

Evaluation de politique publique : la simplification du Fonds social européen

RAPPORT DE SCENARIOS D'EVOLUTION

Établi par

Laurent CAILLOT,
François DUMUIS,
Simon VANACKERE

Nathalie COPPINGER

Membres de l'Inspection générale
des affaires sociales

Inspectrice générale des finances



N°2015-120R1

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

N°2015-M-082

Sommaire

SYNTHESE DES PRECONISATIONS.....	7
LISTE DES PROPOSITIONS.....	11
RAPPORT : SCENARIOS D'EVOLUTION.....	19
LISTE DES ANNEXES DU RAPPORT DE SCENARIOS.....	119
ANNEXE 1 - LA SECURISATION JURIDIQUE : INVENTAIRE DES FORMULES DE RESCRIPT ET EXPLORATION DE L'APPLICABILITE D'UN MECANISME DE GARANTIE AU FSE.....	121
1 L'ANALYSE DU CONSEIL D'ETAT.....	121
1.1 Les principaux rescrits en vigueur.....	121
1.2 Typologie et caractéristiques des rescrits.....	122
1.3 La compatibilité des rescrits avec le droit communautaire.....	123
2 LES DISPOSITIFS DE SECURISATION JURIDIQUE MIS EN PLACE EN FRANCE DEPUIS 2014... 124	124
3 ENSEIGNEMENTS UTILES POUR EXPLORER LA FAISABILITE D'UN BOUCLIER NATIONAL FSE 125	125
3.1 La cristallisation du droit présente un intérêt bien supérieur à un rescrit traditionnel.....	125
3.2 Exploration de la piste d'un mécanisme de garantie contre les irrégularités induites par un changement normatif.....	125
ANNEXE 2 - LES DIFFICULTES DES VOIES DE RECOURS EN MATIERE DE FSE.....	127
1 UNE JURISPRUDENCE EUROPEENNE SUR LA RECEVABILITE DES RECOURS CONTRE LES DECISIONS DES ORGANES COMMUNAUTAIRES QUI EST PLUS RESTRICTIVE QUE LES TRAITES EUROPEENS.....	127
1.1 Un principe de large ouverture de la recevabilité des recours juridictionnels dans les traités européens.....	127
1.2 Une jurisprudence européenne ouverte sur la nature des actes susceptibles de recours mais très restrictive quant à la recevabilité du recours selon son auteur.....	128
2 DES OBLIGATIONS DE MOTIVATION A GEOMETRIE VARIABLE DES DEMANDES OU DECISIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE EN MATIERE DE FESI.....	129
2.1 Certaines décisions ou demandes doivent faire l'objet d'une motivation obligatoire.....	129
2.2 D'autres décisions ou demandes ne sont pas assorties d'une obligation de motivation.....	129
3 LA REGLEMENTATION EUROPEENNE QUALIFIE LES CORRECTIONS FINANCIERES DE MESURES DE RECOUVREMENT D'INDUS ET NON DE SANCTIONS SUSCEPTIBLES DE RECOURS....	130
3.1 La réglementation financière de l'Union européenne rend obligatoire le recouvrement des sommes indûment versées et exclut la qualification de sanctions pour les décisions concernées.....	130
3.2 La réglementation des FESI applique aux fonds structurels cette logique de recouvrement de sommes indûment versées.....	131
3.3 Les jurisprudences européenne et française déboutent les porteurs de projet et les Etats membres devant les conclusions des autorités d'audit.....	132
4 LES RECOURS CONTRE LES DECISIONS CONSECUTIVES A LA CONSTATATION D'IRREGULARITES SONT COMPLIQUES PAR UN VIDE JURIDIQUE EN DROIT POSITIF INTERNE ET PAR LA PRIMAUTE DU DROIT EUROPEEN.....	132
4.1 En France, le système de gestion et de contrôle du FSE ne reconnaît pas clairement l'existence d'une décision administrative faisant grief.....	132

4.2	L'absence de reconnaissance du rapport d'audit comme décision administrative est source d'incohérence et de difficultés	133
4.3	La jurisprudence française reconnaît les actes faisant grief mais s'aligne sur le juge communautaire, privant d'effet les protections nationales des décisions créatrices de droit.....	135
5	UN EXEMPLE DE DISPOSITIF DE CONCILIATION ENTRE LA COMMISSION EUROPEENNE ET CHAQUE ETAT MEMBRE : L'ORGANE EN VIGUEUR DEPUIS 1994 DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE	136
	ANNEXE 3 - MODELES-TYPE D'AGENCE	137
1	MODELE D'AGENCE « INTEGREE » (COUVRANT L'ENSEMBLE DES FONCTIONS DU SYSTEME FSE)	138
1.1	Présentation du modèle	138
1.2	Comparaisons possibles.....	138
1.3	Avantages et inconvénients.....	139
1.4	Application possible au cas de la France.....	139
2	MODELE D'AGENCE « TECHNIQUE » : REALISATION D'OPERATIONS DE GESTION VOIRE AUSSI DE CERTIFICATION	140
2.1	Présentation du modèle	140
2.2	Comparaisons possibles.....	140
2.3	Avantages et inconvénients.....	141
2.4	Application possible au cas de la France.....	141
3	MODELE D'AGENCE D'APPUI TECHNIQUE LIMITEE A LA COORDINATION.....	142
3.1	Comparaisons possibles.....	142
3.2	Application possible au cas de la France.....	142
4	TOUT PROJET EVENTUEL DE CREATION D'AGENCE GAGNERAIT A ETRE EXAMINE A L'AUNE DES CRITERES RECOMMANDES PAR L'IGF EN 2011	143
	ANNEXE 4 - LA PUBLICITE DES DECISIONS, AVIS OU RECOMMANDATIONS : UNE PRATIQUE COURANTE DES PRINCIPALES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES	145
	ANNEXE 5 – LES MODALITES D'EXERCICE DE LA FONCTION D'AUTORITE DE CERTIFICATION DU FSE EN FRANCE : UN EXEMPLE DE SUR-REGLEMENTATION D'ORIGINE NATIONALE.....	147
1	LE CADRAGE EUROPEEN DE LA FONCTION D'AUTORITE DE CERTIFICATION DU FSE TMOIGNE D'UNE APPROCHE RELEVANT DE L'AUDIT INTERNE	147
1.1	Les principaux textes européens applicables à l'autorité de certification depuis la programmation 2000-2006.....	147
1.2	Méthode d'analyse des fonctions de l'autorité de certification.....	149
1.2.1	Les fonctions de l'autorité de certification recouvrent la typologie des fonctions de l'audit interne.....	149
1.2.2	Les fonctions de l'autorité de certification sont étroitement articulées avec les fonctions de gestion financière et de contrôle confiées à l'autorité de gestion	151
1.3	Caractérisation des fonctions de l'autorité de certification	151
1.3.1	Une typologie globalement stable des fonctions de certification, au-delà de leur formulation de plus en plus développée d'une programmation à l'autre	151
1.3.2	L'autorité de certification s'appuie sur les vérifications de l'autorité de gestion et sur les contrôles de l'autorité d'audit.....	152
1.3.3	L'autorité de certification n'est pas tenue d'opérer ses propres contrôles sur les opérations cofinancées par le FSE.....	153

1.3.4	Un schéma cohérent avec la faculté de rapprochement organique entre autorités de gestion et de certification, avec séparation fonctionnelle entre ces autorités.....	155
1.4	Deux exemples européens d'une approche de la certification fondée sur une logique d'audit interne de l'autorité de gestion	155
1.4.1	L'agence FSE des Flandres.....	155
1.4.2	L'agence FSE de la Suède.....	155
2	LA DECLINAISON FRANÇAISE DE L'AUTORITE DE CERTIFICATION EN A FAIT UN ORGANE DE CONTROLE EX POST DES OPERATIONS FSE.....	156
2.1	Les principaux textes français applicables à l'autorité de certification depuis la programmation 2000-2006.....	156
2.2	Les modalités d'exercice de la fonction d'autorité de paiement ou de certification ont été largement déterminées en 2002-2004.....	157
2.2.1	Avant la création d'une autorité de paiement, la fonction de certification avait été confiée en 1998 à la CICC.....	157
2.2.2	L'exercice des fonctions de l'autorité de paiement puis de certification FSE a été confié à partir de 2004 au réseau du Trésor public	158
2.2.3	La mission du réseau du Trésor public a été confirmée et élargie à partir de la programmation 2007-2013.....	159
2.3	Cette organisation se caractérise par le fort développement des contrôles à la charge de l'autorité de paiement puis de certification.....	159
2.3.1	Les modalités d'exercice de l'autorité de paiement/certification ont conduit de facto à la création d'un nouvel organe de contrôle sur les opérations	159
2.3.2	Cette orientation a été maintenue jusqu'à la programmation actuelle.....	160
2.3.3	L'activité de certification s'est structurée et approfondie sous l'impulsion de la DGCP puis de la DGFIP	161
2.4	Une sur-réglementation du contenu de l'autorité de certification qui expose la France à des exigences croissantes des auditeurs.....	161
	ANNEXE 6 - SIMULATION DES DIFFERENTS SEUILS POSSIBLES DE FSE.....	163
	ANNEXE 7 – COMPTE-RENDU DU CODEV N°3 (7 JUIN 2016).....	165

SYNTHESE DES PRECONISATIONS

Le présent rapport de scénarios fait suite à l'élaboration par la mission d'un rapport de « diagnostic » (avril 2016), dans lequel celle-ci mettait en évidence les différents facteurs de complexité affectant la gestion et le contrôle du FSE en France.

Ce constat, partagé avec l'ensemble des parties prenantes lors du comité d'évaluation du 5 avril 2016, appelle un besoin fort à la fois de simplification et de sécurisation : s'il convient de trouver un équilibre entre ces deux exigences, elles ne sauraient être opposées l'une à l'autre.

La mission insiste sur le fait que parmi les propositions formulées, nombre d'entre elles sont articulées les unes avec les autres et, en ce sens, font système. Leur dissociation pourrait se traduire par une moindre cohérence d'ensemble¹. Elle souligne également que les propositions qu'elle formule ne sauraient être assimilées comme telles à un plan d'action : quand bien même ce rapport de scénarios se veut aussi opérationnel que possible, il reviendra aux acteurs concernés, en fonction des arbitrages rendus, de préciser les modalités de mise en œuvre et éléments de calendrier chacun pour ce qui le concerne.

La mission propose d'ordonner une démarche globale de simplification autour de quatre axes de progrès interdépendants :

- **Simplifier la norme** car la source principale de complexité du système est une norme (communautaire comme nationale) peu claire, instable et insécurisante pour tous les acteurs,
- **Améliorer et sécuriser l'organisation** française dont les caractéristiques, notamment son éparpillement et son cloisonnement, ne facilitent pas une appropriation efficace de la norme,
- **Sécuriser les projets** eux-mêmes en les rendant moins nombreux, moins exposés aux risques d'irrégularités et en développant la fonction d'accompagnement des porteurs,
- **Faciliter le travail des acteurs** par un ensemble de mesures concrètes portant sur la professionnalisation et la mise en réseau des gestionnaires et sur l'allègement opérationnel de la charge de contrôle.

Ces quatre axes de progrès se déclinent en 14 objectifs qui débouchent sur 53 propositions. Certaines propositions peuvent prendre la forme de différentes variantes : dans de tels cas, la mission analyse chacune d'entre elles avant de justifier les raisons qui la conduisent à en privilégier une en particulier.

1 SIMPLIFIER LA NORME

La simplification de la norme, communautaire au premier chef, comme de certains textes français pris pour son application, est un enjeu primordial. A ce titre, le calendrier des travaux engagés par les autorités communautaires comme nationales offre une fenêtre d'opportunité, soit pour une révision du cadre communautaire à mi-parcours de la programmation actuelle, soit pour la prochaine programmation.

Cette simplification de la norme passe en premier lieu par la définition d'objectifs de négociation de la part de la France qui portent directement sur ce thème et qui soient portés par un travail technique préalable fortement coordonné au niveau national.

¹ Par exemple : l'accompagnement des porteurs de projet est une fonction qui ne peut être pleinement développée que dans l'hypothèse où le nombre de dossiers serait lui-même fortement réduit

Ces objectifs de négociation doivent se centrer sur deux facteurs essentiels de complexité ;

- les formes de rétroactivité de la norme qu'il convient de prévenir dans leur principe et d'en limiter les effets, en commençant par réviser la règle européenne qui indique que le droit applicable à un contrôle d'opération est celui en vigueur à la date dudit audit ;
- la clarification du cadre réglementaire de mise en œuvre des options de coût simplifié (OCS), afin de sécuriser tant les opérations déjà déclarées que leur utilisation future par les autorités de gestion.

Mais cette simplification suppose également, de la part des autorités françaises, une stabilisation des règles applicables à leur niveau propre de responsabilité, et ce, dès le début de la programmation. Notamment, il est impératif de fixer un objectif raisonnable de publication des textes nationaux pris pour l'application des règlements européens (en particulier, le décret d'éligibilité des dépenses).

2 AMELIORER ET SECURISER L'ORGANISATION

L'organisation française se caractérise par un éclatement des fonctions et un trop fort cloisonnement des autorités entre elles. Cette situation ne facilite pas une appropriation efficiente de la norme, ni par les gestionnaires ni par les porteurs de projet pour lesquels l'architecture de gestion est peu lisible ni d'ailleurs par les certificateurs et les auditeurs. Ainsi, le nombre de programmes opérationnels (PO) et d'acteurs (notamment d'organismes intermédiaires (OI), malgré les efforts engagés) est particulièrement élevé ; la fonction de coordination est diluée entre deux autorités différentes et peu efficacement exercée ; les différentes strates de contrôles se superposent plus qu'elles ne s'articulent. Par ailleurs, les coûts de fonctionnement du système de gestion et de contrôle apparaissent élevés.

Notre organisation mérite donc d'être améliorée et sécurisée, grâce à des efforts significatifs de simplification de l'architecture de gestion, de décloisonnement des relations entre autorités, de meilleure diffusion de l'interprétation des règles par les autorités d'audit. Par ailleurs, il importe de développer la culture de maîtrise des risques dans l'ensemble de la chaîne, sous l'impulsion des autorités de gestion.

La mission propose de privilégier le maintien du schéma actuel de répartition entre PO national et PO régionaux, qui reflète la répartition des compétences voulue par le législateur, en améliorant toutefois son fonctionnement en termes de coordination, comme de taille critique des OI (dont il conviendrait de favoriser les regroupements en réseau sur une base territoriale. La fixation dès le début de la programmation par le niveau national des champs d'intervention respectifs du PO national et des PO régionaux améliorerait la lisibilité générale tout en évitant une hétérogénéité préjudiciable entre territoires.

Sur les aspects de gestion comme de coordination, la mission a étudié les avantages et les inconvénients d'une agence dédiée, y compris en analysant différents modèles possibles. L'intérêt de ces différents schémas va toutefois de pair avec des inconvénients, ce qui conduit la mission à privilégier le renforcement des structures existantes (en premier lieu, la DGEFP) et la clarification des missions assumées par chacune d'entre elles².

L'institution de réunions régulières entre autorités de coordination, de gestion, de certification et d'audit, sur des sujets d'intérêt commun, tout comme une redéfinition des modalités d'exercice des fonctions de coordination confiées respectivement au CGET et à la DGEFP devraient amener à un décloisonnement auquel aspirent toutes les parties prenantes. Dans le même esprit, l'autorité de coordination FSE pourrait jouer un rôle d'ensemblier dans le dialogue de gestion avec l'Union européenne.

² La mission étant seulement mandatée sur le FSE n'a pas approfondi l'analyse des schémas d'agence en ce qui concerne les enjeux interfonds.

L'amélioration de la gestion passe par une meilleure capitalisation des enseignements des contrôles à travers l'élaboration par l'autorité de coordination FSE d'un rapport annuel, à vocation transversale. Cette proposition devrait s'articuler avec celle tendant à assurer une publication par les autorités d'audit communautaires et nationale des interprétations qu'elles donnent des règles.

Enfin, le développement d'une véritable culture de maîtrise des risques est déterminante pour refonder le système de gestion et de contrôle et rendre plus solidaires entre elles les parties prenantes. Les autorités de gestion doivent renforcer l'appropriation par chaque entité gestionnaire du processus d'amélioration continue de la qualité. Ce développement devrait conduire à repenser l'articulation entre la gestion et la certification, permettant de réinternaliser cette dernière au sein de chaque autorité de gestion. L'intégration de cette approche de contrôle interne et d'audit interne devrait amener un moindre recours à la sous-traitance, en particulier pour les contrôles.

3 SECURISER LES PROJETS

Comme l'a établi la mission dans son diagnostic, l'utilisation du FSE en France reste marquée par un fort éparpillement des dossiers (plus de 60 000 au cours de la programmation 2007-2013), et une taille assez faible (78K€ de FSE en moyenne ; médiane de coût total éligible à 60K€) ce qui alourdit considérablement le poids des tâches de gestion et de contrôle et amoindrit nettement l'effet de levier du FSE lui-même. Parallèlement, la France a moins développé le recours aux options de coûts simplifiés (OCS) que les autres Etats-membres et si un certain nombre de pratiques sélectives intéressantes ont été relevées, elles demeurent assez hétérogènes d'un territoire à l'autre. Ceci peut constituer par ailleurs un facteur de distorsion entre territoires, en l'absence d'approche nationale permettant de les coordonner et de les rendre plus lisibles pour les utilisateurs.

La stratégie de recours au FSE se doit donc d'être plus exigeante en France, à travers :

- l'instauration de seuils d'accès minimum pour chaque dossier, énoncés en montant de FSE demandé ;
- un recours privilégié aux marchés publics et aux appels à projets ;
- le recours accru au conventionnement pluriannuel ;
- de manière générale, une réorientation vers des dépenses plus sécurisées ainsi que, de façon plus ciblée, l'exclusion de catégories de dépenses qui apparaissent risquées ;
- le développement de la fonction d'accompagnement des porteurs de projet, dépendant néanmoins d'une diminution du nombre total de dossiers.

La France gagnerait aussi à combler son retard en matière de recours aux OCS en faisant aboutir d'ici 2017 une option de type barème de coût standard unitaire, en rendant praticable la piste de l'OCS « volume horaire de travail » (ce qui suppose une action au niveau communautaire) mais aussi en améliorant la mise en réseau des autorités de gestion sur la forfaitisation des coûts, mettant à profit les synergies possibles entre leurs démarches respectives.

4 FACILITER LE TRAVAIL DES ACTEURS

Pour faciliter le travail tant des gestionnaires que des utilisateurs du FSE, la mission recommande d'amplifier les efforts déployés dans trois directions :

- La DGEFP peut dynamiser davantage le pilotage de son réseau en diffusant la norme de façon plus sécurisante auprès des gestionnaires (par le recours, entre autres, à des circulaires), en animant son réseau de façon plus collaborative, et en renforçant la formation des gestionnaires ;
- Les outils existants doivent être mieux mobilisés (en particulier MDFSE et MLFSE, mais aussi les guides, manuels, référentiels métiers et les outils « prêts à l'usage »). Les pratiques innovantes devraient être identifiées et sécurisées avant diffusion ;
- Parallèlement, les conditions de réalisation des contrôles gagneront à être allégées à travers plusieurs initiatives concrètes qui passent par une renégociation de certaines règles communautaires (règle de proportionnalité des contrôles, procédure de désignation des autorités de gestion, encadrement des conditions de déroulement des contrôles d'opération). Un allègement significatif pourrait également être obtenu à travers l'embarquement dans l'application MDFSE des contrôles de cohérence et dans l'instauration d'un seuil de mise en recouvrement des dépenses indues de FSE inspiré du droit fiscal.

*

* *

La mission n'a pas approfondi le sujet des différents systèmes d'information (SYNERGIE et MDFSE), hors les considérations pratiques qu'elle a pu formuler sur MDFSE. Ce choix tient à la fois au mandat de travail de la mission (FSE seul, tandis que SYNERGIE est un projet interfonds), à la grande technicité du sujet (qui justifierait une mission en tant quel) ainsi qu'aux orientations décidées d'un commun accord avec la maîtrise d'ouvrage. Il faut toutefois souligner le caractère stratégique de l'enjeu SI en matière de gestion et de contrôle des fonds européens en général, et du FSE en particulier. La mission constate à cet égard que le développement de SYNERGIE semble s'opérer dans une tension certaine, ayant nécessité l'intervention de la DINSIC³, et elle recommande par conséquent la plus grande vigilance aux différentes parties prenantes.

L'ensemble des propositions formulées par la mission forment un ensemble cohérent et structuré pour faire progresser le système de gestion et de contrôle du FSE. A cet égard :

- Une avancée majeure de simplification des règles de gestion communautaires suppose un engagement résolu de la France dans la renégociation du cadre procédural du programme ;
- Même en l'absence d'avancées sur le plan communautaire, un effort soutenu au plan national, peut être conduit indépendamment des mesures concernant le niveau communautaire, pour exploiter toutes les marges de manœuvre existantes. Tout particulièrement : la réduction substantielle du nombre d'opérations, la réorganisation du réseau des organismes intermédiaires, une sélectivité accrue des dépenses éligibles, une coordination mieux structurée, une meilleure gestion du temps par tous les acteurs, apparaissent comme des facteurs de complexité liés à des pratiques nationales plus qu'à des exigences du niveau communautaire.

³ Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat.

LISTE DES PROPOSITIONS

Axe 1 : Simplifier la norme (15 propositions)

N°	Proposition	Echelon(s) de mise en œuvre	Autorité(s) responsable(s)	Echéance
Objectif 1.1 : Faire de la simplification du cadre opérationnel un objectif de négociation en tant que tel				
1.1.1	Court terme : définir des objectifs prioritaires et trouver des alliés	européen	SGAE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation
1.1.2	Moyen terme : Améliorer la préparation de la négociation européenne	français	Autorité de coordination FSE	2017
1.1.3	Coordonner à un niveau technique les propositions au niveau français pour leur donner plus de poids et constituer un groupe d'experts au service de la position française	français	Autorité de coordination FSE	immédiat
Objectif 1.2 : Simplifier et stabiliser les règles applicables dès le début de la programmation (yc déclinaison RPDC)				
1.2.1	Se fixer un objectif raisonnable de publication des textes nationaux pris pour l'application des règlements européens	français	CGET	Plan d'action en vue de la prochaine programmation
1.2.2	Structurer un « retour sur gestion » des difficultés rencontrées au cours de la programmation précédente pour cibler les difficultés et permettre leur inclusion dans la négociation	français	Autorité de coordination FSE	2017-2018
1.2.3	Clarifier et simplifier les modalités de justification des dépenses éligibles	français	Autorité de coordination FSE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation

N°	Proposition	Echelon(s) de mise en œuvre	Autorité(s) responsable(s)	Echéance
Objectif 1.3 : Prévenir et limiter les formes de rétroactivité				
1.3.1	Instaurer la cristallisation du droit applicable à une opération en modifiant la règle européenne de la conformité au droit applicable à la date de l'audit	européen	SGAE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation
1.3.2	Prévoir un délai d'application systématique pour les futures normes (textes et leur interprétation), aux niveaux français et européen	européen et français	SGAE et autorité de coordination FSE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation
1.3.3	Mettre en place une procédure de saisine officielle de la Commission sur des questions d'interprétation avec délai de réponse	européen et français	SGAE et autorité de coordination FSE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation
1.3.4	Instaurer une règle de déchéance sur le recouvrement des dépenses irrégulières auprès du porteur de projet	européen et français	SGAE et autorité de coordination FSE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation
1.3.5	Développer la capacité de recours des porteurs de projet et des autorités de gestion contre les corrections financières (variantes retenues : développer des voies de recours contentieux)	européen et français	SGAE et autorité de coordination FSE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation
Objectif 1.4 : Clarifier le cadre réglementaire de mise en œuvre des OCS				
1.4.1	Sécuriser dans les plus brefs délais le cadre de mise en œuvre des OCS	européen	Autorité de coordination FSE et SGAE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation
1.4.2	Sécuriser les opérations déclarées en OCS déjà conventionnées, au niveau européen ou français	européen et français	dépendant de 1.4.1	dépendant de la mise en œuvre de la proposition 1.4.1
1.4.3	Clarifier et sécuriser le taux forfaitaire prévu à l'article 14.2 du règlement FSE	européen	SGAE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation
1.4.4	Créer une procédure accélérée sur l'article 14.1 du règlement FSE	européen	SGAE	révision à mi parcours de l'actuelle programmation

Axe 2 : Améliorer et sécuriser l'organisation (13 propositions)

N°	Proposition	Echelon(s) de mise en œuvre	Autorité(s) responsable(s)	Echéance
Objectif 2.1 : Améliorer l'architecture actuelle de gestion				
2.1.1	Améliorer l'architecture actuelle de gestion (variante retenue : améliorer le fonctionnement du schéma actuel)	français	Autorité de coordination FSE	prochaine programmation
2.1.2	Réduire significativement le nombre d'OI du PON en les organisant en réseaux (variante retenue : favoriser des regroupements selon des logiques territoriales)	français	DGEFP en tant qu'autorité de gestion	prochaine programmation
Objectif 2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités				
2.2.1	Faire jouer à l'autorité de coordination FSE un rôle d'ensembliser dans le dialogue de gestion avec l'Union européenne	français	Autorité de coordination FSE	dès que possible
2.2.2	Fixer dès le début de la programmation, au niveau national, le champ d'intervention respectif de chaque catégorie d'AG	français	Autorité de coordination FSE	début de la prochaine programmation
2.2.3	Décloisonner les relations entre les différentes autorités	français	autorité de coordination FSE	dès que possible
2.2.4	Repenser la fonction de coordination et ses modalités d'exercice (variante retenue : maintien de la fonction à la DGEFP et création d'une unité de coordination au sein de la SDFSE)	français	autorité de coordination FSE	2016-2017

N°	Proposition	Echelon(s) de mise en œuvre	Autorité(s) responsable(s)	Echéance
Objectif 2.3 : Diffuser l'interprétation des règles afin de favoriser l'homogénéité de leur application				
2.3.1	Mieux capitaliser sur les différents contrôles pour améliorer la gestion en continu (variante retenue : rapport annuel ad hoc par l'autorité de coordination + publication du RAC de la CICC)	français	Autorité de coordination FSE et CICC	fin 2016 ou à l'occasion de la révision du cadre à mi-parcours
2.3.2	Publication de l'interprétation des règles par les autorités d'audit (aux niveaux français et européen)	européen et français	SGAE et autorité de coordination FSE	révision à mi-parcours de l'actuelle programmation
2.3.3	Favoriser l'homogénéité de l'interprétation des règles par un renforcement de l'animation de son réseau par la CICC	français	CICC	dès que possible
Objectif 2.4 : Développer la culture de maîtrise du risque				
2.4.1	Accompagner l'appropriation au sein des autorités de gestion des plans de maîtrise des risques par des formations adéquates	français	autorité de coordination FSE	engager les efforts dès maintenant pour plein effet en début de prochaine programmation
2.4.2	Rationaliser l'intervention de chaque type de contrôle selon une approche d'audit et de contrôle interne	français	autorité de coordination FSE	prochaine programmation
2.4.3	Rationaliser le déploiement de la fonction de certification (variante Etat retenue : réinternalisation de la mission par l'AG)	français	DGEFP et régions, en lien avec DGFIP	prochaine programmation
2.4.4	Réinternaliser davantage la réalisation des contrôles	français	Autorité de coordination FSE en lien avec CICC	au cours de l'actuelle programmation

Axe 3 : Sécuriser les projets (10 propositions)

N°	Proposition	Echelon(s) de mise en œuvre	Autorité(s) responsable(s)	Echéance
Objectif 3.1 : avoir une stratégie de recours au FSE plus exigeante				
3.1.1	Instaurer un seuil d'accès minimum de FSE pour chaque dossier	français	autorité de coordination FSE (ou à défaut DGEFP comme autorité de gestion)	soit au cours d'une révision du cadre français, soit prochaine programmation
3.1.2	Privilégier le recours aux marchés publics et aux appels à projet	français	Chaque autorité de gestion	dès que possible
3.1.3	Recourir davantage à la pluriannualité des opérations	français	Chaque autorité de gestion	dès que possible
3.1.4	Etudier la faisabilité de redéployer le FSE au profit d'activités pour lesquelles sa mobilisation présente moins de risques	français	Autorité de coordination FSE	d'ici à la fin de la programmation actuelle
3.1.5	Développer la fonction d'accompagnement des porteurs de projet	français	Chaque autorité de gestion	dès que possible
Objectif 3.2 : développer le recours aux OCS				
3.2.1	Faire aboutir d'ici à mi 2017 une option de coût simplifié de type barème standard de coûts unitaires (BCSU)	français	DGEFP en tant qu'autorité de gestion	fin 2016-début 2017
3.2.2	Rendre praticable la piste de l'OCS « volume horaire de travail » en assouplissant le règlement cadre de 2013	européen et français	Autorité de coordination FSE, avec SGAE	si possible révision à mi-parcours de l'actuelle programmation
3.2.3	Améliorer la mise en réseau des autorités de gestion sur la question des OCS	français	Autorité de coordination FSE	dès que possible
Objectif 3.3 : harmoniser les pratiques sélectives				
3.3.1	Ecarter certaines catégories de dépenses qui sont particulièrement sujettes à un risque d'irrégularité	français	Autorité de coordination FSE avec CGET	révision à mi-parcours de l'actuelle programmation
3.3.2	Refuser les dépenses de personnel dont la quotité de travail est inférieure à un certain seuil et simplifier le suivi des temps	européen et français	Autorité de coordination FSE avec CGET et SGAE	envisager une application dès la programmation actuelle mais en excluant tout effet rétroactif

Axe 4 : Faciliter le travail des acteurs (15 propositions)

N°	Proposition	Echelon(s) de mise en œuvre	Autorité(s) responsable(s)	Echéance
Objectif 4.1 : dynamiser le pilotage par la DGEFP de son réseau				
4.1.1	Diffuser la norme de façon plus sécurisante pour les gestionnaires	français	DGEFP en tant qu'autorité de gestion	immédiat
4.1.2	Clarifier la fonction de supervision des AGD sur les OI	français	DGEFP en tant qu'AG	révision à mi-parcours de l'actuelle programmation
4.1.3	Animer le réseau de manière plus collaborative	français	DGEFP en tant qu'autorité de gestion	courant 2016
4.1.4	Renforcer la formation des gestionnaires et l'adapter aux enjeux RH	français	DGEFP en tant qu'autorité de gestion, en lien avec partenaires	poursuivre les efforts engagés jusqu'à la fin de la programmation ; anticiper pour la suivante
Objectif 4.2 : Mieux mobiliser les outils mis à disposition des gestionnaires et porteurs de projet et capitaliser les bonnes pratiques				
4.2.1	Poursuivre le déploiement de MDFSE & MLFSE et maximiser les potentialités de ces outils	français	DGEFP en tant qu'autorité de gestion	2016-2017
4.2.2	Dès le début de la programmation, assurer une publication des guides / manuels / référentiels métier	français	DGEFP en tant qu'autorité de gestion	parallèle à l'élaboration du décret d'éligibilité
4.2.3	Améliorer l'accessibilité de l'information sur internet	français	Autorité de coordination FSE	courant 2017
4.2.4	Développer les outils « prêts à l'usage » pour les porteurs de projet et les gestionnaires	français	DGEFP en tant qu'autorité de gestion	2016-2017
4.2.5	Etudier et sécuriser certaines pratiques innovantes avant de les diffuser	français	Autorité de coordination FSE	à compter de 2016-2017

N°	Proposition	Echelon(s) de mise en œuvre	Autorité(s) responsable(s)	Echéance
Objectif 4.3 : Alléger les conditions de réalisation des contrôles				
4.3.1	Etendre la règle de proportionnalité des contrôles à toutes les autorités effectuant des contrôles postérieurs et relever le seuil de montant d'opération	européen	SGAE en lien avec autorité de coordination FSE et CICC	révision à mi-parcours de l'actuelle programmation
4.3.2	Alléger la procédure de désignation des autorités de gestion et de certification en rendant effectif le principe de subsidiarité au bénéfice de l'Etat membre	européen et français	SGAE, autorité de coordination FSE, CICC	Réglementation et démarrage de la prochaine programmation
4.3.3	Tirer pleinement parti de la faculté ouverte par le règlement cadre de limiter les contrôles d'opération à des investigations auprès de l'autorité de gestion	français	CICC	courant 2016 ou dans le cadre de la révision à mi-parcours de l'actuelle programmation
4.3.4	Simplifier la structure et la réalisation du rapport type de contrôle d'opération et améliorer les délais de validation des rapports de contrôle	français	CICC	révision à mi-parcours de l'actuelle programmation
4.3.5	Embarquer dans l'application MDFSE les contrôles de cohérence actuellement réalisés par les services de certification	français	Autorité de coordination FSE, avec DGFIP	2016-2017
4.3.6	Instaurer un seuil de mise en recouvrement d'indus de FSE, auprès du porteur de projet, à la suite d'irrégularités constatées postérieurement à la VESF	français	Autorité de coordination FSE, avec les autorités de gestion	2016-2017

RAPPORT : SCENARIOS D'EVOLUTION



Mission IGAS-IGF relative à la simplification de la gestion du FSE

Rapport n°2 – Scénarios d'évolution

Laurent CAILLOT (IGAS)
Nathalie COPPINGER (IGF)
François DUMUIS (IGAS)
Simon VANACKERE (IGAS)

1. Présentation générale

- Rappel du cadre et du calendrier de travail
- Méthode de travail pour la phase de diagnostic
- Organisation générale du rapport
 - Axes et objectifs,
 - Propositions
- Vision synthétique des propositions

2. Présentation des axes de progrès, objectifs et recommandations :

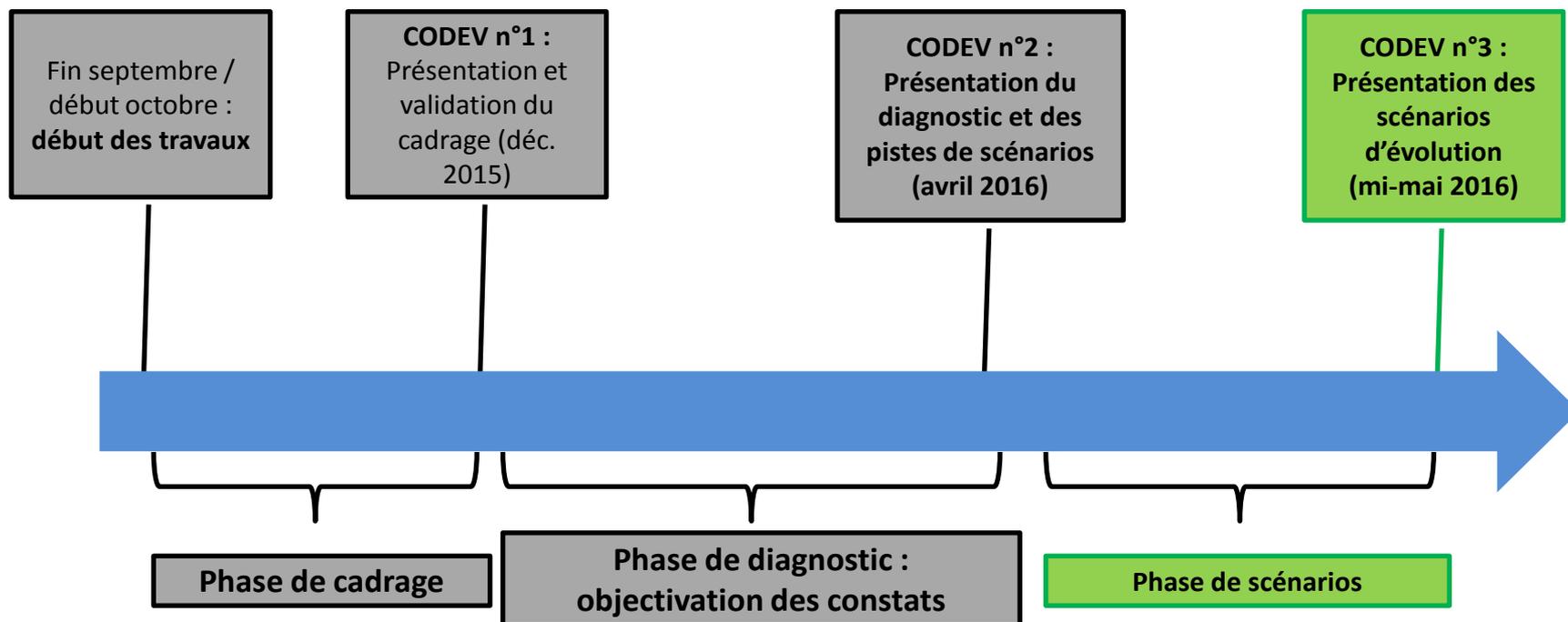
- Axe n°1 : simplifier la norme
- Axe n°2 : améliorer et sécuriser l'organisation
- Axe n°3 : sécuriser les projets
- Axe n°4 : faciliter le travail des acteurs

