

Source : Cour des comptes

La Commission européenne assume un large éventail de responsabilités pouvant être regroupées en trois grands axes : le suivi de la mise en œuvre des projets financés par les fonds européens, le suivi des dépenses de l'Union européenne (engagements budgétaires et paiements) et le suivi des systèmes de gestion et de contrôle mis en place par les autorités françaises. Si le SGAE occupe un rôle central d'intermédiaire entre le niveau européen et le niveau national, la cogestion des fonds européens est encadrée par plusieurs documents de nature stratégique et opérationnelle.

Un coût de transaction préalable important pour définir le cadre d'utilisation du FSE

Dans le cadre des Fonds européens structurels et d'investissement (Fesi), les relations entre la Commission européenne et les États membres reposent sur deux piliers : l'accord de partenariat et les programmes opérationnels.

L'accord de partenariat, conclu entre chaque État membre et la Commission européenne, est le document de référence qui définit un socle stratégique commun aux quatre Fesi sur une période de programmation. Il permet de définir les grandes orientations de la programmation et présente les priorités d'investissement, les objectifs spécifiques, la liste des programmes opérationnels, ainsi qu'une allocation financière annuelle indicative. L'élaboration de ce document est le fruit d'une concertation entre l'État, les collectivités locales, les acteurs socio-économiques et la société civile. Il est ensuite soumis à la validation de la Commission européenne. Pour la programmation 2014-2020, l'accord de partenariat a été validé par la Commission le 8 août 2014 ; il a par la suite fait l'objet de plusieurs actualisations, afin de tenir compte des modifications apportées aux différents programmes. Pour la programmation 2021-2027, l'accord de partenariat a été adopté par la Commission le 2 juin 2022.

Les programmes opérationnels (PO) sont des documents de planification détaillés dans lesquels les États membres indiquent comment seront utilisés les Fesi pendant la période de programmation. Chaque État membre soumet ses programmes opérationnels à la Commission européenne dans le cadre de l'accord de partenariat. Chacun de ces programmes doit porter sur des objectifs thématiques choisis parmi ceux qui orientent la politique de cohésion conçue par l'Union européenne pour la période de programmation.

En France, les fonds européens mobilisent un nombre de plus en plus important de protagonistes pour en assurer la programmation, le suivi et la gestion. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « Maptam »), du 27 janvier 2014, a renforcé la décentralisation de la gestion des fonds européens. En se voyant confier une grande partie des Fesi, les régions sont devenues responsables politiquement, juridiquement et financièrement de la gestion de ces fonds. L'État, qui exerce une responsabilité équivalente à celle des régions pour les fonds qu'il continue de gérer, garde une responsabilité politique supplémentaire : il lui revient de garantir la cohérence et la bonne mise en œuvre de ces fonds sur l'ensemble du territoire. L'État est donc à la fois gestionnaire de fonds européens au même titre que les régions, mais aussi autorité de certification, autorité d'audit et organisme payeur. Cela a conduit la France à mettre en place une organisation de la gestion des fonds européens particulièrement complexe.

Pour la programmation FSE 2014-2020, la mise en œuvre de chaque programme opérationnel fait intervenir : une autorité de gestion (accompagnée d'organismes intermédiaires), qui est responsable de l'élaboration et l'exécution du programme ; une autorité de certification, qui vérifie et valide les dépenses du programme déclarées par l'autorité de gestion, avant de les présenter à la Commission européenne ; une autorité d'audit qui fournit à la Commission européenne une assurance non seulement sur la fiabilité, la régularité et la sincérité des comptes qui lui sont présentés, mais aussi sur l'efficacité de la gestion du programme.

L'autorité de gestion (l'administration centrale au sein des ministères sociaux) assure la rédaction du programme opérationnel. Partant d'un diagnostic, elle définit des objectifs et une stratégie, qui se déclinent en axes de programmation. C'est l'autorité de gestion qui décide des

actions qui seront financées par les fonds européens. Après le démarrage du programme, elle sélectionne les porteurs de projets qui bénéficieront de ces fonds. Elle assure ensuite l'octroi et le suivi des financements accordés. Elle est donc chargée, après avoir sélectionné les projets à financer, de suivre leur réalisation et de rendre compte à la Commission européenne de l'utilisation des fonds et des résultats obtenus.

Dans le cadre du FSE, l'autorité de gestion des programmes faisant l'objet de la présente enquête est la DGEFP. Elle est en effet responsable de l'exécution des programmes opérationnels gérés par l'État. Elle délègue cette responsabilité dans les régions aux Drees, qui sont alors des autorités de gestion déléguées. L'autorité de gestion peut déléguer tout ou une partie de ses tâches à un ou plusieurs organisme(s) intermédiaire(s). Il existe deux types de délégations à un organisme intermédiaire : la délégation de tâches, lorsque l'organisme intermédiaire exécute certaines tâches de l'autorité de gestion, selon des modalités consignées officiellement par écrit (dans ce cas, l'organisme intermédiaire ne dispose pas d'une subvention) ; la délégation de gestion quand l'autorité de gestion confie la gestion d'une partie du programme opérationnel à l'organisme intermédiaire et lui délègue des crédits en subvention globale, par accord écrit (dans ce cas, l'organisme intermédiaire doit avoir au préalable présenté des garanties de solvabilité et de compétence en matière de gestion administrative et financière). La France a opté pour ce type de délégation.

La charge de coordination assurée par la DGEFP porte sur la concertation avec la Commission européenne sur les sujets liés à la mise en œuvre du FSE et de l'IEJ et sur la cohérence de la stratégie d'utilisation du FSE et de l'IEJ en France pour la programmation 2014-2020 (l'IEJ étant intégrée au FSE+ pour la programmation 2021-2027). La DGEFP est chargée de consolider des résultats et réalisations du FSE et de l'IEJ en France, à travers des documents produits en lien avec les régions. La DGEFP apporte un appui juridique et technique aux autorités de gestion du FSE et de l'IEJ pour les questions relevant spécifiquement de ces fonds. Elle définit les lignes de partage entre les autorités de gestion. Elle participe aux comités de suivi des programmes régionaux. Au sein de la DGEFP, ces missions reposent sur un service spécifique, la sous-direction « *Europe et international* ».

L'autorité de certification est garante de l'exactitude et de la fiabilité des données transmises à la Commission européenne. Elle établit les comptes annuels et certifie leur exhaustivité et leur exactitude. Elle est par ailleurs chargée d'établir, certifier et présenter à la Commission européenne les demandes de paiement provenant des autorités de gestion. Cette fonction est traditionnellement assurée par la direction générale des finances publiques (DGFIP) au niveau national et par les directions régionales des finances publiques (DRFiP) en région. Toutefois, cette fonction est amenée à disparaître d'ici 2024 (cf. encadré ci-dessous).

Une autorité d'audit est chargée de vérifier le bon fonctionnement et l'efficacité du système de gestion et de contrôle du programme opérationnel. Elle doit également déterminer si les comptes annuels présentés par l'autorité de certification sont fidèles et exacts. Elle s'assure en outre de la légalité et de la régularité des dépenses déclarées auprès de la Commission européenne. C'est une structure fonctionnellement indépendante de l'autorité de gestion et de l'autorité de certification. En France, l'autorité d'audit qui couvre le champ de la présente enquête est la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC).

La suppression annoncée de l'autorité de certification

La DGFIP exercera sa mission de certification au titre de la programmation 2014-2020 jusqu'en 2023 ou 2024. Par la suite, les opérations de certification n'auront plus lieu d'être puisque la Commission européenne a proposé de supprimer l'autorité de certification pour la programmation 2021-2027, ce qui soulève quelques inquiétudes.

La CICC (autorité d'audit) estime que les autorités de gestion devraient mener des réflexions plus approfondies concernant d'une part l'évolution de la fonction comptable, d'autre part la mise en place des systèmes de contrôle interne. La disparition de l'autorité de certification risque de se traduire par un taux d'erreur plus important constaté par l'autorité d'audit. Ce risque est d'autant plus important que contrairement à la programmation 2014-2020, l'autorité d'audit ne validera plus en amont les descriptifs des systèmes de gestion et de contrôle élaborés par les autorités de gestion. Les premiers audits des systèmes de gestion et de contrôle seront donc ciblés sur les modifications que les autorités de gestion apporteront dans leurs systèmes pour la programmation 2021-2027.

La DGEFP a également évoqué l'augmentation du risque d'avoir des dépenses irrégulières transmises à la Commission. Il se pourrait que les irrégularités jusque-là révélées par les opérations de certification ne soient plus détectées avant le contrôle de la Commission. Pour pallier cette difficulté, un contrôle au sein des services gestionnaires pourrait être développé, bien que cela semble difficile à mettre en œuvre. Selon la DGEFP, la sécurisation des dépenses nécessiterait de disposer de plus que le délai de 90 jours entre la demande de paiement du bénéficiaire et le paiement.

Les Dreets rencontrés lors de l'enquête estiment que la disparition de l'autorité de certification entraînent de nouvelles obligations pour les services gestionnaires. Ils doivent non seulement augmenter le taux de contrôle sur place (avec des conséquences en termes de ressources humaines), mais aussi augmenter le taux de supervision des dossiers et accompagner davantage les porteurs de projet afin de présenter des dossiers plus qualitatifs dès la phase d'instruction³¹, se réorganiser en renforçant le contrôle interne³², tout en continuant à faire appel à des prestataires pour les contrôles de service fait.

Le besoin de coordination s'exprime également entre les fonds européens dont bénéficie la France, et qui dépasse le seul champ de l'emploi et de l'insertion sociale. À ce titre, une autorité de coordination inter-fonds a été confiée à l'agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT). Cet opérateur de l'État assure le suivi de l'accord de partenariat et des engagements pris par la France dans le cadre général des fonds européens structurels et d'investissement. L'ANCT veille au développement d'un système d'information répondant aux exigences réglementaires européennes et nationales. Elle fournit un appui juridique et technique aux autorités de gestion et conserve une vision d'ensemble des actions financées par les fonds européens. L'ANCT veille également à la mise en place d'un cadre de formation permettant de garantir un niveau de compétence suffisant des autorités chargées de la mise en œuvre des programmes et coordonne les travaux communs à tous les fonds en matière de suivi et d'évaluation. En tant que de besoin, l'ANCT peut participer aux comités de suivi des programmes et assure une veille générale sur les fonds européens.

En matière de FSE, le rôle de coordination est de fait partagé entre l'ANCT en tant qu'autorité de coordination inter-fonds et la DGEFP comme autorité de coordination pour le FSE. Cette distribution des rôles est source de confusion, de complication, de surcroît de consultation et de travail, et n'est pas très lisible. Cela a abouti à des retards dans l'élaboration de documents cadres, tel que le décret d'éligibilité inter-fonds valable pour le Feder, le FSE, le Fonds européen des affaires maritimes et de la pêche (Feamp) et le Fonds européen agricole et de développement rural (Feader), suscitant de vives inquiétudes au démarrage de la programmation chez les gestionnaires locaux et les bénéficiaires finaux du FSE. Cette situation a également entraîné un certain nombre de doublons dans la gouvernance du FSE, la comitologie propre à la DGEFP et à son réseau déconcentré s'ajoutant aux nombreuses instances de gouvernance des fonds européens.

³¹ Par exemple, la Dreets Hauts-de-France organisera en amont de chaque appel à projet une réunion avec les porteurs de projets pour leur expliquer les attendus et le formalisme du FSE+.

³² Le département de l'Oise mène actuellement un travail avec les autres départements des Hauts-de-France pour essayer de s'accorder sur plusieurs éléments relevant du contrôle interne, notamment la création d'une cartographie des risques commune qui correspondrait davantage aux organismes intermédiaires que celle proposée par la DGEFP.

Une architecture similaire quoique plus modeste pour la facilité pour la résilience et la relance

Le secrétariat général chargé du plan de relance (SGPR) est une structure resserrée (neuf personnes) au caractère interministériel rattaché à la fois au Premier ministre et au Ministre de l'économie, des finances et de la relance. Installé à Bercy, il est chargé du pilotage et du suivi du déploiement du plan de relance sur l'ensemble du territoire. Le SGPR a été désigné comme autorité nationale de coordination du plan national de relance et résilience (PNRR) par la circulaire du Premier ministre du 30 août 2021. Il travaille de manière rapprochée avec le département FRR de la CICC (autorité d'audit). Les autorités de gestion doivent mettre en œuvre à leur niveau un certain nombre de contrôles de leurs opérations. Le SGPR effectue ensuite un contrôle de deuxième niveau et transmet tous les documents à la CICC, qui procède à son tour à des tests complémentaires et coordonne les audits.

Dans un cadre où le paiement des fonds de la FRR est conditionné à l'atteinte des cibles et des jalons des projets d'investissements et des réformes, la responsabilité de la collecte, du suivi et du contrôle incombe aux administrations chargées de l'exécution et de la mise en œuvre des différentes mesures du PNRR. Le SGPR, en tant qu'autorité de coordination, est chargé d'assurer la centralisation de ces données et leur suivi au niveau interministériel. Il doit, le cas échéant, alerter sur les risques de non atteinte des cibles et jalons ou sur l'insuffisance des pièces justificatives transmises par les autorités de gestion. Il doit par ailleurs préparer les demandes de paiement qui sont présentées à la Commission européenne à échéance régulière.

En plus de ces autorités, des instances consultatives ont été constituées pour accompagner la mise en œuvre des fonds et faciliter le dialogue entre l'État et les régions.

Consciente de cette complexité, l'ANCT a publié un « Vademecum de gouvernance et de mise en œuvre des fonds européens 2021-2027 en France ». Ce document de 150 pages mis en ligne le 9 mars 2023, sur le site europe-en-france.gouv.fr récapitule les objectifs, les acteurs et les modalités de gestion des fonds européens, notamment dans le champ social. Si le document manque de certains détails pratiques (sur la répartition des rôles entre Drets et OI par exemple), il constitue une première réponse aux attentes des gestionnaires et des bénéficiaires du FSE souhaitant en comprendre le fonctionnement général.

3.1.2 Des organismes intermédiaires toujours trop nombreux

Au niveau régional, la DGEFP délègue la gestion des programmes opérationnels aux Drets (directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités), qui s'appuient à leur tour sur des organismes intermédiaires (OI) pour exercer leurs missions³³.

C'est dans ce cadre que les Drets se voient déléguer par la DGEFP (autorité de gestion nationale) la gestion des fonds européens. Placées sous l'autorité des préfets de région, les Drets ont la responsabilité de piloter les programmes sur leur territoire. Elles veillent à la qualité du dispositif de collecte des informations, suivent les indicateurs sélectionnés dans le cadre de performance et veillent à l'atteinte des cibles définies à ce titre. Selon l'article 78 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014, les autorités de gestion peuvent confier tout ou partie des actions relevant du FSE à des organismes qui en font la demande.