3. Conclusion : prochaines étapes envisageables

Présentation générale

Rappels : cadre et calendrier de la mission

- **Rapport de scénarios, ce document s'inscrit dans la lignée des échanges tenus lors du CODEV de « cadrage » et du CODEV intermédiaire (avril 2016 - portant sur les éléments de diagnostic élaborés par la mission)**
- **Comme les travaux précédents, il faut l'objet d'un échange avec le CODEV en mai 2016.**



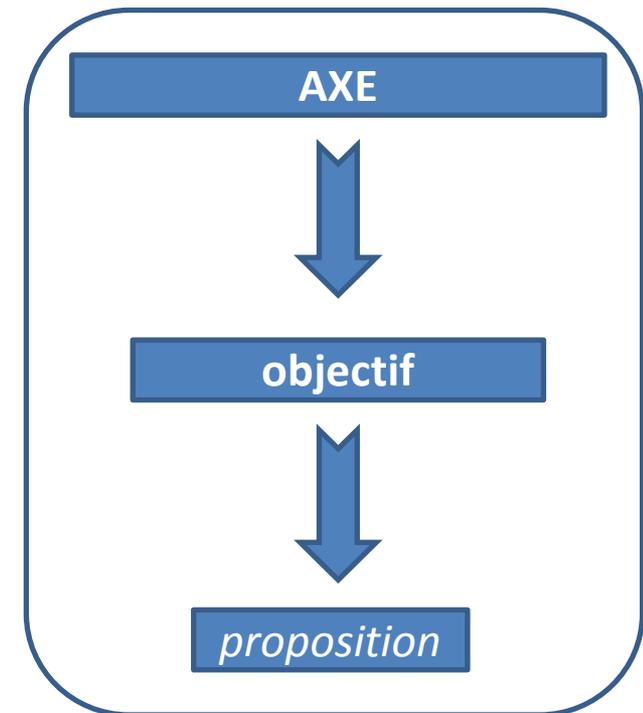
Méthode de travail pour la phase de scénarios

- **L'élaboration de scénarios et de propositions s'appuie sur un diagnostic partagé, validé lors du CODEV intermédiaire (5 avril 2016) :**
 - Le diagnostic portait tant sur les aspects communautaires que français,
 - Le corps de rapport de diagnostic ainsi que le volume d'annexes et PJ qui le documente ont vocation à être publiés simultanément au présent rapport de scénarios.
- **La mission insiste sur le fait que les propositions qu'elle formule ne sauraient être assimilées comme telles à un plan d'action :**
 - Si la mission a consulté l'ensemble des parties prenantes, elle est seule responsable des propositions émises,
 - La mission formule un ensemble de propositions qu'elle estime former un tout cohérent et qui comportent parfois des variantes, mais un arbitrage explicite est requis avant d'envisager leur mise en œuvre,
 - Si la mission a entendu formuler des propositions aussi opérationnelles que possible, la rédaction d'un plan d'actions est nécessaire pour préciser les modalités de mise en œuvre et éléments de calendrier en fonction des contraintes de chaque acteur concerné
- **La mission souligne deux points complémentaires :**
 - L'analyse des aspects interfonds n'entraîne pas dans le mandat de la mission
 - Les implications des propositions sur la situation spécifique des PO outre-mer devront être approfondies en lien avec la DGOM

Organisation du rapport de scénarios : axes, objectifs et propositions

- **Le rapport s'organise autour de 4 axes, issus du travail de diagnostic préalablement conduit par la mission :**
 - Axe 1 : simplifier la norme,
 - Axe 2 : améliorer et sécuriser l'organisation,
 - Axe 3 : sécuriser les projets,
 - Axe 4 : faciliter le travail des acteurs.
- **Chaque axe se décline en plusieurs objectifs**
- **Chaque objectif se décline à son tour en propositions :**
 - Chaque proposition comporte une description qui permet de la justifier, une analyse de ses avantages et inconvénients, ainsi qu'une approche de ses modalités possibles de mise en œuvre,
 - Certaines propositions peuvent prendre la forme de différentes variantes envisageables. Dans de tels cas, la mission analyse chacune d'entre elles avant de justifier les raisons qui la conduisent à en privilégier une en particulier.
 - Certaines propositions s'appuient sur une annexe

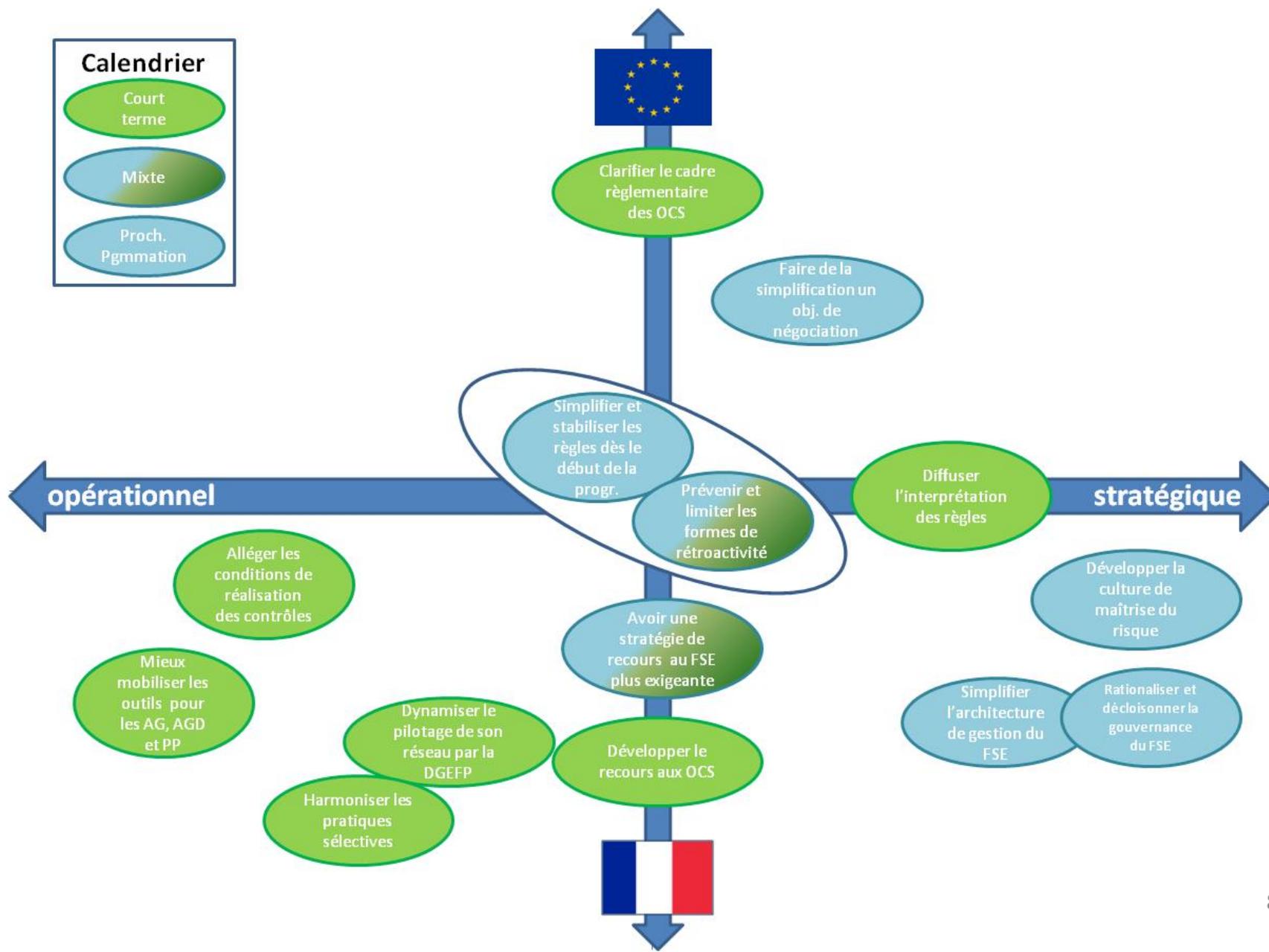
Structure générale du rapport de scénarios



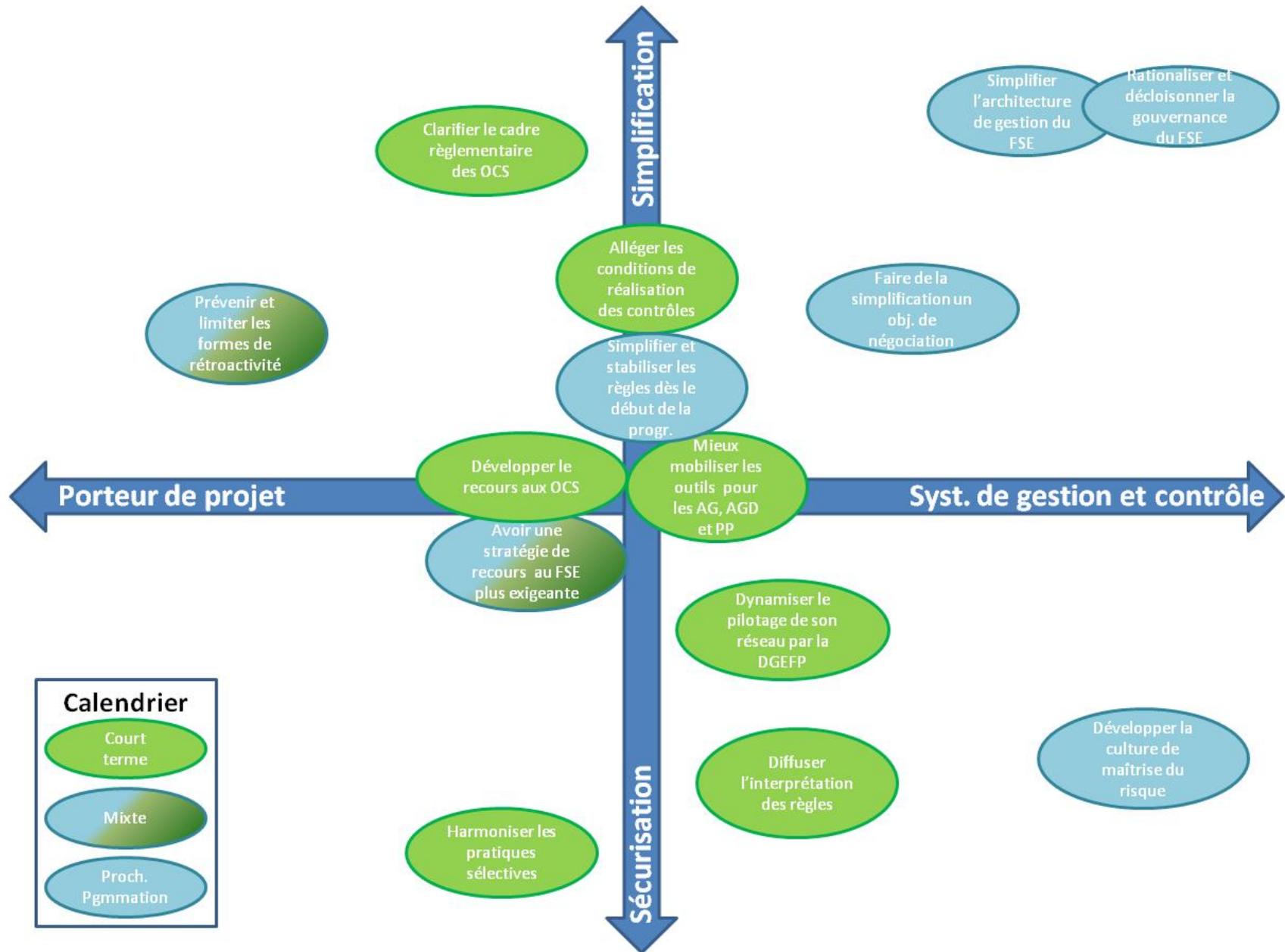
4 axes de progrès / 14 objectifs / 53 propositions

4 Axes	14 Objectifs
1. SIMPLIFIER LA NORME	Faire de la simplification du cadre opérationnel un objectif de négociation en tant que tel
	Simplifier et stabiliser les règles applicables dès le début de la programmation (yc déclinaison RPDC)
	Prévenir et limiter les formes de rétroactivité
	Clarifier le cadre réglementaire de mise en œuvre des OCS
2. AMELIORER ET SECURISER L'ORGANISATION	Simplifier l'architecture de gestion du FSE
	Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités
	Diffuser l'interprétation des règles afin de favoriser l'homogénéité de leur application
	Développer la culture de maîtrise du risque
3. SECURISER LES PROJETS	Avoir une stratégie de recours au FSE plus exigeante
	Développer le recours aux OCS
	Harmoniser les pratiques sélectives
4. FACILITER LE TRAVAIL DES ACTEURS	Dynamiser le pilotage par la DGEFP de son réseau
	Mieux mobiliser les outils mis à disposition des gestionnaires et porteurs de projet et capitaliser les bonnes pratiques
	Alléger les conditions de réalisation des contrôles

Ordonnancement général des propositions (1)



Ordonnancement général des propositions (2)



Principaux sigles utilisés

- AG : autorité de gestion
- AGD : autorité de gestion déléguée
- CGET : commissariat général à l'égalité des territoires
- CICC : Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles Communautaires
- CJUE : Cour de Justice de l'Union Européenne
- CODEV : Comité d'Evaluation
- COP : Contrôle d'Opération
- CSF : Contrôle de Service Fait
- CTE : Coût Total Eligible
- DGEFP : Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle
- DGFIP : Direction Générale des Finances Publiques
- DGOM : Direction Générale des Outre-mer
- DIRECCTE : Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
- DSGC : Descriptif du Système de Gestion et de Contrôle
- ETP : Equivalent Temps Plein
- FAQ : Foire aux Questions
- FESI : Fonds Structuraux et d'Investissement Européens
- FPSPP : Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels
- FSE : Fonds Social Européen
- GHN : Groupe Européen à haut Niveau sur la Simplification des Fonds Structuraux
- IAE : Insertion par l'Activité Economique
- IEJ : Initiative pour l'Emploi des Jeunes
- INTEFP : Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
- MDFSE : Ma Démarche FSE
- MLFSE : Ma Ligne FSE
- MOC : Mission Organisation des Contrôles (de la DGEFP)
- OCS : Option de Coûts Simplifiés
- OI : Organisme Intermédiaire
- PAC : Politique Agricole Commune
- PLIE : Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi
- PO : Programme Opérationnel
- PON : Programme Opérationnel National
- POR : Programme Opérationnel Régional
- RAC : Rapport Annuel de Contrôle
- RPUE : Représentation Permanente de la France auprès de l'Union Européenne
- RPDC : Règlement cadre Portant Dispositions Communes
- SGAE : Secrétariat Général des Affaires Européennes
- SGAR : Secrétariat Général aux Affaires Régionales

Présentation des axes de progrès, objectifs et recommandations

Axe n°1: Simplifier la norme

➤ Rappel du diagnostic

- ❖ **Une négociation européenne trop peu consacrée à la simplification du cadre opérationnel (chapitre 2 du rapport de diagnostic)**
 - Des négociations focalisées sur les sujets budgétaires au détriment des enjeux de gestion
 - Une faible influence française sur les notes d'orientation de la Commission européenne

- ❖ **Une norme complexe, évolutive et source de rétroactivité (chapitre 5 du rapport de diagnostic)**
 - Des difficultés considérables liées à l'identification et au respect de la norme applicable
 - La prolifération et la complexité croissantes des textes applicables, surtout au niveau européen
 - Les retards importants (2014 => 2016) dans la prise des textes réglementaires nationaux
 - La règle européenne de la conformité d'une opération au droit applicable à la date de l'audit, facteur structurel de rétroactivité de la norme et d'insécurité des porteurs de projet et des gestionnaires
 - Des changements de règles en cours de programmation, dans un contexte d'opérations dont la gestion et le contrôle s'étalent sur plusieurs années
 - Le poids et l'imprévisibilité des interprétations d'audit, qui favorisent l'évolutivité des règles

- ❖ **Un recours aux options de coûts simplifiés contrarié par des facteurs de complexité et d'insécurité (chapitre 8 du rapport de diagnostic)**
 - Des options de forfaitisation que la France a commencé à utiliser sans aller aussi loin que d'autres EM
 - Des mesures intéressantes pour simplifier la gestion et le contrôle des opérations
 - Un levier fortement promu par la Commission européenne mais handicapé par les incertitudes sur l'articulation entre règles des FESI et règles générales de l'UE (règlement financier, aides d'Etat)

Axe n°1: Simplifier la norme

1. SIMPLIFIER LA NORME	Faire de la simplification du cadre opérationnel un objectif de négociation en tant que tel
	Simplifier et stabiliser les règles applicables dès le début de la programmation (yc déclinaison RPDC)
	Prévenir et limiter les formes de rétroactivité
	Clarifier le cadre réglementaire de mise en œuvre des OCS

Axe n°1: Simplifier la norme

Objectif n°1.1 : Faire de la simplification du cadre opérationnel un objectif de négociation en tant que tel

➤ Proposition n°1.1.1 : Court terme : Définir des objectifs prioritaires et trouver des alliés

- Description : ériger le thème de la simplification en enjeu de négociation majeur de la révision à mi-parcours
- Avantages : choisir ses priorités, se mettre en capacité d'obtenir la résolution de difficultés
- Inconvénients : exposer nos faiblesses, prêter le flanc aux critiques et provoquer des contre-effets; perdre de l'impact sur d'autres priorités
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : sous pilotage SGAE
 - Modalités : conduire un travail d'échange avec d'autres EM et AG et identifier des difficultés communes qui pourraient être mises à l'agenda ; saisir l'opportunité des travaux en cours au sein du GHN
- Calendrier : révision à mi parcours de l'actuelle programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°1: Simplifier la norme

Objectif n°1.1 : Faire de la simplification du cadre opérationnel un objectif de négociation en tant que tel

➤ Proposition n°1.1.2 : Moyen terme : Améliorer la préparation de la négociation européenne

Echelon
de mise
en œuvre



- Description : pour donner un portage diplomatique et politique aux demandes des autorités de gestion, procéder en amont de l'engagement des négociations à une consolidation des difficultés des gestionnaires des porteurs de projet et des autorités impliquées pour pouvoir les inscrire comme un enjeu de négociation dans les échanges diplomatiques (dans la mesure où cette négociation est du ressort exclusif de l'Etat-membre),
- Avantages : nourrir la préparation de la négociation sur des aspects techniques et concrets
- Inconvénient : à concilier avec la nécessité de ne pas empêcher les échanges parallèles AG-SGAE et AG-Commission ; nécessite l'organisation de remontées préalables des différentes AG vers l'autorité de coordination
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE
 - Modalités : consolider les remontées au travers des documents de capitalisation (cf. infra) et par une enquête *ad hoc* auprès des gestionnaires et porteurs de projet des porteurs de projet et des autorités impliquées. Peut avoir une dimension interfonds
- Calendrier : 2017

Axe n°1: Simplifier la norme

Objectif n°1.1 : Faire de la simplification du cadre opérationnel un objectif de négociation en tant que tel

➤ Proposition n°1.1.3 : coordonner à un niveau technique les propositions au niveau français pour leur donner plus de poids et constituer un groupe d'experts au service de la position française

- Description : à un niveau technique, associer toutes les AG et avoir un ensemble de propositions homogène et partagé avant chaque échéance communautaire
- Avantages : permet de dégager un consensus national entre les praticiens du FSE et de constituer un réseau d'experts au sein des AG ; est indépendant de la question du portage politique de ces propositions
- Inconvénients : nécessité d'une coordination forte avec régions; temps à consacrer
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : sous responsabilité de l'autorité de coordination FSE (et compte tenu des propositions formulées à cet égard par la mission – cf. infra), identification au sein des AG d'un réseau de référents ; capacité de les mobiliser selon les formes adaptées ; Améliorer l'association de ces référents
 - Modalités : Envisager d'ouvrir à des référents d'autres autorités (ex : certification, coordination interfonds, etc.)
- Calendrier : immédiat

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°1: Simplifier la norme

Objectif n°1.2: Simplifier et stabiliser les règles applicables dès le début de la programmation (yc déclinaison RPDC)

➤ Proposition n°1.2.1 : Se fixer un objectif raisonnable de publication des textes nationaux pris pour l'application des règlements européens

- Description : anticiper avec méthode et rigueur la prochaine programmation (2021-2027) afin que les textes français pris pour l'application du règlement cadre et du règlement FSE soient pris et publiés dans un délai de 6 mois à 1 an après la publication des règlements européens (décret d'éligibilité, décret d'organisation et textes subséquents) – sous réserve de la publication d'actes d'exécution
- Avantages : tous les acteurs de la programmation FSE connaissent le corpus de règles applicables dès le début de la programmation et sont formés à son application
- Inconvénients : tenir ce délai peut empêcher d'intégrer chemin faisant des évolutions de doctrine importantes
- Modalités / pilotage :
 - Pilotage : interministériel par le CGET, dans le contexte de textes pluri-fonds.
 - Modalités : mandat explicite, capacité d'arbitrage et obligation de résultat fixée par le Premier ministre, à travers une direction de projet *ad hoc*
- Calendrier : pour la prochaine programmation 2021-2027, plan d'action à définir et mettre en place (instruction du Premier ministre au CGET et aux Aco des fonds structurels) en parallèle de la négociation du règlement européen par le SGAE et la RPUE

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°1: Simplifier la norme

Objectif n°1.2: Simplifier et stabiliser les règles applicables dès le début de la programmation (yc déclinaison RPDC)

➤ Proposition n°1.2.2 : Structurer un « retour sur gestion » des difficultés rencontrées pendant la programmation en cours pour cibler les difficultés et permettre leur inclusion dans la négociation

- Description : en vue de la révision à mi-parcours et de la préparation de la prochaine négociation, il apparaît utile d'établir un état détaillé de l'ensemble des difficultés d'interprétation rencontrées depuis les deux dernières programmations, principalement, en matière de détermination des dépenses éligibles et de leurs justificatifs, de rétroactivité des normes applicables, de commande publique, d'aides d'Etat pour les porter à connaissance des négociateurs des textes européens
- Avantages : aborder la nouvelle phase de négociation en ayant identifié précisément les objectifs de négociation relevant de questions procédurales et en les nourrissant de cas concrets
- Inconvénients : travail lourd à conduire et dont l'utilité peut être amoindrie si les règles du FSE changent substantiellement
- Modalités / pilotage :
 - pilotage : l'autorité de coordination FSE,
 - Modalités : rapport au Premier ministre (SGAE et CGET). Ce retour sur gestion pourrait s'appuyer sur les rapports annuels que la mission recommande d'élaborer (cf. proposition 2.3.1) et en constituer une synthèse opérationnelle pré-négociation
- Calendrier : 2017-2018

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°1: Simplifier la norme

Objectif n°1.2: Simplifier et stabiliser les règles applicables dès le début de la programmation (yc déclinaison RPDC)

➤ Proposition n°1.2.3 : Clarifier et simplifier les modalités de justification des dépenses éligibles

- Description : clarifier et uniformiser en début de programmation l'application des règles de justification par catégorie de dépenses concernée, en ce qui concerne la justification des temps passés, la preuve de la présence des participants, l'achat de prestations externes (seuils et obligations de mise en concurrence)
- Avantages ; alléger le travail des bénéficiaires comme des contrôleurs
- Inconvénients : n'exonère pas d'une remise en cause par un audit du niveau européen
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE
 - Modalités : inscription des précisions nécessaires dans le décret ou l'arrêté d'éligibilité (règles) et dans les documents d'orientation fournis aux porteurs de projet et aux autorités de gestion, de certification et d'audit (modalités). Peut avoir une dimension interfonds
- Calendrier : révision à mi parcours de l'actuelle programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°1: Simplifier la norme

Objectif n°1.3: Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

➤ Proposition n°1.3.1 : Instaurer la cristallisation du droit applicable à une opération en modifiant la règle européenne de la conformité au droit applicable à la date de l'audit

- Description : en prévoyant que les opérations doivent être conformes au droit applicable à la date de l'audit, le règlement délégué 480/2014 légalise l'application rétroactive des règles de gestion et de leur interprétation par les autorités de contrôle. Remplacer cette disposition par une formule de « cristallisation du droit » prévoyant que l'opération FSE doit se conformer au droit applicable à la date du conventionnement initial et opposable à toutes les vérifications et contrôles ultérieurs, jusqu'à la clôture du programme
- Avantages : prévisibilité et sécurité de la norme, pour les porteurs de projet et les gestionnaires
- Inconvénient : oblige les autorités (gestion, certification, audit) à formaliser et à historiciser les évolutions des règles et de leur interprétation et à se reporter au droit applicable au conventionnement initial d'une opération (inconvénient à relativiser car l'évolutivité actuelle de la norme est forte et inorganisée)
- Modalités / pilotage (niveau européen) :
 - Pilotage : SGAE
 - Modalités : révision du règlement délégué précité (pris par le Parlement européen et le Conseil)
- Calendrier : révision à mi-parcours de la programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°1: Simplifier la norme

Objectif n°1.3: Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

➤ Proposition n°1.3.2 : Instaurer un délai d'application systématique pour les futures normes (textes et leur interprétation), aux niveaux français et européen

- Description : entrée en vigueur différée (exemples : m+3 ou m+6), au niveau communautaire comme au niveau français, des nouveaux textes ou interprétations pour permettre aux acteurs d'en anticiper les effets (sauf changement plus favorable , qui donne lieu à une application immédiate)
- Avantages : prévisibilité et sécurité de la norme, sans incidence rétroactive ; oblige à formaliser (diffusion ou publication) tout changement d'interprétation avant sa mise en œuvre ; complète la proposition 1.3.1 de cristallisation du droit applicable à une opération
- Inconvénient : effectivité différée des changements de norme
- Modalités / pilotage :
 - niveau européen : SGAE, soit introduction d'une disposition réglementaire (*erga omnes*), soit prise d'une décision formalisée de la Commission européenne, soit application volontaire par la Commission européenne (notes d'orientation)
 - niveau français : autorité de coordination FSE, modification du décret sur la mise en œuvre des programmes et des guides interministériels (CGET) sur le pilotage, la gestion et le contrôle
- Calendrier : si possible dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation

Echelons
de mise
en œuvre



Axe n°1: Simplifier la norme

Objectif n°1.3: Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

➤ Proposition n°1.3.3 : Mettre en place une procédure de saisine officielle de la Commission sur des questions d'interprétation avec délai de réponse

- Description : dispositif de type rescrit qui consiste pour une autorité de gestion ou de coordination à transmettre une question interprétative, à la Commission européenne, qui est tenue de répondre dans un délai donné, avec un régime d'acceptation tacite en cas de non réponse.
- Avantages : simplification et sécurisation de l'interprétation du cadre européen, de manière transparente
- Inconvénient : s'applique difficilement aux questions complexes (exclure ainsi l'introduction d'un nouveau régime de forfaitisation, qui relève plutôt de l'article 14.1 règlement FSE)
- Modalités / pilotage :
 - Pilotes : SGAE avec autorité de coordination FSE
 - Modalités (niveau européen) : introduction d'une disposition réglementaire européenne prévoyant un tel mécanisme de rescrit à la demande d'une autorité de gestion ou de coordination
 - Modalités (niveau français) : conformément à l'article 123 § 8 du RPDC, fixer par voie réglementaire la procédure de saisine. Soit saisine autonome par l'autorité de gestion, soit saisine par les AG avec information de l'autorité de coordination, soit saisine transitant nécessairement par l'autorité de coordination. Prévoir systématiquement l'information du SGAE sur la question transmise par l'autorité requérante
 - Exemple de délai de réponse: 2 mois (règle de droit commun du code français des relations entre le public et l'administration).
 - Nota : peut avoir une dimension interfonds
- Calendrier : si possible dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation

Echelons
de mise
en œuvre



Axe n°1: Simplifier la norme

Objectif n°1.3: Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

➤ Proposition n°1.3.4 : Instaurer une règle de déchéance sur le recouvrement des dépenses irrégulières auprès du porteur de projet

- Description : en s'inspirant du principe de confiance légitime et de la pratique de la déchéance des créances en droit fiscal national, limiter la durée licite de mise en recouvrement de sommes indûment versées à un porteur de projet à la suite d'un contrôle postérieur au CSF. Ces sommes seraient, par suite, assumées par les AG
- Avantage : atténue l'insécurité financière pour les porteurs de projet sans pour autant priver d'effet les corrections financières supportées par les autorités de gestion (i.e. pas d'obstacle à la mise en œuvre du principe de bonne gestion financière de l'UE)
- Inconvénient : réduit la capacité de recouvrement auprès des porteurs de projet ; coût budgétaire à la charge des AG difficile à estimer (mais les AG s'abstiennent déjà d'opérer certains recouvrements)
- Modalités / pilotage :
 - Pilotes : SGAE ; autorité de coordination FSE
 - Modalités : disposition communautaire *ad hoc* sécurisant la démarche ; décret pour mise en œuvre française
 - Champ d'application : soit général et européen (introduction d'une disposition réglementaire européenne), soit général en France, soit expérimental sur certains programmes français (PON FSE par exemple). La mission préconise une règle nationale valant pour toutes les AG,
 - Exemple de durée de déchéance possible : 5 ans à compter de la date de déclaration de dépenses au niveau communautaire, pour tenir compte du délai de réalisation des contrôles des autorités d'audit sur les dossiers certifiés et payés (cf. le bouclier des 24 mois dans le cadre de la politique agricole commune). Utilité d'une clause de non application de la règle en cas de suspicion motivée de fraude
- Calendrier : si possible dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation



Axe n°1: Simplifier la norme

Objectif n°1.3: Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

➤ Proposition n°1.3.5 : Développer la capacité de recours des porteurs de projet et des autorités de gestion contre les corrections financières

❖ 1^{ère} variante : Créer une instance de médiation auprès de l'autorité de coordination FSE

- Description : commission nationale de médiation examinant les recours gracieux des porteurs de projet et/ou des autorités de gestion (à la suite d'une constatation d'irrégularités lors d'un contrôle postérieur au CSF, effectué par une autorité française ou européenne) afin d'instaurer un dialogue entre les parties et, selon les cas, de confirmer ou réformer les conclusions de l'opération de contrôle en question
- Avantages : facilite conciliation et recherche de solutions adaptées dans le dialogue ; respecte la posture des autorités ; n'implique pas de recours contentieux ; encourage la stabilisation des approches de contrôle ; n'implique pas d'indemnisation budgétaire de la perte financière
- Inconvénients : charge administrative nouvelle ; volume potentiel de saisine; dans le cas d'un contrôle européen, suites difficiles à envisager si le mécanisme ne prévoit pas la présence de représentants européens ; risque de redondance avec la procédure contradictoire et donc de désinvestissement de celle-ci (qu'il est essentiel d'investir) ; risque potentiel sur l'indépendance de l'audit ; ne garantit pas l'approche ultérieure des autorités de contrôle à l'origine de la correction financière. Peut conduire à une sécurisation mais sans simplification.
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE
 - Vecteur : modification du décret sur la mise en œuvre des programmes et du décret CICC.
 - Composition du comité : présence des autorités de coordination FSE, gestion, certification, audit.
 - Champ de compétence (exemple) : examine seulement les dossiers concernés par un changement normatif (règle ou interprétation) depuis le conventionnement initial de l'opération ; utilité d'un filtre par les autorités de gestion)
- Calendrier : dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°1: Simplifier la norme

Objectif n°1.3: Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

➤ Proposition n°1.3.5 : Développer la capacité de recours des porteurs de projet et des autorités de gestion contre les corrections financières

❖ 2^{ème} variante : Mettre en place un bouclier financier (fonds de garantie) auprès de l'autorité de coordination FSE

- Description : créer un fonds national de garantie géré par l'autorité de coordination FSE pour indemniser les porteurs de projet à la suite de la constatation d'irrégularités lors d'un contrôle postérieur au CSF (hors cas de fraude)
- Avantages : mécanisme assurantiel apportant une solution aux pertes de FSE consécutives à un changement de norme depuis le conventionnement initial de l'opération ou aux cas de défaillance de l'AG (dans ce dernier cas, l'article 122 RPDC prévoit déjà une faculté d'abandon du recouvrement jusqu'à 250€)
- Inconvénients : charge administrative et dépense budgétaire supplémentaires (financement par l'Etat seul ou mutualisé entre autorités de gestion), à relativiser dans la mesure où les autorités de gestion récupèrent rarement, de fait, les sommes indûment versées ; caractère curatif et non préventif ; risque de déresponsabiliser les autorités en charge des contrôles ; fonctionnement d'une grande complexité potentielle (équité, etc.)
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE
 - Pré-requis : suppose la formalisation de la décision administrative faisant grief (modification du décret sur la mise en œuvre des programmes et des guides interministériels CGET)
 - Mise en œuvre : création d'un comité partenarial dont l'avis conditionne la mise en œuvre de la garantie ; nécessité de délimiter précisément les cas concernés
 - Domaine : ce mécanisme peut concerner soit le seul PON, soit l'ensemble des PO français (dans ce 2^{ème} cas, sa mise en œuvre suppose un accord politique et est plus complexe et sa gouvernance plus lourde)
 - Nota : utilité d'un dispositif expérimental, par exemple doté d'un budget limité, à répartir en fonction des sinistres examinés par le comité *ad hoc*
- Calendrier : dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°1: Simplifier la norme

Objectif n°1.3: Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

➤ Proposition n°1.3.5 : Développer la capacité de recours des porteurs de projet et des autorités de gestion contre les corrections financières

❖ 3^{ème} variante : Elargir les possibilités de recours des corrections financières pour le porteur de projet

- Description : établir qu'une mesure entraînée par la constatation d'une irrégularité est une sanction au sens du droit européen et ériger en droit français la notification des conclusions d'un contrôle en décision administrative de l'autorité de gestion faisant grief au porteur de projet (cf. annexe sur les difficultés des voies de recours) ; les moyens soulevés à l'occasion du recours ne pourraient être que ceux déjà mis en avant lors de la procédure contradictoire. Cela suppose que cette dernière soit pleinement investie par le porteur de projet pour éviter le déport vers la phase contentieuse
- Avantages : institue une voie de recours contentieux qui traite l'ensemble des conclusions des contrôles (au-delà du problème de la rétroactivité de la norme) ; apporte en cas d'issue du recours favorable au porteur de projet une solution financière ; favorise la stabilisation et la motivation des conclusions des rapports d'audit ; pas d'impact budgétaire sur le niveau national
- Inconvénients : lourdeur possible de la procédure, délais des procédures contentieuses : saisine du TA par le porteur de projet (puis éventuelle question préjudicielle au TPIUE)
- Modalités / pilotage :
 - niveau européen : pilotage SGAE, modifier l'article 4 du règlement de 1995 sur la protection des intérêts financiers de l'Union ou prévoir une exception dans le règlement FSE
 - Niveau français : pilotage autorité de coordination FSE, modifier le décret sur la mise en œuvre des programmes et les guides interministériels CGET pour faire de la notification des conclusions du contrôle une décision administrative sans renvoyer la qualification au juge administratif
- Calendrier : dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation



Axe n°1: Simplifier la norme

Objectif n°1.3: Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

➤ Proposition n°1.3.5 : Développer la capacité de recours des porteurs de projet et des autorités de gestion contre les corrections financières

- ❖ 4^{ème} variante : Elargir les possibilités de recours contre les corrections financières pour l'autorité de gestion
 - Description : modifier le droit européen pour que la constatation d'une irrégularité individuelle et/ou l'appréciation portée sur le caractère systémique de cette irrégularité deviennent des décisions administratives de l'autorité d'audit susceptibles de recours par l'autorité de gestion auprès du juge communautaire (cf. annexe sur les difficultés des voies de recours)
 - Avantages : institue une voie de recours contentieux qui traite l'ensemble des conclusions des contrôles et de leurs conséquences (au-delà du problème de la rétroactivité de la norme) ; apporte en cas d'issue du recours favorable à l'autorité de gestion une solution financière ; favorise la stabilisation et la motivation des conclusions des rapports d'audit ; pas d'impact budgétaire sur le niveau national
 - Inconvénients : possible lourdeur de la procédure, délais des procédures contentieuses
 - Pilotage : Autorité de coordination FSE en lien avec le SGAE
 - Modalités : modifier l'article 4 du règlement de 1995 sur la protection des intérêts financiers de l'Union ou prévoir une exception dans le règlement FSE modifier des règlements européens (PIF 1995, FSE 2013). Etendre la recevabilité des recours aux AG, au-delà des porteurs de projet et des Etats
 - Calendrier : dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation

Echelons
de mise
en œuvre



Axe n°1: Simplifier la norme

Objectif n°1.3: Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

❖ 1.3.5 : Développer la capacité de recours des porteurs de projet et des autorités de gestion contre les corrections financières

Variantes privilégiées : la 3^{ème} et la 4^{ème} qui visent à élargir les voies de recours contentieux contre les corrections financières

Justification de la hiérarchisation des variantes :

L'instauration d'une voie de recours contentieux doterait les porteurs de projet et les autorités de gestion d'une capacité réelle de contestation des décisions défavorables prises à l'issue de constatations de contrôles postérieurs au CSF et permettrait de stabiliser une jurisprudence. Elle serait cohérente avec les avancées du droit français en matière de recours contre les décisions administratives faisant grief. Cette mesure nécessite de modifier la réglementation européenne et complémentaire avec la proposition 2.3.2 relative au statut des interprétations des autorités d'audit.

La création d'un fonds de garantie est la proposition la plus ambitieuse et certainement la plus efficace pour les porteurs de projet. Néanmoins, elle est toutefois d'une grande complexité à construire tant d'un point de vue juridique que d'un point de vue opérationnel. Elle porterait par ailleurs des risques en matière d'équité de traitement des porteurs de projet, par exemple. Enfin, elle peut représenter un impact budgétaire lourd. Elle supposerait idéalement que soient déjà effectifs la cristallisation du droit applicable et les délais d'application systématiques avant tout changement de règle ou d'interprétation. En tout état de cause, si cette piste était retenue, elle gagnerait à faire l'objet d'une expérimentation.

La commission de médiation est une souplesse facile à introduire sur le plan national et qui s'appuierait sur l'exemple actuellement existant au niveau européen dans le cas de la PAC. Elle ne débouche toutefois pas aisément sur des suites opérationnelles si cette commission est strictement nationale quand l'audit est mené par des instances communautaires ; de plus elle risque d'être d'une gestion très complexe (modalités de saisine, de filtre, champ de compétence) et peut représenter un alourdissement de charge considérable pour l'administration responsable. Elle ne garantit en aucun cas un changement des constatations de l'autorité ayant opéré le contrôle, pas plus qu'un raccourcissement des délais. Son office ne se substitue pas à des recours contentieux.

Axe n°1: Simplifier la norme

Objectif n°1.4 : Clarifier le cadre réglementaire de mise en œuvre des OCS

➤ Proposition n°1.4.1 : Sécuriser dans les plus brefs délais le cadre de mise en œuvre des OCS

Echelon
de mise
en œuvre



- Description : obtenir de la part de la Commission européenne les assurances nécessaires pour mettre en œuvre les OCS sans doute sur leur compatibilité avec d'autres pans de législation européenne (aides d'Etat ; réglementation financière)
- Avantages : sécurisation de l'ensemble des acteurs
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE en lien avec le SGAE
 - Modalités : dispositions européennes *ad hoc* dans les textes correspondant (ex : exemption ; modalités d'articulation, etc.)
- Calendrier : idéalement dès la révision à mi-parcours

Axe n°1: Simplifier la norme

Objectif n°1.4 : Clarifier le cadre réglementaire de mise en œuvre des OCS

➤ Proposition n°1.4.2 : Sécuriser les opérations déclarées en OCS déjà conventionnées, au niveau européen ou français



- Description : si le niveau européen devait remettre en cause tout ou partie des règles actuellement applicables aux OCS (cf. 1.4.1), la sécurisation des opérations déjà engagées serait indispensable
- Avantages : sécurisation des acteurs
- Inconvénients : coût financier (non estimable à ce jour)
- Modalités / pilotage :
 - Pilotage : autorité de coordination FSE en lien avec le SGAE
 - Modalités : soit en faisant valoir les nouvelles dispositions exclusivement pour l'avenir ; soit en prenant en charge les conséquences financières en lieu et place des porteurs de projet
- Calendrier : dépendant de la mise en œuvre de la proposition 1.4.1

Axe n°1: Simplifier la norme

Objectif n°1.4 : Clarifier le cadre réglementaire de mise en œuvre des OCS

➤ Proposition n°1.4.3 : Clarifier et sécuriser le taux forfaitaire prévu à l'article 14.2 du règlement FSE

- Description : l'article 14.2 autorise l'application d'« un taux forfaitaire allant jusqu'à 40% de frais de personnel directs éligibles, pour couvrir les coûts éligibles restants d'une l'opération, sans que l'État membre ne soit tenu d'appliquer une méthode de calcul pour déterminer le taux applicable ». Cette rédaction fait l'objet d'interprétations différentes selon les autorités de gestion et est source de remise en cause par les contrôles ultérieurs dans la mesure où le taux retenu amènerait un sur-financement de l'opération par rapport à la couverture des coûts réellement engagés par le porteur de projet. Pour contenir le risque de sur-financement, certains AG et OI examinent les coûts réels avant d'appliquer le taux forfaitaire de 40%
- Avantage : sécurisation des porteurs de projet et des gestionnaires
- Inconvénient : aucun repéré
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE en lien avec le SGAE
 - Modalités : renégociation du règlement FSE pour supprimer l'ambiguïté actuellement induite par « jusqu'à »
- Calendrier : idéalement dès la révision à mi-parcours de la programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°1: Simplifier la norme

Objectif n°1.4 : Clarifier le cadre réglementaire de mise en œuvre des OCS

➤ Proposition n°1.4.4 : Créer une procédure accélérée sur l'article 14.1 du règlement FSE

- Description : l'article 14.1 est celui qui offre le plus haut niveau de sécurisation des mécanismes d'OCS mis en place par les AG (barèmes standard de coûts unitaires - BSCU, montants forfaitaires). Mais la procédure correspondante est très longue et ne prévoit pas de délai d'examen des demandes transmises par les AG à la Commission
- Avantages : niveau de sécurité supérieur pour les AG ; mise en œuvre plus rapide ; permettrait de traiter plus de demandes de la part des AG
- Inconvénients : aucun repéré
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE en lien avec le SGAE
 - Vecteur : modification du règlement 1304/2013 pour y inclure ce délai
 - Exemple : une modalité possible est de fixer un délai de réponse pour son examen du projet (ex : 4 mois) avec transmission au Parlement européen si la Commission ne réagit pas dans ce délai. En cas de réaction négative de la Commission sur le projet, prévoir l'obligation pour elle de motiver cette position.
- Calendrier : si possible dès la révision à mi-parcours de la programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°1: Simplifier la norme

Résumé des propositions (1/2) :

- **Objectif 1.1 : Faire de la simplification du cadre opérationnel un objectif de négociation en tant que tel**
 - ❖ 1.1.1 : Court terme : définir des objectifs prioritaires et trouver des alliés
 - ❖ 1.1.2 : Moyen terme : Améliorer la préparation de la négociation européenne
 - ❖ 1.1.3 : Coordonner à un niveau technique les propositions au niveau français pour leur donner plus de poids et constituer un groupe d'experts au service de la RPUE

- **Objectif 1.2 : Simplifier et stabiliser les règles applicables dès le début de la programmation (yc déclinaison RPDC)**
 - ❖ 1.2.1 : Se fixer un objectif raisonnable de publication des textes nationaux pris pour l'application des règlements européens
 - ❖ 1.2.2 : Structurer un « retour sur gestion » des difficultés rencontrées au cours de la programmation précédente pour cibler les difficultés et permettre leur inclusion dans la négociation
 - ❖ 1.2.3 : Clarifier et simplifier les modalités de justification des dépenses éligibles

Axe n°1: Simplifier la norme

Résumé des propositions (2/2)

➤ Objectif 1.3 : Prévenir et limiter les formes de rétroactivité

- ❖ 1.3.1 : Instaurer la cristallisation du droit applicable à une opération en modifiant la règle européenne de la conformité au droit applicable à la date de l'audit
- ❖ 1.3.2 : Prévoir un délai d'application systématique pour les futures normes (textes et leur interprétation), aux niveaux français et européen
- ❖ 1.3.3 : Mettre en place une procédure de saisine officielle de la Commission sur des questions d'interprétation avec délai de réponse
- ❖ 1.3.4 : Instaurer une règle de déchéance sur le recouvrement des dépenses irrégulières auprès du porteur de projet
- ❖ 1.3.5 : Développer la capacité de recours des porteurs de projet et des autorités de gestion contre les corrections financières

➤ Objectif 1.4 : Clarifier le cadre réglementaire de mise en œuvre des OCS

- ❖ 1.4.1 : Sécuriser dans les plus brefs délais le cadre de mise en œuvre des OCS
- ❖ 1.4.2 : Sécuriser les opérations déclarées en OCS déjà conventionnées, au niveau européen ou français
- ❖ 1.4.3 : Clarifier et sécuriser le taux forfaitaire prévu à l'article 14.2 du règlement FSE
- ❖ 1.4.4 : Créer une procédure accélérée sur l'article 14.1 du règlement FSE

Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

➤ Rappel du diagnostic

- ❖ **L'architecture de gestion du FSE en France est complexe – des fonctions éclatées (chapitre 1 du rapport de diagnostic) :**
 - Des acteurs très nombreux (nombre de PO ; nombre d'OI même s'il se réduit)
 - Des coûts de gestion et de contrôle qui apparaissent élevés
 - Une lisibilité insuffisante pour les porteurs de projet
 - Des choix d'architecture de gestion plus déterminés par des considérations budgétaires plus que fondés sur une réelle analyse stratégique

- ❖ **Des relations entre autorités insuffisamment développées (chapitre 4 du rapport de diagnostic)**
 - Un trop fort cloisonnement empêche l'émergence d'une vision globale
 - Des attentes fortes de l'ensemble des acteurs autour de la fonction « audit » (pilotage, capitalisation, diffusion de la norme, lien avec les autres autorités)

- ❖ **Un poids des différents contrôles lourdement ressenti par l'ensemble des acteurs (chapitre 7 du rapport de diagnostic) :**
 - Les différents contrôles se superposent plus qu'ils ne s'articulent
 - Chaque niveau prend ses assurances par rapport au(x) niveau(x) supérieur(s), rigidifiant l'ensemble de la chaîne
 - Au final : une valeur ajoutée peu évidente de ce système de contrôle, qui se focalise *de facto* sur la seule logique de régularité juridique et comptable de la dépense

- ❖ **La fonction de coordination est diluée entre deux acteurs différents (chapitre 2 du rapport de diagnostic) :**
 - La DGEFP est autorité de coordination FSE ; le CGET en charge de la coordination interfonds
 - Une comitologie abondante tant au niveau européen que français ; une organisation française peu efficace

Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

2. AMELIORER ET SECURISER L'ORGANISATION	Simplifier l'architecture de gestion du FSE
	Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités
	Diffuser l'interprétation des règles afin de favoriser l'homogénéité de leur application
	Développer la culture de maîtrise du risque

Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.1 : Simplifier l'architecture de gestion du FSE

➤ Proposition n°2.1.1 : Améliorer l'architecture actuelle de gestion

❖ 1^{ère} variante : décentraliser totalement le FSE aux régions

- Description : Transférer aux régions l'intégralité des crédits et des programmes FSE
- Avantages: Supprime le PON (yc ses AGD et ses OI) et la nécessité de lignes de partage Etat-régions, évite les différences de critères PO/POR;
- Inconvénients : pose les sujets: de l'articulation entre les politiques publiques et les actions FSE; de la coordination inter régions; du financement des opérations d'envergure nationale; des OI nationaux type Pole Emploi ou FPSPP
- Modalités / pilotage :
 - Pilotage : autorité de coordination FSE.
 - Modalités : Transfert des personnels affectés dans les AGD, et l'autorité de certification. Reformatage de la SDFSE de la DGEFP. Peut s'accompagner d'une décentralisation totale de la fonction audit (analogie avec le modèle allemand voire espagnol) ou d'un maintien d'une autorité d'audit nationale avec néanmoins un transfert aux régions des contrôles d'opération et des coûts qui leur sont inhérents. Mise en cohérence à envisager à cet égard avec le FEDER. Dans tous les cas, nécessité forte d'anticiper les conséquences pratiques d'une telle orientation.
- Calendrier : prochaine programmation.

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.1 : Simplifier l'architecture de gestion du FSE

➤ Proposition n°2.1.1 : Améliorer l'architecture actuelle de gestion

❖ 2^{ème} variante : maintenir le schéma actuel mais améliorer son fonctionnement

- Description : maintenir la coexistence entre des PO Etat et des PO régionaux
- Avantages : stabilité par rapport à l'architecture de gestion 2014-2020 ; permet le financement des opérations d'envergure nationale ou supra-régionale ainsi que des OI nationaux
- Inconvénients : architecture complexe (multiplicité des acteurs, lignes de partage Etat-région), ce qui suppose d'améliorer son fonctionnement (coordination, taille critique des OI)
- Modalités / pilotage :
 - Modalités : autorité de coordination FSE
 - Pilotage : Analogue à celle de l'actuelle programmation
- Calendrier : prochaine programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.1 : Simplifier l'architecture de gestion du FSE

➤ Proposition n°2.1.1 : Améliorer l'architecture actuelle de gestion

❖ 3^{ème} variante : maintenir la coexistence de PO Etat FSE et de PO régionaux et déléguer la mise en œuvre des PO Etat à une agence nationale de gestion

- Description : maintenir la coexistence entre des PO Etat et des PO régionaux et confier à une agence nationale les fonctions d'autorités de gestion et d'autorité de certification en ce qui concerne les enveloppes dont l'Etat a la responsabilité
- *Nota : il existe de multiples options pour configurer une telle agence, présentées en annexe*
- Avantages : autonomise la gestion du FSE (par exemple en une plate-forme nationale) par rapport à l'éclatement actuel (DGEFP/DIRECCTE/OI) et facilite l'animation et la professionnalisation des activités
- Inconvénients : conduite de changement lourde ; éloigne la gestion par rapport aux territoires (AGD, OI) ; sépare cette activité par rapport à la mise en œuvre des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle en DIRECCTE (ou dans les OI nationaux) ; conduit à retirer des effectifs aux DIRECCTE pour les concentrer dans l'agence
- Modalités / pilotage : DGEFP en tant qu'AG PON FSE et autorité administrative sur les autres PO Etat
- Calendrier : révision à mi-parcours de l'actuelle programmation ou prochaine programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.1 : Simplifier l'architecture de gestion du FSE

❖ 2.1.1 : Améliorer l'architecture actuelle de gestion

Variante privilégiée :

La 2^{ème} : maintien et aménagement de l'architecture actuelle de gestion, dans l'hypothèse où la gestion partagée est confirmée au niveau communautaire pour la prochaine programmation

Justification de la hiérarchisation des variantes :

La hiérarchisation des variantes a été opérée à cadre législatif constant en matière notamment de politiques relatives à l'emploi : dans ce contexte, l'architecture actuelle de gestion est cohérente avec la répartition des compétences voulue par le législateur.

Une décentralisation totale pourrait s'accompagner d'une évolution simultanée des compétences des acteurs et représenterait une difficulté importante pour toutes les opérations d'envergure nationale ou supra-régionale. Enfin, une décentralisation accrue pourrait rendre plus complexe la coordination entre la mobilisation du FSE et les exercices de type semestre européen. Enfin, si une décentralisation totale était décidée, elle pourrait impliquer la décentralisation de l'ensemble des fonctions, y compris l'audit.

Si cette variante est retenue, elle permet d'envisager des évolutions organisationnelles de la gestion du PON par la DGEFP, soit par une évolution de la DGEFP.

La mission n'est pas convaincue de la valeur-ajoutée de la 3^{ème} variante, plus encore sur la seule partie Etat. Il est délicat en effet d'envisager une agence FSE pour les PO Etat sans réflexion conjointe sur les modalités de gestion des autres PO FSE ou sur l'articulation avec les politiques nationales. En outre, la prise en compte de la dimension inter-fonds, qui n'entraîne pas dans le mandat de la mission, paraît incontournable, bien que de nature à rendre la construction et le fonctionnement d'une telle entité très complexes au regard de la diversité qui prévaut aujourd'hui.

Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.1 : Simplifier l'architecture de gestion du FSE

➤ Proposition n°2.1.2 : réduire significativement le nombre d'OI du PON en les organisant en réseaux

- ❖ Facteur commun à toutes les variantes : permettre aux conventions de subvention globale (SG) d'atteindre une taille critique suffisante - **instaurer un seuil minimal**
- ❖ 1^{ère} variante : Supprimer l'ensemble des OI territoriaux au profit des AGD ; maintenir des OI nationaux :
 - Description : assurer la gestion de la majorité des projets par les AGD
 - Avantages: supprimer le risque d'OI fragiles; harmoniser les pratiques au niveau AGD; faciliter le partage d'expérience et d'expertise entre AGD et PP ainsi qu'avec les OI nationales
 - Inconvénients : augmenter les effectifs des AGD ; perte de la proximité des OI avec le terrain,
 - Modalités / pilotage :
 - Pilotage : DGEFP en tant qu'autorité de gestion.
 - Modalités : décision gouvernementale de regrouper toutes les opérations hors OI nationaux au sein des AGD sur une base territoriale / DGEFP- DGOM-régions-ARF
 - Calendrier : prochaine programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.1 : Simplifier l'architecture de gestion du FSE

➤ Proposition n°2.1.2 : réduire significativement le nombre d'OI du PON en les organisant en réseaux

❖ 2^{ème} variante : Réserver les subventions globales à des têtes de réseau nationales

- Description : faire porter à des têtes de réseau nationales l'intégralité des subventions globales
- Avantages: permettre des économies d'échelle, réduire le risque financier et les difficultés de trésorerie/ renforcer la sécurité juridique/ améliorer l'impact des politiques d'envergure nationale
- Inconvénients : Perdre quelques expérimentations ; difficultés afférentes à la construction de ces OI nationaux pour remplacer les OI territoriaux (dotés d'un fonds de roulement, ...)
- Modalités / pilotage :
 - Pilotage : DGEFP en tant qu'autorité de gestion
 - Modalités : répartir les OI au sein des têtes de réseau nationales
- Calendrier : prochaine programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.1 : Simplifier l'architecture de gestion du FSE

➤ Proposition n°2.1.2 : réduire significativement le nombre d'OI du PON en les organisant en réseaux

❖ 3^{ème} variante : Favoriser les regroupements d'OI selon des logiques territoriales

- Description : regrouper les OI sur une base territoriale sans forcément aboutir à un seuil OI par territoire régional
- Avantages : Faciliter la gestion et la coordination ; renforcer la professionnalisation des gestionnaires ; harmoniser les pratiques sur un territoire; faciliter la visibilité pour les porteurs de projet et les bénéficiaires finaux. Cette solution est déjà pratiquée dans certains territoires au travers des agences de gestion partagée des fonds européens ; elle est par ailleurs cohérente avec la logique qui a permis de regrouper les PLIE autour de PLIE-pivots. Elle maintient un lien de proximité avec le territoire
- Inconvénients : suppose une coordination entre acteurs au niveau territorial qu'il peut être complexe de mettre en place
- Modalités / pilotage :
 - Pilotage général : DGEFP en tant qu'AG
 - Mise en œuvre : prévoir des mécanismes permettant aux acteurs d'un même territoire de conventionner entre eux (par exemple : si un CD devient le seul OI sur un territoire, lui permettre de conventionner avec les PLIE précédemment OI)
- Calendrier : prochaine programmation



Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.1 : Simplifier l'architecture de gestion du FSE

❖ 2.1.2 : réduire significativement le nombre d'OI du PON en les organisant en réseaux

Variantes privilégiées :

3^{ème} variante : des regroupements entre acteurs sur un périmètre territorial – le département paraissant le plus adapté

Justification de la hiérarchisation des variantes :

La 1^{ère} et la 2^{ème} variantes présentent des inconvénients trop importants :

- La 1^{ère} variante suppose un renforcement considérable des AGD qui apparaît hors de portée aujourd'hui, ainsi que des évolutions métier très fortes pour les services FSE des DIRECCTE,
- La 2^{ème} variante suppose de construire les têtes de réseau nationales à partir d'associations dont la vocation actuelle est de représenter des collectivités ; ce projet apparaît trop complexe ; comporte un fort niveau de risque ; conduit à concentrer les responsabilités au niveau national avec une dimension pilotage de réseau très lourde.

La 3^{ème} variante présente l'avantage significatif de maintenir un lien de proximité avec le territoire, et de pouvoir s'appuyer sur une logique déjà éprouvée dans le cas de la mise en place de PLIE-pivots

Objectif n°2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités

➤ Proposition n°2.2.1 : Faire jouer à l'autorité de coordination FSE un rôle d'ensemblier dans le dialogue de gestion avec l'Union européenne

- Description : il est nécessaire de mieux distinguer les éléments qui, relevant de la responsabilité de la France comme EM, doivent continuer de transiter nécessairement par le SGAE, de ceux qui relèvent d'un dialogue de gestion sur des enjeux pratiques et doivent être activés plus régulièrement
- Avantages : fluidifier les échanges au quotidien
- Inconvénients : aucun repéré
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE
 - Modalités : il s'agit en réalité de mieux distinguer ces deux éléments qui coexistent aujourd'hui dans le flou. La circulation de l'information doit être rationalisée et chaque acteur concentrer son action là où sa valeur ajoutée est réelle. Il revient à l'autorité de coordination, telle que son rôle est suggéré par la mission, de jouer un rôle d'ensemblier (identification des sujets d'intérêt communs aux AG FSE voire d'une approche interfonds ; des sujets qui relèvent d'une position officielle de la France via le SGAE, ...)
- Calendrier : dès que possible

Echelon
de mise
en œuvre



Objectif n°2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités

➤ Proposition n°2.2.2 : Fixer dès le début de la programmation, au niveau national, le champ d'intervention respectif de chaque catégorie d'AG

- Description : le choix a été fait, pour la programmation actuelle, de déléguer au niveau régional la fixation des lignes de partage des champs entre l'AGD Etat et l'AG régionale. Il en résulte une multiplicité de cadres régionaux, peu lisible d'un point de vue global (ex : pour les porteurs de projets de type réseau national ou présents dans plusieurs régions). La mission estime que la fixation des champs d'intervention de chaque AG devrait être fixée au niveau national et suivre les « blocs de compétence » de chaque niveau de collectivité
- Avantages : meilleure lisibilité générale pour l'ensemble des acteurs – évite de renvoyer la question au niveau local
- Inconvénients : uniformise les cadres d'intervention, moins de marge d'adaptation au niveau local
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE ;
 - Modalités : soit dans l'accord de partenariat ; soit par un accord-cadre *ad hoc* Etat-ARF
- Calendrier : début de la programmation 2021-2027

Echelon
de mise
en œuvre



Objectif n°2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités

➤ Proposition n°2.2.3 : Décloisonner les relations entre les différentes autorités

- Description : le cloisonnement excessif entre les différentes autorités fait obstacle à ce que leurs éléments d'activité respectifs soit partagés et capitalisés *en commun* ; chacun développe une vision trop partielle du fonctionnement du système FSE ; les échanges apparaissent insuffisamment développés ce qui limite la capacité d'une vision d'ensemble
- Avantages : permettre, par un dialogue plus fréquent, une approche partagée des enjeux et des difficultés rencontrés ; consolider une relation plus solidaire entre les différentes autorités
- Inconvénients : temps de coordination / réunion mais qui apparait in fine d'ampleur limitée
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE
 - Mise en œuvre : institution de réunions conjointes Aco/AG/AC/AA (coordination-gestion-certification-audit) portant sur des ordres du jour opérationnels (ex : point d'étape sur les différents contrôles ; approche partagée d'une règle ; suites à donner à une difficulté, etc.)
 - Vecteur : inscription si nécessaire dans le décret portant sur la mise en œuvre des programmes (modification du décret actuel).
 - Niveaux : proposition valable au niveau central (pilotage incombant à l'autorité de coordination FSE telle que suggérée par la mission) et pour l'échelon territorial (pilotage SGAR). En complément, un séminaire national annuel réunissant l'ensemble des acteurs (gestionnaires, certificateurs, auditeurs) pourrait être organisé
- *Nota* : cette proposition est complétée par plusieurs autres, dont la 2.3.1 sur les modalités d'une meilleure capitalisation des contrôles
- Calendrier : dès que possible



Objectif n°2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités

➤ Proposition n°2.2.4 : Repenser la fonction de coordination et ses modalités d'exercice

- ❖ Préalable : clarifier ce qui est attendu de la coordination en matière de FSE au-delà de ce qui est prévu dans les textes de référence (accord de partenariat, décret sur la mise en œuvre des programmes, guides interministériels CGET)
- ❖ 1^{ère} variante : Créer une « agence de coordination des fonds européens en France »
 - *Nota* : cette proposition porte exclusivement sur la fonction coordination – la fonction gestion a été évoquée préalablement et le modèle d'une éventuelle agence de gestion étatique du FSE est évoquée dans la 3^{ème} variante de la proposition 2.1.1 et en annexe.
 - Description : en s'inspirant des modèles d'agence possibles (documentés en annexe), créer en France un organisme en charge de la fonction de coordination. Conduit à une étanchéité entre les fonctions de gestion et de coordination, assumées par des organismes différents
 - Avantages : institutionnalisation de la fonction de coordination ; sanctuarisation de moyens ; visibilité de cette fonction
 - Inconvénients : la gouvernance peut être un facteur de complexité ; coûts de la création d'un nouvel organisme ; risque de déconnexion avec les enjeux de gestion
 - Modalités / pilotage : autorité de coordination FSE en lien avec CGET ; la gouvernance devrait nécessairement être partagée entre Etat et régions
 - *Nota* : la prise en compte de la dimension interfonds, qui n'entraîne pas dans les compétences de la mission serait incontournable (existence de POR communs FSE-FEDER) et le champ d'un tel organisme ne saurait se limiter au FSE
 - Calendrier : prochaine programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Objectif n°2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités

➤ Proposition n°2.2.4 : Repenser la fonction de coordination et ses modalités d'exercice

❖ 2^{ème} variante : Confier la coordination FSE au CGET

- Description : cette variante part du constat que le dualisme actuel de la coordination en France n'a pas fait la preuve de son efficacité. Elle propose donc de concentrer la fonction de coordination au sein de l'organisme qui paraît le mieux placé pour l'assumer, tant pour des considérations structurelles (positionnement institutionnel ; prise en compte de la dimension interfonds) que pratiques (difficultés de la DGEFP à assumer cette mission aujourd'hui)
- Avantages : clarifie la répartition des rôles ; accroît la force de frappe du CGET
- Inconvénients : suppose certainement un léger renfort du CGET ; le CGET ne dispose pas d'une vision « pratique » (métier) du FSE, le risque d'un report de charge sur les AG (et la DGEFP en particulier) existe donc
- Modalités / pilotage : CGET en lien avec SGAE ; modification de l'accord de partenariat et du décret sur la mise en œuvre des programmes
- Calendrier : au cours de la programmation actuelle

Echelon
de mise
en œuvre



Objectif n°2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités

➤ Proposition n°2.2.4 : Repenser la fonction de coordination et ses modalités d'exercice

- ❖ 3^{ème} variante : Maintien d'une fonction de coordination FSE à la DGEFP et création en son sein d'une « unité de coordination »
 - Description : pérennisation de la fonction de coordination FSE par la DGEFP qu'il convient de renforcer sur le plan organisationnel pour lui permettre de mieux assurer ce rôle
 - Avantages : conserve un lien fort entre la direction de l'Etat la plus en prise avec le FSE ; lui permet de disposer d'une vision globale ; la compétence de la DGEFP-SDFSE est reconnue par tous
 - Inconvénients : maintien d'un dualisme de la fonction de coordination entre CGET et DGEFP ; nécessité de dégager des moyens supplémentaires pour la DGEFP
 - Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE
 - Modalités : créer une « unité coordination » au sein de la SDFSE et la doter de ressources neuves dédiées. Formaliser les missions de cette unité ainsi que le partage de domaines de compétences avec le CGET. Envisager les modalités de financement adaptées de ces postes
 - Calendrier : 2016/2017

Echelon
de mise
en œuvre



Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités

❖ Proposition n°2.2.4 : Repenser la fonction de coordination et ses modalités d'exercice

Variante privilégiée : Maintien d'une fonction de coordination FSE à la DGEFP et création en son sein d'une « unité de coordination »

Nota : cette proposition 2.2.4 s'articule étroitement avec la question de l'architecture de gestion. La variante retenue est cohérente avec la variante privilégiée par la mission en 2.1.1

Justification de la hiérarchisation des variantes :

1/ La valeur ajoutée de la création d'une nouvelle structure en charge de la seule coordination n'est pas démontrée *a priori*. Si le principe paraît séduisant, elle suppose toutefois une étude plus approfondie que ce que les moyens de la mission permettent. Elle demande de plus une attention aux implications « interfonds », alors que le mandat de la mission ne porte que sur le FSE. La piste, dès lors, doit être en l'état actuel des choses écartée.

2/ La variante n°2 (unification au CGET) présente le désavantage notable de confier la coordination du FSE à une administration centrale trop peu en prise, en raison de son positionnement institutionnel, avec les enjeux pratiques. Elle doit donc être écartée.

3/ Le maintien de la fonction de coordination FSE à la DGEFP est la piste la plus cohérente et la plus pragmatique. Elle est cohérente avec l'existence de programmes pilotés par l'Etat pour les 2/3 du FSE et se nourrit de la compétence métier, incontestée, de la DGEFP. Elle est pragmatique car ne suppose pas de lourdes évolutions institutionnelles. Elle suppose toutefois une montée en puissance de la DGEFP et l'acceptation du rôle de coordination qui lui est confié par l'ensemble des acteurs. La DGEFP ne peut assumer cette mission sans renforts d'effectifs ni affirmation du contenu de la fonction de coordination.

Objectif n°2.3 : Diffuser l'interprétation des règles afin de favoriser l'homogénéité de leur application

➤ Proposition n°2.3.1: Mieux capitaliser sur les différents contrôles pour améliorer la gestion en continu

❖ 1^{ère} variante : Faire publier par l'autorité de coordination FSE un rapport annuel sur la mise en œuvre du FSE, comportant la capitalisation sur les différents types de contrôles

- Description : publication d'un rapport annuel sur la mise en œuvre du FSE, dont un volet consiste à analyser les résultats des différents types de contrôles et à formuler des recommandations de bonne pratique aux porteurs de projet et aux autorités de gestion
- Avantages : outil commun aux différentes autorités en charge du FSE, qui permet de les associer en amont dans le respect du rôle de chacune ; instrument de pilotage transparent du système de gestion et de contrôle ; outil d'information régulière sur la mise en œuvre ; levier précieux pour l'autorité de coordination pour jouer son rôle
- Inconvénients : charge administrative supplémentaire, en sus des obligations existantes (rapport annuel de mise en œuvre par l'Etat membre, rapport annuel de contrôle et résumé annuel des contrôles par l'autorité de gestion)
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE
 - Modalités : modification du décret sur la mise en œuvre des programmes et des guides interministériels CGET pour prévoir la réalisation du rapport annuel par l'autorité de coordination après consultation/association des autorités de gestion, de certification et d'audit. Proposition qui participe aussi de l'objectif 2.4 sur la culture de maîtrise du risque
- Calendrier : fin 2016 ou dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Objectif n°2.3 : Diffuser l'interprétation des règles afin de favoriser l'homogénéité de leur application

➤ Proposition n°2.3.1: Mieux capitaliser sur les différents contrôles pour améliorer la gestion en continu

❖ 2^{ème} variante : CICC : enrichir et publier le rapport annuel de contrôle FSE de la CICC

- Description : enrichir le rapport annuel de contrôle (RAC) FSE de la CICC en le complétant par un volet de capitalisation sur les différents contrôles réalisés et publier ce rapport ; se servir de ce document à des fins pédagogiques auprès des parties prenantes
- Avantages : développement d'un outil existant, qui prévoit déjà d'inclure des conclusions sur les lacunes des systèmes de gestion et de contrôle mais qui est peu développé sur ce point
- Inconvénients : technicité du RAC FSE (centré sur le calcul du taux d'erreur annuel global pour la France à partir de l'échantillonnage des contrôles d'opération) qui se prête difficilement à une publication ; délais de transmission du RAC N en début d'année N+1 ; vocation spécialisée du RAC qui rend compliqué la synthèse des enseignements des différents contrôles des autorités (audit, certification, gestion) en charge du FSE ; charge administrative supplémentaire
- Modalités / pilotage :
 - Modalités : autorité de coordination FSE et CICC
 - Pilotage : modification du décret sur la mise en œuvre des programmes, du décret CICC et des guides interministériels CGET.
- Calendrier : fin 2016 ou dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.3 : Diffuser l'interprétation des règles afin de favoriser l'homogénéité de leur application

- ❖ *2.3.1 : Mieux capitaliser sur les différents contrôles pour améliorer la gestion en continu*

Variante privilégiée :

Elaboration et publication par l'autorité de coordination FSE d'un rapport annuel sur la mise en œuvre du FSE + publication du RAC annuel tel qu'établi par la CICC (conditions à définir)

Justification de la hiérarchisation des variantes :

La solution consistant à élaborer aux soins de l'autorité de coordination un rapport annuel (publié) sur la mise en œuvre du FSE paraît préférable car plus transversale et plus ergonomique que l'aménagement du rapport annuel de contrôle de la CICC. La publication du RAC apporte un élément d'information important et utile pour les acteurs du système.