Les organismes intermédiaires sont chargés de la gestion d'une partie du programme sur un territoire donné. Ils sont responsables du contrôle de la qualité et de la cohérence des données saisies par les bénéficiaires (porteurs de projets) et s'assurent, dès l'instruction des

³³ Les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) ne jouent pas un rôle particulier dans la gestion des fonds européens. Il en est de même pour le secrétaire général pour les affaires régionales (Sgar) qui ne conserve qu'un rôle résiduel dans la gestion des fonds européens en région (veille et synthèse des actualités relative aux fonds mobilisés dans la région).

projets, que les bénéficiaires sont en capacité de fournir les informations requises. Ils vérifient la bonne dynamique de collecte des informations pendant la réalisation des opérations et s'assurent de l'atteinte des cibles de performance. Ces organismes intermédiaires peuvent être d'importantes structures nationales liées à l'autorité de gestion telles que Pôle emploi, ou des structures de moindre envergure liées aux autorités de gestion déléguées, telles que des départements, des structures intercommunales ou des organismes chargés du pilotage de plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE).

Les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE)

Les PLIE sont des dispositifs d'accompagnement renforcé destinés aux chômeurs de longue durée et aux personnes très éloignées de l'emploi. Ces plateformes d'orientation sont principalement financées par le Fonds social européen (FSE) et par les collectivités territoriales.

Les bénéficiaires, sélectionnés après avis d'une commission, sont confiés à un référent de parcours et signent un contrat d'engagement. Le parcours d'insertion, qui peut comprendre plusieurs étapes, débute majoritairement en atelier ou chantier d'insertion.

Les objectifs et les modalités de calcul des résultats des PLIE ont été fixés dans le cadre du programme opérationnel du FSE. Les PLIE doivent atteindre un objectif de « sorties positives », c'est-à-dire un pourcentage de bénéficiaires qui sortent du dispositif en ayant intégré une formation ou trouvé un emploi. Les taux de sortie en emploi ne tiennent compte que des contrats à durée indéterminée, des contrats à durée déterminée de plus de six mois, des contrats d'intérim et des créations d'entreprises par les bénéficiaires.

La présence des organismes intermédiaires permet de décliner au mieux les priorités européennes au plus près des publics. Les autorités de gestion déléguées ont toutefois la responsabilité de suivre leur activité. Elles valident notamment les appels à projets avant leur diffusion, et assurent un contrôle de supervision des dossiers retenus (par échantillonnage). Des réunions de réseaux des services FSE des Dreets sont organisées tous les deux mois depuis 2021, en complément de la création d'un réseau des référents Dreets sur le contrôle interne et d'un réseau des référents *Ma démarche FSE*. En ce qui concerne l'animation des organismes intermédiaires, la DGEFP a conclu des conventions d'assistance technique avec l'Assemblée des départements de France (ADF) et Alliance ville emploi (AVE, tête de réseau des PLIE) pour assurer l'animation et l'appui à leur réseau en matière de gestion du FSE. Des points trimestriels se tiennent avec ces organisations, afin de faire remonter les problématiques des OI et les informer des évolutions réglementaires notamment. Enfin, la sous-direction Europe et International de la DGEFP est en mesure d'appuyer quotidiennement les services des Dreets et les organismes intermédiaires tant sur les aspects stratégiques que réglementaires ou techniques.

Toutefois, l'enquête en ligne, réalisée auprès des autorités de gestion déléguées et des organismes intermédiaires, révèle des failles dans l'animation du réseau des gestionnaires du FSE. Quelques Dreets ont pointé le manque de ressources de la DGEFP pour assurer un accompagnement complet des autorités de gestion déléguées, d'une part, et une mise à disposition trop tardive des informations et des réponses aux questions, d'autre part. Mais ce sont surtout les organismes intermédiaires qui s'expriment sur cet accompagnement insuffisant. Les organismes intermédiaires estiment que la DGEFP ne communique pas directement avec eux. Cela semble être en cohérence avec l'architecture de gestion des fonds européens en France, avec des autorités de gestion déléguées qui prennent le relais de la DGEFP dans les territoires et s'appuient sur des organismes intermédiaires qu'elles supervisent. Il n'est donc pas étonnant que la DGEFP délègue aux Dreets les actions de communication avec les organismes intermédiaires. En revanche, ces derniers se sentent coupés de « *ce qui se dit/décide au niveau national* » et souhaiteraient que la DGEFP communique quelquefois plus directement avec eux, de façon à prendre davantage en compte leurs besoins. Ils pointent aussi la difficulté

à obtenir des réponses lorsqu'ils posent une question ou se retrouvent en difficulté sur un sujet. C'est le cas par exemple pour l'outil informatique *Ma démarche FSE* : lorsque des questions sont envoyées à la DGEFP *via* « Ma ligne FSE », les délais de réponse sont souvent longs, liés aux problèmes dans la circulation de l'information entre la DGEFP et les gestionnaires locaux. « *Très peu de réunions avec la DGEFP, ils ont l'impression de donner toutes les informations nécessaires aux Dreets, mais ces dernières ne sont pas plus au courant que nous* », écrit un organisme intermédiaire. Les organismes intermédiaires pointent également des problèmes de circulation de l'information au sein du réseau des gestionnaires du FSE. Alors que certains soulignent les efforts des Dreets pour leur fournir des informations alors qu'elles-mêmes peinent à les obtenir, d'autres évoquent « *un filtre déformant entre les infos de la DGEFP et les relais par les Dreets* », qui conduit à des disparités dans l'application des directives d'une région à l'autre. Certaines règles de gestion peuvent être changées en cours de programmation³⁴ et ainsi poser des problèmes au moment de la certification des dépenses. Les organismes intermédiaires estiment être mis au courant de ces changements tardivement.

Certains organismes intermédiaires souhaitent que la DGEFP et les Dreets se placent davantage dans une démarche de co-construction. Ils se sentent insuffisamment intégrés dans les instances de pilotage du FSE et considérés comme des simples exécutants, alors que leur rôle au sein du dispositif est primordial. L'un d'eux évoque par exemple la définition des valeurs cibles des indicateurs de performance, à laquelle les organismes intermédiaires auraient pu participer en tant que partenaire œuvrant au plus près des bénéficiaires des opérations financées. Un autre mentionne les modifications réglementaires décidées par la DGEFP sans concertation avec les organismes intermédiaires, alors qu'elles peuvent affecter des opérations déjà conventionnées (par exemple, l'intégration des recettes dans le budget de l'opération) ; ces décisions, susceptibles de remettre en cause des subventions attribuées, sont source de difficulté non seulement pour les organismes intermédiaires mais aussi pour les porteurs de projets.

Les organismes intermédiaires auraient souhaité la mise en place d'une offre de formation tout au long de la programmation, pour tenir compte de l'évolution continue du cadre réglementaire, du niveau de technicité exigé pour la gestion des fonds européens et du turnover important au sein des équipes. Des formations ou des ateliers thématiques proposés par la DGEFP seraient plus utiles pour eux que des « *points d'informations ponctuels* [questions-réponses] *relayés de manière descendante par écrit* ». Alertée sur le sujet, la DGEFP a étendu l'accès des modules de *e-learning* de son organisme de formation³⁵ en direction des organismes intermédiaires et une démarche est engagée avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et l'association des départements de France (ADF) pour créer une nouvelle offre de formation sur le FSE au bénéfice des collectivités territoriales.

Ces difficultés sont aggravées par l'absence d'un réel copilotage intégrant tous les maillons de la chaîne (État/ autorités de gestion déléguées / organismes intermédiaires) afin, d'une part, de clarifier les lignes de partage, et d'autre part de renforcer la place des départements dans la gouvernance des fonds. La communication auprès des bénéficiaires sur le partage des rôles entre les différents échelons est également à renforcer. Au niveau régional, la multiplicité des intervenants et l'absence d'un guichet unique complexifie la lisibilité du FSE pour les porteurs de projet non expérimentés. Les lignes de partage État-région-département constituent, par leur manque de clarté, des points de blocage pour les nouveaux porteurs de projet. Par ailleurs, la place des départements dans la gouvernance des fonds européens reste

³⁴ Exemple : pour les dépenses de personnel, la règle de comptabilisation des jours d'absence a changé au cours de la programmation 2014-2020.

³⁵ C'est l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Intefp) qui assure la formation des agents pour ce qui concerne les Dreets.

faible. « *Les départements sont considérés trop souvent comme de simples exécutants* », indique un département dans ses réponses au questionnaire en ligne. À titre d'exemple, dans le cadre de la préparation du FSE+, les départements n'ont été consultés ni pour les lignes de partage entre fonds et entre programmes, ni pour la définition des cibles de performance.

Cette situation est d'autant plus dommageable que la France est le pays d'Europe qui compte le plus d'organismes intermédiaires, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 4 : comparaison européenne du nombre d'organismes intermédiaires

<i>Pays</i>	Régions	Nombre d'OI	Population (en millions d'habitants)	Nombre d'OI par million d'habitants
<i>Allemagne</i>	16 Länder	30	83	0,36
France	18 régions	121	68	1,8
<i>Italie</i>	20 régions	24	60	0,4
<i>Espagne</i>	17 régions autonomes et 2 villes autonomes	30	47	0,6
<i>Pologne</i>	16 régions	25	38	0,7
<i>Pays-Bas</i>	12 provinces	0	17,5	0
<i>Suède</i>	21 comtés	0	10,5	0
<i>Autriche</i>	9 Bundesländer	16	8,8	1,8

Source : Cour des comptes

Dans un référé de 2019³⁶, la Cour relevait déjà l'existence de trop nombreux organismes intermédiaires, qui aggravent les risques de dysfonctionnements dans la gestion du FSE. En réponse à la recommandation d'en réduire le nombre, le Premier ministre indiquait : « *je partage pleinement ce point de vue et considère qu'il est très souhaitable de poursuivre la réduction du nombre d'organismes intermédiaires, entamée depuis 2009, sur la programmation 2021-2027* ».

Toutefois, la DGEFP rappelle qu'en raison de la loi Maptam, tout département ou structure gestionnaire de PLIE qui en fait la demande a le droit d'être organisme intermédiaire. Selon elle, la multiplicité des organismes intermédiaires « *est le reflet du partage des compétences entre les acteurs décisionnels du pays* ». Aucune donnée quantitative ou qualitative ne peut confirmer que le nombre élevé d'organismes intermédiaires est une cause d'inefficience du système. Les rares défections de départements pour la nouvelle programmation se sont suivies d'une hausse de la charge de travail pour les Dreets, mais aucune étude chiffrée ne permet de quantifier l'économie dégagée dans le fonctionnement du FSE. Une rationalisation du nombre d'OI demeure toutefois possible au moyen de regroupements. Par l'intermédiaire de son réseau de Dreets, la DGEFP a encouragé et obtenu le regroupement, sur une base volontaire, de plusieurs PLIE sur certains territoires en 2021. Il conviendrait de persévérer dans cette voie.

³⁶ Cour des comptes, *Les lacunes du contrôle de la conformité au droit européen des aides publiques au logement social*, référé du 28 février 2019.

Projet de recommandation n° 5. (DGEFP, ANCT) : réduire avant la prochaine programmation 2027-2033 le nombre d'organismes intermédiaires en dénonçant les conventions signées avec les structures dont les résultats sont insuffisants en matière de sélection, de suivi et d'évaluation des projets.

3.1.3 Un système d'information spécifique

Conformément aux règles européennes, la gestion des fonds européens impose à la France de se doter d'un système d'information spécifique permettant à l'autorité de gestion d'enregistrer et de stocker par voie électronique les données relatives à chaque opération, nécessaires au suivi, à l'évaluation, à la gestion financière, aux vérifications et aux audits, et d'assurer la sécurité, l'intégrité et la confidentialité des données ainsi que l'authentification des utilisateurs³⁷. Pour répondre à ces obligations, la DGEFP a fait le choix d'un nouveau système d'information, *Ma Démarche FSE* ». Il s'agit d'un portail web qui couvre l'ensemble de la chaîne de gestion du FSE. Il permet de suivre et d'administrer au sein d'une même base de données toutes les opérations financées dans le cadre d'un programme, en suivant les différentes étapes de la vie de chaque dossier. *Ma Démarche FSE* assure ainsi le traitement de l'intégralité de la piste d'audit des dossiers, de la demande de financement à la certification des dépenses liées aux opérations financées.

Globalement, les entretiens menés au cours de l'instruction font état de retours positifs des utilisateurs de *Ma Démarche FSE*, qui semblent apprécier cet outil. Il permet en effet de suivre chaque étape de la vie d'un dossier de façon entièrement dématérialisée, ce qui favorise la sécurisation et la traçabilité des données. Cela réduit les pertes d'informations liées au turnover important des agents gestionnaires du FSE, qui sont souvent des contractuels. L'outil a également permis une réelle professionnalisation des agents.

En revanche, quelques critiques ont émergé au cours de l'instruction, notamment au sujet du manque d'ergonomie de l'outil, jugé lourd et rigide par les utilisateurs. D'abord, les bénéficiaires sont sollicités pour renseigner de nombreuses données, sources d'erreurs. Ensuite, les valeurs collectées ne permettent pas des traitements agrégés sur des grandeurs universelles en vue de réaliser des statistiques fiables. Puis, la plateforme n'est pas produite en miroir entre la demande et l'instruction, ce qui nécessite de nombreux allers-retours. Enfin, la rigidité de l'outil ne permet pas d'effectuer plusieurs tâches en parallèle (par exemple, « *faire plusieurs avenants en même temps* »), ce qui peut entraîner des retards et des blocages pour les gestionnaires.

Au sujet de la saisie et du suivi des indicateurs, les indicateurs saisis lors des contrôles de service fait ne peuvent, par exemple, pas être modifiés. On constate également que l'outil ne permet pas d'extraction sur les indicateurs à six mois³⁸. Les possibilités d'analyse qualitative des opérations financées sont ainsi limitées. Au sujet des délais de retour sur les problèmes rencontrés dans l'outil, notamment lors d'un contrôle de service fait ou concernant l'éligibilité d'une dépense, la DGEFP demande aux services gestionnaires d'émettre un ticket sur *Ma Démarche FSE* ; les délais de réponse sont souvent longs et les gestionnaires sont parfois contraints de relancer la référente régionale à la DGEFP pour obtenir une réponse.

³⁷ Article 72 du règlement général n° 2021/1060.

³⁸ Les situations à six mois après la sortie sont recueillies par la DGEFP par le biais d'enquêtes directement auprès d'échantillon de participants.