Objectif n°2.3 : Diffuser l'interprétation des règles afin de favoriser l'homogénéité de leur application

➤ Proposition n°2.3.2 : Publication de l'interprétation des règles par les autorités d'audit (aux niveaux français et européen)

- Description : Publication sous forme d'avis ou de recommandations, mis en ligne, de l'interprétation des règles par la CICC, la Commission européenne et la Cour des comptes européenne. L'interprétation est considérée comme stabilisée jusqu'à modification par une autorité de niveau égal ou supérieur
- Avantages : permet aux porteurs de projet, aux autorités de gestion et de certification d'anticiper sur les interprétations d'audit en étant parfaitement informés ; constitue un outil de contrôle interne pour les autorités d'audit ; encadre les renversements de jurisprudence d'audit sans les empêcher pour autant (ces changements ne peuvent plus intervenir rétroactivement, mais seulement pour l'avenir, cf. proposition 1.3.1)
- Inconvénients : charge administrative supplémentaire pour les autorités d'audit
- Modalités / pilotage (niveaux français et européen) :
 - Pilotes : SGAE et autorité de coordination FSE ;
 - Modalités : modification réglementaire européenne préalable puis modification du décret sur la mise en œuvre des programmes, du décret CICC et des guides interministériels CGET, mise en ligne par les autorités concernées de l'interprétation en vigueur
 - *Nota* : cf. annexe relative à la publicité des décisions, avis ou recommandations des AAI
- Calendrier : révision à mi-parcours de la programmation



Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.3 : Diffuser l'interprétation des règles afin de favoriser l'homogénéité de leur application

➤ Proposition n°2.3.3 : Favoriser l'homogénéité de l'interprétation des règles par un renforcement de l'animation de son réseau par la CICC

- Description : favoriser une application homogène de l'interprétation des règles par l'ensemble des intervenants de la chaîne d'audit (CICC, services d'audit aux échelons central et déconcentré, prestataires d'audit)
- Avantages : égalité de traitement des porteurs de projet et des autorités de gestion, stabilité accrue des conclusions des contrôles de l'autorité d'audit
- Inconvénients : charge d'animation supplémentaire pour la CICC
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : ces actions relèvent de la CICC (en particulier : l'interprétation des règles entre dans les clauses des marchés d'externalisation).
 - Les modalités seraient facilitées par la ré-internalisation d'une part importante des contrôles d'opération (cf. proposition 2.4.4)
 - A associer avec la proposition 2.3.2 relative à l'interprétation des règles.
- Calendrier : dès que possible



Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.4 : Développer la culture de maîtrise du risque

➤ Proposition n°2.4.1 : Accompagner l'appropriation au sein des autorités de gestion des plans de maîtrise des risques par des formations adéquates

- Description : intégrer dans une démarche globale de maîtrise des risques de gestion l'ensemble des dispositifs déjà prescrits par les DSGC et mis en œuvre de manière assez formelle à ce stade (identification et pilotage des risques, organisation de la fonction contrôle interne, procédures anti-fraude, traitement des plaintes et réclamations) et l'accompagner par des formations adéquates pour créer un processus continu d'amélioration de la qualité
- Avantages : le déploiement de la culture du risque rend les différents partenaires du système de gestion et de contrôle plus solidaires, chaque action destinée à prévenir un risque ayant par nature vocation à être mutualisée
- Inconvénients : peut être vécu comme une strate supplémentaire si pas de pédagogie et de formation préalables
- Modalités / pilotage : autorité de coordination FSE en lien avec les AGD et les OI
- Calendrier : engager les efforts dès maintenant pour un déploiement complet en début de prochaine programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.4 : Développer la culture de maîtrise du risque

➤ Proposition n°2.4.2 : Rationaliser l'intervention de chaque type de contrôle selon une approche de contrôle interne et d'audit interne :

- Réingénierie globale de la fonction contrôle dans le sens de la simplification et de la modernisation :
 - le CSF devient la « vérification de l'éligibilité et du service fait » (VESF) : dernière étape de la gestion
 - un contrôle interne confié à l'AG, fondé sur les plans de maîtrise des risques (cf. 2.4.1) ; l'AG a la liberté des moyens pour structurer son contrôle interne (fonction centrale, comprenant la supervision des AGD et des OI, qui est à la charge de l'AG – recentralisation des CQG que les services gestionnaires étaient tenus de réaliser ou de faire faire sur leur propre gestion) – cette piste n'exonère nullement les AGD et OI de structurer un contrôle interne à leur niveau
 - un audit interne (sur l'autorité de gestion), distinct du contrôle interne et confié à l'autorité de certification (cf. 2.4.3) ; l'autorité de certification ne réalise plus de contrôle exhaustif de cohérence (cf. 3.4.5) ni de contrôle sur échantillon, mais s'appuie sur le contrôle interne de l'autorité de gestion (cf. fonction de certification en Flandres, Suède). Il s'agit d'un changement profond de l'activité de certification par rapport à l'existant (cf. annexe sur la certification).
 - un audit externe (sur l'autorité de gestion et l'autorité de certification), confié à l'autorité d'audit, dans les conditions actuelles

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.4 : Développer la culture de maîtrise du risque

➤ Proposition n°2.4.2 : Rationaliser l'intervention de chaque type de contrôle selon une approche de contrôle interne et d'audit interne (suite) :

- Avantages : suppression de la sur-réglementation française liée à une approche de la certification au sens de contrôle comptable postérieur au CSF ; clarification et complémentarité des deux échelons de contrôle postérieur (audit interne / audit externe), plus grande efficacité d'un contrôle interne exercée depuis le niveau central car moindres liens de travail quotidiens avec les acteurs
- Inconvénient : ceci suppose de construire une vision partagée par l'ensemble des acteurs (notamment communautaires) pour démontrer que le changement de paradigme n'amène pas un abaissement des exigences de rigueur de gestion
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE – en lien avec l'ensemble des acteurs
 - Modalités : révision de l'accord de partenariat, du décret sur la mise en œuvre des programmes, des guides interministériels CGET, des circulaires sur la gestion et la certification, implique de faire monter en puissance les effectifs de la SDFSE dans la mesure où celle-ci est en charge de missions précédemment assumées au niveau territorial (sous forme de transfert d'effectifs ?)
- Calendrier : prochaine programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.4 : Développer la culture de maîtrise du risque

➤ Proposition n°2.4.3 : Rationaliser le déploiement de la fonction de certification

- ❖ Pour les AG régionales : Décentralisation de l'autorité de certification FSE aux régions pour ce qui les concerne
 - Description : chaque région AG réinternalise la fonction d'autorité de certification, selon les modalités qu'elle souhaite, en respectant le principe de séparation fonctionnelle (à l'instar de la région Alsace dans l'actuelle programmation).
 - Avantages : cohérent avec la logique de la décentralisation
 - Inconvénients : perte d'homogénéité de la doctrine de certification ; risque réputationnel sur une moindre séparation entre gestion et certification (d'où nécessité d'une forte pédagogie et d'insister sur les EM ou AG qui ont déjà adopté ce mode de fonctionnement)
 - Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE en lien avec ARF
 - Modalité : après modification de l'accord de partenariat, chaque région décide de ses propres modalités de ré internalisation
 - *Nota : un bilan de l'internalisation de la certification en Alsace (CR) serait utilement conduit au préalable pour préciser les conditions de réussite de la démarche*
 - Calendrier : prochaine programmation
 - *Nota : les implications interfonds (FEDER aujourd'hui entièrement décentralisé dans sa gestion mais dont la certification reste confiée à la DGFIP) doivent être prises en compte*



Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.4 : Développer la culture de maîtrise du risque

➤ Proposition n°2.4.3 : Rationaliser le déploiement de la fonction de certification

❖ Pour ce qui est des programmes FSE pilotés par l'Etat : 2 variantes

❖ 1^{ère} variante : réinternalisation de la certification dans l'entité comprenant l'AG du PON

- Description : l'AG du PON est restructurée, une unité nationale de certification est créée en son sein, en respectant le principe de séparation fonctionnelle. Cette proposition s'appuie sur la nouvelle faculté réglementaire de rapprochement organique avec l'autorité de gestion. Elle s'articule nécessairement avec une montée en puissance significative du contrôle interne,
- Avantages ; simplicité d'une organisation nationale resserrée et rationalisée ; dialogue facilité AG/AC ; cohérence avec le changement d'orientation proposé pour la certification (cf. 2.4.2)
- Inconvénients : redéploiement de postes depuis le réseau DGFIP ; risque de perte des compétences capitalisées et nécessité de reconstruire la fonction *ab initio* ; risque réputationnel sur une moindre séparation entre gestion et certification (d'où nécessité d'une forte pédagogie et de s'appuyer sur les EM ou AG qui ont déjà adopté ce mode de fonctionnement)
- Modalités / pilotage :
 - Pilotes: DGEFP en tant qu'AG avec DGFIP.
 - Modalités : révision de l'accord de partenariat, du décret sur la mise en œuvre des programmes, des guides interministériels CGET, des circulaires sur la certification, chantier budget et effectifs (ex : les personnels actuellement en charge de la certification sont placés auprès des DIRECCTE sous l'autorité fonctionnelle de la SDFSE, qui structure elle-même une unité centrale chargée de l'audit interne et compétente, par ailleurs, pour le volet central du PON).
- Calendrier : prochaine programmation



Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.4 : Développer la culture de maîtrise du risque

➤ Proposition n°2.4.3 : Rationaliser le déploiement de la fonction de certification

❖ 2^{ème} variante : maintien de la fonction certification à la DGFIP

- Description : le réseau DGFIP reste en charge de l'autorité de certification pour les programmes FSE Etat
- Avantages : maintien du schéma existant ; qualité du travail des DRFIP et du PNCFE
- Inconvénients : ne permet pas la réingénierie de la fonction contrôle (cf. 2.4.2) ; maintien d'une situation dans laquelle la certification est pilotée à part de la gestion ; fragilité du réseau DGFIP en termes d'effectifs (accrue par la décentralisation de la certification aux régions)
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : DGFIP
 - Modalités : les unités de certification des DRFIP sont ré-agencées à la faveur de la mise en place des nouvelles régions
- Calendrier : prochaine programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.4 : Développer la culture de maîtrise du risque

❖ 2.4.3 : Rationaliser le déploiement de la fonction de certification

Nota

La mission a conscience du caractère ambitieux de cette proposition. Les évolutions proposées représentent un enjeu fort pour l'ensemble du système de gestion et de contrôle. Cette proposition fait système avec les précédentes et suppose un investissement conséquent des autorités de gestion dans la montée en puissance d'une fonction de contrôle interne.

Variante privilégiée pour l'Etat :

La 1^{ère} : réinternalisation de la fonction certification par rapprochement organique avec la DGEFP comme AG du PON, avec la responsabilité de la certification sur les autres PO Etat (outre-mer)

Justification de la hiérarchisation des variantes :

La réinternalisation de la certification est la plus cohérente en vue d'une réorganisation de la fonction contrôle et pour faire de la certification le service d'audit interne des autorités de gestion étatiques .

Si les régions internalisent la certification, la réinternalisation de cette fonction par l'Etat suit le même mouvement logique.

Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

Objectif n°2.4 : Développer la maîtrise de culture du risque

➤ Proposition n°2.4.4 : Réinternaliser davantage la réalisation des contrôles

- Description : reprendre en régie une part substantielle des CSF (par les services gestionnaires eux-mêmes ou leurs organismes intermédiaires) et, dans la mesure du possible car cette activité est caractérisée par une saisonnalité forte qui requiert de pouvoir s'appuyer également sur des prestataires externes, des contrôles d'opération (par le réseau des services d'audit), en tirant parti notamment de la réduction du nombre de dossiers exposée à la proposition 3.1.1
- Avantages : en général, meilleure maîtrise de la qualité et de l'homogénéité des contrôles et coût budgétaire inférieur à l'externalisation ; pour la VESF, permet d'assurer le continuum de gestion depuis l'instruction ; pour le COP, facilite le pilotage des contrôles et le maintien d'une capacité technique dans les services du ministère de l'emploi
- Inconvénients : la réinternalisation suppose de disposer de suffisamment d'effectifs pour assumer une large part des contrôles précédemment externalisés. De plus, peut impliquer pour ce faire de modifier la doctrine d'emploi de l'AT (plutôt que des marchés de prestation, recrutement de personnel vacataire ou CDD, par exemple). Dans les deux cas, la question des plafonds d'emploi se pose ; la saisonnalité de l'activité de contrôle est également à prendre en compte. La réinternalisation des contrôles d'opération paraît plus complexe à mettre en œuvre compte tenu des pics de charge et des délais de remise.
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE en lien avec la CICC
 - Modalités : dispositions de mise en œuvre des programmes opérationnels pilotés par l'Etat ; utilité d'envisager une équipe nationale d'appui (VESF) et le maintien d'un volant de sous-traitance (contrôles d'opération)
- Calendrier : au cours de l'actuelle programmation (compte tenu de la durée des marchés publics d'externalisation en cours et des capacités des services)

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

Résumé des propositions (1/2) :

- **Objectif 2.1 : Simplifier l'architecture de gestion du FSE**
 - ❖ 2.1.1 : Améliorer l'architecture actuelle de gestion
 - ❖ 2.1.2 : Réduire significativement le nombre d'OI du PON en les organisant en réseaux

- **Objectif 2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décroisonner les relations entre les différentes autorités**
 - ❖ 2.2.1 : Faire jouer à l'autorité de coordination FSE un rôle d'ensemblier dans le dialogue de gestion avec l'Union européenne
 - ❖ 2.2.2 : Fixer dès le début de la programmation, au niveau national, le champ d'intervention respectif de chaque catégorie d'AG
 - ❖ 2.2.3 : Décloisonner les relations entre les différentes autorités
 - ❖ 2.2.4 : Repenser la fonction de coordination et ses modalités d'exercice

Axe n°2: Améliorer et sécuriser l'organisation

Résumé des propositions (2/2) :

- **Objectif 2.3 : Diffuser l'interprétation des règles afin de favoriser l'homogénéité de leur application**
 - ❖ 2.3.1 : Mieux capitaliser sur les différents contrôles pour améliorer la gestion en continu
 - ❖ 2.3.2 : Publication de l'interprétation des règles par les autorités d'audit (aux niveaux français et européen)
 - ❖ 2.3.3 : Favoriser l'homogénéité de l'interprétation des règles par un renforcement de l'animation de son réseau par la CICC

- **Objectif 2.4 : Développer la culture de maîtrise du risque**
 - ❖ 2.4.1 : Accompagner le déploiement au sein des autorités de gestion des plans de maîtrise des risques accompagnés des formations adéquates en vue d'un processus d'amélioration de la qualité
 - ❖ 2.4.2 : Rationaliser l'intervention de chaque type de contrôle selon une approche d'audit et de contrôle interne
 - ❖ 2.4.3 : Rationaliser le déploiement de la fonction de certification
 - ❖ 2.4.4 : Réinternaliser davantage la réalisation des contrôles

Axe n°3: Sécuriser les projets

➤ Rappel du diagnostic :

- ❖ L'utilisation du FSE en France se caractérise par un éparpillement des dossiers ainsi que leur petite taille :
 - Plus de 60 000 opérations sur 2007-2013, une taille moyenne de FSE de 78K€ ; une taille médiane de CTE de 60K€ : l'effet levier du FSE est loin d'être maximal
 - Les plus petits dossiers se concentrent sur l'axe inclusion sociale et chez les PLIE
 - La taille moyenne d'une opération est plus faible en France que dans d'autres pays membres
 - Il en résulte un alourdissement des tâches, des coûts de gestion et de contrôle élevés, et un éparpillement qui amoindrit l'effet de levier du FSE (moins de sélectivité à l'entrée)

- ❖ Au-delà des difficultés réglementaires (cf. axe 1), le recours aux OCS pourrait être développé :
 - La France s'est saisie du levier des OCS dès la programmation 2007-2013, sans qu'un bilan précis puisse être établi,
 - Si un BSCU a été établi pour la Garantie jeunes, la mise en œuvre d'autres OCS reste globalement à l'état de projet

- ❖ Une profusion de pratiques sélectives faiblement coordonnées :
 - Des pratiques sélectives multiples : seuils minimums, exclusion de certaines catégories de dépenses, ...
 - Mais ces pratiques sont hétérogènes d'un territoire à l'autre et sans approche nationale ; leur lisibilité pour les porteurs de projet n'est pas assurée

Axe n°3: Sécuriser les projets

3. SECURISER LES PROJETS	Avoir une stratégie de recours au FSE plus exigeante
	Développer le recours aux OCS
	Harmoniser les pratiques sélectives

Axe n°3: Sécuriser les projets

Objectif n°3.1: Avoir une stratégie de recours au FSE plus exigeante

➤ Proposition n°3.1.1 : Instaurer un seuil d'accès minimum de FSE pour chaque dossier

- Description : en s'appuyant sur le constat de la faible taille des dossiers de FSE en France, il est recommandé d'instaurer un seuil d'accès mesuré en montant de FSE demandé. Ce seuil pourrait être fixé autour de 20 K€ à 30 K€ de FSE par dossier (cf. annexe correspondante)
- Avantages : diminution du nombre de dossiers et moindre dispersion des ressources administratives disponibles pour les traiter ; effet de levier accru ; moindre sollicitation d'acteurs à la capacité administrative incertaine pour assumer du FSE
- Inconvénients : écarte les plus petits porteurs et les plus petits projets, pour lesquels la question de la recherche de financements alternatifs se posera ; risque de moins financer des petits projets innovants
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE (ou à défaut DGEFP comme AG)
 - Modalité : fixation du seuil dans le décret d'éligibilité ? Ou dès l'accord de partenariat.
 - Nota : *Le seuil est à concevoir soit pour tous les PO comportant du FSE, soit uniquement pour le PON FSE. Discussion à conduire lors d'une réunion du partenariat national.*
- Calendrier : soit lors d'une révision du cadre français (souhaitable) ; soit pour la prochaine programmation



Axe n°3: Sécuriser les projets

Objectif n°3.1: Avoir une stratégie de recours au FSE plus exigeante

➤ Proposition n°3.1.2 : Privilégier le recours aux marchés publics et aux appels à projet

- Description : les deux procédures sont à distinguer et offrent des niveaux de sécurisation différents. Toutes deux représentent néanmoins des pistes de simplification :
 - les marchés apparaissent à ce jour comme les procédures les plus sécurisées ; les appels à projets permettent par ailleurs de cadrer *ab initio* les opérations.
 - Les appels à projets peuvent aussi prendre la forme d'appels à projets permanents, offrant un cadre relativement large. MDFSE est actuellement structuré pour ne permettre le dépôt de demandes de financement que sur la base d'un appel à projet
- Avantages : limite les « candidatures spontanées » en FSE (voire les supprime si l'inscription dans le cadre d'un appel à projets devient un critère de recevabilité) ; meilleur niveau de sécurisation global
- Inconvénients : une opération n'entrant pas dans le cadre d'un appel à projet, même large, serait inéligible : rigidification du cadre d'emploi du FSE. Dans le cadre des AAP, les coûts continuent de faire l'objet d'un niveau de justification plus important
- Modalités / pilotage : relève de la pratique de chaque AG
- Calendrier : dès que possible

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°3: Sécuriser les projets

Objectif n°3.1: Avoir une stratégie de recours au FSE plus exigeante

➤ Proposition n°3.1.3 : Recourir davantage à la pluriannualité des opérations (toutes AG)

- Description : la récurrence annuelle des opérations conduit à une charge de travail administrative (pour l'ensemble des acteurs) dont la valeur ajoutée est faible puisqu'elle consiste dans de nombreux cas à reconduire les mêmes projets d'une année sur l'autre.
- Avantages : réduction de la charge administrative (même si chaque tranche annuelle d'opération doit donner lieu à bilan et CSF) ; cohérence et stabilité du cadre d'intervention ; prévoir la production régulière de bilans (annuels) pour ne pas affecter la trésorerie des porteurs de projet
- Inconvénients : difficulté possible pour prévoir les contreparties si les autres financeurs continuent de financer sur une base annuelle. En tout état de cause, les conventions restent amendables et leur signature continue de comporter un certain nombre d'obligations réciproques entre signataires
- Modalités / pilotage : relève de la mise en œuvre pratique par les AG
- Calendrier : dès que possible pour la mise en œuvre ; prochaine programmation pour l'accord de partenariat
- *Nota : la mission soutient le même principe de pluriannualité pour les subventions globales – il est dans les faits déjà largement pratiqué par la DGEFP*

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°3: Sécuriser les projets

Objectif n°3.1: Avoir une stratégie de recours au FSE plus exigeante

➤ Proposition n°3.1.4 : Etudier la faisabilité de redéployer le FSE au profit d'activités pour lesquelles sa mobilisation présente moins de risques

- Description : le financement par le FSE de certains secteurs d'activité apparaît porteur de difficultés au regard des caractéristiques de ces secteurs. C'est par exemple le cas de l'IAE. Dès lors, l'opportunité d'une réorientation des financements se pose
- Avantages : meilleure sécurisation des dépenses présentées si les secteurs financés sont moins risqués
- Inconvénient : pose la question de réorienter des crédits nationaux ou locaux vers ces secteurs en substitution
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE ;
 - Modalité : conduire une analyse qui permettrait de déterminer avec précision 1/ les secteurs potentiellement concernés ; 2/ la soutenabilité d'une telle piste (notamment quant aux crédits nationaux ou locaux à réorienter)
- Calendrier : d'ici à la fin de la programmation actuelle de façon à pouvoir en tenir compte en vue de la programmation 2021-2027

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°3: Sécuriser les projets

Objectif n°3.1: Avoir une stratégie de recours au FSE plus exigeante

➤ Proposition n°3.1.5 : Développer la fonction d'accompagnement des porteurs de projet

- Description : la phase de construction d'un projet apparait décisive. Comparativement à d'autres AG, la France a peu développé la fonction d'accompagnement / conseil à la structuration d'un projet, malgré la prise de conscience de l'importance de cette phase de la vie d'un dossier
- Avantages : permet de développer une vision partagée entre le gestionnaire et le porteur dès le début de l'opération ; d'écartier à l'issue d'une analyse commune certains postes de dépenses risqués ; permet de tisser un lien fort entre les phases d'instruction et de CSF en donnant plus de substance à l'étude du « fond » du dossier, sans occulter les aspects de contrôle ; valorisation de la tâche du gestionnaire
- Inconvénients : tâche exigeante qui suppose non seulement qu'un cadre lui soit donné ; mais également que les ressources (notamment humaines) disponibles permettent de la mener à bien
- Modalités / pilotage : relève de la mise en œuvre pratique par les AG
 - Préalables : cette proposition ne semble viable que si le nombre d'opérations diminue substantiellement (cf. 3.1.1 et 3.1.3). Elle est cohérente avec la proposition d'un plus grand recours aux appels à projets (cf. 3.1.2).
 - Aspect métier : formaliser les missions d'accompagnement envisageables ; former les agents à leur mise en œuvre.
 - Aspect procédure :
 - En amont (avant sélection des projets) : consulter les partenaires au niveau pertinent (ex: régional) pour calibrer le cadre des opérations (exemple de la pratique flamande),
 - En aval : aide plus opérationnelle au montage de projet
 - *Nota : l'accompagnement ne peut être envisagé dans le cas de procédures de type marchés*
- Calendrier : dès que possible

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°3: Sécuriser les projets

Objectif n°3.2 : Développer le recours aux OCS

➤ Proposition n°3.2.1 : Faire aboutir d'ici à mi 2017 une option de coût simplifié de type barème standard de coûts unitaires (BCSU)

- Description :
 - la mission n'est pas convaincue que le secteur de l'IAE soit le mieux placé pour faire aboutir rapidement une démarche de type CSU sur le PON FSE, tant en raison des caractéristiques propres du secteur que des lacunes en termes d'historique de données. Malgré les efforts engagés et les avancées récentes, il n'existe pas de certitude d'aboutir rapidement.
 - Si le travail entamé sur l'IAE, dont la pertinence sur le fond n'est pas mise en cause, doit être mené à son terme, la mission recommande d'engager en complément des travaux d'élaborations d'une OCS de type BCSU dans un autre domaine, en se fixant l'objectif d'aboutir dans un délai de 12 mois
- Avantages : faire la démonstration, au-delà du cas de la garantie jeunes, qu'une telle démarche peut aboutir
- Inconvénients : charge de travail potentiellement importante
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : DGEFP en tant qu'AG
 - Modalités : après avoir identifié un secteur dans lequel la démarche est susceptible d'aboutir rapidement , démarche de même type que celle conduite pour l'OCS du forfait à 20% au cours de la programmation 2007-2013. Il pourrait également être envisagé de conduire une étude sur les bénéficiaires récurrents de FSE auprès du réseau des DIRECCTE, pour lesquels existent des données historicisées
- Calendrier : fin 2016-début 2017

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°3: Sécuriser les projets

Objectif n°3.2 : Développer le recours aux OCS

➤ Proposition n°3.2.2 : Rendre praticable la piste de l'OCS « volume horaire de travail » en assouplissant le règlement cadre de 2013

- Description : la piste de l'OCS permettant de calculer les dépenses FSE à partir du volume de travail horaire paraît intéressante pour les organismes dotés de logiciels de gestion très performants. Néanmoins, la fixation par le règlement cadre (article 68.2) du volume horaire à 1720 h pose problème dans la mesure où la durée légale de travail exprimée en équivalent annuel est, en France, de 1607 heures (norme légale)
- Avantages / inconvénients : la mission retient des échanges qu'elle a pu conduire que le cadre actuel de cette OCS ne permet pas son application immédiate à des situations françaises, ce qui revient à se priver d'une piste prometteuse
- Modalités / pilotage :
 - Pilotes : autorité de coordination FSE avec SGAE ;
 - Modalités : confirmer l'éventuelle analyse d'une adaptation à la France du cadre tel qu'il est habituellement défini et demander par conséquent les évolutions nécessaires au niveau communautaire (piste : renvoyer la fixation du volume horaire au cadre national, par exemple par le biais d'un renvoi aux dispositions légales correspondantes – ou conventionnelles, le cas échéant)
- Calendrier : révision à mi-parcours serait appréciable.



Axe n°3: Sécuriser les projets

Objectif n°3.2 : Développer le recours aux OCS

➤ Proposition n°3.2.3 : Améliorer la mise en réseau des AG sur la question des OCS

- Description : comme démontré dans le rapport de diagnostic, de nombreux projets d'OCS existent chez les AG françaises, sans faire l'objet d'une vision globale ni d'une approche partagée (même minimale) entre AG. Le risque est donc d'agir dans un ordre qui serait dispersé à un point tel qu'il porterait préjudice aux gestionnaires français (si sentiment communautaire d'un éparpillement des méthodes, des objectifs, etc.). A l'inverse, certains EM ont fait la démonstration de leur capacité à fournir aux AG un cadre partagé (Espagne, Italie).
- Avantages : la validation par la Commission européenne d'une OCS dont la méthode serait duplicable à d'autres AG françaises représenterait une économie d'échelle importante
- Inconvénient : suppose un dialogue entre AG au lieu de démarches individuelles
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : cette proposition requiert la mise en place d'une coordination, même légère, entre AG. Il ne s'agit pas d'imposer un cadre aux AG mais de mettre à profit d'éventuelles synergies entre leurs démarches respectives. Cette tâche revient donc logiquement à l'autorité de coordination FSE telle qu'elle a été esquissée par la mission
- Calendrier : dès que possible

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°3: Sécuriser les projets

Objectif n°3.3 : Harmoniser les pratiques sélectives

➤ Proposition n°3.3.1 : Ecarter certaines catégories de dépenses qui sont particulièrement sujettes à un risque d'irrégularité

- Description : Ecarter au niveau du décret d'éligibilité certaines catégories de dépenses trop complexes à justifier et dont le niveau de risque est trop élevé, par exemple, les dépenses en nature, les dépenses acquittées par des tiers, les amortissements. Cette exclusion peut être prévue soit en l'absence de recours à la forfaitisation, soit, qu'il y ait ou non forfaitisation
- Avantages : réduire les risques d'irrégularité lors de la VESF et des contrôles ultérieurs
- inconvénients : réduction de l'assiette des dépenses éligibles conduisant à minorer potentiellement le coût total éligible et donc le montant de FSE
- Modalités / pilotage : autorité de coordination FSE en lien avec le CGET, en vue de la révision des textes réglementaires sur l'éligibilité
- Calendrier : révision à mi-parcours de l'actuelle programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°3: Sécuriser les projets

Objectif n°3.3 : Harmoniser les pratiques sélectives

➤ Proposition n°3.3.2 : Refuser les dépenses de personnel dont la quotité de travail est inférieure à un certain seuil et simplifier le suivi des temps

- Description : les agents affectés à une opération FSE pour une quotité de travail insuffisamment significative (par exemple : 50%) ne sont plus pris en compte comme dépense éligible
- Avantages : les modalités de comptage sont simplifiées ; réduction du risque d'irrégularité lors de la VESF et des contrôles ultérieurs
- Inconvénients : réduction de l'assiette des dépenses éligibles conduisant à minorer potentiellement le coût total éligible et donc le montant de FSE sans supprimer totalement les difficultés de justification (ce qui serait le cas si exclusion de tous les temps partiels)
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE en lien avec le CGET (dimension interfonds) et le SGAE
 - Modalité : décret d'éligibilité à modifier ou préciser pour éviter toute discussion d'interprétation.
 - Accompagner cette mesure d'un travail de simplification des modalités de justification de ce type de dépense (autour du contrat de travail ou d'une lettre de mission type ; autoriser les extractions des logiciels de gestion du temps de travail) – à sécuriser avec la Commission
- Calendrier : envisager une application dès la programmation actuelle mais en excluant tout effet rétroactif sur les actions déjà conventionnées

Echelons
de mise
en œuvre



Axe n°3: Sécuriser les projets

Résumé des propositions :

- **Objectif 3.1 : Avoir une stratégie de recours au FSE plus exigeante**
 - ❖ 3.1.1 : Instaurer un seuil d'accès minimum de FSE pour chaque dossier
 - ❖ 3.1.2 : Privilégier le recours aux marchés publics et aux appels à projet
 - ❖ 3.1.3 : Recourir davantage à la pluriannualité des opérations (toutes AG)
 - ❖ 3.1.4 : Etudier la faisabilité de redéployer le FSE au profit d'activités pour lesquelles sa mobilisation présente moins de risques
 - ❖ 3.1.5 : Développer la fonction d'accompagnement des porteurs de projet

- **Objectif 3.2 : Développer le recours aux OCS**
 - ❖ 3.2.1 : Faire aboutir d'ici à mi 2017 une option de coût simplifié de type barème standard de coûts unitaires (BCSU)
 - ❖ 3.2.2 : Rendre praticable la piste de l'OCS « volume horaire de travail » en assouplissant le règlement cadre de 2013
 - ❖ 3.2.3 : Améliorer la mise en réseau des AG sur la question des OCS

- **Objectif 3.3 : Harmoniser les pratiques sélectives**
 - ❖ 3.3.1 : Ecarter certaines catégories de dépenses qui sont particulièrement sujettes à un risque d'irrégularité
 - ❖ 3.3.2 : Refuser les dépenses de personnel dont la quotité de travail est inférieure à un certain seuil et simplifier le suivi des temps

Axe n°4:

Faciliter le travail des acteurs

➤ Rappel du diagnostic

- ❖ La DGEFP doit progresser sur les enjeux SI, formation et animation de son réseau (cf. chapitre 3 du rapport de diagnostic)
 - Le choix de MDFSE est judicieux et pertinent mais a été insuffisamment accompagné, notamment par MLFSE
 - La formation et l'animation du réseau des AGD et OI souffrent d'un manque de capacités et de professionnalisation

- ❖ Mieux mobiliser les outils disponibles et capitaliser les bonnes pratiques (cf. chapitre 3 du rapport de diagnostic)
 - Insuffisance du cadre opérationnel de référence (au-delà de MDFSE)
 - Insuffisance d'un réseau d'échange de bonnes pratiques

- ❖ Les niveaux de contrôles se superposent et sont lourds à gérer (cf. chapitre 5 du rapport de diagnostic)
 - Jusqu'à 7 niveaux de contrôle possibles sur une même opération
 - Les conditions de réalisation des contrôles sont d'une lourdeur réelle

Axe n°4: Faciliter le travail des acteurs

4. FACILITER LE TRAVAIL DES ACTEURS	Dynamiser le pilotage par la DGEFP de son réseau
	Mieux mobiliser les outils mis à disposition des gestionnaires et porteurs de projet et capitaliser les bonnes pratiques
	Alléger les conditions de réalisation des contrôles

➤ Proposition n°4.1.1 : Diffuser la norme de façon plus sécurisante pour les gestionnaires

Echelon
de mise
en œuvre

- Description : éviter les à-coups (trop plein ou absence de circulaire) en matière de pilotage des services et dissiper le flou qui est aujourd'hui constaté quant au statut et au contenu des documents portant à connaissance les règles de gestion, en revenant à des modalités plus classiques de diffusion de la norme
- Avantages : Sécuriser toute la chaîne des acteurs ; instituer des règles claires et aisément accessibles grâce à leur publication
- Inconvénients : formalisme de l'outil
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : DGEFP en tant qu'AG ;
 - Modalités : revenir à des circulaires datées, signées et publiées pour diffuser les principales règles de gestion dans le cadre du PON ; améliorer le système des Q/R en assurant leur diffusion adéquate ainsi qu'en traçant les évolutions d'une version à l'autre
- Calendrier : Immédiat

➤ Proposition n°4.1.2 : Clarifier la fonction de supervision des AGD sur les OI

Echelon
de mise
en œuvre

- Description : Préciser les limites, le cadre, le sens et les enjeux de la supervision des AGD sur les OI, conformément aux évolutions de la fonction contrôle telle que présentée précédemment. La supervision devient stratégique et repose sur une relation de confiance avec l’OI dans le cadre de la maîtrise des risques
- Avantages : sécuriser les acteurs / gain de temps mutuel / relation plus stratégique
- inconvénients : moindre prise directe des AGD sur la programmation – cet « inconvénient » est toutefois inhérent au choix de déléguer une partie de l’enveloppe
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : DGEFP en tant qu’AG
 - Modalités : cadrage des modalités de supervision par circulaire en début de programmation et reprise dans les conventions de subvention globale.
 - *Nota: Envisager la suppression de l’avis préalable, dont la valeur ajoutée n’apparaît pas évidente*
- Calendrier : révision à mi-parcours de la programmation

Objectif n°4.1 : Dynamiser le pilotage par la DGEFP de son réseau

➤ Proposition n°4.1.3 : Animer le réseau de manière plus collaborative

- Description : Améliorer les interactions entre la DGEFP et le réseau, identifier les personnes ressources au niveau territorial (pour expertise mutualisée, consultation avant circulaires), diffuser les bonnes pratiques, associer le niveau territorial aux différents cercles de réflexion, y compris au niveau communautaire
- Avantages : optimiser les ressources du réseau, valoriser les agents des services FSE en DIRECCTE, gain de temps et sécurisation des acteurs
- Inconvénient : temps consacré à l'identification des personnes ressources et à la mutualisation de l'expertise
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : DGEFP en tant qu'AG
 - Modalités : montée en puissance de l'animation du réseau des DIRECCTE ; projets managériaux dans les services FSE
- Calendrier : courant 2016

Echelon
de mise
en œuvre



Axe n°4: Faciliter le travail des acteurs

Objectif n°4.1 : Dynamiser le pilotage par la DGEFP de son réseau

➤ Proposition n°4.1.4 : Renforcer la formation des gestionnaires et l'adapter aux enjeux RH