Une réflexion doit donc être menée sur la simplification du dispositif de suivi, avec une meilleure appropriation par tous les gestionnaires et bénéficiaires, une maximisation des collectes automatisées d'information à partir des bases de données et sources existantes, et des indicateurs moins nombreux, plus simples, privilégiant les données brutes permettant ensuite des évaluations d'impact. À ce titre, la DGEFP travaille sur une nouvelle version du système, dénommé *Ma Démarche FSE +* et dont le déploiement interviendra à partir de 2023. Cet outil s'intégrera dans une architecture particulièrement complexe de l'ensemble des systèmes d'information relatifs à la gestion des fonds européens.

3.2 Un pilotage financier inadapté aux enjeux d'efficience

3.2.1 Un risque important et avéré pour les comptes de l'État

3.2.1.1 Des montants importants dont la gestion et l'obligation de cofinancement incombent principalement à l'État

Les fonds européens consacrés aux actions en faveur de l'emploi et de la cohésion sociale représentent plus de 14 Md € sur la période 2021-2027. Si l'incertitude persiste sur la longévité de la FRR et du FTJ, le fonds structurel historique que représente le FSE a vocation, sauf imprévu, à être reconduit dans un volume similaire après 2027, comme c'est le cas depuis 1960. Ces montants importants constituent un levier pour l'État afin de conduire des actions en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail³⁹.

Tableau n° 5 : fonds européens dans le champ social à disposition de la France de 2021 à 2027

<i>Fonds</i>	Financement UE	Part des fonds gérés directement par l'État	Calendrier de programmation
<i>FSE+ (fonds social européen)</i>	6,5 Md€	65 %	2021-2027
<i>FTJ (fonds pour une transition juste)</i>	1 Md€	30 %	2021-2027
<i>FRR (facilité pour la reprise et la résilience)</i>	7 Md€ sur le périmètre géré par le ministère chargé du travail*	100 %	2021-2026

* sur les 39 Md€ de la FRR au total, complétés par 60 Md€ de crédits nationaux du plan France Relance.
Source : Cour des comptes

En contrepartie, le recours aux fonds européens se traduit dans les comptes de l'État par un chevauchement constant entre crédits européens et nationaux. En effet, les fonds européens

³⁹ Si une part importante de la gestion des crédits du FSE relève désormais des régions, le déploiement de nouveaux fonds européens (FRR et FTJ) relève exclusivement des services centraux et territoriaux de l'État, principalement la DGEFP et les Dcrets pour ce qui concerne les politiques d'emploi et de formation professionnelle.

mobilisent *de facto* une part importante des propres ressources budgétaires de l'État du fait du système d'avances et de remboursement *ex post*.

Un chevauchement de crédits encouragé par la logique de partenariat et d'additionnalité

L'action de l'Union européenne doit être complémentaire aux initiatives nationales et locales, mais sans les remplacer. Par conséquent, la mobilisation des fonds structurels européens donne obligatoirement lieu à un cofinancement national. Les financements ciblent les mêmes actions et les mêmes bénéficiaires.

L'utilisation des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en faveur de la cohésion repose en effet sur quatre principes définis dès les années 1980 : concentration, partenariat, additionnalité et subsidiarité. Concrètement, les aides doivent bénéficier en priorité à des territoires faisant l'objet d'un ciblage préalable. La concertation entre la Commission européenne, les États membres et les autorités locales est obligatoire aux différents stades de la procédure d'élaboration et de mise en œuvre de cette politique.

Ce chevauchement présente l'avantage d'ouvrir un champ étendu de possibilités d'action en faveur de l'insertion sociale et professionnelle : opérations de plus grande ampleur, ciblage plus large de bénéficiaires plus larges, expérimentation de solutions différentes des précédentes. Mais le principe de non-substitution aux dépenses structurelles publiques ou assimilables implique une vigilance particulière sur la consommation de l'enveloppe financière du FSE+ : cette dernière ne doit pas engendrer une réduction des dépenses structurelles nationales dans ces régions et toujours s'ajouter à des dépenses publiques nationales. Le respect du principe d'additionnalité fait l'objet de vérifications de la Commission européenne à mi-parcours de la période de programmation et après la fin de celle-ci, en 2022.

Cette imbrication budgétaire se manifeste de deux manières en ce qui concerne le FSE/FSE+ : un besoin de préfinancement (crédits avancés par l'État avant remboursement par fonds européens), d'une part, et la recherche d'une complémentarité avec les crédits nationaux dans le respect des principes de partenariat et d'additionnalité, d'autre part.

Les crédits versés au titre du FSE+ font l'objet d'une avance de trésorerie en totalité de la part de l'État quand il est lui-même porteur de projet, avant remboursement par la Commission européenne. La mobilisation de l'enveloppe FRR pour la France s'est effectuée en deux temps, avec 70 % des crédits FRR réservés avant le 31 décembre 2022 et les 30 % restants au plus tard le 31 décembre 2023. Pour chaque État membre, le décaissement effectif des contributions financières est échelonné sur la période 2021-2026 selon l'atteinte ou non des cibles et jalons définis dans le PNR. Ce système d'avance, dont le remboursement n'est pas garanti à 100 % dans les délais prévus, constitue un risque sur le budget des nombreux organismes publics et privés (y compris l'État), qui assurent cette avance ou qui en bénéficient.

3.2.1.2 Une maîtrise insuffisante des risques opérationnels, comptables et budgétaires

L'utilisation par l'État des fonds européens fait peser trois principaux risques sur les comptes publics nationaux : le risque de cloisonnement, le risque d'insincérité et le risque de perte financière. Du fait de leurs règles et calendriers spécifiques, les fonds européens conduisent naturellement à cloisonner les points de vue et à séparer les acteurs malgré une finalité identique, au prix d'un coût de fonctionnement supérieur, voire d'une dilution des conséquences socio-économique⁴⁰. Par ailleurs, les retards observés dans les décaissements des

⁴⁰ D'un point de vue stratégique, les mesures de France Relance relevant de la FRR et celles du FSE+ ciblent un périmètre et des bénéficiaires identiques. La mobilisation de ces sommes ne doit pas créer de concurrence entre ces deux sources de financements en raison de l'importance des besoins d'investissements. Cela nécessite donc une articulation étroite pour éviter tout risque de double financement européen interdit par les règlements ainsi que de sous-consommation des fonds.

crédits européens s'accordent mal avec les principes d'annualité et de sincérité budgétaires. Les ajustements successifs empêchent d'estimer avec exactitude le niveau d'engagement et de consommation des crédits européens en loi de finances. Ainsi, pour les crédits concernant la cohésion, l'écart entre le budget voté et son exécution était de + 9,1 Md€ en 2013 et de - 7,4 Md€ en 2017. Au demeurant, le remboursement intégral des sommes avancées par l'État au titre des fonds européens n'est *in fine* jamais garanti. Soumis à l'interprétation *ex post* de la Commission européenne sur l'atteinte ou non des résultats prévus, l'État assume le risque de suspensions, de corrections voire d'annulation de crédits en remboursement des sommes qu'il avance.

Malgré ces inconvénients (perte sèche de crédits potentiellement utiles pour l'emploi ou encore l'insertion), le risque de dégagement d'office des fonds FSE+ et FTJ est néanmoins préférable au risque de correction financière, c'est-à-dire l'obligation pour les autorités de gestion et en cascade pour les bénéficiaires de crédits européens de rembourser *ex post* les crédits aux institutions communautaires. Se rajoute depuis le 30 juin 2022 pour la FRR, le risque avéré de révision des clés de répartition, décidée au niveau de l'Union européenne.

Un moindre remboursement au titre de la FRR de 2,2 Md€ en 2022

Le 30 juin 2022, la Commission européenne a actualisé les clés de répartition des 312,5 Md€ de subventions de la FRR pour les 27 États membres. Dotée d'une croissance du PIB en 2020-2021 plus forte qu'attendue dans les prévisions économiques de l'automne 2020 (seules données disponibles au moment des calculs de la Commission), la France subit une baisse de 2,17 Md€ sur les 39 Md€ attendus initialement.

Pour combler la différence, l'État dispose de plusieurs options : recourir à des prêts comme le permet le plan de relance européen, ponctionner les enveloppes de la politique de cohésion et du Feader, ou financer le manque à percevoir sur le budget national.

Si la direction du budget suit les retombées globales des différents programmes européens sur les finances publiques nationales, elle n'assure pas le contrôle de l'utilisation des fonds européens ni ne garantit que les procédures de contrôle interne soient efficaces. Sa mission se limite à la coordination des travaux relatifs aux politiques financées par l'UE, à la participation aux négociations du budget pluriannuel (négociations ressources propres) et au suivi de l'exécution des ressources propres. C'est à l'autorité de gestion de garantir un niveau de contrôle interne et de maîtrise des risques proportionné aux financements qu'elle gère. Dès lors, il importe que la DGEFP, en tant qu'autorité de gestion, adopte et mette en œuvre une stratégie visant à maîtriser ces différents risques budgétaires pour le FSE+ et en lien étroit avec le SGPR pour ce qui concerne le volet social de la FRR. Cette vigilance s'applique également aux opérateurs de l'État sous tutelle du ministère chargé du travail qui bénéficient de fonds européens⁴¹.

Or, l'effectivité des outils de détection des risques budgétaires, comptables et métiers demeure aujourd'hui difficile à mesurer au sein du ministère chargé du travail, et tout particulièrement au sein des Dreetts, comme le relève la Cour dans le cadre de ses travaux annuels préparatoires à la certification des comptes de l'État. Malgré des progrès constants, les contrôles sur les différents processus à enjeu ne sont pas suffisamment consolidés ni analysés au niveau ministériel. Le chaînage entre les risques et les actions correctives manque de lisibilité. La détermination et le suivi de taux d'erreurs résiduelles demeurent peu développés. Cette fragilité est particulièrement présente en ce qui concerne la gestion des fonds européens.

⁴¹ L'emploi du FSE par les opérateurs occasionne fréquemment deux types de difficultés : le financement de dépenses de fonctionnement courant (non éligibles donc non remboursables) et la difficulté pour suivre correctement le montant des dépenses en l'absence d'outil de comptabilité analytique (ex. : Epide, Agence de l'outre-mer pour la mobilité).

Si le ministère chargé du travail a identifié un risque majeur concernant « la fragmentation du traitement des sujets européens et internationaux », aucune mention explicite ne concerne la gestion et la programmation des fonds européens. Une consolidation des outils de cartographie des risques affectant la gestion et la programmation des fonds européens, permettrait d'anticiper les incertitudes et de renforcer la soutenabilité des trajectoires budgétaires mobilisant des crédits issus du FSE, de la FRR ou du FTJ.

3.2.1.3 Des dispositifs d'évaluation des risques et de contrôle interne à renforcer

Le système de gestion et de contrôle mis en œuvre par chacun des services gestionnaires est un élément essentiel de la sécurisation des dépenses déclarées à la Commission européenne. Un dispositif de contrôle interne robuste est donc particulièrement important. Pour être efficace, celui-ci doit répondre à deux principaux enjeux : l'évaluation des risques et le pilotage du contrôle interne.

Pour la programmation 2014-2020, la DGEFP a entrepris de généraliser l'analyse des risques et leur cartographie, dans tous les services gestionnaires (autorité de gestion, autorités de gestion déléguées et organismes intermédiaires). Cette démarche se décompose en trois étapes : l'identification des risques inhérents aux différentes activités, la hiérarchisation de ces risques en fonction de leurs conséquences et la mise en place de mesures permettant de maîtriser ces risques. Pour accompagner les services gestionnaires dans la mise en œuvre de cette démarche d'évaluation des risques, la DGEFP a mis à leur disposition un modèle de cartographie des risques pour la programmation 2014-2020, qui sera mis à jour pour tenir compte des nouveautés introduites par la programmation 2021-2027, et en particulier de la disparition de l'autorité de certification.

Le pilotage du contrôle interne repose, d'une part, sur l'appropriation des dispositifs de maîtrise des risques par l'ensemble des agents participant à la gestion des FESI, et d'autre part sur une actualisation continue des dispositifs de contrôle interne « *par une rétroaction des résultats des contrôles de tous niveaux menés sur l'activité du service gestionnaires* »⁴².

Selon la DGEFP, le renforcement du contrôle interne a été engagé pour la programmation 2014-2020, et la programmation 2021-2027 sera l'occasion de poursuivre les actions mises en œuvre en ce sens.

Cependant, comme l'a indiqué la CICC, force est de constater que toutes les autorités de gestion n'ont pas le même niveau de maturité pour déployer un système de contrôle interne robuste et fiable. Cela est d'autant plus vrai que les organismes intermédiaires, qui sont de petites structures, n'ont ni l'habitude, ni le degré de professionnalisation nécessaire.

Ce constat de la CICC a été confirmé au cours des entretiens menés avec les services gestionnaires rencontrés au cours de l'instruction. En effet, d'un service gestionnaire à l'autre, le degré de structuration du contrôle interne n'est pas le même. Il a également été noté que certains services s'organisent localement pour mettre en place des dispositifs de contrôle interne qui leur correspondent. C'est le cas par exemple d'un département qui a indiqué travailler sur une cartographie des risques propre, différente du modèle proposé par la DGEFP et qui correspondrait davantage aux réalités de son activité d'organisme intermédiaire.

⁴² Réponse de la DGEFP

3.2.2 Un cadre budgétaire éloigné des standards de performance habituels des lois de finances

3.2.2.1 Une gestion hors budget de l'État pour la grande majorité des crédits

Les crédits communautaires sont essentiellement gérés hors budget de l'État. Les fonds de l'UE transitent par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) finances en vertu de l'article 81 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit décret GBCP)⁴³. Pour les fonds de cohésion, le décaissement se réalise sur la base des demandes de paiement, qui donnent lieu à un appel de fonds qui est transmis à la Commission. Sous réserve des objectifs atteints, la Commission verse la tranche de crédits sur le compte Banque de France, selon la procédure au comptant de recettes non fiscales, qui viennent ensuite abonder le budget général. Le CBCM redistribue ensuite aux administrations⁴⁴. Pour la FRR, le refinancement des dépenses est reversé directement à l'État et non aux bénéficiaires. Pour le FTJ, le circuit comptable et la procédure de décaissement sont similaires à ce qui est réalisé pour le FSE/FSE+.

Cette exception au principe d'unité budgétaire présente deux intérêts pratiques. En premier lieu, il assure une traçabilité spécifique de l'ensemble des fonds versés par la Commission européenne. La totalité des mouvements de fonds sont enregistrés sur le compte de tiers 464.1 « Fonds européens », y compris la participation de la Commission européenne aux dépenses de personnel et de coûts indirects forfaitaires engagés par la DGFIP pour la mission de certification des fonds européens (programme 156) à hauteur de 3,17 M€.

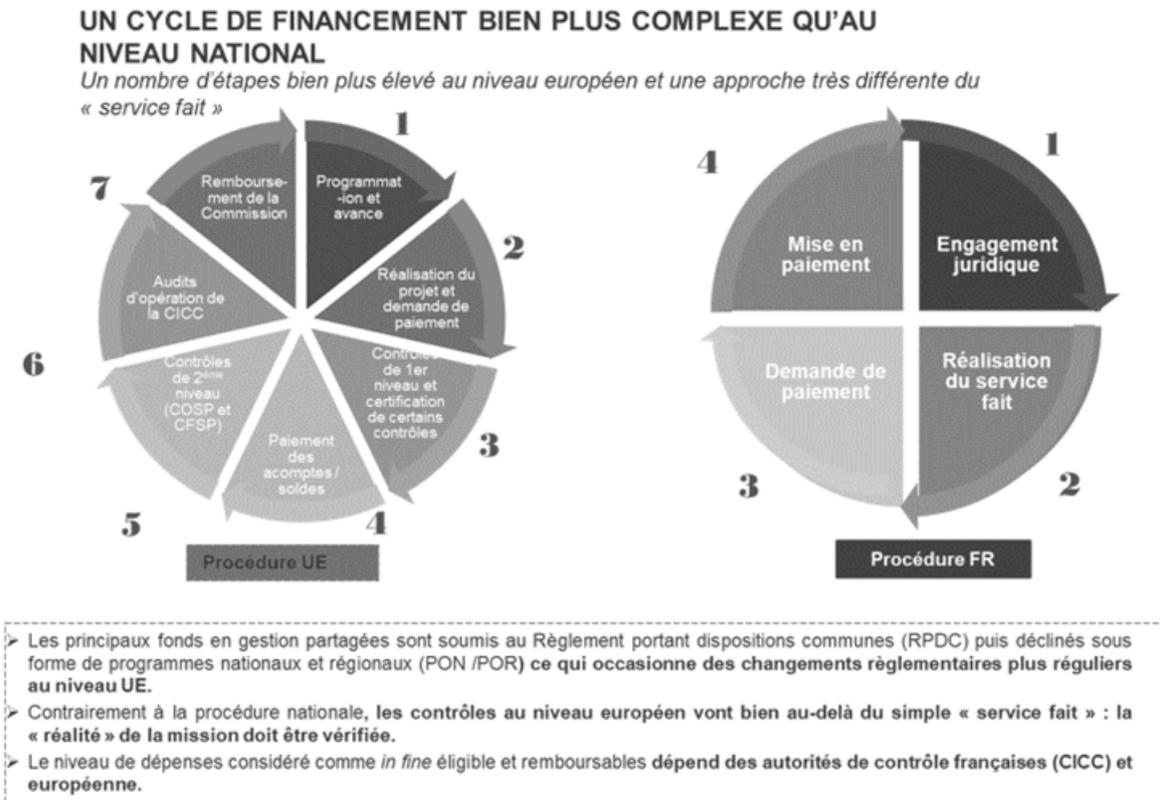
En second lieu, ce suivi hors budget de l'État permet de s'adapter à la complexité du cycle de financement européen, où sept étapes sont nécessaires pour achever le processus de la dépense engagée, comme le rappelle le schéma suivant⁴⁵. Le choix de distinguer le suivi des fonds européens du reste de budget de l'État présente donc sans conteste un réel intérêt opérationnel pour les gestionnaires nationaux.

⁴³ Le CBCM assure la tenue du compte de la Commission européenne retraçant les versements entre la France et l'Union européenne, sous réserve, le cas échéant, de dispositions spécifiques convenues entre la France et la Commission européenne.

⁴⁴ Programme 102 – Accès et retour à l'emploi

⁴⁵ Pour la FRR, la décision de paiement de la Commission européenne est sensiblement différente que pour les fonds structurels, car exclusivement fondée sur l'atteinte des jalons et cibles. Elle effectue donc un contrôle *ex ante* pour évaluer les justifications et preuves apportées par l'État-membre. La CICC rappelle que les audits menés par la Commission après le paiement ont pour principal objet de vérifier la légalité et la régularité de l'atteinte des jalons et cibles. Dès lors, la FRR ne consiste pas en un remboursement sur les dépenses réelles payées et ne donne lieu à aucune certification des coûts réels.

Schéma n° 8 : une perspective différente du « service fait » pour les crédits européens



Source : direction du budget.

Toutefois, ce mode opératoire présente l'inconvénient majeur de diminuer la lisibilité sur l'efficacité socio-économique des mesures cofinancées par l'Union européenne et sur l'efficacité des moyens mobilisés dans la gestion et la programmation des crédits européens. Les montants et les explications relatives aux dépenses directes et indirectes liées aux crédits européens en matière d'emploi et de formation professionnelle sont en effet disséminés au sein de plusieurs programmes budgétaires, ce qui interdit d'en apprécier le coût de fonctionnement et les effets dans leur globalité⁴⁶ et empêche une vision précise et étayée des politiques publiques et des dépenses de l'État associées aux fonds européens en matière sociale. Deux annexes aux projets de lois de finance auraient pu théoriquement fournir ce type de vision consolidée, mais dans les faits, le champ retenu et le degré de précision ne sont pas satisfaisants⁴⁷.

⁴⁶ Exemples : Programme 102 *Accès et retour à l'emploi* pour les dépenses dans le cadre de l'IEJ ; programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* pour les crédits d'assistance technique du FSE ; programme 138 *Emploi outre-mer* pour le financement par le FSE du service militaire adapté outre-mer ; programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* pour les frais de fonctionnement de la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) ainsi que du secrétariat général au Plan de relance (SGPR).

⁴⁷ Le jaune « *formation professionnelle* » se limite aux seules dépenses du FSE (aucune mention du FRR). Le jaune « *relations financières avec l'Union européenne* » couvre un champ trop large sur l'analyse macro-budgétaire de la contribution française au fonctionnement des institutions européennes.

3.2.2.2 L'absence de projet annuel de performance (PAP) et de rapport annuel de performance (RAP)

Alors que les contrôles d'atteinte de résultats sont élevés du côté de la Commission européenne⁴⁸, les fonds européens examinés dans le cadre de l'enquête ne font l'objet en France d'aucun contrôle de résultat sur la base d'un suivi d'indicateurs spécifiques, à l'instar de ce que promeut la logique de performance de l'article 48 de la Lolf. La programmation et la gestion des crédits européens échappent en effet au schéma traditionnel des projets annuels de performances (PAP) et des rapports annuels de performance (RAP)⁴⁹, pourtant désormais fortement ancré dans l'usage de l'administration pour la majorité des dépenses de fonctionnement et d'intervention votées au Parlement. La direction du budget ne participe pas aux négociations des programmes et des indicateurs des fonds de cohésion. Pour le FSE, ce travail est effectué directement entre le ministère chargé du travail et la Commission⁵⁰.

Compte tenu de l'importance de l'enjeu financier et des risques budgétaires, le manque d'appropriation des enjeux de la performance par les autorités de gestion nationales est regrettable. Des indicateurs actualisés et commentés permettraient de mesurer l'évolution des coûts de gestion pour l'État liés à la mise en œuvre des fonds européens (dépenses de personnel, dépenses informatiques, recours aux prestataires extérieurs), de maîtriser les délais de versement des crédits aux porteurs de projets, ou d'encourager l'effectivité du contrôle interne et la maîtrise des risques. Sans chercher à complexifier de façon disproportionnée le travail des gestionnaires, l'introduction d'un ou de plusieurs indicateurs de performance spécifiques permettrait, *via* la justification au premier euro, de gagner en transparence sur le coût réel des fonds européens, voire leur efficacité concrète sur le terrain.

Dans cette perspective, une réflexion doit être menée conjointement entre la DGEFP et la direction du budget : si un consensus se dégage autour de la nécessité de développer une logique de performance plus incitative sur le décaissement des fonds, le principal obstacle demeure la question du recensement et de la transmission de données, dont la charge pourrait ralentir l'activité des administrations nationales. La consolidation des résultats du FSE, étant donné la grande variété des projets financés, implique un travail de mise en cohérence par la DGEFP, confrontée actuellement à de fortes contraintes de pilotage budgétaire⁵¹. Pour les surmonter, la DGEFP a développé une plateforme pour la performance et les outils de pilotage (« POP »), mais qui ne comprend pas les données relatives au suivi du FSE, ces dernières étant suivies à travers son système d'information décisionnel spécifique. Il est regrettable que les outils de suivi de la performance développés par la DGEFP n'intègrent pas la gestion et la programmation des fonds européens.

⁴⁸ La Commission a complété les trente indicateurs de réalisation proposés par la France au titre de la FRR, qui en compte désormais près de 500.

⁴⁹ A l'exception des crédits d'assistance technique du FSE inscrits sur le programme 155, soit 11,3 M€ en 2023.

⁵⁰ Concernant la FRR, cette carence a été en partie comblée : la direction du budget a participé à l'élaboration de la circulaire du 30 août 2021 pour répartir les rôles et préciser les modalités de contrôle.

⁵¹ Depuis 2019, sous l'effet des plans de crise et de relance, la DGEFP est confrontée à une hausse considérable des crédits budgétaires qu'elle gère. Les crédits ouverts sont passés de 13,4 Md€ en 2019 à 31,8 Md€ en 2020 puis 34,4 Md€ en 2021 (+156 % en deux ans). La difficulté est d'autant plus grande que la DGEFP ne dispose pas d'outils de modélisation suffisamment performants pour anticiper les coûts de dispositifs dont l'essentiel relève de dépenses de guichet.

3.2.3 Un coût de gestion conséquent mais peu suivi ni analysé

3.2.3.1 Un manque d'intérêt pour la question des moyens et d'estimation solide des coûts de gestion

La gestion, le contrôle, le suivi et l'évaluation des programmes opérationnels du FSE engendrent un coût, auquel il faut désormais ajouter celui de la gestion du FRR et du FTJ. Ces charges administratives comprennent les rémunérations du personnel, les coûts opérationnels (frais de voyage et de formation, par exemple) et les coûts engendrés par les activités d'information et de communication. Les États membres, dont la France, ont la possibilité de recourir à une enveloppe financière consacrée à de l'assistance technique pour couvrir ces coûts administratifs, qui peut représenter jusqu'à 4 % d'un programme opérationnel pour le FSE⁵². En retour, la Commission européenne doit avoir connaissance des coûts et frais de gestion qui continueront à être communiqués dans le cadre de la synthèse des données⁵³. Aucun remboursement n'est effectué sur le budget de l'Union européenne si les coûts et frais de gestion dépassent les plafonds prévus.

En France, la question des coûts de gestion est sensible dans la mesure où l'utilisation du FSE en France se caractérise par un éparpillement de dossiers de faible dimension⁵⁴, dont les plus petits se concentrent sur l'axe « inclusion sociale » et dans les PLIE⁵⁵. Il en résulte un alourdissement des tâches, des coûts de gestion et de contrôle plus élevés que la moyenne. Une solution consisterait à prescrire, lors de l'examen des coûts prévisionnels, qu'ils ne dépassent pas un pourcentage maximal des subventions programmées pour l'année. La DGEFP estime pour sa part impossible de calculer un coût de gestion maximum en l'absence de connaissance du coût réel de gestion.

Par ailleurs, la logique institutionnelle en vigueur au niveau communautaire ne place pas le sujet de la maîtrise des coûts de gestion des fonds européens au cœur des préoccupations et des contrôles, comme le constate la Cour des comptes européennes en 2016 (cf. encadré ci-dessous). Les logiques de régularité juridique et d'exécution budgétaire prévalent, au détriment parfois de la recherche de l'efficacité et de la rationalisation des moyens mis en œuvre.

Au niveau européen, un intérêt mitigé pour l'analyse du rapport coût/efficacité

Dans son rapport spécial sur les enseignements à tirer de la période de programmation 2007-2013 paru en 2016, la Cour des comptes européenne s'est interrogée sur le rapport coût-efficacité des fonds européens.

Elle constate que le niveau des coûts et frais de gestion était élevé par rapport au niveau réel de décaissement en faveur des bénéficiaires finaux : il était parfois même supérieur aux montants réellement versés aux porteurs de projet. La Cour des comptes européenne constatait également que les informations sur les coûts de gestion demeurent très incomplètes : la Commission ne dispose d'informations sur les coûts et frais de

⁵² Sur cette base, la Commission estime que les États membres peuvent consacrer jusqu'à 13,6 Md€ à l'assistance technique sur l'ensemble de la période 2021-2027.

⁵³ La Commission assure le suivi des coûts et frais de gestion au moyen de la synthèse des données pour les instruments financiers, sur la base des rapports transmis par les États membres. Cette obligation a été mise en place en 2011. Des instructions spécifiques sur cette communication d'informations ont été transmises aux États membres en mai 2015.

⁵⁴ La taille moyenne d'une opération est plus faible en France que dans d'autres pays membres : plus de 60 000 opérations financées par le FSE correspondent à des montants très inférieurs à 100 000 euros.

⁵⁵ Le montant moyen des dossiers de PLIE est cinq fois inférieur (4 500 €) à la moyenne des dossiers relevant des autres gestionnaires (20 000 €), selon les données récoltées par l'Igas.

gestion que pour 60 % de l'ensemble des instruments du Feder et du FSE. L'estimation par la Commission des coûts et frais de gestion cumulés entre 2007 et 2013 (631 M€) est donc sans doute en-deçà de la réalité.

Ce faisant, la Cour des comptes européenne a invité la Commission à effectuer une analyse comparative des coûts de mise en œuvre des financements européens afin d'en déterminer le niveau réel, en soulignant que *« de telles informations seraient particulièrement utiles pour élaborer les propositions législatives relatives à la [prochaine programmation] »*. La Commission a rejeté cette recommandation en invoquant un problème de faisabilité dans la mesure où *« les structures de coûts (...) des instruments financiers (...) en gestion partagée et en gestion directe, ne sont pas les mêmes. »*

Au niveau national, à l'exception de travaux ponctuels conduits par des missions d'inspection, aucun acteur institutionnel n'est spécifiquement chargé de suivre, analyser et rationaliser le coût d'ingénierie administrative et comptable, de contrôle et d'évaluation des fonds européens. En tant qu'autorité de gestion, la DGEFP consacre l'essentiel de son temps et de ses moyens à l'engagement et à l'exécution la plus rapide possible des crédits en direction des projets éligibles aux financements européens. À ce titre, elle ne dispose pas de système d'information consacré à la compilation des données sur les coûts de gestion, comme par exemple les ETPT inscrits dans les descriptifs de système de gestion et de contrôle (DSGC) du FSE. En tant qu'autorité d'audit, la CICC ne regarde la question des moyens humains et matériels que sous l'angle de l'éligibilité des dépenses, de la recherche d'irrégularités et de l'effectivité du contrôle interne⁵⁶.