- Description : renforcer la formation des agents des DIRECCTE, adapter cette formation aux agents des DIECCTE, prévoir un module pour les chefs de service FSE, proposer les formations aux membres des OI
- Avantages : renforcer la sécurité juridique des opérations et la qualité du travail des agents
- Inconvénient : investissement en temps ; coûts de formation
- Modalités / pilotage : DGEFP en tant qu'AG en liaison avec l'INTEFP, le CNFPT, la DGOM
- Calendrier : poursuivre les efforts engagés jusqu'à la fin de la programmation ; anticiper ces enjeux avant le début de la programmation prochaine

Echelon
de mise
en œuvre



Objectif n°4.2 : Mieux mobiliser les outils mis à disposition des gestionnaires et porteurs de projet et capitaliser les bonnes pratiques

➤ Proposition n°4.2.1 : Poursuivre le déploiement de MDFSE & MLFSE et maximiser les potentialités de ces outils

- Description : achever le déploiement des modules non encore disponibles à ce jour ; « marchés publics », « audits et contrôles pour la partie accueil des dossiers dans le module correspondant de Synergie » et « suivi des paiements » et mettre en œuvre les améliorations d'ordre ergonomique à la fois pour MDFSE et pour MLFSE (meilleur suivi des questions, mots-clés, etc.)
- Avantages ; faciliter le travail des services utilisateurs
- Inconvénients : Aucun repéré
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : DGEFP en tant qu'AG
 - Modalités : pour ce qui est de MLFSE, élaboration et mise en œuvre par la DGEFP d'un plan d'action (calendrier et contenu de déploiement), incluant une meilleure exploitation des retours des utilisateurs, une FAQ, un référentiel des questions, un engagement de service sur les délais de réponse, etc.
 - *Nota : action affectée par le calendrier de déploiement de SYNERGIE*
- Calendrier : 2016-2017

Echelon
de mise
en œuvre



Objectif n°4.2 : Mieux mobiliser les outils mis à disposition des gestionnaires et porteurs de projet et capitaliser les bonnes pratiques

➤ Proposition n°4.2.2 : Dès le début de la programmation, assurer une publication des guides / manuels / référentiels métier

- Description : se fixer le même délai que pour le décret d'éligibilité, afin de publier l'intégralité des guides et manuels d'utilisateurs (autorités de gestion et de certification) à la charge de l'autorité de coordination FSE. Vaut a minima pour l'Etat, possibilité pour les régions de se saisir de cette proposition
- Avantages ; facilité pour les gestionnaires comme pour les bénéficiaires de connaître dès le début les *process* applicables
- Inconvénients : nécessité d'une actualisation régulière des guides en fonction des évolutions de la norme
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : DGEFP en tant qu'AG
 - Modalités : mise en place d'une équipe-projet étroitement liée aux équipes préparant avec le CGET le décret d'éligibilité pour produire ces livrables avec un rétro-planning à prévoir et, le cas échéant, le recours à un prestataire externe, l'ensemble de ces guides consolidant les règles applicables à la date du décret d'éligibilité (principe de concordance des temps)
- Calendrier : parallèle à celui de l'élaboration du décret d'éligibilité

Echelon
de mise
en œuvre



Objectif n°4.2 : Mieux mobiliser les outils mis à disposition des gestionnaires et porteurs de projet et capitaliser les bonnes pratiques

➤ Proposition n°4.2.3 : Améliorer l'accessibilité de l'information sur internet

- Description : rationaliser l'information « officielle » sur le FSE disponible sur internet
- Avantages : repérage des utilisateurs simplifié
- Inconvénients : lourdeur de la maintenance de ce type de site – peut nécessiter l'organisation de renvois depuis les sites régionaux si ceux-ci sont maintenus ; réticences possibles des AG non étatiques
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE
 - Modalités : faire un bilan des sites existants ; formuler un plan d'action pour leur évolution, intégrant la problématique de l'accès des OI à l'extranet de MDFSE ; de façon complémentaire, une amélioration de la mise en réseau des AG (par exemple, mise en commun des FAQ)
 - Exemple de piste possible : rassembler et mutualiser sur un site unique l'ensemble des informations utiles aux gestionnaires et aux bénéficiaires, avec des volets par AG
- Calendrier : courant 2017

Echelon
de mise
en œuvre



Objectif n°4.2 : Mieux mobiliser les outils mis à disposition des gestionnaires et porteurs de projet et capitaliser les bonnes pratiques

➤ Proposition n°4.2.4 : Développer les outils « prêts à l'usage » pour les porteurs de projet et les gestionnaires

- Description : sur la base notamment des bonnes pratiques repérées, élaborer des outils utiles au conventionnement ou à la vie d'un dossier FSE et les mettre en ligne à disposition des utilisateurs (gestionnaires et porteurs de projets)
- Avantages : capitalise des pratiques facilitantes dans la vie du dossier FSE
- Inconvénients : difficultés du repérage et rigueur nécessaire dans la validation des bonnes pratiques
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : DGEFP en tant qu'AG
 - Modalités : mise en place de clubs d'utilisateurs (« bourse aux innovations et aux bonnes pratiques ») dans des conditions à préciser (nationale ? régionale ?), avec une modalité de validation par la DGEFP garantissant avant extension la licéité desdites pratiques
- Calendrier : 2016/2017

Echelon
de mise
en œuvre



Objectif n°4.2 : Mieux mobiliser les outils mis à disposition des gestionnaires et porteurs de projet et capitaliser les bonnes pratiques

➤ Proposition n°4.2.5 : Etudier et sécuriser certaines pratiques innovantes avant de les diffuser

- Description : certaines actions innovantes doivent être étudiées et le cas échéant sécurisées avant diffusion, par exemple, les formules de type « bénéficiaire chef de file » ou « fonds d'aide » (cf. infra)
- Avantages : contribue à réduire le nombre de dossiers ; sécurise les actions cofinancées au titre de prestations externes (en termes de justification de l'éligibilité)
- Inconvénient : la conformité à la norme européenne de cette pratique déjà mise en œuvre doit être expertisée
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : autorité de coordination FSE
 - Mise en œuvre : lancement d'une analyse de faisabilité à partir des pratiques actuelles d'OI
 - Exemple : cas de la mise en place d'un « fonds d'aide » qui globalise en une opération unique de type « fonds » plusieurs actions éligibles auparavant mises en œuvre séparément (et les met en œuvre sous la forme de prestations externes achetées) . Par exemple : de 10 opérations d'un montant de 10, on passe à une opération d'un montant de 100 mise en œuvre par achat de prestations.
- Calendrier : à compter de 2016/2017

Echelon
de mise
en œuvre



Objectif n°4.3 : Alléger les conditions de réalisation des contrôles

➤ Proposition n°4.3.1 : Etendre la règle de proportionnalité des contrôles à toutes les autorités effectuant des contrôles postérieurs et relever le seuil de montant d'opération

- Description : le principe de proportionnalité des contrôles, posé à l'article 148 du règlement cadre de 2013, ne concerne que les contrôles de l'autorité nationale d'audit et la Commission européenne, mais pas la Cour des comptes européenne ; relèvement des seuils de montant d'opération faisant l'objet de cette règle de proportionnalité (actuellement 150 k€ pour le FSE)
- Avantages : simplification pour les porteurs de projet et les services gestionnaires ; systématisation de la démarche de proportionnalité des contrôles
- Inconvénient : aucun repéré
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : SGAE en lien avec autorité de coordination FSE et CICC
 - Modalités : révision du règlement cadre de 2013 ; puis mise en œuvre par les différentes autorités (françaises et européennes) effectuant des contrôles postérieurs à la VESF ;
 - Complément : au regard de la fourchette de coût d'un contrôle d'opération (11 à 13,5 K€), envisager la possibilité de ne pas procéder à ce type de contrôles sur les opérations de faible montant (à déterminer) – une disposition communautaire est nécessaire
 - *Nota : il n'est proposé d'étendre cette règle ni à la certification (dans la mesure où le contenu de son travail changerait cf. 2.4.2.) ni au contrôle interne de l'autorité de gestion car dans les deux cas l'organisation est définie par l'Etat membre et les AG*
- Calendrier : révision à mi-parcours de l'actuelle programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Objectif n°4.3 : Alléger les conditions de réalisation des contrôles

➤ Proposition n°4.3.2 : Alléger la procédure de désignation des autorités de gestion et de certification en rendant effectif le principe de subsidiarité au bénéfice de l'Etat membre

- Description : alléger la mise en œuvre de la procédure de désignation par les Etats membres et faciliter son appropriation en renvoyant à chaque EM le soin d'adapter le modèle européen de DSGC à son contexte national
- Avantages : application du principe de subsidiarité et responsabilisation des Etats membres, ce qui suppose de les doter de marges de manœuvre importantes
- Inconvénient : aucun (la responsabilité de la désignation relevant déjà de chaque Etat membre sur la base de l'avis d'un organisme d'audit indépendant)
- Modalités / pilotage :
 - au niveau européen : supprimer le renvoi par le règlement cadre européen à un règlement d'exécution de la Commission fixant le modèle de description des fonctions et des procédures en place (DSGC) pour les autorités de gestion et de certification et éviter toute note d'orientation de la Commission européenne en ce sens
 - au niveau français : confier, dans le futur décret sur la mise en œuvre des programmes, à l'autorité de coordination FSE la responsabilité d'élaborer (dans la concertation avec les autres autorités) la procédure de désignation et continuant de prévoir l'évaluation des DSGC par la CICC.
- Calendrier : réglementation et démarrage de la prochaine programmation

Echelons
de mise
en œuvre



Objectif n°4.3 : Alléger les conditions de réalisation des contrôles

➤ Proposition n°4.3.3 : Tirer pleinement parti de la faculté ouverte par le règlement cadre de limiter les contrôles d'opération à des investigations auprès de l'autorité de gestion

- Description : supprimer le volet « bénéficiaire » des contrôles d'opération menés sous l'égide de la CICC, pour ne laisser subsister que le volet « gestionnaire », en exploitant la faculté offerte par le règlement cadre 2014-2020 nouvelle par rapport à 2007-2013
- Avantages : simplification pour les porteurs de projet ; mesure déjà envisagée par la CICC ; allègement logique car le contrôle d'opération intervient en 2^{ème} niveau et porte sur les vérifications de 1^{er} niveau effectuées par l'autorité de gestion (CSF) ; allègement de la charge des contrôles d'opération pour les auditeurs, dans un contexte d'alourdissement global du nombre de contrôles d'opérations liée à la multiplication des programmes opérationnels
- Inconvénients : peut compliquer la constatation d'irrégularités, en particulier de fraude éventuelle, dont la recherche nécessite des investigations poussées chez le porteur de projet
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : CICC
 - Modalités : réingénierie du processus de contrôle d'opération (procédure et rapport type de contrôle). Prévoir et encadrer les cas de réalisation du volet bénéficiaire (étape postérieure au volet « gestionnaire » et obligation de motivation)
- Calendrier : courant 2016 ou dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Objectif n°4.3 : Alléger les conditions de réalisation des contrôles

➤ Proposition n°4.3.4: Simplifier la structure et la réalisation du rapport type de contrôle d'opération et améliorer les délais de validation des rapports de contrôle

- Description : améliorer l'ergonomie des rapports type de contrôle d'opération et accélérer les délais de validation des rapports provisoires et définitifs par la CICC
- Avantages : facilite le travail des auditeurs ; facilite la compréhension du déroulement et des conclusions du contrôle d'opération par les organismes contrôlés ; facilite la capitalisation sur les contrôles d'opération ; accélère et allège l'ensemble du processus
- Inconvénients : charge administrative supplémentaire liée à la conduite et à l'accompagnement du changement
- Modalités / pilotage :
 - Pilote : CICC en concertation avec les services et prestataires d'audit.
 - Nota : utilité d'une analyse de faisabilité de l'extraction de tout ou partie du rapport de contrôle d'opération à partir d'une solution logicielle en lien avec l'applicatif SYNERGIE
- Calendrier : dans le cadre de la révision à mi-parcours de la programmation

Echelon
de mise
en œuvre



Objectif n°4.3 : Alléger les conditions de réalisation des contrôles

➤ Proposition n°4.3.5: Embarquer dans l'application MDFSE les contrôles de conformité actuellement réalisés par les services de certification

- Description : supprimer les contrôles humains de conformité réalisés par les unités de certification postérieurement au CSF, en tirant parti des fonctionnalités de MDFSE (enregistrement et conservation des informations utiles) pour mettre au point des contrôles automatisés (embarqués)
- Avantages : simplification administrative réduisant le coût de gestion et de contrôle ; évitement d'un contrôle exhaustif à la faible valeur ajoutée ; permet de redéployer du temps de travail vers les autorités de gestion (en particulier le renforcement du contrôle interne) ; cohérent avec la réingénierie de la fonction contrôle proposée par la mission (cf. 2.4.2)
- Inconvénients : aucun repéré
- Modalités / pilotage : chantier à piloter par l'autorité de coordination FSE en lien avec la DGFIP
- Calendrier : 2016/2017

Echelon
de mise
en œuvre



Objectif n°4.3 : Alléger les conditions de réalisation des contrôles

➤ Proposition n°4.3.6: Instaurer un seuil de mise en recouvrement d'indus de FSE, auprès du porteur de projet, à la suite d'irrégularités constatées postérieurement à la VESF

- Description : alléger la charge de recouvrement en s'inspirant du seuil de mise en recouvrement de l'impôt sur le revenu (qui est de 61€ avant imputation des crédits d'impôt, cf. le 1 bis de l'article 1657 CGI)
- *Nota : le champ d'application de ce seuil serait différent de celui de 250€ prévu par l'article 122 RPDC qui instaure une faculté de ne pas recouvrer à la suite d'une faute ou d'une négligence de l'Etat membre. La proposition de la mission se situe sur le terrain de l'optimisation des moyens administratifs et ne fait pas obstacle au reversement, par l'autorité de gestion, des sommes indûment versées*
- Avantages : simplification administrative réduisant la charge de recouvrement
- Inconvénients : coût (minime, cf. infra) d'abandon des recouvrements concernés, sachant que les autorités de gestion renoncent déjà à des recouvrements
- Modalités / pilotage :
 - pilotage : autorité de coordination FSE en lien avec les AG
 - modalité : modification du décret sur la mise en œuvre des programmes ; exemples de seuils envisageables
 - effet simulé sur les 4580 cas de dépenses irrégulières de FSE sur la programmation 2014-2020 à la suite d'une constatation postérieure au CSF, pour un montant global de 70,4 M€ :
 - *seuil de 61€* : 698 recouvrements évités soit 15%, pour un surcoût théorique de 18k€ soit 0,03% des montants
 - *Seuil de 305€* : 1501 recouvrements évités soit 33%, pour un surcoût théorique de 141k€ soit 0,2% des montants)
- Calendrier : 2016/2017

Echelon
de mise
en œuvre



Résumé des propositions (1/2) :

- **Objectif 4.1 : Dynamiser le pilotage par la DGEFP de son réseau**
 - ❖ 4.1.1 : Diffuser la norme de façon plus sécurisante pour les gestionnaires
 - ❖ 4.1.2 : Clarifier la fonction de supervision des AGD sur les OI
 - ❖ 4.1.3 : Animer le réseau de manière plus collaborative
 - ❖ 4.1.4 : Renforcer la formation des gestionnaires et l'adapter aux enjeux RH

- **Objectif 4.2 : Mieux mobiliser les outils mis à disposition des gestionnaires et porteurs de projet et capitaliser les bonnes pratiques**
 - ❖ 4.2.1 : Poursuivre le déploiement de MDFSE & MLFSE et maximiser les potentialités de ces outils
 - ❖ 4.2.2 : Dès le début de la programmation, assurer une publication des guides / manuels / référentiels métier
 - ❖ 4.2.3 : Améliorer l'accessibilité de l'information sur internet
 - ❖ 4.2.4 : Développer les outils « prêts à l'usage » pour les porteurs de projet et les gestionnaires
 - ❖ 4.2.5 : Etudier et sécuriser certaines pratiques innovantes avant de les diffuser

Résumé des propositions (2/2) :

➤ Objectif 4.3 : Alléger les conditions de réalisation des contrôles

- ❖ 4.3.1 : Etendre la règle de proportionnalité des contrôles à toutes les autorités effectuant des contrôles postérieurs et relever le seuil de montant d'opération
- ❖ 4.3.2 : Alléger la procédure de désignation des autorités de gestion et de certification en rendant effectif le principe de subsidiarité au bénéfice de l'Etat membre
- ❖ 4.3.3 : Tirer pleinement parti de la faculté ouverte par le règlement cadre de limiter les contrôles d'opération à des investigations auprès de l'autorité de gestion
- ❖ 4.3.4 : Simplifier la structure et la réalisation du rapport type de contrôle d'opération et améliorer les délais de validation des rapports de contrôle
- ❖ 4.3.5 : Embarquer dans l'application MDFSE les contrôles de cohérence actuellement réalisés par les services de certification
- ❖ 4.3.6 : Instaurer un seuil de mise en recouvrement des dépenses de FSE indues à la suite d'un contrôle postérieur à la VESF

LISTE DES ANNEXES DU RAPPORT DE SCENARIOS

Annexe du rapport de scénarios	Propositions concernées
Annexe 1 : La sécurisation juridique : inventaire des formules de rescrit et exploration de l'applicabilité d'un mécanisme de garantie au FSE	1.3.3 et 1.3.5
Annexe 2 : Les difficultés des voies de recours en matière de FSE	1.3.5
Annexe 3 : Modèles-types d'agence	2.1.1 et 2.2.4
Annexe 4 : La publicité des décisions, avis ou recommandations : une pratique courante des principales autorités administratives indépendantes	2.3.2
Annexe 5 : Les modalités d'exercice de la fonction d'autorité de certification du FSE en France : un exemple de sur-réglementation d'origine nationale	2.4.2 et 2.4.3
Annexe 6 : Simulation des différents seuils possibles de FSE	3.1.1
Annexe 7 : compte-rendu du CODEV n°3 du 7 juin 2016	N/A

ANNEXE 1 - LA SECURISATION JURIDIQUE : INVENTAIRE DES FORMULES DE RESCRIT ET EXPLORATION DE L'APPLICABILITE D'UN MECANISME DE GARANTIE AU FSE

Le Gouvernement a lancé en mars 2013 un chantier de simplification des démarches administratives des particuliers et des entreprises (« choc de simplification »), en particulier pour mieux sécuriser les porteurs de projet. Ce chantier est suivi par le SGMAP (via sa mission pour la simplification) et le Conseil de la simplification pour les entreprises. Il est piloté par la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères économiques et financiers en lien avec les ministères sectoriels compétents. Il porte notamment sur le développement des formules de « *rescrit procédural, mécanisme d'engagements opposables de l'administration* » (cf. conclusions du CIMAP du 17 juillet 2013).

1 L'ANALYSE DU CONSEIL D'ETAT

Sur saisine du Gouvernement, le Conseil d'Etat a remis en mars 2014 un rapport sur *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*, qui classe les mesures déjà en place, clarifie les catégories juridiques de rescrit et propose leur développement ciblé. On peut retenir de l'analyse du Conseil d'Etat que la catégorie des rescrits au sens large offre une palette intéressante en vue de l'ingénierie d'un dispositif *ad hoc* de sécurisation de l'usage du FSE.

Le terme générique de rescrit s'entend comme la prise de position de l'administration en amont de procédures parfois complexes. Le rescrit ne peut être institué que par la loi puisqu'il déroge au cadre légal de droit commun.

1.1 Les principaux rescrits en vigueur

La haute juridiction rappelle que c'est d'abord dans la simplicité et la stabilité que la norme qu'une telle sécurité réside, dans la qualité de la doctrine administrative (outils généraux d'interprétation de la norme : circulaires, instructions), ainsi que dans l'information et le conseil délivrés aux opérateurs.

Les rescrits existent, pour l'heure, surtout en matière fiscale, sociale, financière et d'urbanisme. Ils recouvrent une grande variété de dispositifs dont les contours diffèrent : rescrit créance, rescrit pour prévenir ou dispenser de sanctions administratives, rescrits prémunissant de la nécessité d'une autorisation, pré-décisions de procédure ou de fond :

- L'article L. 80 B du livre des procédures fiscales (LPF), introduit par la loi du 8 juillet 1987, prémunit le contribuable contre le risque de rehaussement de son imposition lorsque l'administration a formellement pris position sur l'appréciation de droit ou de fait au regard d'un texte fiscal. Ce rescrit fiscal général qui garantit contre les changements d'interprétation de l'administration consolidait la pratique ancienne des « lettres de confort ». Il a été étendu aux droits de douanes par ordonnance du 7 décembre 2005. Ce rescrit tombe, pour l'avenir, en cas de changement de la doctrine administrative (prise d'une nouvelle instruction ou circulaire fiscale) ;
- L'article L. 80 A du LPF (issu de la loi du 28 décembre 1959) accorde à un contribuable de bonne foi la garantie qu'aucun rehaussement d'impôt ne sera effectué à son encontre si

l'établissement primitif de l'impôt reposait sur une interprétation qui avait été formellement admise par l'administration. Le droit de reprise de l'administration est ainsi restreint par l'opposabilité des instructions fiscales concernées ;

- Plusieurs autres rescrits fiscaux ciblés, détaillés dans le rapport du Conseil d'Etat (pp. 26-29) tels que le rescrit crédit d'impôt recherche ;
- Le rescrit social (article L. 243-6-3 du code de la sécurité sociale, issu de l'ordonnance du 6 juin 2005), dans le champ d'application a été étendu ;
- Le certificat d'urbanisme (article L. 410-1 du code de l'urbanisme, tel qu'issu de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains), permet de figer les normes et taxes d'urbanisme applicables à une opération pendant 18 mois (sauf nouvelle norme de sécurité ou salubrité publiques) ;
- Les rescrits délivrés par l'autorité des marchés financiers (AMF), au titre des articles L. 121-1 à L. 121-3 du règlement général de l'AMF, issus de la loi du 2 août 1989.

1.2 Typologie et caractéristiques des rescrits

Le Conseil d'Etat distingue :

- Les rescrits traditionnels : cette catégorie de rescrit, valables uniquement pour des situations données, peut être définie comme « une prise de position formelle de l'administration, qui lui est opposable, sur l'application d'une norme à une situation de fait loyalement décrite dans la demande présentée par une personne et qui ne requiert aucune décision administrative ultérieure ». C'est cette famille de rescrits que l'on observe dans d'autres Etats membres de l'Union européenne ou aux Etats-Unis ;
- Les mécanismes dits alternatifs de gel ou cristallisation de la réglementation applicable pendant une durée déterminée (tels que l'article L. 80 A LPF ou les certificats d'urbanisme et de projet). Ces mesures sont parfois mieux adaptées à l'objectif de sécurité juridique puisqu'elles apportent la garantie temporaire que les normes en vigueur à la date où l'opérateur a conçu son projet continueront de lui être appliquées. Il s'agit d'outils généraux d'interprétation de la norme, *in abstracto*, qui se traduisent par une pré-décision dans le cadre d'une « opération complexe », relativement longue et nécessitant une décision ultérieure de l'administration dont la pré-décision constitue un élément indissociable (« opération complexe entre deux actes lorsque la décision finale ne peut être prise qu'après intervention d'une première décision, nécessaire et spécialement prévue pour permettre la réalisation de l'opération dont la décision finale marque l'aboutissement »).

Tandis que le rescrit ne survit pas à la modification de la norme qu'il interprète, la cristallisation du droit a pour objet de maintenir en vigueur, au profit de porteurs de projet, une réglementation qui a évolué, sans préjudice d'une interprétation initiale erronée.

Les clés d'une extension réussie du rescrit sont, aux yeux du Conseil d'Etat, des moyens spécifiques dédiés, une gestion en principe déconcentrée mais assortie d'une harmonisation des positions, un délai de réponse approprié, la garantie que la demande ne suscitera pas de contrôle, l'existence d'une voie de recours et l'utilité d'une expérimentation avant généralisation.

Il convient en tout cas d'informer lisiblement le bénéficiaire de la portée de la garantie de sécurisation.

1.3 La compatibilité des rescrits avec le droit communautaire

Le Conseil d'Etat rappelle que les garanties apportées aux porteurs de projet doivent « *respecter la suprématie des conventions internationales signées par la France et du droit de l'Union européenne. Si le changement de réglementation trouve sa source dans l'adoption d'un règlement ou la transposition d'une directive européenne dont la date limite de transposition échoit durant la validité du certificat de projet, le maintien de la législation antérieure ne pourra être garanti puisqu'il serait contraire au droit de l'Union* ».

Dans les domaines de compétences partagées entre l'UE et les Etats membres, l'étude du Conseil d'Etat conclut à la compatibilité possible, au nom des principes dégagés par la jurisprudence de la CJUE (confiance légitime en 1978 et sécurité juridique en 1983), entre un rescrit national et le principe de primauté du droit communautaire. Il n'en demeure pas moins que le rescrit fiscal général (article L. 80 A LPF) ne peut s'appliquer durablement dans un sens contraire au droit communautaire, l'Etat membre étant tenu de faire évoluer sa doctrine administrative (ce qui a pour effet d'abroger le rescrit individuel) sous peine d'une action en manquement.

Dans son avis de section *Mme Monzani* rendu le 8 mars 2013, le Conseil d'Etat considère que la garantie offerte par la doctrine fiscale opposable est une forme de mise en œuvre du principe de sécurité juridique (principe général du droit qu'il a reconnu par son arrêt *KPMG et autres* du 24 mars 2006). L'étude du Conseil d'Etat estime que « *le rescrit, étant une garantie et non une norme, paraît compatible avec le principe de primauté sous réserve de respecter les principes d'équivalence et d'effectivité* » et que « *le mécanisme du rescrit ne porte pas par lui-même atteinte au principe d'effectivité* », l'Etat membre étant tenu de veiller d'une manière générale à la bonne application du droit communautaire. La garantie de l'article L. 80 A LPF n'est ainsi qu'une limitation du pouvoir de reprise de l'administration fiscale pour assurer une stabilité de la situation du redevable.

La question se pose également de la compatibilité des rescrits avec le régime des aides d'Etat au sens de « *l'octroi à son bénéficiaire d'un avantage spécifique ou sélectif, accordé au moyen de ressources publiques, qui fausse ou menace de fausser la concurrence et qui affecte le commerce entre les Etats membres* ».

Le Conseil d'Etat estime que les rescrits ne constituent pas en eux-mêmes une source d'aide d'Etat mais que la caractérisation d'aide d'Etat pourrait résulter d'une application au cas par cas du rescrit. *A contrario*, on peut en déduire qu'un mécanisme de sécurisation par la cristallisation du droit ne conférerait pas d'avantage économique à une entreprise donnée car sa généralité interdirait par construction tout traitement discrétionnaire.

Dans une communication du 10 décembre 1998 sur l'application des règles d'aides d'Etat aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises, la Commission européenne considère ainsi que les pratiques administratives non discrétionnaires ne sont pas présumées constituer des aides d'Etat dans la mesure où « *elles sont destinées à fournir une simple interprétation des règles générales* ». L'harmonisation de cette interprétation aux différentes situations individuelles apparaît comme une nécessité à cet égard.

2 LES DISPOSITIFS DE SECURISATION JURIDIQUE MIS EN PLACE EN FRANCE DEPUIS 2014

Le Gouvernement a fait adopter un cadre législatif (article 9, I, 1° de la loi d'habilitation du 20 décembre 2014) qui prévoit la possibilité d'instituer de nouvelles mesures traditionnelles de rescrit⁴. L'ordonnance du 10 décembre 2015 relative aux garanties consistant en une prise de position formelle, opposable à l'administration, sur l'application d'une norme à la situation de fait ou au projet du demandeur a introduit de plusieurs dispositifs de ce type⁵.

En revanche, on observe une timidité concernant les dispositifs de cristallisation du droit, que le rapport du Conseil d'Etat ne proposait d'ailleurs pas de développer. L'article 9, I, 2° de la loi du 20 décembre 2014 ouvre la faculté d'instituer ce type de mesures⁶ mais aucune ordonnance n'a été prise sur ce fondement, aucun ministère n'ayant suggéré de telle piste selon la DAJ des ministères économiques et financiers.

De son côté, l'expérimentation du certificat de projet apparaît comme une mesure hybride de rescrit individuel qui emprunte à la technique de la cristallisation du droit. Institué par l'article 13 de la loi d'habilitation du 2 janvier 2014 et par l'ordonnance du 20 mars 2014, le certificat de projet est un dispositif de sécurisation plus puissant que le certificat d'urbanisme puisqu'il simplifie les démarches de mise en conformité d'un projet d'urbanisme vis-à-vis de plusieurs réglementations et qu'il s'accompagne de la cristallisation du droit pendant 18 mois⁷, avec une extension possible de 6 mois.

⁴ Article 9, I, 1° de la loi du 20 décembre 2014 : une ordonnance peut « permettre à une autorité administrative (...) d'accorder, à une personne qui le demande, une garantie consistant en une prise de position formelle, opposable à l'administration, sur l'application d'une norme à sa situation de fait ou à son projet. Cette garantie a pour objet de prémunir le demandeur d'un changement d'interprétation ou d'appréciation de l'administration qui serait de nature à faire naître une créance de l'administration à son encontre (...) ».

⁵ Information du consommateur sur les prix de vente ; autorisation d'occupation temporaire du domaine public ; modification de la structure d'une exploitation agricole ; amélioration du rescrit social pour les exploitants agricoles et pour les travailleurs indépendants ; accord collectif ou plan d'action relatif à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes ; respect de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés.

⁶ Article 9, I, 2° de la loi du 20 décembre 2014 : une ordonnance peut « permettre à une autorité administrative (...) de garantir, à une personne qui le demande et pendant une durée déterminée qui ne saurait excéder 18 mois, que lui seront appliquées, pour la délivrance d'une autorisation administrative nécessaire à la réalisation de son projet, certaines dispositions législatives ou réglementaires dans leur rédaction en vigueur à la date d'octroi de la garantie ».

⁷ Article 13 de la loi du 2 janvier 2014 : une ordonnance peut « déterminer les conditions dans lesquelles le certificat de projet peut comporter une garantie de maintien en vigueur, pendant une durée déterminée, des dispositions législatives et réglementaires déterminant les conditions de délivrance des autorisations sollicitées ». Article 3, I de l'ordonnance du 20 mars 2014 : « Les dispositions législatives et réglementaires applicables aux procédures et décisions administratives nécessaires à la mise en œuvre des projets (...) et pour la réalisation desquels une demande est adressée à l'administration durant les 18 mois suivant la date de notification du certificat de projet sont celles en vigueur à cette même date ».

3 ENSEIGNEMENTS UTILES POUR EXPLORER LA FAISABILITE D'UN BOUCLIER NATIONAL FSE

3.1 La cristallisation du droit présente un intérêt bien supérieur à un rescrit traditionnel

Le besoin général de sécurisation des porteurs de projet sollicitant un cofinancement FSE paraît clairement relever du registre de la cristallisation du droit applicable pendant toute la durée de la programmation, y compris en cas de contrôle postérieur (donc jusqu'à la clôture de la programmation). Une opération FSE peut en effet aisément être considérée comme une opération complexe, relativement longue (analogie avec le droit de l'urbanisme), donnant lieu à au moins deux décisions administratives (l'acte autorisant le conventionnement et l'acte attributif du FSE après contrôle de service fait), voire à des décisions postérieures corrigeant le montant dû (récupération de dépenses suite à des contrôles ultérieurs au contrôle de service fait).

Une telle garantie de stabilité du cadre normatif, qui serait applicable d'office et opposable à l'autorité de gestion, respecterait ainsi le principe d'égalité entre bénéficiaires, ce qu'un rescrit n'apporte pas. En effet, la mise en œuvre du rescrit découle d'une demande individuelle, ce qui entraîne ex post une différence de situation entre demandeurs et non demandeurs. En d'autres termes, alors que le rescrit traditionnel est une formalité supplémentaire à la charge des porteurs de projet qui y procèdent, la cristallisation du droit apporte à l'ensemble des porteurs de projet une sécurité juridique, sans qu'ils aient besoin d'engager une démarche particulière.

3.2 Exploration de la piste d'un mécanisme de garantie contre les irrégularités induites par un changement normatif

Dans l'hypothèse où un mécanisme d'assurance serait conçu au profit des porteurs de projet, dans une logique de « bouclier » financier, il serait en tout état de cause nécessaire d'en préciser les caractéristiques possibles :

- L'objet de la garantie qui ne porterait pas sur l'éligibilité au FSE mais, pour les seules opérations programmées, conventionnées et réalisées, sur la couverture du risque d'une liquidation du FSE moins favorable que celle qui aurait résulté de la mise en œuvre du corpus garanti de normes et de sa doctrine d'interprétation. Un des avantages d'un tel bouclier serait de rendre indispensables la formalisation et la publicité de ce corpus garanti, en début de programmation (à l'image des conditions générales d'une assurance). Le mécanisme de garantie jouerait comme un tiers-payant couvrant de plein droit l'écart financier induit par le changement de cadre (quel qu'en soit le fait générateur), indépendamment de toute autre considération ;
- L'étendue de la garantie, à savoir les événements qui y ouvriraient droit : il pourrait s'agir d'un changement de la norme, à savoir soit de règles positives (règlements européens, textes d'application, réglementation d'origine nationale, circulaires de gestion) soit de leur interprétation par les organes français et européens de contrôle (autorités de gestion, de certification et surtout d'audit). Il ne s'agirait pas, en revanche, d'irrégularités courantes de gestion à cadre constant, ces irrégularités restant imputables au bénéficiaire ou au service gestionnaire et étant exclues de la garantie au risque sinon d'engendrer des risques massifs de défaut de rigueur et d'aléa moral ;
- L'effet de la garantie, qui serait d'assurer la fixité du cadre applicable au bénéficiaire et en aucun cas de priver d'effet le droit communautaire. Le respect du droit communautaire (principes de primauté et d'effectivité) devrait être assuré dans la mesure où :
 - au stade du CSF et du paiement du FSE : la liquidation du FSE et la déclaration de dépenses se feraient uniquement sur la base de la norme (règles positives et doctrine

- d'interprétation) en vigueur à la date du conventionnement initial de l'opération ; le financement complémentaire (différentiel) serait apporté et supporté par le mécanisme de garantie ;
- au stade d'un contrôle postérieur à la déclaration de dépenses, le retrait de dépenses serait bien opéré mais il serait supporté par le mécanisme de garantie et non par l'autorité de gestion ; en cas de correction forfaitaire, celle-ci serait supportée par le mécanisme de garantie ;
 - pour prévoir le cas de figure théorique d'un changement du cadre normatif en cours de programmation plus favorable pour les bénéficiaires, une clause de faveur (application du cadre en vigueur plutôt que du cadre initial, mais sans faculté de panachage entre les deux) pourrait être introduite dans le mécanisme de garantie ;
- L'identité des personnes assurées : il s'agirait des autorités de gestion (ou leurs délégataires) puisque le mécanisme de garantie serait appliqué d'office par ces autorités aux bénéficiaires ;
 - L'institution en charge de la gestion de cette garantie : ce pourrait être l'autorité nationale de coordination nationale FSE qui devrait se doter d'une capacité de contrôle de la justification de l'application de la garantie, en veillant à une application uniforme sur le territoire ;
 - La procédure de mise en jeu de la garantie, à la demande du porteur de projet ;
 - Le financement de la garantie : financement par des crédits classiques ou des crédits FSE ; financement mutualisé par une contribution assise sur les enveloppes des autorités de gestion ou sur les montants de FSE effectivement versés (une cotisation obligatoire, ayant le même effet qu'une correction forfaitaire) ou un financement budgétaire exclusivement national. La question du montant du fonds de roulement minimal du mécanisme de garantie se poserait également ;
 - Le dispositif de gestion de la garantie pourrait impliquer une double liquidation du FSE lors du CSF, l'une sur la base du corpus de normes garanti et l'autre sur la base du corpus de normes en vigueur à la date du CSF. Il en résulterait une complication pour les services gestionnaires au nom de la sécurisation des porteurs de projet ;
 - L'existence ou non d'un droit au recours des tiers (les autres co-financeurs, voire l'Union européenne elle-même) pourrait se poser ;
 - Enfin, la portée de l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration, qui limite la capacité juridique de l'administration à abroger ou retirer une décision créatrice de droits, devrait être précisée.