En juillet 2016, les inspections générales des finances (IGF) et des affaires sociales (Igas) ont conduit une enquête sur les crédits du FSE et leurs coûts de gestion par les services déconcentrés et par les organismes intermédiaires. La mission avait conclu que les frais de gestion représentaient entre 7 et 8 % du montant versé pour chaque projet. Toutefois, cette estimation demeure très incertaine, selon les termes de la mission IGF-Igas elle-même⁵⁷. Plusieurs données ont été exclues du calcul, car jugé trop fragiles. De plus, le périmètre de calcul a été réduit à un échantillon de huit régions pour le FSE. Par ailleurs, il exclut les frais de gestion FSE des porteurs de projet eux-mêmes. Cette approche « par ordre de grandeur » s'avère insuffisante pour restituer de façon fiable le poids relatif des moyens consacrés tant en personnels qu'en autres dépenses de fonctionnement à la gestion du FSE en France, et par construction, de l'ensemble des fonds européens dans le champ social.

Les dépenses de ressources humaines, d'informatiques et d'assistance technique diverse font effectivement l'objet d'un suivi, mais pas de manière consolidée par un seul et même acteur (exemple : les dépenses informatiques dépendent de la direction du numérique des ministères sociaux) et elles n'ont pas un caractère exhaustif (ex : la DGEFP n'a pas les moyens de connaître les dépenses de la CICC, les dépenses de ressources humaines sont suivies sous forme d'ETP et non de masse salariale). Il en ressort une vision partielle et fluctuante des dépenses engendrées par la gestion des fonds européens.

L'analyse en « coûts complets » nécessiterait au contraire d'intégrer dans un document unique les coûts liés aux contrôles communautaires (Commission, Cour des comptes européenne) et nationaux (CICC, DGFIP) et les coûts induits sur la gestion (DGEFP, Dreets, voire les bénéficiaires eux-mêmes). Dans l'hypothèse où l'on circonscrit la démarche aux services de l'État, l'analyse des coûts nécessite de centraliser une plus grande variété de données : les tâches de gestion directes (salaires, dépenses de fonctionnement) et indirectes (dépenses de prestations), les coûts d'investissement et les coûts liés aux systèmes

⁵⁶ La CICC a précisé qu'elle ne comptabilise pas les coûts de ses propres audits ni de ses contrôles d'opérations.

⁵⁷ « La mission s'est attachée à cerner au plus près une réalité mouvante et diversifiée que l'absence de mode de repérage homogène d'une autorité à l'autre et d'une région à l'autre rend nécessairement imparfaite du point de vue de la statistique » ([rapport IGF-Igas de 2016 sur la simplification du fonds social européen](#)).

d'information ou aux travaux de certification. Cette compilation de données devrait être facilitée par l'automatisation de l'instruction des fonds par l'intermédiaire des systèmes d'informations, sous l'égide de la DGEFP et/ou de l'ANCT.

Projet de recommandation n° 6. (DGEFP) : mettre en place dès 2024 un dispositif consolidé de suivi annuel des coûts de gestion des fonds européens supportés par l'État dans le champ social, afin de mesurer les évolutions des coûts relatifs à la masse salariale à l'investissement et à la maintenance informatique.

3.2.3.2 La question cruciale de la rotation des effectifs et des compétences

L'analyse régulière des coûts de gestion des fonds européens permettrait d'objectiver un phénomène déjà identifié mais dont les conséquences sont insuffisamment analysées au sein des services de l'État : la pénurie de personnel spécialisé dans l'ingénierie de projets européens.

Les représentants des services de l'État (DGEFP, Dreets), mais aussi les organismes intermédiaires (agglomérations, départements, PLIE) font part des difficultés de recruter et de garder les compétences des équipes affectées à la conduite territoriale du FSE. Du fait de leur grande technicité, les fonctions de gestion des crédits européens attirent peu⁵⁸. 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 accrue avec les souplesses de gestion accordées dans la phase d'urgence et avec les nouveaux crédits attribués en phase de relance. De plus, la durée du cycle européen de programmation (sept ans) s'accommode mal avec la durée moyenne d'une affectation sur un poste, dans un contexte où les personnels les plus jeunes des services ont tendance à entrer dans des cabinets de conseil où ils sont mieux rémunérés. Il résulte de ce défaut d'attractivité et de fidélisation un fort *turn-over*, des coûts élevés de formation et aussi la nécessité de recourir à des prestataires extérieurs.

Les risques de l'externalisation des actes de gestion et de contrôle des fonds européens

Le recours à des prestataires extérieurs intervient généralement aux dernières étapes du processus d'attribution des fonds européens : cela concerne les contrôles (service fait, qualité de gestion) mais également des prestations d'appui technique aux services gestionnaires (élaboration du programme opérationnel, appui à la gestion de la subvention globale, accompagnement des gestionnaires, instruction de demandes, visites sur place, appui à l'animation, formation, communication, évaluation, archivage) et aux porteurs de projet (appui au montage d'opération et à la réalisation des bilans d'exécution).

Les prestataires retenus dans le cadre de marchés publics nationaux ou territoriaux (directement lancés par les services gestionnaires) sont des cabinets privés de conseil ou d'audit comptable. Les avantages exprimés par les services recourant à l'externalisation sont de deux ordres. En premier lieu, il s'agit de combler le manque d'effectifs, en permanence et/ou lors de pics d'activité (exemple : fin de programmation). Cette raison, la plus courante, est généralement liée aux tensions voire aux diminutions d'effectifs d'agents titulaires et à la difficulté, dans les services de l'État chargés du FSE, de recruter des personnels non-titulaires. Il s'agit également de rechercher des compétences techniques non disponibles dans les services gestionnaires, issues d'une expérience préalable auprès d'autres donneurs d'ordre, gestionnaires ou auditeurs du FSE.

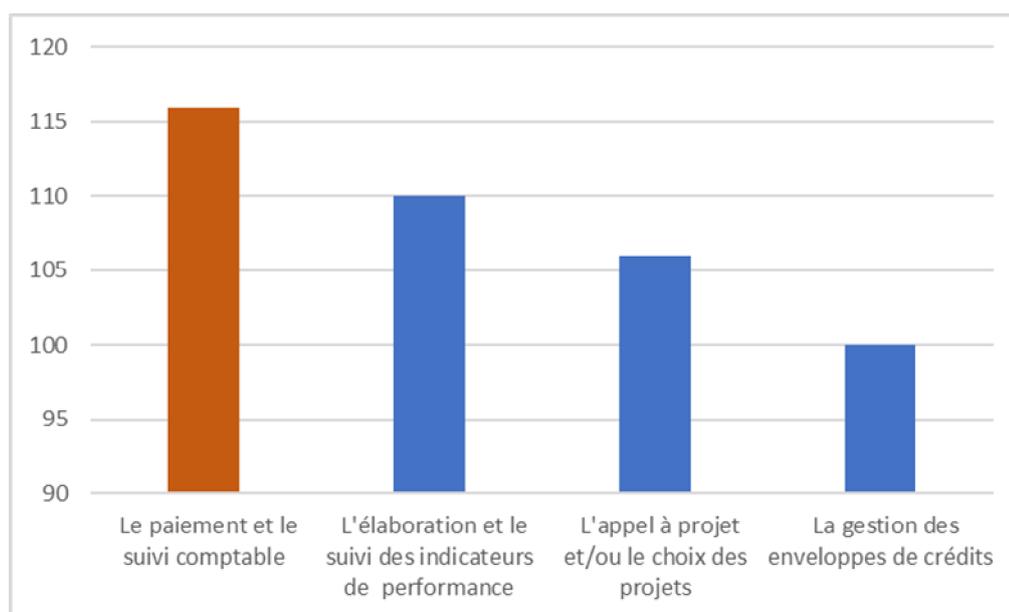
⁵⁸ La Dreets de Provence-Alpes-Côte d'Azur a notamment souligné la difficulté de gestion de l'IEJ et du FTJ compte tenu de leur complexité.

Le retour d'expérience est souvent paradoxal quant aux résultats de la sous-traitance : si l'externalisation est considérée comme indispensable pour garantir la continuité de service, les gestionnaires craignent leur propre dessaisissement et la perte de compétence provoquée par l'absence de pratique. Par ailleurs, la qualité du service fourni par les cabinets privés s'avère hétérogène. Enfin, le recours aux prestataires extérieurs peut contribuer à « durcir » inutilement les relations avec les porteurs de projets : par un phénomène de « surenchère » d'une part, entre intervenants de cabinets différents qui peuvent opérer à différentes étapes d'un même processus, et la nécessité d'autre part, pour le service gestionnaire, qui conserve sa responsabilité d'ensemble, de procéder à une forme implicite de « surcontrôle » de service fait pour s'assurer de la bonne exécution du marché de prestation de contrôle, au détriment du porteur de projet, lui-même soumis à de fortes contraintes de compétences et d'effectif.

Dans le cadre de la création de la FRR, le recours aux prestataires est intervenu plus en amont que pour la gestion des fonds structurels du type FSE+ : le secrétariat général au plan de relance (SGPR) a sollicité l'aide d'un prestataire afin de préparer la première demande de paiement au mois de décembre 2021⁵⁹. De son côté, la CICC s'est appuyée sur le cabinet d'audit Ernst and Young Advisory en attendant la mise en place en interne d'une direction compétente dotée de dix agents.

En région, pour le FSE, le recours à l'assistance extérieure se développe également « en cascade » : sur les 108 organismes intermédiaires interrogés par la Cour, près des deux tiers ont déclaré avoir recours à la sous-traitance, essentiellement pour le contrôle du service fait.

Graphique n° 1 : la phase de gestion des fonds européens qui comporte le plus de difficulté



Nombre de réponses – plusieurs réponses possibles.

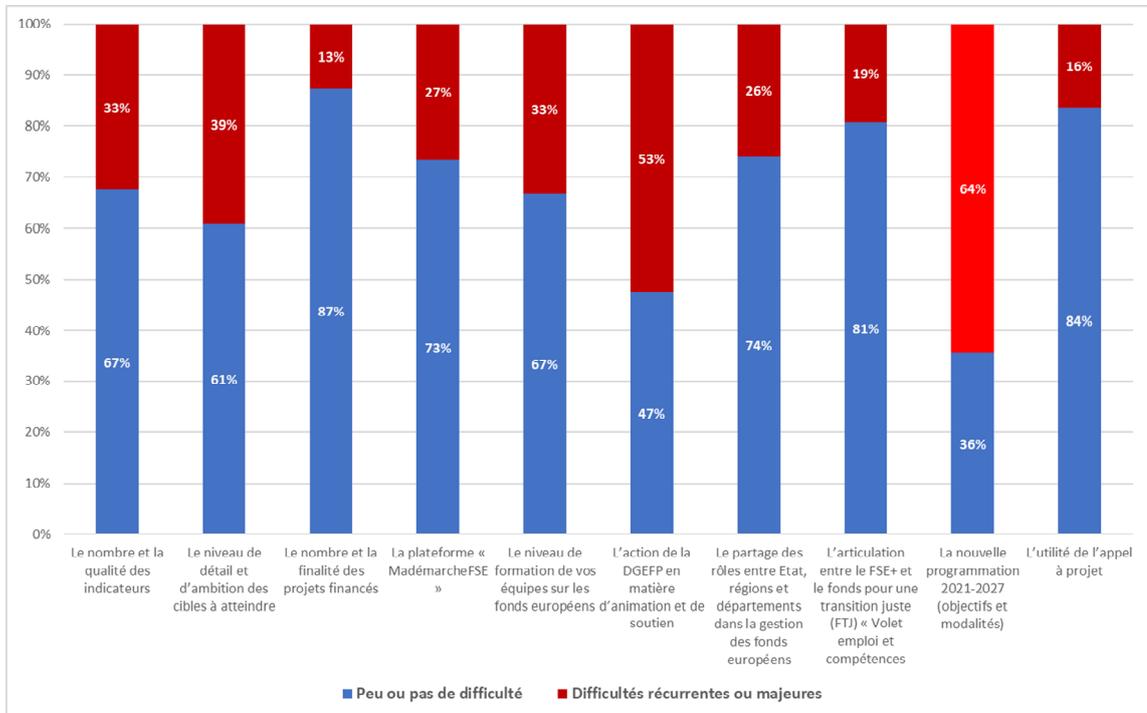
Source : Cour des comptes, d'après l'enquête en ligne réalisée auprès de gestionnaires des crédits du FSE

Selon les résultats de l'enquête en ligne, dans leur relation avec les porteurs de projets, la phase de paiement et de suivi comptable est en effet celle qui soulève le plus de difficulté

⁵⁹ Ce prestataire, Eurogroup Consulting, a été rémunéré à hauteur d'un peu plus de 150 000 euros pour mettre à disposition les ressources nécessaires à la demande de paiement.

pour une majorité de gestionnaires, avant les appels à projets ou la définition des indicateurs de performance.

Graphique n° 2 : les principales difficultés rencontrées par les gestionnaires du FSE



Source : Cour des comptes, d'après l'enquête en ligne réalisée auprès de gestionnaires des crédits du FSE

Parmi les autres sujets de préoccupations les plus partagés, on peut également souligner les inquiétudes relatives à la nouvelle programmation FSE+ et l'incertitude concernant le soutien qui sera apporté par l'échelon central au cours de cette phase de transition. Le sujet du « suivi de l'exécution des projets » réunit le plus de suffrages concernant la tâche qu'il convient d'améliorer en priorité.

Projet de recommandation n° 7. (DGEFP, Dreets) : rendre obligatoire dès 2024 la formation de l'ensemble des gestionnaires de fonds européens aux enjeux et aux outils de maîtrise des risques financiers liés à l'organisation complexe de l'attribution des fonds européens.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les choix de gouvernance et de gestion des fonds européens opérés par la France accentuent la complexité globale du système et constituent des freins à son efficacité. Le maintien d'une organisation complexe de gestion multiplie les actes et les contrôles, qui s'accompagnent de coûts de fonctionnement élevés. Les possibilités de simplification sont toutefois limitées par une organisation territoriale de plus en plus décentralisée, où les petites structures demeurent trop nombreuses.

Le système actuel de pilotage budgétaire des fonds européens est inadapté aux montants, aux délais et aux aléas du FSE+, de la FRR et du FTJ. L'ajout de nouveaux instruments de mesure d'efficacité des moyens mobilisés pour la gestion des fonds européens s'avère indispensable pour identifier les points de fragilité budgétaire et opérationnelle, tout en veillant à ne pas alourdir les tâches à accomplir par les gestionnaires.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Glossaire.....	67
Annexe n° 2.	Le fonds social européen et sa récente évolution (FSE+).....	69
Annexe n° 3.	Liste des travaux d'évaluation 2014-2020	71
Annexe n° 4.	Extraits des réponses à l'enquête en ligne réalisée par la Cour auprès de gestionnaires des crédits du FSE.....	75

Annexe n° 1. Glossaire

ACI : ateliers de chantier d'insertion
ADF : Assemblée des départements de France
AfpA : Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes
AG : autorité de gestion
AGD : autorité de gestion déléguée
ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires
AT-Pro : Associations Transitions Pro
AVE : Alliance ville emploi
BEI : banque européenne d'investissement
CBCM : contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CGET (devenu ANCT) : commissariat général à l'égalité des territoires
CICC : commission interministérielle de coordination des contrôles
CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale
Copil : comité de pilotage
CSF : contrôle de service fait
Dares : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DB : direction du budget
DDETS : direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DDETS-PP : direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations
Décret GBCP : décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique
DGEFP : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGFIP : direction générale des finances publiques
Dreets : direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DRFiP : direction régionale des finances publiques
DSGC : descriptif de système de gestion et de contrôle
EFP : enseignement et formation professionnels
Epede : Etablissement pour l'insertion dans l'emploi
ETP : équivalent temps plein
Fead : Fonds européen d'aides aux plus démunis
Feader : Fonds européen agricole pour le développement rural
Feamp : Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
Feampa : Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture
Feder : fonds européen de développement régional
Fesi : fonds européens structurels et d'investissement
FRR : Facilité pour la reprise et la résilience

FSE : Fonds social européen

FTJ : Fonds pour une transition juste

IAE : insertion par l'activité économique

Igas : Inspection générale des affaires sociales

IGF : Inspection générale des finances

Insee : Institut national de la statistique et des études économiques

Loi Maptam : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Lolf : loi organique relative aux lois de finances

MDFSE : Ma démarche FSE

Neet : *Not in Education, Employment or Training* (jeunes de 15-29 ans ni en emploi, ni en études, ni en formation)

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

OCS : option de coûts simplifiés

OI : organisme intermédiaire

PAC : plans d'actions conjoints

PAP : projet annuel de performance

PIB : produit intérieur brut

PIC : Plan d'investissement dans les compétences

Plateforme « POP » : portail informatique « Performance et outils de pilotage » qui permet à la DGEFP de diffuser des outils de suivi (rapports, tableaux de bords, jeux de données) et de relayer les documents de la performance (PAP et RAP)

PLIE : plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi

PNRR : Plan national de relance et de résilience

PO : programme opérationnel

PON : programme opérationnel national

RAP : rapport annuel de performance

React-EU : *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* (assistance au relèvement pour la cohésion et les territoires d'Europe)

RPD : régions plus développées

RSA : revenu de solidarité active

RT : régions en transition

SGAE : Secrétariat général aux affaires européennes

Sgar : secrétaire général pour les affaires régionales

SGPR : secrétariat général au Plan de relance

TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

UE : Union européenne

Annexe n° 2. Le fonds social européen et sa récente évolution (FSE+)

Le fonds social européen (FSE) est le principal dispositif européen de soutien à l'emploi par des investissements dans le capital humain en Europe. Il concerne les travailleurs, les jeunes et tous les demandeurs d'emploi, y compris des publics défavorisés. Les initiatives prises en ce sens contribuent à renforcer « l'inclusion sociale ». L'objectif d'inclusion est au cœur de la stratégie Europe 2020, qui vise à produire une croissance intelligente, durable et inclusive au sein de l'Union européenne.

Pour la période 2014-2020, le FSE a vocation à jouer un rôle important pour aider l'Europe à atteindre ses objectifs et atténuer les conséquences de la crise économique de 2008-2010. Les priorités principales du FSE sont les objectifs thématiques des fonds européens structurels et d'investissement contribuant à la croissance inclusive. Le FSE pour se concentrait essentiellement sur quatre objectifs thématiques⁶⁰. Les dispositions réglementaires du FSE s'appliquent également à l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes (IEJ), qui disposait d'un budget total de 8,8 Md€ pour la période 2014-2020⁶¹. La France est le 3ème pays bénéficiaire de cet instrument d'un montant de 964 M€ après l'Espagne et l'Italie⁶². La déclinaison des objectifs du FSE est alors organisée en trois thématiques prioritaires (axes prioritaires) au sein du programme opérationnel nationale FSE : accompagner vers l'emploi les demandeurs d'emploi et les inactifs, soutenir les mobilités professionnelles et développer l'entrepreneuriat (objectif emploi – mesures et politiques de l'emploi) ; anticiper les mutations et sécuriser les parcours professionnelles (objectif compétences) ; lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion (objectif inclusion sociales et professionnelles) ; en fin à la suite de la crise de la pandémie une thématique particulière a été rajoutée (en tant qu'axe prioritaire supplémentaire) pour lutter contre les conséquences sociales de la crise sanitaire et préparer la reprise (les actions financées par *REACT-EU* s'intègrent dans cet objectif). Le volet emploi inclut différentes priorités d'investissement telles que les dispositifs et actions finançant la réduction et la prévention du décrochage scolaire, l'accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi et les personnes inactives (y compris soutien à la mobilité professionnelle), l'emploi indépendant, l'entrepreneuriat et la création d'entreprises, y compris les micro, petites et moyennes entreprises innovantes ainsi que la modernisation des institutions du marché du travail (le service public de l'emploi), de façon à mieux répondre aux besoins du marché du travail, y compris par des actions visant à améliorer la mobilité professionnelle transnationale ainsi qu'en faisant appel à des programmes de mobilité et à une meilleure coopération entre les organismes et les parties prenantes concernées.

Pour la période 2021-2027, le FSE devient « FSE+ ». Les objectifs spécifiques du FSE+ sont les suivants : soutenir les domaines d'action de l'emploi et de la mobilité de la main-d'œuvre, de l'éducation et de l'inclusion sociale, notamment en contribuant à éradiquer la pauvreté et, partant, contribuer à la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux ; soutenir la transition numérique et la transition verte, la création d'emplois grâce aux compétences de spécialisation intelligente et à des améliorations des systèmes d'éducation et de formation ; soutenir des mesures temporaires dans des circonstances exceptionnelles ou

⁶⁰ Promouvoir des emplois durables et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre; promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et la discrimination ; investir dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle pour l'acquisition de compétences et l'apprentissage tout au long de la vie ; renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques et des parties intéressées, et contribuer à l'efficacité de l'administration publique.

⁶¹ L'IEJ soutient les jeunes qui ne font pas d'études, n'ont pas d'emploi et ne suivent pas de formation (dénommés «NEET») dans les régions où le taux de chômage des jeunes dépasse 25 %.

⁶² <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/yei>

inhabituelles (par exemple, financer des dispositifs de chômage partiel sans exiger qu'ils soient associés à des mesures actives, ou donner accès à des soins de santé, y compris à des personnes qui ne sont pas immédiatement vulnérables sur le plan socioéconomique).

Les dispositions du FSE+ prévoient également de consacrer 12,5 % du fonds à la lutte contre le chômage des jeunes dans les États membres, comme la France, où le nombre de NEET est supérieur à la moyenne de l'Union. Au moins 25 % du budget devra être consacré à la promotion de l'inclusion sociale, y compris l'intégration des ressortissants de pays tiers. Un certain montant doit être également alloué à des actions ciblées de lutte contre la pauvreté des enfants. Les États membres dont le niveau de pauvreté des enfants est supérieur à la moyenne de l'Union doivent consacrer au moins 5 % de leurs ressources FSE+ à cette question. Les objectifs de l'ancien FEAD devront être également refléter dans l'allocation des fonds du FSE : au moins 3 % du budget consacrés à l'aide alimentaire et à l'assistance matérielle de base aux plus démunis. Un financement suffisant doit être consacré au renforcement des capacités des partenaires sociaux et de la société civile dans les États membres, et au moins 0,25 % du fonds lorsque les recommandations par pays l'exigent. Un article relatif au respect des droits fondamentaux est inscrit dans le règlement afin de souligner que toutes les opérations devraient être sélectionnées et mises en œuvre conformément à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Annexe n° 3. Liste des travaux d'évaluation 2014-2020

Les audits	Rapports et principaux travaux réalisés	Objectifs	Années de publication	
Analyse de l'accompagnement au changement	Rapport d'audit de la phase 1, Accompagnement du changement, Amnyos - Edater, Janvier 2017	Mettre en place un dispositif renforcé visant à accompagner la DGEFP et les DIRECCTE dans le déploiement du suivi-indicateurs et de l'analyse de la performance du FSE et de l'IEJ ; ainsi que les bénéficiaires et gestionnaires dans la mise en œuvre du système de suivi des indicateurs du FSE et de l'IEJ et dans le pilotage de la performance du PON FSE.	2016-2017	
	Note n°1 - Bilan des travaux conduits en région Note n°2 - Restitution des travaux en groupe projet Note n°3 - Attente des besoins des porteur de projet et perception du changement Note n°4 - Stratégie d'accompagnement et plan d'action proposés pour la suite de la programmation Réunions d'appropriation et d'échanges autour des principaux changements de la programmation			
	Audit du système du suivi de la performance et proposition d'une méthode de pilotage de cadre de performance - Analyse des indicateurs, cibles et facteurs exogènes explicatifs, Klee - Itinere conseil, Mai 2016			Auditer le pilotage de la performance du PON FSE, mettre en exergue les risques de non atteinte des cibles et proposer des outils de pilotage
	Outils de communication / de diffusion			
Analyse du cadre de performance	Note d'analyse du système d'indicateurs du Pon FSE 2014-2020 et de ses cibles, Amnyos - Edater, 28 octobre 2016	Analyser la pertinence et la cohérence du système d'indicateurs de suivi du PON FSE		
Analyse du système d'indicateurs	Analyse globale et audit du système de suivi, Amnyos-Edater, Prototype du système décisionnel, Amnyos - Edater, 24 juin 2016	Vérifier la fiabilité des données inscrites dans le SI ; Evaluer la qualité, l'intégrité et la capacité du système de gestion de la donnée et du SI.		
Analyse du système de suivi de la performance				
Évaluation de l'impact de l'IEJ	Évaluation de l'impact du programme européen « Initiative pour l'emploi des jeunes » en 2015, Asdo - Caggimi Consulting, Avril 2016 Rapport d'évaluation du PO national de l'IEJ, Asdo - Caggimi Consulting, Avril 2016 12 rapports régionaux de l'IEJ, Caggimi Consulting, Février-Mars 2016	Mesurer les premiers effets de l'IEJ Proposer des recommandations pour la suite de l'IEJ	2015-2016	
	Note méthodologique pour l'évaluation contrefactuelle de l'initiative pour l'emploi des jeunes en 2018, Luc Behaghel, Mai 2016			
Évaluation de l'impact de l'IEJ	Évaluation de l'Initiative pour l'emploi des jeunes, KPMG - Quadrant conseil, Janvier 2019 12 monographies régionales, Quadrant conseil, Août 2018 7 études de cas des principaux dispositifs soutenus par le PON IEJ, (AJ, Garantie jeunes, Ladom, SMA, Emplois d'avenir, Décrochage scolaire, Accompagnement approfondi des jeunes diplômés de l'APEC), KPMG-Quadrant Conseil, Août 2018	Rendre compte de la capacité de l'IEJ à changer les attitudes et les pratiques des acteurs de l'emploi au bénéfice des jeunes NEET	2018-2019	
	Evaluation nationale de l'impact de l'IEJ, approche contrefactuelle, Amnyos-Edater avec la collaboration de Nathalie Havet, Janvier 2019	Mesurer l'efficacité nette et l'impact global de l'IEJ en France afin de déterminer ce qui se serait passé si l'intervention des fonds alloués n'avait pas eu lieu		
	Evaluation contrefactuelle de l'impact de 3 dispositifs nationaux co-financés par l'IEJ, Amnyos-Edater avec la collaboration de Nathalie Havet, Mars 2019	Mesurer et l'efficacité de 3 dispositifs nationaux cofinancés par le PO national IEJ : Garantie Jeunes, Accompagnement renforcé APEC et Parcours Autonomie		
	Evaluation contrefactuelle de l'impact de 3 dispositifs régionaux co-financés par l'IEJ, Amnyos-Edater avec la collaboration de Nathalie Havet, Janvier 2019	Mesurer et l'efficacité de 3 dispositifs régionaux cofinancés par les PO régionaux IEJ : Cap Avenir et Cap Métier (ex-Languedoc-Roussillon), SAS préparatoire à apprentissage » (ex-Nord Pas-de-Calais) et Ecoles de la deuxième chance		
	Note méthodologique Évaluation d'impact de l'IEJ, Quadrant conseil, 2018			
	Evaluation des projets expérimentaux et/ou innovants nationaux et/ou régionaux financés par l'IEJ entre 2014 et 2017, Itinere Conseil, Décembre 2018 (Etude de 15 projets innovants selon 8 marqueurs d'innovation identifiés et répartis dans 4 dimensions)	Rendre compte des caractéristiques des projets expérimentaux / innovants, comprendre leurs apports par rapport à l'existant, caractériser leurs résultats et leur adéquation avec les moyens engagés, identifier les leviers et freins		
Synthèse des travaux - Evaluation de l'impact de l'IEJ en France, 2018, Nicolas Farvaque (ORSEU), Janvier 2019 (Assistance à maîtrise d'ouvrage)	Appuyer la DGEFP dans son travail de pilotage des travaux d'évaluation d'impact du PON IEJ pour garantir la cohérence globale des travaux			