ANNEXE 2 - LES DIFFICULTES DES VOIES DE RECOURS EN MATIERE DE FSE

Compte tenu de l'absence d'étude disponible, la présente annexe ne constitue pas une analyse approfondie sur les recours engagés relativement au FSE mais vise à objectiver les principales sources de difficulté auxquelles sont confrontés les acteurs du système dans la perspective d'un recours gracieux ou contentieux contre les décisions notifiées ou les demandes formulées par les autorités européennes ou françaises. Ces difficultés relèvent de 4 registres :

- la recevabilité des recours contentieux est appréciée de manière très restrictive par la jurisprudence européenne ;
- des obligations dont les aspects formels varient fortement en matière de motivation des demandes ou décisions de la Commission européenne, ce qui n'est pas de nature à faciliter les recours ;
- le rejet de la qualification de sanction par la réglementation européenne et la jurisprudence qui en découle, s'agissant des corrections financières ;
- l'absence de caractérisation, en droit positif français, de la décision administrative faisant grief lors d'une correction financière.

L'annexe présente par ailleurs, à titre comparatif, l'organe de conciliation instauré en 1994 dans le cadre du financement de la politique agricole commune.

1 UNE JURISPRUDENCE EUROPEENNE SUR LA RECEVABILITE DES RECOURS CONTRE LES DECISIONS DES ORGANES COMMUNAUTAIRES QUI EST PLUS RESTRICTIVE QUE LES TRAITES EUROPEENS

1.1 Un principe de large ouverture de la recevabilité des recours juridictionnels dans les traités européens

L'article 263 TFUE dispose que « *toute personne physique ou morale peut former (...) un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution* ».

Par ailleurs, l'article 267 TFUE autorise toute juridiction d'un des Etats membres à adresser une demande de question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, anciennement Cour de justice des communautés européennes - CJCE) afin de permettre à celle-ci de statuer sur le fond. Cette faculté est utilisée par les juges français, dont le juge administratif. La question préjudicielle est traitée soit par le tribunal de première instance de l'Union européenne (TPIUE), soit par la CJUE.

1.2 Une jurisprudence européenne ouverte sur la nature des actes susceptibles de recours mais très restrictive quant à la recevabilité du recours selon son auteur

L'article 263 TFUE, relatif au recours direct par une personne physique et morale, fait l'objet d'une interprétation qui est à la fois très large en ce qui concerne la définition des actes susceptibles de recours et restrictive quant à l'auteur du recours.

S'agissant de la définition des actes susceptibles de recours :

- dans deux arrêts du 21 juin 2012 *Royaume d'Espagne contre Commission européenne* (affaires T-264/10 et T-266/10 ; affaires T-178/10, T-263-10 et T-265-10), le TPIUE a affirmé que « *selon une jurisprudence constante, ne constituent des actes ou des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation au sens de l'article 263 TFUE que les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci. Pour déterminer si un acte ou une décision produit de tels effets, il y a lieu de s'attacher à sa substance* » ;
- la CJCE a été amenée à apprécier la régularité de notes d'orientation. Elle a annulé un texte de « *soft law* » (un code de conduite sur les irrégularités et l'organisation d'un système d'information sur les irrégularités) pour vice d'incompétence (guidance non prévue par l'article 23 du règlement d'application 4253/88) dans l'arrêt *République française contre Commission* du 13 novembre 1991. Elle a par ailleurs validé (*Royaume d'Espagne contre Commission*, 6 avril 2000) la régularité d'orientations destinées aux services de la Commission sur l'application des corrections financières en matière de lutte contre la fraude en estimant que ces orientations internes ne faisaient pas grief et, au contraire, qu'elles étaient « susceptibles de renforcer la transparence des décisions individuelles adressées aux Etats membres ».

S'agissant de l'origine personnelle des recours, la jurisprudence européenne est très restrictive et n'admet pas la recevabilité des recours par les autorités de gestion ou organismes intermédiaires infra-étatiques. Ces autorités infra-étatiques doivent justifier non seulement de leur intérêt à agir mais aussi de leur qualité pour agir qui n'est pas reconnue en vertu du critère de l'affectation directe⁸. Ni l'introduction depuis 1988 du principe de partenariat dans la réglementation des fonds structurels, ni l'accroissement des responsabilités des autorités de gestion n'ont pas eu pour effet d'étendre le champ personnel de la recevabilité : mis à part les porteurs de projet, seules les autorités gouvernementales peuvent former recours.

⁸ Frédérique MICHEA, « La Cour de justice, garante de l'équilibre institutionnel ? » in *Le contrôle des fonds européens de cohésion. Evolutions, enjeux, perspectives*, Nathalie RUBIO (dir.), Bruylant, 2013.

2 DES OBLIGATIONS DE MOTIVATION A GEOMETRIE VARIABLE DES DEMANDES OU DECISIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE EN MATIERE DE FESI

Le règlement cadre 1303/2013 du 17 décembre 2013 prévoit des obligations très variables de motivation à la charge de la Commission européenne en fonction de ses décisions ou de ses demandes, quelle qu'en soit la forme (dont des observations).

2.1 Certaines décisions ou demandes doivent faire l'objet d'une motivation obligatoire

L'obligation de motivation s'applique à certaines catégories de décisions ou demandes :

- la suspension de paiement intermédiaire pour non respect d'une condition *ex ante* applicable à un programme (article 19) ;
- la décision de suspension des paiements pour non respect d'une demande de la Commission tendant au respect de la gouvernance économique (article 23) : la Commission doit motiver la proposition de décision qu'elle transmet au Conseil ;
- la décision d'approbation des comptes pour laquelle la Commission doit motiver son éventuel refus (article 139) ;
- la demande d'interruption du délai de disponibilité des documents justificatifs des dépenses (article 140) ;
- la décision de suspension des paiements par la Commission (article 142) doit s'appuyer sur un motif de non conformité d'un programme ;
- la décision de correction financière à l'encontre d'un Etat membre effectuée par la Commission doit être motivée par celle-ci (articles 144 et 145).

2.2 D'autres décisions ou demandes ne sont pas assorties d'une obligation de motivation

La Commission européenne n'est pas réglementairement tenue de motiver auprès des Etats membres ou des autorités de gestion ses décisions ou demandes suivantes :

- la décision d'adoption (article 16) ou de modification (article 19) de l'accord de partenariat ;
- la décision sur l'application du cadre de performance (article 19) ;
- la décision d'adoption (article 29) ou de modification (article 30) des programmes opérationnels ;
- la décision d'approbation des rapports annuels de mise en œuvre (article 50) ;
- la décision d'approbation des rapports d'avancement (article 52) ;
- les demandes de la Commission formulées lors des réunions de réexamen annuel (article 51), qui relèvent du dialogue de gestion, n'ont même pas besoin d'être formalisées mais les Etats membres doivent leur donner suite.

3 LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE QUALIFIE LES CORRECTIONS FINANCIÈRES DE MESURES DE RECOUVREMENT D'INDUS ET NON DE SANCTIONS SUSCEPTIBLES DE RECOURS

L'article 317 TFUE dispose qu'en matière d'exécution du budget de l'Union européenne dans les domaines de gestion partagée, « *les Etats membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière* ». Ils doivent à ce titre prendre toute mesure, législative, réglementaire, administrative ou autre pour préserver les intérêts financiers de l'UE.

Ce principe se traduit à la fois dans la réglementation financière générale et dans la réglementation sectorielle des FESI.

3.1 La réglementation financière de l'Union européenne rend obligatoire le recouvrement des sommes indûment versées et exclut la qualification de sanctions pour les décisions concernées

Le règlement 1681/94 du 11 juillet 1994, modifié par le règlement 2035/2005 du 12 décembre 2005, met en place notamment des procédures obligatoires :

- de signalement par les Etats membres des « *cas d'irrégularités qui ont fait l'objet d'un premier acte de constat administratif et/ou judiciaire* » en matière de gestion des fonds structurels (article 3) ;
- de « *recouvrement des montants indûment payés* » qui ont été engagées par ces Etats membres ou d'information de la Commission sur les cas d'irrégularité ne donnant pas lieu à recouvrement (article 5).

La notion d'irrégularité est définie par le règlement 2988/95 du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers (PIF) des Communautés européennes et pris dans le cadre de la lutte contre la fraude. L'article 1^{er} de ce texte dispose qu'« *est constitutive d'une irrégularité toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés ou à des budgets gérés par celles-ci (...) par une dépense indue* ». L'article 3 instaure un délai de prescription des poursuites qui, pour ce qui concerne les programmes pluriannuels tels que les programmes opérationnels du FSE, « *s'étend en tout cas jusqu'à la clôture définitive du programme* ». L'article 4, qui revêt une importance cruciale, prévoit à la fois :

- que « *toute irrégularité entraîne, en règle générale, le retrait de l'avantage indûment obtenu* », ce qui pour le FSE se traduit « *par l'obligation de verser les montants dus ou de rembourser les montants indûment perçus* » ;
- que les corrections financières consécutives à la constatation d'une irrégularité, « *ne sont pas considérées comme des sanctions* » et donc ne sont pas susceptibles de recours.

La même obligation de procéder à la correction des irrégularités est prévue à l'article 80 (règles relatives aux recouvrements) du règlement financier 966/2012 de l'Union européenne :

- « Les États membres sont responsables en premier lieu de la réalisation de contrôles et d'audits ainsi que du recouvrement des montants indûment dépensés, tel que prévu par la réglementation sectorielle. Dans la mesure où les États membres détectent et corrigent des irrégularités pour leur propre compte, ils ne font pas l'objet de corrections financières de la part de la Commission en ce qui concerne ces irrégularités » (paragraphe 3) ;
- « La Commission procède à des corrections financières concernant les États membres afin d'exclure du financement de l'Union les dépenses engagées en violation du droit applicable. La Commission fonde ses corrections financières sur la détection des montants indûment dépensés, ainsi que sur les implications financières pour le budget. Quand ces montants ne peuvent pas être clairement déterminés, la Commission peut appliquer des corrections extrapolées ou forfaitaires, conformément à la réglementation sectorielle. Lorsqu'elle décide du montant d'une correction financière, la Commission tient compte de la nature et de la gravité de la violation du droit applicable ainsi que des implications financières pour le budget, y compris en cas d'insuffisances dans les systèmes de gestion et de contrôle. Les critères d'établissement des corrections financières et la procédure à appliquer peuvent être prévus dans la réglementation sectorielle » (paragraphe 4) ;
- « La méthode concernant l'application de corrections extrapolées ou forfaitaires est établie conformément à la réglementation sectorielle afin de permettre à la Commission de protéger les intérêts financiers de l'Union » (paragraphe 5).

L'article 98 (paragraphe 2) du même règlement financier, relatif aux corrections financières par les États membres, dispose de manière convergente que « les États membres procèdent aux corrections financières requises en rapport avec les irrégularités individuelles ou systémiques détectées dans les opérations ou les programmes opérationnels. Les corrections auxquelles procèdent les États membres consistent à annuler tout ou partie de la participation publique pour le programme opérationnel ».

3.2 La réglementation des FESI applique aux fonds structurels cette logique de recouvrement de sommes indûment versées

En continuité avec les règlements cadres des programmations antérieures, le règlement 1303/2013 comporte plusieurs dispositions qui déclinent la logique posée par la réglementation financière de l'Union, selon laquelle l'octroi d'un avantage irrégulier n'est pas une décision créatrice de droit :

- la notion d'irrégularité, définie à l'article 2, 36), au sens d'une « violation du droit applicable », fonde la régularité des procédures de recouvrement des avantages indûment obtenus ;
- « la prévention, la détection et la correction des irrégularités, y compris les fraudes, et le recouvrement des montants indûment payés ainsi que des intérêts de retard éventuels y afférents » constituent les principes généraux des systèmes de gestion et de contrôle (article 72) ;
- il relève de la responsabilité des États membres (article 122) de procéder « aux corrections financières requises en rapport avec les irrégularités individuelles ou systémiques détectées » (article 143) ; de son côté, si nécessaire, « la Commission procède à des corrections financières, par voie d'actes d'exécution, en annulant tout ou partie de la participation de l'Union à un programme opérationnel » (article 145).

3.3 Les jurisprudences européenne et française déboutent les porteurs de projet et les Etats membres devant les conclusions des autorités d'audit

Les rares recours contentieux formés devant la CJCE par des porteurs de projet débouchent sur des conclusions qui entérinent les positions des autorités d'audit, en particulier de la Commission européenne. La jurisprudence européenne⁹ valide la logique d'apurement des comptes qui comprend le recouvrement des sommes indûment versées par le budget communautaire (cf. l'arrêt C-54/95 *République fédérale d'Allemagne contre Commission européenne* rendu par la CJCE le 21 janvier 1999, relatif au FEOGA). Au nom de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, le juge communautaire fait prévaloir le respect des règles européennes sur les principes de sécurité juridique et de confiance légitime (cf. arrêt CJCE du 21 septembre 1983 *Deutsche Milchkontor*).

La CJUE est amenée à statuer directement, par la voie de la décision préjudicielle, comme dans l'arrêt *Ministère de l'intérieur de l'outre-mer des collectivités territoriales et de l'immigration contre CCI de l'Indre*, 21 décembre 2011, à la suite de la saisine par le Conseil d'Etat. L'interprétation jurisprudentielle est très large puisque le juge communautaire retient une définition de l'irrégularité, qui ne ménage aucune distinction d'ordre quantitatif ou qualitatif, l'irrégularité existant même lorsqu'elle n'a pas d'impact financier précis sur le budget communautaire.

4 LES RECOURS CONTRE LES DECISIONS CONSECUTIVES A LA CONSTATATION D'IRREGULARITES SONT COMPLIQUES PAR UN VIDE JURIDIQUE EN DROIT POSITIF INTERNE ET PAR LA PRIMAUTE DU DROIT EUROPEEN

4.1 En France, le système de gestion et de contrôle du FSE ne reconnaît pas clairement l'existence d'une décision administrative faisant grief

A la suite de corrections individuelles ou d'irrégularités systémiques (reprises de CSF, corrections forfaitaires ou extrapolées) constatées par des contrôleurs de deuxième niveau, certains porteurs de projet formulent des recours gracieux vers l'autorité de gestion (centrale ou déléguée) ou l'organisme intermédiaire délégataire.

Comme l'a illustré un dossier récent de contrôle d'opération, l'engagement par le porteur de projet (en l'espèce, un OPCA) d'un recours auprès de l'autorité de gestion (en l'espèce, l'organisme intermédiaire FPSPP) contre une correction financière se heurte à la difficulté juridique qui tient à l'absence d'identification claire, en droit positif français¹⁰, de la décision administrative faisant grief.

⁹ Brian GRAY, « The Evolution of the System of Control over the Cohesion Funds at the European Level » in *Le contrôle des fonds européens de cohésion. Evolutions, enjeux, perspectives*, op. cit.

¹⁰ Guides interministériels CGET de 2014.

En effet, le rapport définitif de contrôle d'opération, daté et signé par le(s) contrôleur(s) et transmis par la CICC à l'autorité de gestion, comporte à la fois des constats, qui relèvent de l'appréciation du ou des contrôleurs, et des propositions de suite à donner, qui relèvent de la responsabilité de l'autorité de gestion. Dans le silence des règlements communautaires¹¹ en ce qui concerne les fonctions de l'autorité d'audit et la réalisation des contrôles d'opération, rien n'interdit, sur le principe, un Etat membre d'introduire une disposition relative au statut des rapports de contrôle. Toutefois, ce document ne constitue, en droit interne, qu'une simple opinion d'audit et non une décision administrative : ni les textes législatifs et réglementaires français, ni le guide CGET de 2014 sur le suivi, la gestion et le contrôle des programmes européens ne confèrent au rapport définitif de contrôle le statut de décision administrative faisant grief.

4.2 L'absence de reconnaissance du rapport d'audit comme décision administrative est source d'incohérence et de difficultés

Ce cadre juridique ne témoigne pas de la portée réelle d'un rapport de contrôle diligenté par une autorité d'audit, en termes de prise de position et d'impact de cette position :

- Le règlement cadre 1303/2013 établit que « *les dépenses déclarées doivent être vérifiées sur la base d'un échantillon* » par l'autorité nationale d'audit (article 127, §1) et le règlement d'application 480/2014 dispose que les audits des opérations « *ont pour objet de vérifier la légalité et la régularité des dépenses déclarées à la Commission* » (article 27) et que « *si des irrégularités ou un risque d'irrégularité ont été décelés, l'autorité d'audit décide, sur la base de son appréciation professionnelle, s'il est nécessaire de contrôler un échantillon supplémentaire d'autres opérations ou parties d'opérations qui n'ont pas été vérifiées dans l'échantillon aléatoire [des contrôles d'opération], afin de tenir compte de facteurs de risque spécifiques mis en évidence* » (article 28) ;
- le « vademecum »¹² de l'autorité nationale d'audit sur les contrôles d'opération indique que « *le projet de rapport définitif doit comporter un constat définitif clair et chiffré en ce qui concerne les dépenses retenues à l'issue du contrôle* », c'est-à-dire les constats d'irrégularités éventuels amenant à retirer certaines dépenses par rapport au CSF, et que « *l'échelon central de la CICC valide les rapports définitifs dans un délai de 8 jours, sauf difficultés particulières. Cette validation s'effectue par courriel au contrôleur. Elle précise le montant de l'irrégularité et sa nature en vue de la saisie dans PRESAGE par les contrôleurs (...). A la réception de la validation du rapport définitif, le contrôleur renseigne PRESAGE. Il introduit la date de validation dans l'espace Validation rapport définitif et les constats définitifs s'ils diffèrent des constats provisoires (irrégularités, nature, montant)* ». Malgré l'existence d'une position officielle de l'autorité d'audit, ces constats ne sont pas opposables, en l'état du droit, à la CICC, le vademecum prévoyant seulement que « *l'autorité de gestion notifie (...) au bénéficiaire la partie du rapport qui le concerne et les suites données* » ; une note de bas de page précise par ailleurs que, « *conformément aux règles de droit commun, la décision précise les voies de recours* ». Cette analyse est régulièrement rappelée par la CICC. Il en va de même pour les conclusions des audits de la Commission européenne ou de la Cour des comptes européenne.

¹¹ Règlement 1303/2013 et règlement d'application 480/2014.

¹² Vademecum 2015 de la CICC (partie 7).

Or l'autorité de gestion a compétence liée pour décider des suites à donner au rapport de contrôle, dans la mesure où l'autorité de certification, parallèlement informée des conclusions du contrôle, est tenue de retirer les dépenses indues du prochain appel de fonds destiné à la Commission européenne. Le vademecum de la CICC (partie 7) précise que « *lorsque l'autorité de gestion (déléguée) s'est écartée des conclusions du rapport définitif validé par la CICC, en ne procédant pas ou seulement partiellement aux corrections nécessaires, l'autorité de certification procède à la suspension des dépenses irrégulières telles que validées par la CICC* ». Il faut rappeler ici que l'autorité de certification fait l'objet d'audits réguliers par les autorités d'audit aux niveaux national ou communautaire et que la CICC « *doit avoir accès aux résultats des contrôles et aux suites qui leur auront été données par les autorités de gestion afin de s'assurer que toutes les corrections financières ont été apportées (corrections financières et corrections des défauts systémiques)* »¹³. La seule alternative ouverte à l'autorité de gestion est soit de ne pas mettre en recouvrement les montants constitutifs de l'irrégularité, en les finançant sur son budget propre, soit de récupérer ces montants auprès du porteur de projet. Lorsque le service gestionnaire est un organisme intermédiaire, la convention de subvention globale prévoit le principe de la responsabilité financière de l'organisme intermédiaire.

Il s'ensuit plusieurs difficultés juridiques :

- le rapport définitif de contrôle ou d'audit n'est pas considéré, tant pour ses constats que pour ses propositions de suite à donner, comme un acte susceptible de recours contentieux, ce qui ne permet ni au porteur de projet ni à l'autorité de gestion d'engager la responsabilité de l'autorité d'audit, nationale ou communautaire, qui a diligenté le contrôle ;
- l'autorité de gestion est tenue de notifier au porteur de projet les conclusions défavorables du contrôle, sans pouvoir elle-même engager de recours contre le rapport de contrôle quand bien même elle serait en désaccord avec ses conclusions. De ce fait, l'autorité de gestion est la seule à pouvoir prendre la décision découlant des positions avec lesquelles elle peut être en désaccord. Par conséquent, elle porte l'intégralité de la responsabilité juridique et financière afférente, ce qui est un facteur de déresponsabilisation de l'autorité d'audit¹⁴ ;
- alors même que l'autorité de gestion ne prend aucune part dans la formation des conclusions du contrôle d'opération, la notification de celles-ci s'analyse comme le retrait d'une précédente décision administrative qu'elle a prise (celle d'attribuer un montant de FSE sur la base du CSF final et de la validation de l'autorité de certification) pour lui substituer une décision plus défavorable au porteur de projet ;
- la capacité du porteur de projet à exercer un recours contre la décision de correction financière est compliquée par la difficulté à identifier cette décision en droit positif français¹⁵. En pratique, le porteur de projet sollicite plutôt auprès de l'autorité de gestion ou de l'organisme intermédiaire l'abandon du recouvrement de la créance née de l'irrégularité totale ou partielle de son opération cofinancée par le FSE.

¹³ Vademecum 2015 de la CICC (partie 8).

¹⁴ Laquelle n'est pas au sens propre « *comptable des impacts de ses décisions* », expression employée par le SRC d'une DIRECCTE dans sa réponse au questionnaire de la mission.

¹⁵ Lorsque l'opération a été conventionnée auprès d'un organisme intermédiaire, il convient de noter la coexistence des stipulations de la convention attributive de subvention (compétence du juge judiciaire en cas de litige) et de la convention de subvention globale (compétence du juge administratif en cas de litige).

4.3 La jurisprudence française reconnaît les actes faisant grief mais s'aligne sur le juge communautaire, privant d'effet les protections nationales des décisions créatrices de droit

Indépendamment de l'absence de qualification donnée par les autorités administratives aux décisions de recouvrement de FSE consécutives à la constatation d'irrégularités, le juge administratif reconnaît la recevabilité des recours et opère une qualification prétorienne de la décision administrative faisant grief.

Cette reconnaissance de la recevabilité des recours est d'ailleurs marquée par une évolution récente majeure allant dans le sens d'une prise en compte accrue de la sécurité juridique des opérateurs. Par deux décisions rendues le 21 mars 2016, l'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat a jugé recevables des recours en annulation contre des actes de « droit souple » émanant d'autorités de régulation¹⁶, tels que prises de position, jusqu'alors considérées comme insusceptibles de recours juridictionnels car dépourvus d'effet juridique. Le juge administratif est allé au-delà de sa jurisprudence antérieure par laquelle il considérait « *que les avis, recommandations, mises en garde et prises de position adoptés par les autorités de régulation dans l'exercice des missions dont elles sont investies, peuvent être déférées au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils revêtent le caractère de dispositions générales et impératives ou lorsqu'ils énoncent des prescriptions individuelles dont ces autorités pourraient ultérieurement censurer la méconnaissance* ».

De manière plus traditionnelle, la France a accompli des progrès substantiels dans la voie de la sécurisation juridique des décisions administratives : loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public ; puis l'arrêt d'assemblée *Ternon* (26 octobre 2001) du Conseil d'Etat a consacré l'illégalité du retrait d'une décision légale créatrice de droit plus de 4 mois après sa signature ; cette jurisprudence a par la suite acquis force légale par l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration¹⁷, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

Toutefois, ces avancées ne sont pas applicables aux fonds structurels européens puisque le juge administratif français s'aligne logiquement sur la jurisprudence de la CJUE, en application du principe de primauté du droit communautaire. Ainsi, le Conseil d'Etat a considéré, dans son arrêt ODEADOM du 13 mars 2015 relatif à l'obligation pour un opérateur économique de reverser une aide communautaire au secteur de la banane, que « *les dispositions du règlement 2988/96 du 18 décembre 1995 trouvent à s'appliquer aux modalités de récupération de l'aide indûment perçue par l'intéressée, à l'exclusion des règles nationales relatives au retrait des décisions créatrices de droit* », par conséquent au-delà du délai précité de 4 mois.

¹⁶ En l'espèce, des communiqués de presse de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et des prises de position de l'Autorité de la concurrence, qui ont en commun d'exprimer la doctrine de ces régulateurs.

¹⁷ Article L. 242-1 : « *L'administration ne peut abroger ou retirer une décision créatrice de droits de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de 4 mois suivant la prise de cette décision* ». La légalité de la décision s'apprécie en fonction du droit applicable à la date de la prise de cette décision.

5 UN EXEMPLE DE DISPOSITIF DE CONCILIATION ENTRE LA COMMISSION EUROPEENNE ET CHAQUE ETAT MEMBRE : L'ORGANE EN VIGUEUR DEPUIS 1994 DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

A la suite de la contestation de corrections financières du FEOGA-Garantie par les Etats membres demandeurs d'une transparence accrue et d'une sécurisation juridique, la Commission a mis en place en 1991 un groupe de travail consultatif présidé par un membre de la Cour des comptes française, Jacques BELLE. Ce travail a débouché sur deux novations :

- l'instauration d'un délai de prescription pour la récupération, par la Commission européenne, de dépenses irrégulières. Tel que fixé par les règlements européens relatifs au financement de la PAC (article 7 du règlement 1258/1999 puis article 31 du règlement 1290/2005), la notification des conclusions de l'audit de la Commission ne peut produire d'effet qu'à l'encontre d'irrégularités commises au cours des 24 derniers mois ;
- la mise en place d'une procédure de conciliation entre la Commission européenne et chacun des Etats membres, gérée par un organisme consultatif d'experts indépendants. La création de l'organe de conciliation a fait l'objet d'une décision de la Commission européenne du 1^{er} juillet 1994 puis de son intégration à l'article 8 du règlement d'application 1663/95 relatif à la procédure d'apurement des comptes du FEOGA-Garantie. L'organe de conciliation est actuellement régi par les articles 36 à 40 du règlement d'exécution 908/2014 du 6 août 2014 pris pour l'application du règlement 1306/2013 du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC. La procédure de conciliation est réservée aux désaccords portant sur des montants importants de subvention européenne, à savoir au moins 1 M€ ou 25 % de la dépense annuelle totale de l'Etat membre au titre des postes budgétaires considérés.

L'existence de l'organe de conciliation propre à la PAC (FEAGA), qui démontre que les modalités de gestion des irrégularités peuvent évoluer, est susceptible de constituer un repère utile pour l'ingénierie éventuelle d'un mécanisme analogue pour le FSE.

ANNEXE 3 - MODELES-TYPE D'AGENCE

Rappel des propositions concernées :

- En ce qui concerne une **agence intégrant tout ou partie des tâches de gestion** :
 - Axe n°2 : Améliorer et sécuriser l'organisation
 - Objectif n°2.1 : Simplifier l'architecture de gestion
 - Proposition n°2.1.1 : Améliorer l'architecture actuelle de gestion
 - ✓ Variante 3 : Maintenir la coexistence de PO Etat FSE et de PO régionaux et déléguer la mise en œuvre des PO Etat à une agence nationale de gestion

- En ce qui concerne une **agence dont le cœur de métier serait la fonction de coordination** :
 - Axe n°2 : Améliorer et sécuriser l'organisation
 - Objectif n°2.2 : Rationaliser la gouvernance du FSE et décloisonner les relations entre les différentes autorités
 - Proposition n°2.2.4 : Repenser la fonction de coordination et ses modalités d'exercice
 - ✓ Variante 1 : Créer une « agence de coordination des fonds européens en France »

Nota : la mission ne propose pas, in fine, de retenir ces variantes¹⁸. La présente annexe vise toutefois à étoffer les éléments présentés dans le corps du rapport.

A partir de son analyse comparée des systèmes de gestion du FSE existant en Europe, la mission est en mesure de dégager plusieurs modèles-types d'agences dont il serait envisageable de s'inspirer dans le cas de la France.

Il doit être ici précisé que si le mandat de travail de la mission l'a conduite à ne travailler que sur le FSE, il apparaît clairement que la réflexion autour des modèles d'agence gagne à être conduite dans une perspective interfonds. En effet, si cette dimension interfonds n'apparaît pas comme un pré-requis absolu¹⁹, il est toutefois manifeste que la création d'une agence commune à plusieurs fonds européens serait susceptible de générer des synergies à examiner. A cet égard, au regard de la complexité française de gestion des fonds européens (centralisation totale pour les fonds FAMI, FSI, FEAD ; décentralisation totale pour le FEDER ; régime mixte pour le FSE) il faut prêter une attention singulière au contexte institutionnel dans lequel sont utilisés ces fonds. Deux hypothèses sont possibles :

- soit une agence dont le périmètre se limiterait au champ « Etat » (dont : FAMI, FSI, FEAD, Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, une part du FSE),
- Soit, dans le cas de la prise en compte de l'ensemble des fonds européens, une agence relevant d'une gouvernance partagée avec les régions.

¹⁸ En ce qui concerne la gestion, la mission propose de maintenir le cadre de gestion actuel du PON en améliorant le fonctionnement ; en ce qui concerne la coordination, la mission préconise le renforcement de la sous-direction FSE de la DGEFP en vue de lui permettre de mieux assumer cette mission.

¹⁹ Ce que démontrent certains exemples étrangers, puisque les agences peuvent avoir pour compétence exclusive la gestion du FSE, sans intégrer d'autres fonds.

1 MODELE D'AGENCE « INTEGREE » (COUVRANT L'ENSEMBLE DES FONCTIONS DU SYSTEME FSE)

1.1 Présentation du modèle

Ce modèle d'agence apparaît comme le plus ambitieux. Il conduit à concentrer dans cette entité l'ensemble des fonctions afférentes à la mise en œuvre du FSE :

- en ce qui concerne la fonction d'autorité de gestion :
 - Des fonctions stratégiques au sens de : détermination des règles applicables ; programmation (lancement des appels à projet, acceptation et conventionnement des opérations) ; délégation éventuelle de subventions globales à des organismes intermédiaires ; responsabilité des échanges avec le niveau européen, etc.,
 - Des fonctions techniques afférentes à la gestion des dossiers : information et accompagnement des porteurs de projet ; instruction des dossiers ; réalisation des contrôles / vérifications de service fait ; mise en paiement des crédits FSE,
- la fonction d'autorité de certification, le cas échéant et moyennant une séparation fonctionnelle (incluant les demandes de remboursement à la Commission européenne et la réception de ces remboursements) ;
- l'appui à la fonction d'autorité d'audit, le cas échéant et moyennant une séparation fonctionnelle. Dans le cas français, la CICC pourrait s'appuyer sur un service central d'audit externe (réalisant une part substantielle des contrôles d'opération) qui serait placé au sein de l'agence mais sur lequel l'autorité nationale d'audit exercerait l'autorité fonctionnelle ;
- la fonction d'autorité de coordination, le cas échéant et moyennant une séparation fonctionnelle. Lorsque cette agence est mono-fonds, elle se coordonne par définition avec les autres entités en charge de la gestion des autres fonds européens ; de même, elle est en charge de la coordination des acteurs agissant sous son autorité.

1.2 Comparaisons possibles

Le fonctionnement des autorités de gestion flamande (jusqu'au 1er janvier 2016) et suédoise peuvent être rapprochés de ce modèle²⁰, puisqu'elles apparaissent en mesure de contrôler l'ensemble du cycle de vie du dossier, depuis l'élaboration du cadre d'emploi du FSE (ex : détermination des secteurs d'intervention prioritaires par le Conseil de l'agence flamande du FSE) jusqu'au paiement des bénéficiaires, en passant par la fonction de certification (dans les deux cas internalisées, avec mise en œuvre d'une séparation fonctionnelle). Si ce modèle revient à établir un lien fort entre la décision de financement, l'instruction du dossier et le contrôle de service fait, on peut néanmoins noter, dans ces deux cas, que l'autorité d'audit est confiée à des entités distinctes. La distinction entre le modèle flamand et le modèle suédois tient à ce que l'agence suédoise s'appuie sur un réseau territorial, tandis que l'agence flamande fonctionnait sur un modèle de siège unique.

²⁰ C'est également le cas de l'autorité de gestion danoise, que la mission n'a toutefois pas pu approfondir. Le PO danois mentionne que cette autorité, *Erhvervsstyrelsen*, assume également l'autorité d'audit.

1.3 Avantages et inconvénients

Au total, ce modèle intégré peut se caractériser par :

- **Avantages :**
 - D'un point de vue général, le fait de confier l'ensemble des tâches de gestion afférentes au FSE à une entité unique permet de la doter d'une vision globale du sujet et d'une autonomie d'action ; de constituer un pôle de compétence et d'expertise ; d'assurer une homogénéité des règles applicables sur un territoire,
 - D'un point de vue plus pratique, la mission a pu relever dans son rapport de diagnostic que ce modèle présente également des avantages manifestes en matière de gestion des ressources humaines ; de flux de trésorerie ; de réactivité.
- **Inconvénients et risques :**
 - Le modèle d'agence intégré se conçoit d'autant mieux que l'architecture de gestion est simple. Tant dans le cas flamand que dans le cas suédois, l'agence a compétence sur l'ensemble de l'enveloppe FSE²¹. Au-delà de l'homogénéité de la norme évoquée ci-dessus, l'enjeu sous-jacent est celui de la taille critique de l'agence elle-même : dans la mesure où ces agences se voient affecter comme mission principale la gestion du FSE, celle-ci ne peut être éclatée sur différentes strates d'acteurs.,
 - Cette situation peut présenter le risque d'un lien trop faible entre l'agence et le niveau territorial, sauf à envisager le cas d'antennes territoriales. Les tailles respectives de territoires comme des enveloppes FSE (y compris en ne tenant compte que de l'enveloppe confiée à l'Etat, qui représente 2/3 du FSE en France) paraissent à cet égard distinguer la France tant de la Flandre que de la Suède.
 - Enfin, la charge administrative et budgétaire que représente la création d'une agence doit être également soulignée²²

1.4 Application possible au cas de la France

Dans le cas français, une agence de type intégré pourrait en théorie avoir compétence :

- soit pour l'ensemble du FSE dont bénéficie la France ;
- soit pour la seule enveloppe confiée à l'Etat.

La récente décision consistant à conférer aux conseils régionaux le statut d'autorité de gestion conduit à considérer que seule la deuxième piste est possible. Elle ne le serait néanmoins que moyennant une redéfinition en profondeur du rôle des différents échelons national et local, ainsi que des moyens qui leur sont affectés. La création d'une agence intégrée consisterait en effet à concentrer dans une même entité non seulement les missions qui sont aujourd'hui dévolues au CGET et à la DGEFP en tant qu'autorité de coordination²³ ; mais également, dans le cas d'une agence concentrée sur un siège unique, à faire « remonter » au niveau de l'agence une partie des tâches de gestion aujourd'hui assurée par les DIRECCTE, ainsi que les effectifs en charge de ces missions (une organisation sous forme de réseau étant également possible, mais impliquant une certaine complexité – ce cas est examiné au point 2).