LA PERFORMANCE DANS LA PROGRAMMATION ET LA GESTION DES FONDS EUROPEENS
DANS LE CHAMP SOCIAL

<p>Évaluation de l'impact de l'axe 1 (PON FSE) hors PI 8.7</p>	<p>Evaluation d'impact de l'axe 1 du POn FSE « Emploi inclusion » sur la période 2014/2020, Itinere Conseil, Août 2020</p> <p>Revue de littérature de chaque domaine de l'axe 1 : accès à l'emploi, création d'entreprise, décrochage scolaire</p> <p>Enquête auprès des créateurs-repreneurs d'entreprise</p> <p>Recueil de 11 parcours de jeunes en situation de décrochage, participants à des actions co-financées par le FSE</p> <p>Recueil de 8 études de cas d'opérations d'accompagnement de demandeurs d'emploi ou de créateurs d'entreprise co-financées par le FSE</p>	<p>Vérifier le fonctionnement de la logique d'intervention de l'Axe 1 et ses effets, notamment sur l'emploi des publics visés</p>	<p>2020</p>
<p>Evaluation des actions de modernisation des institutions du marché du travail (PI 8.7 de l'Axe 1 du PON FSE)</p>	<p>Evaluation de la priorité d'investissement 8.7 concernant la modernisation des institutions du marché du travail, Amnyos-Edater, Mars 2020</p> <p>(Analyse spécifique de la place du numérique et de l'innovation dans les actions soutenues)</p> <p>8 études de cas</p> <p>Présentation des actions mises en œuvre en Espagne et en Slovaquie sur cette priorité d'investissement</p>	<p>Comprendre la nature et le contenu des opérations soutenues par la PI 8.7, leurs conditions de mise en œuvre et les effets que ces actions financées par le FSE peuvent avoir sur les institutions</p>	<p>2020</p>
<p>Évaluation de l'impact de l'axe 2 (PON FSE) élargie à toutes les opérations du PON FSE pour le public sénior</p>	<p>Evaluation d'impact de l'axe 2 du Programme Opérationnel national FSE 2014-2020, élargie à toutes les opérations du POn FSE pour le public sénior, Amnyos-Edater, Septembre 2020</p> <p>Enquêtes sur les effets de la formation auprès des salariés et salariés licenciés dans le cadre du contrat de la sécurisation professionnelle</p> <p>Cahier des fiches territoriales Axe 2 du PON FSE, Amnyos-Edater, Août 2020</p> <p>Fiche nationale : l'accompagnement des séniors dans le PON FSE, Amnyos-Edater, Septembre 2020 (Bilan territorialisé des opérations en direction des séniors)</p>	<p>Identifier et analyser ce qui a été mis en œuvre dans la période de programmation, comprendre les freins et conditions de réussite, Mesurer les effets sur les publics, notamment de la formation, les structures et/ou les territoires</p>	<p>2020</p>
<p>Évaluation de l'impact de l'axe 3 (PON FSE)</p>	<p>Panorama de l'offre d'insertion et bilan de mise en œuvre du POn FSE, Amnyos-Edater, Avril 2019</p> <p>Évaluation de l'impact du Programme national FSE sur la lutte contre la pauvreté et la promotion de l'inclusion (Axe 3), Amnyos-Edater, Décembre 2019</p> <p>Livret « fiches régionales » de l'offre d'insertion, Amnyos-Edater, Juin 2019</p> <p>Analyse de « parcours » agrégeant les opérations se rattachant à une même personne physique</p> <p>Enquête auprès de l'ensemble des autorités de gestion déléguées et organismes intermédiaires</p> <p>Enquête auprès des structures bénéficiaires au titre des opérations d'accompagnement de parcours</p> <p>Enquête auprès d'un échantillon de 1 500 participants ayant bénéficié d'un accompagnement de parcours et en situation de grande précarité</p> <p>Recueil des études de cas, Amnyos-Edater, Décembre 2019 (12 études de cas territoriales)</p> <p>Note de faisabilité pour la mise en œuvre d'une approche contrefactuelle de 2 dispositifs dans le cadre de l'évaluation de l'axe 3 du POn FSE</p> <p>Analyses contrefactuelles portant sur les modes de gestion du FSE et les parcours avec composante sociale</p>	<p>Décrire l'impact de l'axe 3 du PON FSE sur la nature et l'organisation de l'offre d'accompagnement de parcours au sein des territoires, ses évolutions, le public atteint, dans quelles conditions et pour quels résultats</p>	<p>2019</p>

LA PERFORMANCE DANS LA PROGRAMMATION ET LA GESTION DES FONDS EUROPEENS
DANS LE CHAMP SOCIAL

Les autres travaux	Principaux travaux réalisés	Objectifs	Date
Suivi et analyse des résultats	Rapport d'analyse et d'évaluation du suivi des PON FSE et IEJ, Amnyos-Edater, Décembre 2016 Focus sur les opérations consacrées aux migrants Qualité de la saisie et comportement de collecte	Proposer une analyse des réalisations et des résultats du PO national FSE 2014-2020 et du PO IEJ 2014-2015 à la date du 31 août 2016. réaliser en outre un focus sur les opérations consacrées aux migrants et analyser la qualité de la saisie et les comportements de collecte de l'information (taux de complétude des données par PI dans le prolongement du travail et des constats de l'audit système).	2016
Analyse de la programmation sous l'angle des principes horizontaux	Analyse de la programmation sous l'angle des principes horizontaux, Amnyos-Edater, 31 mai 2017	Evaluer dans quelle mesure les principes horizontaux ont été pris en compte et mis en œuvre dans la programmation 2014-2020 des PON FSE et PO IEJ	2017
L'efficacité des opérations des PON FSE et du PO IEJ	L'efficacité des opérations des PON FSE et IEJ : analyses, 1ers résultats et éléments de méthode, Amnyos-Edater, Mars 2017	Faire l'état des lieux des coûts moyens des opérations cofinancées par le FSE et l'IEJ	2017
Etudes sur l'innovation sociale dans le FSE	Note sur la prise en compte de l'innovation sociale dans les PON FSE et IEJ, Amnyos-Edater, 9 juin 2017	Examiner comment le FSE soutient l'innovation sociale	2017 2019
Analyse de la prise en compte des personnes en situation de handicap	Note d'analyse de la prise en compte des personnes en situation de handicap dans les programmes opérationnels nationaux (PON) FSE et IEJ, Amnyos-Edater, 22 mai 2018	Dresser un bilan de la prise en compte des personnes en situation de handicap dans la mise en œuvre des PON FSE et IEJ	2018
Etude sur le concept de valeur ajoutée appliqué aux financements européens et particulièrement au FSE	Le concept de valeur ajoutée appliqué aux financements européens et particulièrement au FSE - Note d'analyse théorique, Amnyos-Edater avec la collaboration de Marjorie Jouen et Eulalia Rubio, Institut Jacques Delors et Yusuf Kocoglu, Université de Toulon et Laboratoire d'Economie appliquée au développement, 29 mai 2018	Alimenter un cadre conceptuel de la valeur ajoutée appliqué au FSE pour une meilleure analyse et évaluation	2018
Analyse du suivi de la performance du PON FSE	Rapport d'analyse du suivi de la performance - Eclairage sur les Ramo régionaux, Klee - Itinere conseil, Février 2018	Mettre en exergue les risques de non-atteinte des cibles Proposer des outils de pilotage	2018
Analyse de la contribution du PON FSE aux objectifs de la stratégie UE 2020	Analyse de la contribution du PON FSE aux objectifs de la stratégie UE 2020, Amnyos-Edater, Mai 2019 (Analyse de la logique de contribution du PON aux objectifs 2020, mise en perspective)	Vérifier les hypothèses de contribution identifiées dans le cadre de l'analyse de la théorie d'action du programme, Mesurer la contribution du PON aux objectifs UE 2020 assignés à la France afin d'alimenter le rapport de mise en œuvre du PON FSE de 2019	2019
Bilan à mi-parcours de la programmation du FSE et de l'IEJ en France	Analyse de la mise en œuvre du FSE en France à mi-parcours de la programmation 2014-2020 Bilan de la programmation du FSE et de l'IEJ en France – Fiches régionales, Amnyos-Edater, Septembre 2018 Etat d'avancement financier, analyse des participants et résultats	Synthétiser les réalisations et résultats des axes FSE et IEJ des 32 PON et PO régionaux / Apprécier l'avancement vers les résultats attendus définis dans l'accord de partenariat / Alimenter les réflexions pour la mise en œuvre du FSE post-2020	2018
Etude sur l'articulation du FSE avec les politiques publiques de l'emploi	Etude sur l'articulation du Fonds Social Européen en France avec les politiques publiques de l'emploi et de l'insertion, Amnyos-Edater, Mars 2020 Analyse de l'évolution des politiques publiques de l'emploi et de l'insertion	Montrer les tendances de fond, les mouvements structurants des politiques de l'emploi et de l'insertion en France tant dans leurs orientations que dans leur système d'acteurs, analyser l'articulation du FSE avec ces politiques sur la période 14-20	2020
Étude relative au bilan de la mise en œuvre du FSE 14-20 en France et aux perspectives de la programmation 21-27	Étude relative au bilan de la mise en œuvre en 2014-2020 du Fonds social européen en France et aux perspectives de la programmation 2021-2027, Amnyos-Edater, Juin 2020 Etat d'avancement financier, analyse des opérations, des participants et résultats et mise en perspective dans le champ des politiques publiques	Dresser un bilan partagé et approfondi de la programmation du FSE en France – tous Programmes confondus sur la période 2014-2020 / Formuler des propositions de mobilisation du FSE+ pour chacun des 11 objectifs spécifiques	2020
	Programmes opérationnels nationaux 2014-2020 - Fonds social européen (FSE) et Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) - Synthèse des travaux d'évaluation, Amnyos-Edater, Février 2020	Produire une étude synthétisant les principaux résultats des évaluations menées dans le cadre de la programmation nationale FSE et IEJ 2014-2020 et analyser le système d'évaluation associé à cette programmation afin de dégager des voies de progrès de gouvernance, d'approches et de méthodes pour l'avenir	

LA PERFORMANCE DANS LA PROGRAMMATION ET LA GESTION DES FONDS EUROPEENS
DANS LE CHAMP SOCIAL

<p>Enquêtes de la situation des participants 6 mois après la sortie des opérations FSE et IEJ</p>	<p>Enquêtes IEJ :</p> <p>Première note d'analyse des indicateurs de résultat à long terme – Résultats de l'enquête PO national IEJ de mars-avril 2016, Amnyos-Edater en partenariat avec LVDC, 16 septembre 2016</p> <p>Note d'analyse des indicateurs de résultat à long terme – Résultats de l'enquête à 6 mois 2017 - PO national IEJ, Amnyos-Edater en partenariat avec LVDC, 9 juin 2017</p> <p>Note d'analyse des indicateurs de résultat à long terme – Résultats de l'enquête à 6 mois 2018 – PON IEJ, Amnyos-Edater en partenariat avec LVDC, 25 juillet 2018</p> <p>Note d'analyse des indicateurs de résultat à long terme (6 mois) de l'enquête 2018 (vague 4) du PO national IE, Amnyos-Edater en partenariat avec LVDC, Mai 2019</p> <p>Note d'analyse des indicateurs de résultat à long terme – Résultats de l'enquête à 6 mois 2020 – PON IEJ, Amnyos-Edater en partenariat avec LVDC, Juin 2020</p> <p>Enquête à 6 mois PON IEJ 2021 - Rapport de résultats - Participants sortis entre juillet 2019 et juin 2020, La Voix du Client, 2021</p> <p>Enquête à 6 mois PON IEJ - Rapport de résultats 2022 - Participants sortis entre juillet 2020 et juin 2021, La Voix du Client, 2022</p> <p>Enquête à 6 mois PON IEJ - Rapport de résultats 2023 - Participants sortis entre juillet 2021 et juin 2022, La Voix du Client, 2023 (à venir)</p> <p>Enquêtes FSE :</p> <p>Note d'analyse des indicateurs de résultat à long terme (6 mois) de l'enquête 2017 -PO national FSE, Amnyos-Edater en partenariat avec LVDC, 3 avril 2018</p> <p>Note d'analyse des indicateurs de résultat à long terme (6 mois) de l'enquête 2018 (vague 2) du PO national FSE, Amnyos-Edater en partenariat avec LVDC, 28 juin 2019</p> <p>Enquête à 6 mois 2021 PON FSE - Rapport de résultats - Participants sortis entre le 1er août 2018 et le 30 juin 2020, La Voix du Client, 2021</p> <p>Enquête à 6 mois PON FSE - Rapport de résultats 2022 - Participants sortis entre juillet 2020 et juin 2021, La Voix du Client, 2022</p> <p>Enquête à 6 mois PON FSE - Rapport de résultats 2022 - Participants sortis entre juillet 2021 et juin 2022, La Voix du Client, 2023 (à venir)</p>	<p>Renseigner les indicateurs FSE et IEJ de résultats de long terme dans le cadre du pilotage par la performance</p>	<p>2017 - 2023</p>
<p>Evaluation React-EU</p>	<p>Evaluation de l'axe 5 - React-EU (A venir avant fin 31 décembre 2024)</p>	<p>Estimer l'efficacité, l'efficience, l'incidence et l'inclusivité des ressources supplémentaires React-EU ainsi que la manière dont elles ont contribué à la réalisation des résultats attendus du nouvel axe 5 du PON FSE</p>	
<p>Fin de Programmation 2007-2013</p>	<p>Rapport final d'exécution – Programme opérationnel Compétitivité régionale et emploi 2007-2013, DGEFP en partenariat avec Amnyos-Edater, 9 décembre 2016</p> <p>Note de cadrage pour la rédaction du Rapport final 2007-2013, Amnyos-Edater, Mars 2016</p> <p>Enquête sur la sous-mesure 131 Années 2011 et 2012 (taux de survie à trois ans des entreprises créées)</p>	<p>Rédaction du Rapport annuel d'exécution 2015 et du rapport final. Offrir une vision consolidée de la période 2007-2013 et mettre en avant les enseignements de la programmation 2007-2013</p>	<p>2016</p>

Source : DGEFP

Annexe n° 4. Extraits des réponses à l'enquête en ligne réalisée par la Cour auprès de gestionnaires des crédits du FSE

AGD : autorité de gestion déléguée

OI : organisme intermédiaire

L'animation du réseau des autorités de gestion et des organismes intermédiaires

Type d'acteur	Service	Réponse
AGD	Dreets	« La DGEFP ne dispose pas de ressources suffisantes pour accompagner efficacement les Dreets. De ce fait, elle ne peut que partiellement mener des travaux de mutualisation permettant de contribuer à l'économie générale du système de gestion et de pilotage et à l'homogénéisation des pratiques »
OI	Conseil départemental	« Les moyens humains de la DGEFP et de la Dreets ne permettent plus une animation et un accompagnement satisfaisants »
OI	Conseil départemental	« L'animation ne fait plus partie du vocabulaire de la DGEFP (à quelques rares exceptions près). D'une façon générale un manque d'anticipation des besoins des OI pour pouvoir gérer correctement les fonds »
OI	Conseil départemental	« La DGEFP communique très peu directement avec les OI et elle le fait de manière descendante quand c'est le cas. Sentiment que les OI ne peuvent pas apporter leur contribution »
OI	Métropole	« Souhait d'une réelle animation régionale entre AGD et OI à la fois sur les thématiques du FSE+ et sur le cadre de gestion pour favoriser le partage des pratiques et de doctrines communes »
OI	Conseil départemental	« Faible accompagnement. Peu de retour de ce qui se dit/décide au niveau national (ou retour tardif) »
OI	Conseil départemental	« Pas de soutien ; Dreets GE y pallie comme elle peut car elle-même semble rencontrer des difficultés d'obtention d'informations de la part de la DGEFP »
OI	Conseil départemental	« Un filtre déformant entre les infos de la DGEFP et les relais par les Dreets »
OI	Conseil départemental	« Très peu de réunions avec la DGEFP, ils ont l'impression de donner toutes les informations nécessaires aux Dreets, mais ces dernières ne sont pas plus au courant que nous »
OI	Conseil départemental	« Action clairement insuffisante. Directives différentes d'un territoire à l'autre »
OI	Conseil départemental	La DGEFP et les Dreets ne sont pas suffisamment dans la co-construction sur certains aspects. Ex : la définition des valeurs des cibles des indicateurs de performance »
OI	Conseil départemental	« Absence d'offre de formation, notamment continue tout au long du programme alors que le cadre réglementaire continue d'évoluer. Animation très insuffisante essentiellement réservée aux Dreets »