²¹ A l'exception d'un PO consacré au développement local en Suède, qui correspond à environ 1% de l'enveloppe FSE totale attribuée à la Suède.

²² On pourra à cet égard se référer au rapport IGF n° 2011-M-044-0 1 « L'Etat et ses agences » (2011) – voir pour 4 de la présente annexe.

²³ En ce qui concerne le lien avec le niveau européen, une coordination avec le SGAE resterait incontournable.

Aux yeux de la mission, une telle perspective n'est envisageable qu'une fois durablement stabilisée l'architecture de gestion du FSE : il serait à la fois coûteux et inutile d'envisager la construction d'une agence si la répartition du FSE, suivant celle des compétences, devait évoluer fortement.

2 MODELE D'AGENCE « TECHNIQUE » : REALISATION D'OPERATIONS DE GESTION VOIRE AUSSI DE CERTIFICATION

2.1 Présentation du modèle

Ce second modèle voit l'agence assumer seulement des tâches de gestion, à l'exception de celles confiées à l'autorité d'audit. Comparativement au modèle précédent, l'agence n'est plus en charge de la définition du cadre stratégique, ni des fonctions de coordination. Elle se positionne vis-à-vis de l'autorité de gestion (si elle lui est extérieure) comme un prestataire de services.

On peut à cet égard distinguer deux options :

- *Option maximaliste* : l'agence est en charge de l'ensemble des opérations nécessaires au cycle de vie du dossier.
- *Option minimaliste* : l'agence ne réalise qu'une partie de ces opérations, pour le compte de l'autorité de gestion. Une telle agence serait un organisme intermédiaire sans subvention globale, au sens de l'article 123 §6 du règlement portant dispositions communes 1303/2013, c'est-à-dire le délégataire de tâches confiées par l'autorité de gestion voire également (avec séparation fonctionnelle) par l'autorité de certification.

2.2 Comparaisons possibles

Les agences portugaise, lituanienne et néerlandaise se rapprochent de ce modèle, bien qu'avec des nuances : par exemple, l'agence lituanienne est clairement positionnée sur un créneau de « prestation » de services pour le compte des ministères de tutelle ; le modèle néerlandais se caractérise par un certain degré de territorialisation au niveau des municipalités ; bien qu'intervenant sur un périmètre large, l'agence portugaise n'est pas formellement autorité de gestion. L'ensemble de ces agences nationales se rattache plutôt à l'option maximaliste. Un exemple (partiel) d'option minimaliste pourrait être recherché, en France, lors de la tentative – malheureuse, et finalement abandonnée – de confier une partie importante des CSF à l'agence de services et de paiement, dont la mission a fourni une analyse dans son rapport de diagnostic²⁴.

²⁴ Voir chapitre 7.

2.3 Avantages et inconvénients

Le modèle d'agence « technique » dans sa version maximaliste présente les mêmes avantages pratiques que le modèle d'agence intégrée : constitution d'un pôle d'expertise et de compétence et gestion facilitée des compétences humaines, par exemple²⁵. L'option minimaliste appelle une réserve importante, renforcée par le bilan que l'on peut tirer de l'expérience d'externalisation à l'ASP en France : elle conduit à rompre les liens entre les étapes de décision de financement, instruction du dossier, contrôle de service fait et certification. Or, l'ensemble des acteurs rencontrés par la mission, français comme étrangers, insistent sur la logique d'un traitement conjoint de l'instruction d'un dossier et de son contrôle de service fait, dans le cadre d'une vision où le CSF est l'ultime étape de la gestion. Son externalisation à un prestataire par définition étranger aux étapes précédentes (information et accompagnement des porteurs de projet, instruction, programmation, conventionnement et suivi des opérations) et qui peut être éloigné du terrain (faible connaissance des activités et des acteurs, prise de connaissance du dossier uniquement lors du CSF) peut au contraire conduire à ériger le CSF en contrôle autonome, amenant le service gestionnaire à devoir le superviser (dans tous les cas) et le reprendre en lien avec le porteur de projet (dans une partie des cas).

2.4 Application possible au cas de la France

En ce qui concerne la perspective de mettre en œuvre cette solution d'agence technique en France, les inconvénients et risques sont globalement les mêmes que pour le modèle de l'agence intégrée : le périmètre pourrait, dans le cadre de l'architecture de gestion actuelle, pourrait n'être que celui du PON FSE. Il est à noter que ce type d'agence peut être plus aisément conçu dans le cadre d'un fonds unique car moins ambitieuse que l'agence intégrée.

Il s'agirait dès lors de conserver à la DGEFP un rôle d'autorité de gestion du PON FSE, de transférer une partie de ses effectifs dans une agence nouvellement créée (sous tutelle DGEFP), qui assurerait une prestation technique pour son compte ainsi que, logiquement, celui des autorités de gestion déléguées. Dès lors, la DGEFP en tant qu'AG du volet central et les DIRECCTE en tant qu'AGD continueraient de disposer d'un pouvoir en opportunité, mais se dessaisiraient de la partie technique (instruction du dossier, conventionnement, CSF). En ce qui concerne les organismes intermédiaires du PON, il pourrait être théoriquement envisagé soit qu'ils conservent ces fonctions en interne, soit que leur soit ouverte la possibilité d'une délégation à cette agence technique. En somme, l'agence serait positionnée comme un centre de service partagé, mobilisable à la fois par l'administration d'Etat (objet même de sa création) et le cas échéant par d'autres partenaires, moyennant conventionnement.

Concrètement, une telle agence peut reposer soit sur un modèle centralisé (siège unique) soit sur une tête (siège) dotée d'antennes locales (dans les territoires). Dans le cas de la DGEFP, la deuxième piste serait la plus rationnelle, au regard de l'implantation actuelle des DIRECCTE (dans le cas contraire, transfert de plusieurs dizaines d'ETP sur un lieu unique) : les ETP resteraient localisés dans les territoires mais dépendraient d'une agence. Il faut toutefois préciser que ce schéma amoindrirait considérablement la séparation entre une phase d'examen « en opportunité » et une phase d'examen « technique » (instruction, conventionnement, CSF). Au demeurant, dans l'absolu, une telle distinction peut être source de simplification pour le gestionnaire (notamment au regard des facilités induites par le fonctionnement de type agence) mais pas nécessairement pour le porteur, surtout dans l'hypothèse où un premier dossier validé en opportunité était ensuite rejeté à l'examen technique (avec le risque induit, de plus, d'une dé-responsabilisation du décideur en opportunité).

²⁵ Deux cas peuvent toutefois être distingués : une agence sous forme de siège unique ; une agence sous forme de siège avec des implantations territoriales.

La mission souligne enfin que, à l'instar du modèle « intégré », la mobilisation d'une telle proposition suppose que soit durablement stabilisée l'architecture de gestion du FSE.

3 MODELE D'AGENCE D'APPUI TECHNIQUE LIMITEE A LA COORDINATION

3.1 Comparaisons possibles

Ce modèle n'a été rencontré par la mission qu'en Italie au travers de la *Tecnostruttura*, dont une analyse a été proposée dans le rapport de diagnostic²⁶. Cette structure italienne est un point de référence important mais qui n'épuise pas totalement le sujet dans le cas de la France.

Tecnostruttura est en effet une agence d'appui à la coordination, ouverte aux seules autorités régionales. Au regard des travaux qu'elle a pu conduire, la mission estime son rôle particulièrement utile pour apporter un soutien technique aux régions et coordonner leurs travaux, et ce d'autant que la part de FSE confiée respectivement à l'Etat italien (40%) et aux régions (60%) confère à ces dernières un rôle central (ces proportions étant le symétrique inverse de la situation française).

3.2 Application possible au cas de la France

Au regard de la place que conserve actuellement l'Etat dans la gestion du FSE en France, le périmètre pertinent d'une agence de coordination entre les différentes AG devrait porter sur **l'ensemble** des enveloppes FSE, au risque sinon de ne pas être à même de prendre en charge les enjeux identifiés par la mission.

Il pourrait s'agir, dans ce schéma :

- soit de concentrer en une entité unique les missions de coordination actuellement dévolues au CGET et à la DGEFP ;
- soit de créer une structure qui interviendrait en appui à l'autorité de coordination.

La première perspective devrait nécessairement s'inscrire dans une réflexion interfonds. Elle peut présenter des éléments de complexité réels en termes de gouvernance (association ? GIP ? Etablissement public ?), de responsabilités respectives de l'Etat et des régions, de financement. Elle ne semble pas être une piste de court voire même de moyen terme. La seconde piste paraît présenter un intérêt très limité : elle reviendrait en réalité à doubler en partie les administrations existantes (DGEFP et/ou CGET) et porterait de plus sur un nombre limité d'ETP. C'est la raison pour laquelle la mission recommande plutôt de renforcer la DGEFP sur cette fonction de coordination, plutôt que de créer une nouvelle structure.

Il est à noter que ce modèle d'agence de coordination peut s'articuler, dans l'absolu, avec une structure d'agence de gestion technique dont le périmètre serait limité au seul PON : il s'agirait alors de concevoir une « unité » de coordination au sein de l'agence. Dans le cas de la France, il en résulterait néanmoins une structure duale potentiellement complexe (gouvernance partagée pour toutes les questions afférentes à la coordination ; responsabilité Etat pour toutes les questions relatives à la gestion du PON).

²⁶ Voir annexe n°8.

4 TOUT PROJET EVENTUEL DE CREATION D'AGENCE GAGNERAIT A ETRE EXAMINE A L'AUNE DES CRITERES RECOMMANDES PAR L'IGF EN 2011

Dans son rapport sur *L'Etat et ses agences* (2011), l'IGF estime que « chaque projet de création d'agence doit désormais faire l'objet d'une analyse précise et interministérielle objectivant sa nécessité » (proposition n°35). Le rapport identifie à cet égard 10 critères à réunir :

1. L'entité doit disposer d'objectifs et de missions clairement identifiées ;
2. Ses services et activités doivent être mesurables et quantifiables ;
3. L'entité doit disposer d'une organisation sans ambiguïté. Son processus opérationnel doit être décrit avec précision ;
4. Il doit être justifié que la dotation en moyens humains et financiers de l'entité n'est ni insuffisante, ni sur-calibrée ; plus généralement, les moyens alloués aux premiers exercices doivent être connus à l'avance ;
5. Il doit être justifié qu'aucune administration ou entité existante ne peut exercer les missions de l'entité ; dans le cas où de nombreuses agences interviennent dans le champ de politique publique, les modes de coordination doivent être précisément établis ;
6. L'entité doit faire l'objet préalable d'une étude d'impact renforcée, accompagnée d'un véritable plan stratégique et d'une modélisation de son équilibre économique. En particulier, ses surcoûts par rapport à l'exercice classique de l'administration doivent être chiffrés ;
7. L'administration de tutelle doit justifier qu'il n'y aura pas de doublons à la suite de la création de l'entité ; toute éventuelle création de postes doit être précisément chiffrée, et justifiée ;
8. L'administration de tutelle doit également expliquer de quels moyens elle se dote pour suivre et contrôler de manière efficiente l'entité ; elle précise également le nombre d'agences dont elle assure la gestion, et justifie qu'elle sera en mesure de piloter une entité supplémentaire. Elle précise par ailleurs les conséquences en termes d'organisation interne, de métier et de recrutement qu'elle tire de son projet de création d'agence, afin de pouvoir préserver la cohérence de l'action des pouvoirs publics et des politiques mises en œuvre ;
9. Le statut juridique envisagé doit être justifié, adapté à la mission de l'entité et générer le moins de surcoûts ;
10. Un modèle de gestion des risques interne, et un processus de *reporting* doivent être clairement définis.

Aussi, si l'hypothèse d'une éventuelle agence prenant en charge certaines fonctions liées à la mise en œuvre du FSE en France devait être explorée plus avant, il paraît incontournable d'apporter une justification solide aux critères précités, notamment les critères 5 et 6, compte tenu du rôle joué par les DIRECCTE, les organismes intermédiaires et les régions.

Il conviendrait par ailleurs d'ajouter un critère supplémentaire, celui de la pérennité de la gestion du FSE. En effet, pour le cas où l'Union européenne remettrait en cause en vue de la prochaine programmation le principe de la gestion partagée pour s'orienter vers la gestion directe des crédits (c'est-à-dire ériger la Commission européenne en autorité de gestion) ou dans le cas d'une évolution forte de l'architecture de gestion au niveau national, la création d'une agence stratégique et/ou technique non seulement perdrait son utilité mais engendrerait des difficultés liées à la nécessité de sa suppression.

ANNEXE 4 - LA PUBLICITE DES DECISIONS, AVIS OU RECOMMANDATIONS : UNE PRATIQUE COURANTE DES PRINCIPALES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES

Autorité administrative indépendante (AAI)	Dispositions prises pour assurer la publicité de la doctrine sur le portail internet de l'AAI
Autorité de la concurrence http://www.autoritedelaconcurrence.fr/	<ul style="list-style-type: none"> - Publication des décisions, avis, recommandations et communiqués de procédure - Publication d'un rapport annuel comportant un chapitre sur la pratique de l'Autorité de la concurrence (analyse de la doctrine et de la jurisprudence du régulateur), un chapitre sur le suivi de l'exécution des décisions et un chapitre sur la jurisprudence des juridictions de contrôle ainsi que la liste des décisions et avis
Autorité des marchés financiers (AMF) www.amf-france.org/	<ul style="list-style-type: none"> - Publication des décisions de la commission des sanctions - Publication d'une table détaillée de jurisprudence - Publication d'un rapport annuel comportant un chapitre sur la surveillance des marchés, les contrôles et les enquêtes et un chapitre sur les transactions et les sanctions - Publication de guides professionnels
Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) https://acpr.banque-france.fr/	<ul style="list-style-type: none"> - Publication des agréments et autorisations - Publication d'un rapport annuel comportant un chapitre sur les sanctions et un chapitre sur l'action dans les instances européennes et internationales
Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) www.csa.fr/	<ul style="list-style-type: none"> - Publication d'un rapport annuel d'activité comportant la liste des avis, délibérations et recommandations et la liste des décisions et ordonnances des juridictions administratives relatives aux décisions du CSA - Publication en 2013 de deux recueils thématiques de recommandations, délibérations et lettres circulaires - Publication, sur le portail internet, d'un espace juridique comportant les textes juridiques de référence, les avis, délibérations, recommandations, décisions du CSA et les modalités de règlement des différends
Commission de régulation de l'énergie (CRE) http://www.cre.fr/	<ul style="list-style-type: none"> - Publication des délibérations (avis, décisions, approbations, etc.) - Publication d'un rapport annuel d'activité comportant les principales délibérations de la CRE et les principales décisions du comité de règlement des différends et des sanctions - Publication de rapports thématiques - Publications de guides professionnels et de décryptages

Autorité administrative indépendante (AAI)	Dispositions prises pour assurer la publicité de la doctrine sur le portail internet de l'AAI
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) www.arcep.fr/	<ul style="list-style-type: none"> - Publication des avis et décisions - Publication d'un rapport annuel d'activité, comportant une partie sur la régulation « au jour le jour » - Publication de grands dossiers techniques
Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières www.arafer.fr/	<ul style="list-style-type: none"> - Publication des avis, décisions et consultations - Publication d'un rapport annuel d'activité
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) https://www.cnil.fr/	<ul style="list-style-type: none"> - Publication des délibérations, recommandations, autorisations, normes simplifiées, actes réglementaires uniques - Publication de méthodologies de référence et de guides
Défenseur des droits www.defenseurdesdroits.fr/	<ul style="list-style-type: none"> - Publication des décisions et règlements amiables - Publication d'un rapport annuel d'activité comportant un chapitre sur les activités de protection des droits et libertés (liste des décisions et règlements amiables)
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) www.cnccfp.fr/	<ul style="list-style-type: none"> - Publication d'une foire aux questions - Publication d'une fiche de recommandation de la présentation d'un compte - Publication de l'avis annuel relatif à la publication des comptes de partis et groupements politiques
Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) www.h3c.org/	<ul style="list-style-type: none"> - Publication des avis - Publication d'un rapport annuel d'activité comportant un chapitre sur les contrôles et leurs résultats et des annexes présentant la doctrine
Haute autorité de santé (HAS) www.has-sante.fr/	<ul style="list-style-type: none"> - Publication, classés par thème, des avis du Collège de la HAS
Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) www.cada.fr/	<ul style="list-style-type: none"> - Publication d'une base d'avis - Publication de fiches thématiques

ANNEXE 5 – LES MODALITES D’EXERCICE DE LA FONCTION D’AUTORITE DE CERTIFICATION DU FSE EN FRANCE : UN EXEMPLE DE SUR-REGLEMENTATION D’ORIGINE NATIONALE

L’objet de la présente annexe est d’analyser, sur trois programmations, le contenu de la fonction d’autorité de paiement ou de certification d’une part tel qu’il a été défini dans le cadre européen et d’autre part l’application subséquente en France, afin d’éclairer la proposition faite par la mission, dans son rapport de scénarios, d’une réingénierie de la fonction contrôle.

L’analyse porte à la fois sur l’autorité de paiement (2000-2006) et sur l’autorité de certification (2007-2013 et 2014-2020) compte tenu :

- de la continuité des fonctions entre ces deux configurations. Cette continuité s’appuie sur la fonction, centrale, d’établissement des demandes de paiement (ou appels de fonds) auprès de la Commission européenne, qui font suite aux déclarations de dépenses de FSE par les autorités de gestion au profit des opérations cofinancées par le FSE ;
- de la continuité des choix français pour mettre en œuvre la fonction d’autorité de certification, en la confiant au réseau du Trésor public (DGCP puis DGFIP) et en la concevant dans une logique de contrôle financier postérieur au contrôle de service fait.

La mise en perspective des choix français par rapport au cadre européen permet de faire apparaître l’interprétation nationale de la fonction d’autorité de certification.

1 LE CADRAGE EUROPEEN DE LA FONCTION D’AUTORITE DE CERTIFICATION DU FSE TEMOIGNE D’UNE APPROCHE RELEVANT DE L’AUDIT INTERNE

Il convient dans un premier temps de présenter les différents textes applicables, puis dans un deuxième temps de classer les fonctions d’autorité de paiement ou de certification au regard de l’audit interne et en comparaison avec les fonctions d’autorité de gestion et dans un troisième temps de caractériser les missions de l’autorité de certification.

1.1 Les principaux textes européens applicables à l’autorité de certification depuis la programmation 2000-2006

Pour chaque programmation, les fonctions de l’autorité de paiement ou de certification sont définies dans le règlement portant dispositions communes et leurs modalités d’exercice, en particulier les exigences clés qu’elles sont tenues de satisfaire, sont détaillées par des règlements d’application ou d’exécution ainsi que des notes d’orientation.

Tableau 1 : Principales dispositions européennes applicables à la fonction d'autorité de paiement ou de certification depuis la programmation 2000-2006

Programmation	Règlement portant dispositions communes	Autres règlements et notes d'orientation
2000-2006 (autorité de paiement)	Règlement cadre 1260/1999 du 21 juin 1999 : article 9, o sur la définition de l'autorité de paiement et article 38, d sur la certification des déclarations de dépenses	<ul style="list-style-type: none"> - Règlement d'application 438/2001 du 2 mars 2001 sur les systèmes de gestion et de contrôle : article 9 sur la certification de dépenses par l'autorité de paiement - Note d'orientation de la Commission européenne du 2 mars 2001 : Orientations définissant les principes, les critères et les barèmes indicatifs à appliquer par les services de la Commission pour la détermination des corrections financières visées à l'article 39, paragraphe 3, du règlement (CE) n°1260/99 : classification des éléments des systèmes de gestion et de contrôle, dont la vérification suffisante par l'autorité de certification de la réalité du service fait et de l'éligibilité des dépenses
2007-2013 (autorité de certification)	Règlement cadre 1083/2006 : article 61 sur les fonctions de l'autorité de certification	<ul style="list-style-type: none"> - Règlement d'exécution 1828/2006 du 8 décembre 2006 : article 21 et annexe XII (modèle de DSGC) - Note d'orientation COCOF 08/0019 du 6 juin 2008 Document de guidance pour une méthodologie commune permettant d'évaluer les systèmes de gestion et de contrôle dans les Etats membres (période de programmation 2007-2013) et annexe 1 sur les exigences clés liées à l'AC - Note d'orientation COCOF 08/0014 du 25 juillet 2008 sur les fonctions de l'autorité de certification pour la période de programmation 2007-2013
2014-2020 (autorité de certification)	Règlement cadre 1303/2013 : article 126 sur les fonctions de l'autorité de certification, article 131 sur les demandes de paiement et le système comptable de l'autorité de certification, article 135 sur ce système comptable, annexe XIII sur les critères de désignation de l'autorité de gestion et de certification	<ul style="list-style-type: none"> - Règlement délégué 480/2014 du 3 mars 2014, article 30 sur les critères de détermination des défaillances graves dans le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle (exigences clés en annexe IV : 5 concernant l'AC : 9 à 13) - Règlement d'exécution 1011/2014 du 22 septembre 2014 : article 3 sur le modèle à utiliser pour la description des fonctions et des procédures en place pour l'autorité de gestion et l'autorité de certification et annexe III (modèle de DSGC) - Note d'orientation EGESIF 14-0010 du 18 décembre 2014 : Orientations adressées à la Commission et aux États membres pour une méthodologie commune permettant d'évaluer les systèmes de gestion et de contrôle dans les États membres (5 exigences clés pour l'AC) - Note d'orientation EGESIF 14-0013 du 18 décembre 2014 : Guide d'orientation à l'intention des Etats membres relatif à la procédure de désignation : annexe 2 Critères de désignation de l'AG et de l'AC : 3 Activités de gestion et de contrôle B Autorité de certification

Source : Mission.

1.2 Méthode d'analyse des fonctions de l'autorité de certification

1.2.1 Les fonctions de l'autorité de certification recouvrent la typologie des fonctions de l'audit interne

Les fonctions et exigences clés de l'autorité de certification (pour la programmation 2014-2020) peuvent être comparées aux objectifs de l'audit interne, qui consiste à s'assurer de l'effectivité des dispositifs de contrôle interne. Ces dispositifs visent à fournir une assurance raisonnable sur types de critères d'après le référentiel de l'IFACI²⁷, qui reprend le cadre COSO²⁸ de 1992 :

- la conformité au droit applicable (lois, règlements, instructions et orientations de référence) des actions réalisées par un organisme ;
- le bon fonctionnement des processus internes de l'organisme pour la réalisation de ses opérations ;
- la fiabilité des informations financières délivrées par l'organisme.

Le tableau ci-après fournit plusieurs enseignements :

- une remarquable correspondance entre les tâches de l'autorité de certification et les fonctions de l'audit interne ;
- la place prépondérante des fonctions de fiabilisation des informations financières au sein des tâches de l'autorité de certification ;
- le fait que l'autorité de certification est chargée, au titre de l'assurance sur la fiabilité des informations financières, à la fois d'une fonction de production comptable (demandes de paiement ; comptes annuels) et d'une fonction d'audit interne visant à garantir (certifier) la qualité de ces demandes de paiement et de ces comptes ; le fait que la production et la certification de ces informations soient confiées à la même autorité et non séparées entre production par l'autorité de gestion et certification par l'autorité de certification atteste du caractère stratégique de ces tâches dans leur conception communautaire, pour assurer la protection de ses intérêts financiers ;
- le fait que les tâches de l'autorité de certification visant à assurer le bon fonctionnement des processus internes consistent à évaluer l'effectivité des dispositifs de contrôle interne qui relèvent de l'autorité de gestion, à commencer par le respect de la piste d'audit ;
- le contenu des tâches visant à garantir le respect du droit applicable par l'autorité de gestion en charge de la programmation, de l'instruction et des vérifications de service fait sur les opérations cofinancées par le FSE, est formulé uniquement en termes de certification.

²⁷ Source : site internet de l'IFACI.

²⁸ Source : Internal Control-Integrated Framework, COSO, 1992.

Tableau 2 : Correspondance entre les fonctions et exigences clés de l'autorité de certification pour la programmation 2014-2020 et les fonctions de l'audit interne

Fonctions de l'autorité de certification (article 126 du RPDC 1303/2013)	Exigences clés liées à l'autorité de certification (annexe IV du règlement délégué 480/2014)	Fonction d'audit interne (définition IFACI)
Etablir et transmettre à la Commission les demandes de paiement (a)	Procédures appropriées relatives à l'établissement et à la présentation des demandes de paiement (10)	Assurer la fiabilité des informations financières
Etablir les comptes visés à l'article 59, paragraphe 5, point a), du règlement financier (b)	Procédures appropriées relatives à l'établissement et à la certification de l'intégralité, de l'exactitude et de la véracité des comptes annuels (13)	
Certifier l'intégralité, l'exactitude et la véracité des comptes (c)	Procédures appropriées relatives à l'établissement et à la certification de l'intégralité, de l'exactitude et de la véracité des comptes annuels (13)	
S'assurer qu'il existe un système d'enregistrement et de stockage sous forme informatisée des pièces comptables pour chaque opération (...) (d)	Tenue d'une comptabilité informatisée appropriée des dépenses déclarées et de la contribution publique correspondante (11)	
Prendre en considération, aux fins de l'établissement et de la présentation des demandes de paiement, les résultats de l'ensemble des audits et contrôles effectués par l'autorité d'audit ou sous la responsabilité de celle-ci (f)	Procédures appropriées relatives à l'établissement et à la présentation des demandes de paiement (10)	
Tenir une comptabilité informatisée des dépenses déclarées à la Commission et de la contribution publique correspondante versée aux bénéficiaires (g)	Tenue d'une comptabilité informatisée appropriée des dépenses déclarées et de la contribution publique correspondante (11)	
Tenir une comptabilité des montants à recouvrer et des montants retirés à la suite de l'annulation de tout ou partie de la contribution à une opération (...) (h)	Comptabilité appropriée et complète des montants à recouvrer, recouverts et retirés (12)	
Certifier que les demandes de paiement sont fondées sur des pièces justificatives susceptibles d'être vérifiées (a) [piste d'audit]	Procédures appropriées relatives à l'établissement et à la présentation des demandes de paiement (10)	Assurer le bon fonctionnement des processus internes
Certifier que les demandes de paiement ont été contrôlées par l'autorité de gestion (a)	Procédures appropriées relatives à l'établissement et à la présentation des demandes de paiement (10)	
Assurer, aux fins de l'établissement et de la présentation des demandes de paiement, qu'elle a reçu des informations appropriées de la part de l'autorité de gestion sur les procédures suivies et les vérifications effectuées en rapport avec les dépenses (e)	Procédures appropriées relatives à l'établissement et à la présentation des demandes de paiement (10)	
Certifier que les dépenses comptabilisées sont conformes au droit applicable et ont été faites en rapport avec les opérations sélectionnées (...) (c)	Procédures appropriées relatives à l'établissement et à la certification de l'intégralité, de l'exactitude et de la véracité des comptes annuels (13)	Assurer la conformité au droit applicable
Ensemble de l'article 126	Séparation adéquate des fonctions et pertinence des systèmes de notification d'informations et de suivi dans les cas où l'autorité responsable confie l'exécution de tâches à un autre organisme (9)	<i>France non concernée (pas d'externalisation de tâches par l'autorité de certification)</i>

Source : Mission.

1.2.2 Les fonctions de l'autorité de certification sont étroitement articulées avec les fonctions de gestion financière et de contrôle confiées à l'autorité de gestion

Aux termes de l'article 125 §4 (fonctions de gestion financière et de contrôle du programme opérationnel à la charge de l'autorité de gestion) du règlement 1303/2013, l'autorité de gestion est chargée de mettre en place les dispositifs de contrôle interne qui consistent à :

- vérifier la réalité du service fait et l'éligibilité des dépenses déclarées par les porteurs de projet (matérialité de la dépense et sa conformité au droit applicable au sens large) (a) ;
- veiller à la correction des méthodes de comptabilisation des coûts éligibles (b) ;
- prévenir la commission de fraudes en fonction des risques identifiés (c) ;
- garantir l'effectivité de la piste d'audit, à savoir la traçabilité des documents relatifs aux documents et aux audits (d) ;
- établir la déclaration de gestion et le résumé annuel des rapports finaux d'audit et de contrôles effectués, ces deux documents étant prescrits par l'article 59, §5, a du règlement financier de l'Union européenne (e).

Les responsabilités des autorités de gestion et de certification au regard de l'article 59, §5, a du règlement financier 966/2012 du 25 octobre 2012 sont étroitement imbriquées :

- l'établissement des comptes relève de l'autorité de certification (b de l'article 126 du règlement 1303/2013), dont le système comptable (g de l'article 126 et §1 de l'article 131 du règlement 1303/2013) provient logiquement du système d'information de l'autorité de gestion (en l'espèce, SYNERGIE en 2014-2020 après PRESAGE en 2000-2006 et 2007-2013) ;
- la déclaration de gestion, qui est une déclaration d'assurance de fiabilité des comptes et de respect du droit applicable, relève de l'autorité de gestion (d de l'article 125, §4 du règlement 1303/2013) ;
- l'autorité de certification est chargée de certifier l'intégralité, l'exactitude et la véracité des comptes et le respect du droit applicable par les dépenses comptabilisées (c de l'article 126 du règlement 1303/2013).

1.3 Caractérisation des fonctions de l'autorité de certification

L'analyse ci-après s'appuie sur les notes d'orientation de la Commission européenne qui ont trait, directement ou indirectement, aux missions de certification, en particulier la note d'orientation COCOF 08/0014 du 25 juillet 2008 sur les fonctions de l'autorité de certification pour la période de programmation 2007-2013 et les règlements ou notes d'orientation précisant les exigences clés de l'autorité de certification telles qu'elles doivent se traduire dans les DSGC.

1.3.1 Une typologie globalement stable des fonctions de certification, au-delà de leur formulation de plus en plus développée d'une programmation à l'autre

Comme l'indique la note d'orientation COCOF 08/0014, « les responsabilités de l'autorité de certification pour la période de programmation 2007-2013 ne diffèrent pas significativement de celles de l'autorité de paiement pour la période 2000-2006. La fonction essentielle est toujours d'établir et de transmettre à la Commission des états certifiés de dépenses ».

L'enrichissement des fonctions entre la programmation 2007-2013 et la programmation 2014-2020, qui porte essentiellement sur la production et la certification des comptes annuels (article 137 du règlement 1303/2013), ne remet pas en cause cette stabilité des types de fonction.

Les fonctions de l'autorité de certification sont centrées depuis l'origine (autorité de paiement) sur la fiabilisation comptable des demandes de remboursement à l'Union européenne.

1.3.2 L'autorité de certification s'appuie sur les vérifications de l'autorité de gestion et sur les contrôles de l'autorité d'audit

La logique du corpus normatif européen est que l'autorité de certification s'appuie sur :

- les vérifications de l'autorité de gestion. C'est, de manière constante d'une programmation à l'autre, la principale source d'information de l'autorité de certification ;
- la transmission systématique des résultats des contrôles de l'autorité d'audit, soit directement par l'autorité d'audit soit indirectement par l'autorité de gestion.

Comme l'indique sans ambiguïté la note d'orientation COCOF 08/0014 du 25 juillet 2008 sur les fonctions de l'autorité de certification pour la période de programmation 2007-2013, « l'autorité de certification parvient à ses conclusions aux fins de certification principalement à partir des informations fournies par l'autorité de gestion. Il lui incombe donc de s'assurer qu'elle reçoit des informations appropriées à cet effet. Les informations requises sont des éléments prouvant que les systèmes de contrôle de l'autorité de gestion et des organismes intermédiaires fonctionnent correctement ». Cela illustre clairement le rapport entre la logique d'audit interne par l'autorité de certification et la logique de contrôle interne relevant de l'autorité de gestion.

La réception systématique par l'autorité de certification des résultats des vérifications de l'autorité de gestion et des audits revêt par conséquent une importance capitale. Elle fait l'objet de dispositions concordantes dans le règlement cadre et ses textes d'application. L'analyse ci-après se rapporte à la programmation 2014-2020, sachant que des règles analogues²⁹ étaient déjà en vigueur pour les programmations 2000-2006 et 2007-2013 :

- l'obligation de transmission des informations nécessaires à l'autorité de certification par l'autorité de gestion³⁰ ;
- l'obligation faite à l'autorité de certification de s'assurer qu'elle a bien reçu les informations requises :
 - de la part de l'autorité de gestion³¹ et de l'autorité nationale d'audit³² ;
 - relatives aux opérations gérées par les organismes intermédiaires³³ ;
 - relatives à l'examen des plaintes³⁴ prévue par l'article 74, §3 du règlement 1303/2013 ;
- l'obligation³⁵ faite à l'Etat membre de mettre en place des systèmes d'échange électronique de données entre les bénéficiaires, l'autorité de gestion, l'autorité de certification, l'autorité d'audit et les organismes intermédiaires.

²⁹ Cf. article 9 du règlement d'application 438/2001 du 2 mars 2001 et article 60, g du règlement cadre 1083/2006.

³⁰ Cf. annexe XIII, §3, A, viii du règlement 1303/2013 ; point 2.2.3.9. du modèle de DSGC en annexe III du règlement d'exécution 1011/2014.

³¹ Cf. e de l'article 126 et annexe XIII, §3, B, iv et §4, B, ii du règlement 1303/2013 ; points 3.2.2.1. et 3.2.2.3. du modèle de DSGC en annexe III du règlement d'exécution 1011/2014.

³² Cf. f de l'article 126 et annexe XIII, §3, B, iv du règlement 1303/2013 ; points 3.2.2.1. et 3.2.2.3. du modèle de DSGC en annexe III du règlement d'exécution 1011/2014.

³³ Cf. point 3.1.3. du modèle de DSGC en annexe III du règlement d'exécution 1011/2014.

³⁴ Cf. point 3.2.2.4. du modèle de DSGC en annexe III du règlement d'exécution 1011/2014.

³⁵ Article 122, §3 du règlement 1303/2013.

1.3.3 L'autorité de certification n'est pas tenue d'opérer ses propres contrôles sur les opérations cofinancées par le FSE

Au niveau des règlements européens, la mission n'a identifié aucune obligation procédurale pour l'autorité de certification de réaliser ses propres contrôles sur les opérations cofinancées par le FSE. Cette analyse se conforme à la lecture des deux notes d'orientation EGESIF 14-0010 et 14-0013 du 18 décembre 2014.