Un retard structurel au démarrage des programmes du FSE

Type d'acteur	Service	Réponse écrite dans le questionnaire en ligne
OI	Conseil départemental	« La mise en œuvre du programme 2021-2027 a pris énormément de retard ; l'outil de gestion n'est pas opérationnel et ne permet aux organismes intermédiaires d'accompagner les porteurs de projet »
OI	Conseil départemental	« La mise en œuvre du FSE+ a un retard inédit (près de 2 ans) »
OI	Conseil départemental	« Le retard au démarrage de la programmation pose problèmes en terme : - financier puisque le Département a dû prévoir une enveloppe supplémentaire afin de compenser la baisse de crédits FSE en 2022 ; - les structures doivent avancer la trésorerie dans l'attente de la programmation de leur dossier au plus tôt en fin d'année et le versement d'une avance au moment où elles achèveront l'action ; - les budgets sont donc difficiles à prévoir »
OI	Conseil départemental	« Programme excessivement en retard (programme non validé, règles de gestion non connues, modèles formulaire gestion non connus...) avec beaucoup d'incertitude pour aborder la gestion - Opérations ne pouvant actuellement pas être sécurisées ou démarrées »
OI	Conseil départemental	« Beaucoup trop de retard impactant fortement l'organisation des OI »
AGD	Dreets	« Retard dans le démarrage de la nouvelle programmation qui pose problème pour certains porteurs »
OI	Conseil départemental	« Difficulté majeure dans le retard pris pour le démarrage de cette nouvelle programmation, prévue à ce jour fin 2022. Certains porteurs de projet seront en grande difficulté de trésorerie »
OI	Conseil départemental	« Retard conséquent dans la mise en œuvre qui met en péril les petites structures ayant une trésorerie fragile. Programmation des opérations en fin d'année 2022 »

Des lignes de partage État-régions-départements à clarifier

Des lignes de partage floues

Type d'acteur	Service	Réponse écrite dans le questionnaire en ligne
AGD	Dreets	« Il n'y a pas réellement de difficultés dans le fonctionnement car le partenariat État /Région est solide et les instances de coordination et de suivi fonctionnent bien. Cependant, l'intervention de l'État, des départements (et des métropoles par les PLIE), de la Région ne simplifie pas la lisibilité globale du FSE au niveau régional pour un porteur de projet non aguerri »
AGD	DEETS	« Les lignes de partages restent souvent des points de blocages »
OI	Conseil départemental	« Communication sur le partage des rôles à développer davantage »
OI	Conseil départemental	« Millefeuille français induisant un manque de clarté pour les porteurs »

AGD	Dreets	« Complexité du système, lignes de partage parfois difficiles à clarifier, manque de lisibilité de l'accès au FSE pour les nouveaux porteurs de projet »
-----	--------	--

Des départements exclus des instances de pilotage des fonds

Type d'acteur	Service	Réponse écrite dans le questionnaire en ligne
OI	Conseil départemental	« Le manque de réunions tripartites avec des éléments informatifs permettant un réel copilotage »
OI	Conseil départemental	« Les départements sont exclus des instances de pilotage et c'est très dommageable »
OI	Conseil départemental	« Les départements sont majoritairement à l'origine des bons résultats de la programmation 2014-2020 mais sont considérés trop souvent comme de simples exécutants »

Les options de coûts simplifiés

Type d'acteur	Service	Réponse écrite dans le questionnaire en ligne
OI	Conseil départemental	« L'utilisation des coûts forfaitaires pourrait être assouplie en adaptant le taux de forfaitisation à la réalité financière du projet. Sur le programme 2014-2020 peu de taux forfaitaires sont disponibles »
OI	Conseil départemental	« Pour 2021-2027, les dispositions avancées par l'AG paraissent ubuesques puisqu'il s'agit de prédéterminer un plan de financement unique, avec le choix d'une OCS au préalable, sur des projets qui potentiellement ne sont pas connus lors du lancement de l'AAP. À l'instruction, il semble davantage pertinent d'adapter le plan de financement et d'appliquer les OCS possibles en fonction du projet présenté et non l'inverse ! »

Les mécanismes d'appel à projets

Pas de cadre juridique partagé

Type d'acteur	Service	Réponse écrite dans le questionnaire en ligne
OI	Conseil départemental	« Appels à projets : il n'existe pas de base commune ou prédéfinie concernant la forme et le contenu que doit respecter ce dernier. MDFSE+ devrait résoudre ce manque »
OI	Conseil départemental	« Il serait intéressant de disposer d'une trame des rubriques obligatoires pour un appel à projets afin que les porteurs de projets s'engagent sur la base d'un document clair et précis. Afin de ne pas omettre certaines vérifications au cours de la réalisation des opérations, en dehors des visites sur place, il serait intéressant de disposer d'une grille de points à contrôler »

L'absence de guichet unique

Type d'acteur	Service	Réponse écrite dans le questionnaire en ligne
AGD	SGAR	« La plupart des structures publiques intervenant dans le champ du financement de projets passent progressivement d'une logique de guichet à une logique d'appel à projet. Face à la multiplicité des appels à projets lancés par les différents financeurs (Etat national et local, fonds Européens, collectivités) souvent sans aucune coordination en termes de calendrier, les porteurs de projets peuvent localement parfois se sentir dépassés. Cela peut parfois conduire certains porteurs à rater des opportunités de financement »
OI	Conseil départemental	« Le référencement des appels à projets sur un guichet unique à échelle Départementale ou Régionale pourrait permettre de cibler de nouveaux porteurs et de nouveaux projets. D'autres vecteurs de communication pourraient être utilisés afin de promouvoir le programme (affichage publicitaire, utilisation des réseaux sociaux, des radios locales...) »
AGD	Dreets	« Le FSE est toujours jugé trop complexe en comparaison avec les crédits de l'État ou des collectivités, et il conviendrait de "réduire" ce fossé. Il conviendrait également d'améliorer le lien entre le pilotage stratégique et la gestion du FSE pour renforcer l'effet levier et faire du FSE un véritable levier des politiques d'emploi et d'inclusion dans les territoires. À ce titre la mise en place d'appels à projet communs et d'un guichet unique serait bénéfique pour tous »

Le ciblage d'opérateurs déjà bénéficiaires

Type d'acteur	Service	Réponse écrite dans le questionnaire en ligne
AGD	Deets	« Pour 14-20 en effet le ciblage était par opérateurs déjà bénéficiaires. Le ciblage sur des nouveaux opérateurs risquaient de mettre en péril la structure elle-même et le PO si les règles en matières Européennes n'étaient pas respectées »
OI	Conseil départemental	« Avec FSE +, il faudra développer une nouvelle stratégie pour la diffusion des AAP afin de toucher de nouveaux porteurs de projets »
OI	Conseil départemental	« L'impact de la diffusion des appels à projet sur l'identification de nouveaux porteurs de projet reste limité pour trois raisons : - les nouveaux candidats ne souhaitent pas s'engager dans une demande de financement aussi contraignante : ils sont freinés par la charge et la complexité de la justification à mettre en place ; - les opérateurs déjà bénéficiaires ont besoin de ces crédits pour poursuivre leur intervention et maintenir leurs équipes ; - une enveloppe contrainte qui freine les initiatives. Lorsque les appels à projets concernent de nouveaux champs d'intervention, on s'appuie sur les directions métiers du Département (Insertion, Handicap, Jeunes, Logement, ...) qui informent leurs partenaires et organisent des échanges »
OI	Conseil départemental	« Au niveau de la communication, la méthode est la suivante : - Information des opérateurs soutenus par du FSE l'année précédente ; - Information des nouveaux opérateurs potentiels qui auraient pris contact préalablement ;

Type d'acteur	Service	Réponse écrite dans le questionnaire en ligne
		- Mise en ligne de l'appel à projets sur le site Internet de la collectivité et sur le site "l'Europe s'engage en Occitanie" »
OI	Conseil départemental	« Information des opérateurs déjà bénéficiaires »

Les risques d'une publication au niveau national des appels à projets

Type d'acteur	Service	Réponse écrite dans le questionnaire en ligne
OI	Conseil départemental	« Indispensable, mais la publication au niveau national risque d'attirer des acteurs non éligibles »
OI	Conseil départemental	« La diffusion nationale des appels à projets entraînera des difficultés de traitement des demandes d'opérateurs "mercenaires". Nécessité de critères d'éligibilité clairs et plus pertinents avant les critères de sélection pour ne pas aller jusqu'aux instructions complètes de ces demandes »
OI	-	« Un appel à projet par objectif spécifique avec un montage financier unique qui s'applique à tous enlève énormément de souplesse à la programmation et va conduire à une sélection d'opérateurs plus contingentés. L'objectif d'ouvrir le FSE+ à plus d'opérateurs sera de fait compliqué »
OI	-	« De nombreux opérateurs répondent aux appels à projets alors qu'ils ne sont pas concernés... La diffusion des appels à projet 2021/2027 via le site AAP et fse.gouv.fr va étendre le nombre de demandes irrecevables créant de surcroît une surcharge de travail pour les agents »

La sélection des opérations

Type d'acteur	Service	Réponse écrite dans le questionnaire en ligne
OI	Conseil départemental	« Difficulté à trouver des porteurs de projets à la capacité suffisante »
AGD	Dreets	« Trouver des porteurs de projet qui soient en capacité d'avancer les fonds »
OI	Conseil départemental	« Sur les 6 ans du programme FSE 14-20, le nombre de projets était important au regard de la complexité que requérait leur traitement. Une sélection sur la base de planchers plus élevés a été mise en place afin de réduire la volumétrie de dossiers »
OI	Conseil départemental	« Sélection des projets : Il s'agit souvent de co-financement d'opérations récurrentes, de sorte que le FSE est peu destinés à des nouveaux projets. Bon nombre de structures ne peuvent pas fonctionner sans FSE, il s'agit d'un "prérequis" pour le financement de leurs projets ou même leurs structures »
OI	-	« L'enveloppe FSE est un outil très intéressant de financement mais aussi de communication pour diffuser une certaine idée de l'Europe. Cependant, son fonctionnement administratif et procédurier entraîne, à

Type d'acteur	Service	Réponse écrite dans le questionnaire en ligne
		<i>l'instar de la perception commune vis à vis du fonctionnement de l'UE, le sentiment que cet outil est réservé à des initiés. Il est vrai que la gestion d'une enveloppe FSE entraîne parfois de la part de son gestionnaire (...) un réflexe de protection et de garanties excessives (...) ; ce qui a pour effet de favoriser des porteurs de projet connaisseurs et capables d'assumer financièrement et administrativement un projet FSE et écarte de fait les structures plus fragiles qui auraient besoin d'un coup de pouce pour se lancer »</i>

Un système de gestion et de contrôle complexe et contraignant

Type d'acteur	Service	Réponse écrite dans le questionnaire en ligne
OI	Conseil départemental	<i>« Il faudrait que l'équipe arrive à gagner du temps dans l'instruction des demandes et des CSF pour passer plus de temps sur le suivi des projets... »</i>
OI	Conseil départemental	<i>« Au niveau des contrôles il pourrait être mis en œuvre une proportionnalité des contrôles (actuellement un dossier de faible montant est contrôlé selon les mêmes exigences qu'un dossier au montant élevé) »</i>
OI	Conseil départemental	<i>« Avec plus de 10 ans d'expérience dans les fonds européens, je constate que le cadre de gestion a constamment été durci et rigidifié alors qu'à chaque nouvelle programmation on parlait de simplification »</i>
AGD	Dreets	<i>« Certaines exigences des fonds européens sont quasi impossibles à respecter : -suivi des participants (avec données très précises) lorsque les participants sont des mineurs, des gens du voyage ; -respect des règles de publicité édictées en 2022 pour des opérations commencées en 2021 ! »</i>
OI	Conseil départemental	<i>« Malheureusement, les fonds européens en France malgré des vagues de simplifications successives annoncées demeurent une usine à gaz »</i>
OI	Conseil départemental	<i>« Mise en œuvre très complexe par l'État français, allant bien au-delà des exigences de la Commission européenne »</i>

Une disparité dans l'interprétation et l'application des règles de gestion par les gestionnaires du FSE

Type d'acteur	Service	Réponse écrite dans le questionnaire en ligne
OI	Conseil départemental	<i>« Ce qui pose principalement difficulté, ce sont des disparités d'application des règles, d'une région à l'autre, en fonction du positionnement des Dreets et de la latitude qui leur est laissée par l'Autorité de gestion en titre »</i>
OI	Conseil département	<i>« Il serait utile que la DGEFP fixe des procédures uniques pour traiter certaines phases de la piste d'audit afin d'avoir une homogénéité de</i>

Type d'acteur	Service	Réponse écrite dans le questionnaire en ligne
		<i>traitement sur tout le territoire (exemple : traitement des arrêts maladie, taxe sur les salaires, pièces comptables ou non comptables à fournir pour certaines dépenses) »</i>
OI	Conseil départemental	<i>« Uniformiser les pratiques et directives au niveau national. Les règles sont trop soumises aux interprétations de chaque AGD régionale »</i>

Une harmonisation nécessaire entre les méthodes de contrôle de tous les acteurs du FSE

Type d'acteur	Service	Réponse écrite dans le questionnaire en ligne
AGD	Dreets	<i>« Les conclusions des CSF induisent les corrections des auditeurs et in fine, à l'issue des campagnes d'audit, le taux d'erreur du programme. Tenant compte de celui constaté au plan national, il convient de rapprocher les méthodes de CSF des auditeurs à celles des gestionnaires (...). Les règles des auditeurs doivent donc être connues et partagées »</i>
OI	Conseil départemental	<i>« Appliquer des règles claires dès le démarrage du PO partagées par tous et non interprétables par les gestionnaires, les autorités de gestion, les cabinets de contrôles ou autres. Ne pas pénaliser les porteurs de projets pour des interprétations de contrôleurs appliquant des sur-réglementations ... »</i>
AGD	-	<i>« Les acteurs du contrôle (CICC, DGEFP, DRFIP, Commission européenne) sont nombreux et parfois redondants sur une même opération et ne partagent pas toujours la même interprétation des règles d'éligibilité des dépenses. Il y a un enjeu d'articulation entre ces acteurs à relever »</i>