La note d'orientation EGESIF 14-0010 (méthodologie commune pour évaluer les systèmes de gestion et de contrôle), qui énonce les 5 exigences clés de l'autorité de certification, prévoit les critères d'évaluation suivant pour ces exigences³⁶ :

- exigence clé n°10 (procédures appropriées relatives à l'établissement et à la présentation des demandes de paiement) :
 - procédure de « réception régulière, par l'autorité de certification, des informations à fournir par l'autorité de gestion et par l'autorité d'audit » (10.1.a) ;
 - réception des « informations pertinentes actualisées concernant les résultats des vérifications de gestion de premier niveau réalisées par l'autorité de gestion et ses organismes intermédiaires et les rapports d'audits de l'autorité d'audit ou des organes de l'Union européenne » (10.1.b) ;
 - « examen systématique, documenté et en temps opportun des rapports rédigés par l'autorité de gestion et ses organismes intermédiaires sur les progrès de la mise en œuvre, y compris un examen des résultats des vérifications de gestion de premier niveau » (10.1.c) ;
 - « examen systématique, documenté et en temps opportun de tous les rapports d'audit pertinents » (10.1.d) ;
 - prise en compte des « résultats des examens des vérifications de premier niveau et des rapports d'audit » (10.1.e) ;
 - les procédures « visant à assurer que l'autorité de certification reçoit et tient compte des informations appropriées transmises par l'autorité de gestion et/ou ses organismes intermédiaires sur les vérifications de gestion de premier niveau effectuées, ainsi que les résultats des audits réalisés par l'autorité d'audit ou sous sa responsabilité » (10.1.) « doivent comprendre des contrôles détaillées, les responsabilités précises et le flux de travail de tout le processus de certification » (10.2.). Ces « contrôles détaillés » s'entendent de l'analyse approfondie à mener par l'autorité de certification sur les informations et documents dont elle est rendue destinataire par l'autorité de gestion et l'autorité d'audit ; il ne s'agit pas de contrôles à opérer sur les opérations FSE elles-mêmes ;
- exigence clé n°13 (procédures appropriées relatives à l'établissement et à la certification de l'intégralité, de l'exactitude et de la véracité des comptes annuels) :
 - « des procédures adéquates doivent être en place afin d'établir et de certifier l'intégralité, l'exactitude et la véracité des comptes et de garantir que les dépenses comptabilisées sont conformes au droit applicable et ont été faites en rapport avec les opérations sélectionnées pour le financement conformément aux critères applicables au programme » (13.1.). Ce critère d'évaluation s'appuie sur les procédures par

³⁶ L'analyse porte ici sur les exigences clés n°10 (demandes de paiement) et 13 (fiabilité des comptes). Les exigences clés n°11 et 12 sont relatives à la comptabilité et l'exigence clé n°9, qui concerne l'externalisation de tâches par l'autorité de certification, ne trouve pas à s'appliquer en France. La comparaison avec l'exigence clé n°3 (dispositions adéquates pour certifier la fiabilité et la solidité des dépenses) commentée par la note COCOF 08/0019 du 6 juin 2008 Document de guidance pour une méthodologie commune permettant d'évaluer les systèmes de gestion et de contrôle dans les Etats membres (période de programmation 2007-2013) fait apparaître des critères d'évaluation similaires à ceux en vigueur pour la programmation 2014-2020.

lesquelles l'autorité de certification est tenue régulièrement informée par les autorités de gestion et d'audit.

La note d'orientation EGESIF 14-0013 (guide d'orientation à l'intention des Etats membres relatif à la procédure de désignation) :

- reproduit en annexe II les critères de désignation des autorités de gestion et de certification, annexés au règlement 1303/2013, sans les détailler ni en ajouter d'autres ;
- contient en annexe III une « checklist relative à l'évaluation du respect par les organismes désignés des critères de désignation ». La partie de cette liste qui traite de l'autorité de certification (items 3.65 à 3.92) ne prescrit pas la réalisation, par cette autorité, de contrôles qui lui soient propres. Elle met l'accent, en revanche, sur :
 - la fiabilité du système d'information (en particulier items 3.71, 3.75 et 3.86) ;
 - le respect de la piste d'audit (en particulier items 3.82 et 3.85) ;
 - la nécessité d'un plein accès par l'autorité de certification aux informations sur les opérations, y compris les résultats des vérifications de gestion et de tous les audits pertinents (item 3.70) ;
 - la certification de l'intégralité, de l'exactitude et de la véracité des comptes et l'attestation de la conformité des dépenses comptabilisées au droit de l'Union et à la réglementation nationale applicables compte tenu des résultats de l'ensemble des vérifications et audits (item 3.79).

La seule mention, à la connaissance de la mission, d'une faculté de contrôles de certification dans les textes européens est, à ce jour, une indication dans la note d'orientation COCOF 08/0014 du 25 juillet 2008 sur les fonctions de l'autorité de certification pour la période de programmation 2007-2013 (cf. le point 4.3.3) : « si l'autorité de certification n'est pas assurée de la légalité de tout ou partie de la déclaration de dépenses, elles devrait la retourner à l'autorité de gestion assortie d'instructions en vue de mesures correctrices. Pour s'assurer que les conditions de certification sont remplies, l'autorité de certification peut procéder à un examen ou au niveau de l'autorité de gestion ou des organismes intermédiaires en recourant à ses propres ressources ou à un sous-traitant. Une bonne pratique est que l'autorité de certification effectue des évaluations périodiques de qualité aux niveaux des autorités de gestion et des organismes intermédiaires sur la base d'un échantillon sélectionné par analyse des risques ou aléatoirement ».

Il convient de relever que cette « bonne pratique » n'est pas érigée, par le cadre européen, en règle générale au sens d'une obligation de contrôler a posteriori les dossiers d'opérations FSE présentés par les autorités de gestion. Elle s'inscrit simplement dans une logique de maîtrise des risques, à la main de l'autorité de certification.

Le rapport annuel 2014 de la DG Regio va dans le même sens en caractérisant ainsi le rôle de l'autorité de certification pour un FESI : « l'autorité de certification s'appuie sur ce premier niveau de vérification [celui de l'autorité de gestion] avant de certifier la légalité et la régularité des dépenses déclarées à la Commission. Elle prend des mesures pour s'assurer que des vérifications adéquates ont été faites par l'autorité de gestion, y compris en procédant à ses propres vérifications si nécessaire ».

1.3.4 Un schéma cohérent avec la faculté de rapprochement organique entre autorités de gestion et de certification, avec séparation fonctionnelle entre ces autorités

La faculté de rapprocher organiquement, au sein d'un même organisme public, les autorités de gestion et de paiement d'un même programme opérationnel était autorisée, au titre de la programmation 2000-2006, par le règlement d'application 438/2001 du 2 mars 2001 sur les systèmes de gestion et de contrôle (article 5, §2, b et article 9, §4), sous réserve d'une séparation fonctionnelle.

Supprimée pour la programmation 2007-2013, elle a été réintroduite pour la programmation 2014-2020 par le règlement 1303/2013 (article 123, §3 et 5), avec la même condition de séparation fonctionnelle.

1.4 Deux exemples européens d'une approche de la certification fondée sur une logique d'audit interne de l'autorité de gestion

Lors de ses investigations comparatives auprès d'autres Etats membres, la mission a identifié notamment deux exemples de mise en œuvre de l'autorité de certification qui à la fois s'inscrivent dans la logique d'audit interne précitée et s'accompagnent d'une internalisation de la fonction de certification par l'organisme en charge de l'autorité de gestion. Il s'agit d'une part de la situation des Flandres (PO FSE de la région flamande) et d'autre part de la Suède, pour son PO national FSE.

1.4.1 L'agence FSE des Flandres³⁷

L'agence flamande FSE (*ESF Agentschap Vlaanderen*), qui est réinternalisée depuis le 1^{er} janvier 2016 au sein du ministère flamand de l'emploi, assure à la fois les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de certification. Elle emploie 50 personnes au total. Selon le directeur général de l'agence, « l'autorité de certification fait office d'outil de contrôle interne » visant à s'assurer de la qualité du travail de l'autorité de gestion ; il ne s'agit pas d'une autorité de contrôle supplémentaire. Elle occupe seulement 1 ETP. Compte tenu de la taille du PO FSE des Flandres (400 M€ sur 2014-2020) et de l'organisation de l'agence flamande, qui comprend seulement un siège, la comparaison peut être intéressante en particulier avec les PO Etat outre-mer et la partie FSE des PO régionaux français.

1.4.2 L'agence FSE de la Suède³⁸

Le cas suédois est d'autant plus intéressant que la taille du PO FSE (800 M€ sur 2014-2020) représente le double de la dotation flamande et que l'agence suédoise FSE (*Svenska ESF-Rådet*), qui emploie 128 personnes, est territorialisée en 8 antennes régionales, ce qui permet plus facilement la comparaison avec le PON FSE français.

Cette agence couvrant le FSE et le FEAD internalise à la fois l'autorité de gestion et l'autorité de certification. Cette dernière, qui occupe 2 ETP, est organisée de manière centralisée, au siège de l'agence sans que les antennes régionales interviennent dans le processus de certification.

³⁷ Source : déplacement de la mission à Bruxelles (décembre 2015) et échanges avec le Directeur général.

³⁸ Source ; échanges par voie de méil avec les représentants de l'agence, dont la cheffe de la cellule de certification.

L'autorité de certification mène une analyse de risque fondée principalement sur les résultats des contrôles réalisés antérieurement par les autorités d'audit sur l'autorité de gestion. Elle utilise aussi les résultats des travaux conduits par le service d'audit interne de l'agence. Sur la base de cette analyse de risque, elle prépare un plan de vérification des comptes qui consiste essentiellement à vérifier si l'autorité de gestion fonctionne correctement et à suivre la réalisation des corrections financières recommandées par les rapports d'audit. C'est en fonction des résultats des audits que l'autorité de certification conduit ou non ses propres vérifications sur les opérations. Elle considère que les vérifications de l'autorité de gestion sont satisfaisantes à moins que les rapports d'audit n'indiquent le contraire. Ainsi, il est possible que l'autorité de certification n'identifie pas de risque qui justifierait la réalisation de vérification sur l'éligibilité des coûts.

A compter du 1^{er} juillet 2016, l'agence réorganisera ses activités en fusionnant les activités de certification d'une part et de paiement aux porteurs de projet d'autre part, ce qui va dans le sens d'une intégration plus poussée des processus administratifs et financiers de gestion et de certification.

2 LA DECLINAISON FRANÇAISE DE L'AUTORITE DE CERTIFICATION EN A FAIT UN ORGANE DE CONTROLE EX POST DES OPERATIONS FSE

De manière symétrique avec les investigations relatives au cadre européen, l'analyse de la mise en œuvre par la France de l'autorité de paiement ou de certification commence par le recensement des principaux textes applicables. La définition et le déploiement des modalités d'exercice sont ensuite expliqués en partant de la période fondatrice (2002-2004), en continuant par la programmation 2007-2013 et en terminant par les débuts de l'actuelle programmation (2014-2020). Cette analyse se conclut par une mise en perspective de la pratique française qui révèle une sur-réglementation nationale durable de la fonction de certification au regard du cadre européen.

2.1 Les principaux textes français applicables à l'autorité de certification depuis la programmation 2000-2006

Tableau 3 : Principales dispositions françaises applicables à la fonction d'autorité de paiement ou de certification depuis la programmation 2000-2006

Programmation	Circulaires et guides interministériels	Autres circulaires et référentiels
2000-2006 (autorité de paiement)	<ul style="list-style-type: none"> - Circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 sur l'amélioration du dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens - Circulaire du Premier ministre du 27 novembre 2002 sur la simplification de la gestion des fonds structurels européens (annexe III) 	<ul style="list-style-type: none"> - Offre de service du Trésor public pour contribuer à la rénovation de la gestion des fonds structurels européens (septembre 2002) - Recommandation CICC du 6 juin 2003 sur la fonction d'autorité de paiement - Recommandation CICC du 6 octobre 2003 sur les contrôles qualité gestion - Circulaire DGEFP du 12 mai 2004 relative à la gestion du programme Objectif 3 cofinancé par le FSE (programmation 2000-2006) : point 2.2.2. sur les contrôles qualité certification - Additif au guide des procédures de l'autorité de paiement, DGCP, 2005 (objectif 3 cofinancé par le FSE)
2007-2013 (autorité de certification)	<ul style="list-style-type: none"> - Circulaire du Premier ministre du 13 avril 2007 sur le dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des programmes cofinancés par le FEDER, le FSE, le FEP 	<ul style="list-style-type: none"> - Compte-rendu de la réunion interministérielle du 13 novembre 2006 relative au projet de circulaire gestion et contrôles des fonds structurels européens sur la programmation 2007-2013 - Courrier DGCP du 8 juin 2007 relatif au protocole d'accord entre le préfet de région et le TPG de région

	et le FEADER : développements de l'annexe II relatifs à l'autorité de certification	- Guide des procédures de l'autorité de certification, DGFIP, V5, mars 2009
2014-2020 (autorité de certification)	- Décret du 8 février 2016 sur la mise en œuvre des programmes cofinancés par les FESI pour la période 2014-2020 - Guide CGET sur le dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des programmes européens (décembre 2014), partie 2, chapitre 1, III sur l'autorité de certification	- Recommandation CICC du 16 juillet 2014 sur la procédure de désignation des autorités de gestion et de certification (dont annexe 1 : modèle de DSGC) - Charte de gouvernance DGFIP-ARF du 12 novembre 2014 sur l'exercice des fonctions de l'autorité de certification des POR plurifonds FEDER FSE et des programmes plurirégionaux FEDER pour la période 2014-2020 - Convention DGEFP-DGFIP du 26 juin 2015 sur les conditions de mise en œuvre des fonctions d'autorité de certification du FSE et de l'IEJ - Guide des procédures de l'autorité de certification, DGFIP, V1 janvier 2015 - Trois référentiels de contrôle interne DGFIP de janvier 2015 applicables aux activités de certification FSE

Source : Mission.

Les modalités d'exercice de la fonction d'autorité de paiement ou de certification sont pour l'essentiel déterminées en France par trois catégories de textes :

- la circulaire du Premier ministre sur les systèmes de gestion et de contrôle, qui répartit les responsabilités des différentes autorités en charge du FSE et les relations entre elles ; pour la programmation 2014-2020, à ce document qui a pris la forme d'un guide du CGET s'est ajouté, compte tenu de la décentralisation partielle de la gestion du FSE, un décret sur la mise en œuvre des programmes ;
- des circulaires de la DGEFP en tant qu'autorité de gestion (pour les programmations précédentes) et des recommandations de la CICC ; à ces recommandations formalisées s'ajoutent les positions prises lors de l'examen des DSGC des autorités de gestion et de certification (jusqu'à la programmation 2007-2013) et en amont lors de la procédure de désignation (programmation 2014-2020) ;
- un guide des procédures de l'autorité de certification élaboré par la DGCP, puis par la DGFIP, qui organise le travail du réseau de l'autorité de certification.

2.2 Les modalités d'exercice de la fonction d'autorité de paiement ou de certification ont été largement déterminées en 2002-2004

2.2.1 Avant la création d'une autorité de paiement, la fonction de certification avait été confiée en 1998 à la CICC

Avant l'instauration de l'autorité de paiement par le règlement cadre 1260/99, la fonction de « certification des dépenses » des fonds structurels européens avait été introduite par l'article 8 du règlement³⁹ d'application 2064/97 du 15 octobre 1997, dans des termes⁴⁰ qui continuent d'inspirer les fonctions de l'autorité de certification.

³⁹ Texte pris en application du règlement 4253/88 du 19 décembre 1988, lui-même pris en application du règlement cadre 2052/88 du 24 juin 1988.

⁴⁰ « Au plus tard lors de la demande de versement du paiement final et la présentation du certificat final des opérations pour chaque forme d'intervention, les Etats membres feront parvenir à la Commission une déclaration établie (...) par une personne ou un service indépendant dans ses fonctions du service de mise en œuvre, qui fait la synthèse des conclusions des contrôles effectués les années précédentes et se prononce sur la validité de la demande de versement du paiement final ainsi que sur la légalité et la régularité des opérations concernées par le certificat final des dépenses ».

La circulaire du Premier ministre du 12 mai 1998 relative au renforcement du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens a confié l'exécution de la mission de certification à la CICC, s'appuyant sur les cellules Europe des SGAR. Les modalités d'exercice de la certification sont conçues comme relevant d'un niveau de contrôle qui vient se superposer à 4 catégories de contrôles de l'autorité de gestion. La CICC a été chargée à ce titre d'effectuer, à compter de 1998, des « audits du système » de gestion et de contrôle, ayant pour « objectif de vérifier que les modalités de gestion, de suivi et de contrôle répondent aux exigences communautaires ou, au cas contraire, de recommander les améliorations à apporter pour y parvenir ».

2.2.2 L'exercice des fonctions de l'autorité de paiement puis de certification FSE a été confié à partir de 2004 au réseau du Trésor public

Rendue obligatoire par le règlement cadre 1260/99 de la programmation 2000-2006, la création d'une « autorité de paiement » désignée par l'Etat membre se traduit par une nouvelle répartition des responsabilités à partir de 2002, dans un double mouvement.

Premier mouvement : la circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 sur le renforcement des exigences des systèmes de gestion et de contrôle prescrit la séparation des fonctions de gestion, de paiement et de contrôle des opérations cofinancées. Les départements Europe des SGAR sont réorganisés en trois unités distinctes : unité gestion, unité certification (autorité de paiement, préparant les appels de fonds) et unité contrôle (s'appuyant, pour ce qui est du FSE, sur les SRC des DRTEFP). Plusieurs types de contrôle sont prévus :

- CSF d'une part et contrôles par sondage (dits aussi « contrôles 5% ») d'autre part, qui sont à la charge de l'autorité de gestion ;
- contrôles qualité (qui relèvent pour partie de l'autorité de gestion et pour partie de l'autorité de paiement) ;
- contrôles de la piste d'audit (contrôles dits de troisième niveau, réalisés par la CICC).

Les unités certification réalisent des contrôles qualité sous la forme d'« un contrôle par sondage de la qualité [des certificats de service fait] ainsi que de la cohérence entre ces certificats et les données saisies dans PRESAGE et dans l'application FSE ». Il convient de relever que ces contrôles qualité réalisés par l'autorité de paiement n'ont pas alors de caractère exhaustif.

Second mouvement, quasi simultané (septembre 2002) : la DGCP transmet une « offre de service du Trésor public pour contribuer à la rénovation de la gestion des fonds structurels européens ». Ce réseau, qui assurait déjà un appui à l'autorité de gestion (aide à l'émergence des projets, assistance à la programmation), propose « la prise en charge complète de l'ensemble des fonctions dévolues à l'autorité de paiement » dès le 1^{er} janvier 2003, sans demander rétribution ni transfert d'emploi. Cette offre de service s'inscrivant dans la logique de contrôle financier qui inspire la circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002, se calque sur la séparation entre ordonnateur et comptable.

Cette organisation est retenue en particulier pour le FSE. Désignée autorité de gestion et autorité de paiement par le document unique de programmation (DOCUP) de l'objectif 3, la DGEFP délègue par circulaire du 12 mai 2004 la fonction d'autorité de paiement à la DGCP pour le volet déconcentré du FSE. Elle conserve en son sein, jusqu'à la clôture de la programmation 2000-2006, la fonction d'autorité de paiement pour le volet central du FSE.

A la différence des contrôles de l'autorité d'audit, qui portent sur les dépenses déclarées à la Commission européenne, les contrôles de l'autorité de certification sont des contrôles a priori qui doivent être réalisés en amont de la déclaration de dépenses, c'est-à-dire entre le CSF de l'autorité de gestion et la transmission de l'avis du certificateur à cette autorité de gestion quant à la fiabilité du CSF.

La fonction d'autorité de paiement déléguée, puis d'autorité de certification en propre à partir de la programmation 2007-2013, est structurée par le bureau 7B de la DGCP, devenu depuis le bureau CE2A de la DGFIP. Elle est assurée, sur le plan opérationnel, par le pôle national de certification des fonds européens (PNCFE) basé à Nantes au sein de la Trésorerie générale de région/DRFiP et par les unités régionales de certification des fonds européens de chaque Trésorerie générale de région/DRFiP. L'administration centrale de l'autorité de certification met également en place un contrôle interne sur cette activité.

2.2.3 La mission du réseau du Trésor public a été confirmée et élargie à partir de la programmation 2007-2013

Pour la programmation 2007-2013 et à la suite d'une réunion interministérielle du 13 novembre 2006, la fonction d'autorité de certification FSE a été confiée en propre à la DGCP par la circulaire du Premier ministre du 13 avril 2007 sur le dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des programmes des fonds européens.

Ce même dispositif a été reconduit pour la programmation 2014-2020 du FSE, à l'exception du PO FSE de la région Alsace, cette collectivité ayant choisi d'internaliser la fonction d'autorité de certification.

Les relations entre la DGFIP et les autorités de gestion sont organisées par la convention DGEFP-DGFIP du 26 juin 2015 pour ce qui est des PO de l'Etat et par la charte de gouvernance DGFIP-ARF du 12 novembre 2014 pour ce qui est PO des régions.

2.3 Cette organisation se caractérise par le fort développement des contrôles à la charge de l'autorité de paiement puis de certification

2.3.1 Les modalités d'exercice de l'autorité de paiement/certification ont conduit de facto à la création d'un nouvel organe de contrôle sur les opérations

Dès la montée en puissance de la programmation 2000-2006 et à la suite de la circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 sur l'éventail des contrôles à réaliser, la CICC a émis deux recommandations qui ont fortement influencé les modalités d'exercice de l'autorité de paiement puis de certification⁴¹.

La recommandation du 6 juin 2003 sur la fonction d'autorité de paiement précise la nature exacte des tâches de certification des dépenses :

- elle énonce que « le certificateur ne peut en aucun cas s'appuyer uniquement sur les certificats de service fait établis par les services de gestion, mais doit procéder lui-même, au moins par sondage, à des vérifications de l'éligibilité et de la réalité des dépenses déclarées, dans les conditions décrites par la circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 (page 19, §2, « contrôles qualité à la charge de l'unité « certification » ») » ;

⁴¹ Les développements qui suivent sont centrés sur les contrôles de certification des dépenses, destinés à fiabiliser les déclarations de dépenses à la Commission européenne et non sur les contrôles des données comptables, destinés à la clôture des comptes du programme opérationnel.

- elle prescrit des contrôles de « pré-certification » au sein des organismes intermédiaires, sous la forme de « contrôles de la cohérence des données contenues dans les dossiers avec celles qui ont été saisies dans l'application PRESAGE ou dans l'application FSE » ; ces contrôles deviendront à partir de la programmation 2007-2013 les contrôles de cohérence comptable à la charge de l'autorité de certification.

La recommandation CICC du 6 octobre 2003 sur les contrôles qualité gestion traite également des contrôles qualité à la charge de l'autorité de paiement (les « contrôles qualité certification ») :

- elle indique que les objectifs des contrôles qualité diffèrent selon que ces contrôles sont réalisés par l'autorité de gestion (« s'assurer que le système de gestion dans son ensemble fonctionne efficacement ») ou par l'autorité de paiement (« apprécier (...) la fiabilité de la chaîne de constitution des dépenses qui seront déclarées à la Commission européenne »). Toutefois, en pratique, dans les deux cas, les contrôles qualité sont des réexecutions (ou reprises) de CSF ;
- elle prescrit à la fois la réalisation de contrôles de cohérence entre les certificats de service fait et les données informatisées sur les opérations concernées et la conduite de contrôles exhaustifs des pièces justificatives de dépenses.

2.3.2 Cette orientation a été maintenue jusqu'à la programmation actuelle

Cette orientation de la fonction d'autorité de certification vers une fonction de contrôle supplémentaire entre l'autorité de gestion et l'autorité d'audit est confirmée par :

- pour la programmation 2000-2006, par la circulaire DGEFP du 12 mai 2004 qui rappelle la mise en œuvre de contrôles qualité certification tels que définis par la circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 et prévoit « par ailleurs [que] l'autorité de paiement en titre s'assure, par des contrôles de cohérence sur les déclarations de dépenses, de l'efficacité du système de certification mis en place par les autorités de paiement déléguées » ;
- pour la programmation 2007-2013, par la circulaire du Premier ministre du 13 avril 2007 dont les dispositions de l'annexe II qui concernent l'autorité de certification pérennisent la double nature des contrôles :
 - pour les programmes nationaux (PO FSE), l'autorité de certification « assure des contrôles qualité sur les dépenses du volet central ainsi que des contrôles de cohérence sur le volet déconcentré » ;
 - l'autorité de certification « effectue un contrôle de cohérence [comptable] entre le montant de dépenses éligibles ressortant [des certificats de CSF] et les montants saisis dans l'outil informatique de gestion unique et s'assure de la qualité des certificats » ;
 - elle « sélectionne à titre de test un certain nombre de dossiers pour effectuer des contrôles qualité » qui « consistent à vérifier que les dépenses retenues dans le certificat de CSF sont conformes aux dispositions de l'acte attributif de subvention, éligibles et justifiées par des pièces de dépenses probantes ». Selon une procédure analogue à celles de l'autorité d'audit ou de l'autorité de gestion, l'autorité de certification « lorsqu'elle décèle un problème, elle en recherche les causes en examinant les pièces retraçant l'ensemble de la procédure pour déterminer s'il s'agit d'un défaut systémique ou non » ;
 - enfin, la circulaire du Premier ministre renvoie à des recommandations de la CICC le soin de préciser les dispositions applicables à l'autorité de certification. Cette règle confirme le poids de l'autorité nationale d'audit dans la détermination du contenu des fonctions d'autorité de paiement ou de certification ;

- pour la programmation 2014-2020, par le guide CGET de décembre 2014 sur le suivi, la gestion et le contrôle des programmes de FESI, qui présente les fonctions et les contrôles de l'autorité de certification.

2.3.3 L'activité de certification s'est structurée et approfondie sous l'impulsion de la DGCP puis de la DGFIP

La DGCP, puis la DGFIP ont structuré le travail de certification par des guides successifs de procédures de l'autorité de paiement puis de certification :

- pour la programmation 2000-2006, l'additif au guide des procédures de l'autorité de paiement (2005) organise d'une part les contrôles de cohérence comptable et d'autre part le contrôle de la qualité des certificats de service fait (à savoir les contrôles qualité certification), au fil de l'eau et selon un plan d'échantillonnage ;
- pour la programmation 2007-2013, le guide des procédures (V5 de mars 2009) prévoit la réalisation du contrôle systématique de « cohérence entre les documents papier et le contenu de l'application de gestion PRESAGE » et de contrôles qualité certification (consistant « à reconstituer et à vérifier la poste d'audit intégralement ») selon un plan de contrôle reposant sur une méthode d'échantillonnage.
- pour la programmation 2014-2020 :
 - le guide des procédures (V1 de janvier 2015), sensiblement plus développé que le précédent, enrichit la palette des contrôles de certification (fiche PR_03_V1) : les contrôles exhaustifs de cohérence comptable sont rebaptisés « contrôles de conformité » ; les CQC sur échantillon demeurent (fiche PR_10_V1) : s'y ajoute désormais la catégorie des « contrôles ciblés sur le risque » (CCR), à caractère thématique. La procédure d'établissement et de suivi des plans de contrôle (fiche PR_02_V1) se complexifie par rapport aux programmations précédentes ;
 - le référentiel de contrôle interne DGFIP « établissement des demandes de paiement et assurance de la fiabilité du système d'enregistrement aux fins de l'établissement des demandes de paiement – certification de l'éligibilité des dépenses » (janvier 2015) contient 4 fiches de procédures consacrées respectivement aux contrôles de conformité, au plan de contrôle pour les CQC et les CCR et à la réalisation des CCR et à la réalisation des CQC.

2.4 Une sur-réglementation du contenu de l'autorité de certification qui expose la France à des exigences croissantes des auditeurs

Alors que le cadre européen ne prescrit pas la réalisation de contrôles par l'autorité de certification elle-même, mais prévoit que celle-ci s'appuie essentiellement sur les éléments qui lui sont transmis par les autorités de gestion et d'audit, les choix français ont abouti à des modalités d'exercice de l'autorité de certification qui reposent sur les 4 missions suivantes, d'après le guide des procédures DGFIP de janvier 2015 :

- « réaliser et envoyer les demandes de paiement à la Commission européenne ;
- réaliser et renvoyer des contrôles de certification ;
- tenir les comptes annuels ;
- évaluer et surveiller le bon fonctionnement des contrôles de l'autorité de gestion et des services instructeurs ».

C'est clairement la réalisation des contrôles de certification qui place, de fait, l'autorité de certification dans une position qui se rapproche à la fois :

- d'activités qui pourraient relever de l'autorité de gestion, s'agissant des contrôles de cohérence comptable (devenus contrôles de conformité) réalisés juste après la vérification de service fait, mais aussi s'agissant des CQC qui doublonnent avec les CQG et des CCR dont la logique rejoint celle de la maîtrise des risques que l'autorité de gestion devrait rechercher ;
- d'activités qui pourraient relever de l'autorité d'audit, s'agissant des contrôles sur échantillon : CQC (qui à l'instar des contrôles d'opération visent à reconstituer la piste d'audit) et CCR (qui se rapprochent d'audits thématiques).

Telle qu'elle a été appliquée par la France, la posture de l'autorité de certification témoigne d'une double spécificité par rapport à l'objectif d'assurer la conformité des opérations au droit applicable :

- une logique de méfiance vis-à-vis de l'autorité de gestion et de ses organismes intermédiaires, au travers du développement de l'ensemble des contrôles de certification sur les dépenses (contrôle de cohérence ou de conformité ; CQC conçu comme une reprise du CSF ; CCR qui positionne dans l'autorité de certification une activité qui pourrait relever sinon du contrôle interne de l'autorité de gestion). En superposant des contrôles postérieurs au CSF, la France a tourné le dos, jusqu'à présent, à la logique d'audit interne qui inspire le cadre européen de l'autorité de certification et qui repose sur l'analyse, par celle-ci, des éléments fournis par les autorités de gestion et d'audit. Cette posture paraît découler d'une sédimentation progressive sur deux décennies et d'une « dépendance de sentier », en l'absence de questionnement de principe sur le sens et les modalités de la certification ;
- une influence de l'autorité nationale d'audit, qui est depuis une vingtaine d'années déterminante sur la définition des modalités d'exercice de la fonction d'autorité de paiement puis de certification. La CICC a obtenu la systématicité des contrôles de cohérence comptable sur les CSF et dispose, au moyen des CQC, d'un échelon avancé de contrôle approfondi sur les opérations (en amont des contrôles d'opération) et dont elle évalue la réalisation.

La diversification des catégories de contrôles de certification pour la programmation 2014-2020 vise, d'après les informations recueillies par la mission auprès de la DGFIP, à redéployer une partie de l'activité de CQC vers les CCR, dans une logique plus centrée sur la maîtrise des risques. Toutefois, rien ne garantit que les autorités d'audit (nationales et européennes) n'œuvreront pas au maintien des CQC à leur niveau actuel, tout en prescrivant le développement des CCR. En effet, les rapports d'audits des systèmes menés par la Commission européenne ont, au cours de la programmation 2007-2013, régulièrement exigé d'accroître l'intensité des contrôles de certification⁴². En effet, la règle du respect du droit applicable⁴³ oblige les autorités françaises à mettre en œuvre non seulement la réglementation européenne mais aussi les dispositions nationales et plus les dispositions nationales sont larges et détaillées, plus elles offrent de prise aux interprétations des auditeurs. Il en résulte que toute règle adoptée par la France, même non strictement nécessaire au regard du cadre communautaire, a vocation à être appliquée. C'est en raison de ce mécanisme que la sédimentation de règles isolées aboutit *in fine* à un poids normatif qui apparaît parfois disproportionné par rapport aux enjeux.

⁴² Notamment sur l'autorité de certification centrale en juillet 2010, sur le volet régional Haute-Normandie en avril 2011, sur le volet régional Franche-Comté en février 2011, sur le volet régional Pays de la Loire en novembre 2011, sur le volet régional Poitou-Charentes en février 2012.

⁴³ Cf. annexe 14 du rapport de diagnostic de la mission.

ANNEXE 6 - SIMULATION DES DIFFERENTS SEUILS POSSIBLES DE FSE

Rappel de la proposition concernée :

- Axe n°3 : Sécuriser les projets
- Objectif n°3.1 : Avoir une stratégie de recours au FSE plus exigeante
- Proposition n°3.1.1 : un seuil d'accès minimum de FSE pour chaque dossier

Sur le fondement des données collectées au titre de la programmation 2007-2013 sur les montants programmés, le tableau ci-dessous permet d'estimer le nombre de dossiers qui seraient concernés par l'instauration d'un montant minimum de FSE en fonction du niveau de ce seuil.

Tableau 4 : Nombre de dossiers par tranche de montant de FSE programmé – tous axes, programmation 2007-2013

Montant de FSE programmé (€)	Nombre de dossiers concernés	Evolution vis-à-vis de la tranche précédente	% de dossiers concernés par rapport à l'ensemble des dossiers programmés
0 – 4 999	5 675	NA	8.9%
0 – 9 999	11 575	+ 5 900	18%
0 – 14 999	18 439	+ 6 864	28.7%
0 – 19 999	25 375	+ 6 936	39.5%
0 – 24 999	30 423	+ 5 048	47.3%
0 – 29 999	34 539	+ 4 116	53.7%
0 – 49 999	45 585	+ 11 046	70.9%

Source : Mission d'après DGEFP (PRESAGE).

Lecture : sur la programmation 2007-2013, 18 439 dossiers programmaient un montant de FSE compris entre 0 et 14 999€. Ces dossiers représentaient 28.7% de l'ensemble des dossiers programmés. Ils représentent 6 864 dossiers de plus que la tranche 0€ - 9 999€.

ANNEXE 7 – COMPTE-RENDU DU CODEV N°3 (7 JUIN 2016)

Conformément aux procédures applicables aux missions de modernisation de l'action publique, le CODEV a été réuni le mardi 7 juin 2016, sous la présidence de Mme Karvar, directrice adjointe du cabinet de la Ministre en charge du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. L'objet de cette réunion était de permettre une présentation des scénarios et propositions formulés par la mission, et conséquemment un échange à leur propos.

En liminaire, il a été rappelé que ces scénarios et propositions ne s'assimilent pas à un plan d'action : l'élaboration de ce dernier, avec l'appui du SGMAP, devra associer la DGEFP (autorité de coordination FSE et autorité de gestion du PON FSE), le CGET (autorité de coordination interfonds), les autorités de gestion régionales, les autorités de certification et d'audit. Le FPSPP signale également sa disponibilité et son intérêt pour ces travaux. Le plan d'action devra permettre de préciser les modalités pratiques de déploiement des propositions qui auront été retenues, étant précisé que les 53 propositions formulées dans le rapport relèvent du travail indépendant de la mission. A cet égard, les membres du CODEV ont convenu, sur la proposition de la présidente de séance, que la proposition n° 2.1.1 relative à l'architecture de gestion relevait d'une temporalité différente de celle des propositions techniques, et serait donc dissociée lors de la construction du plan d'action.

Les échanges se sont ensuite structurés autour de 3 axes : la simplification de la norme, le fonctionnement institutionnel et la sécurisation des projets.

En ce qui concerne la question de la sécurisation de la norme, abordée notamment sous l'angle de ses facteurs de rétroactivité, les membres du CODEV ont conforté l'approche de la mission qui consiste à distinguer les actions relevant du niveau communautaire de celles pouvant être entreprises au niveau national. De fait, les propositions relevant de l'échelon européen sont jugées intéressantes et pertinentes mais les membres du CODEV s'accordent sur l'idée qu'il ne sera pas aisé d'obtenir satisfaction sur chacune d'entre elles. Le SGAE, sur ce point, signale sa disponibilité pour poursuivre, en l'enrichissant des travaux de la mission, le travail entrepris, qui permet à la France d'être un Etat particulièrement investi sur les questions de simplification afférentes aux fonds structurels. Le CGET, pour sa part, souligne la cohérence de ces propositions avec celles du groupe administratif réuni par ailleurs, ainsi que l'importance d'envisager, le cas échéant, de les inscrire dans une perspective interfonds (au regard notamment du FEDER). Pour limiter au maximum la rétroactivité, les pistes de la modification de la disposition communautaire quant à la norme applicable à la date d'audit d'une part, la rapidité de publication des textes au niveau national d'autre part, apparaissent structurantes. La question des modalités de recours, tant pour les AG que pour les bénéficiaires, doit retenir l'attention.

Hors la question de l'architecture de gestion, la question de l'organisation institutionnelle est posée à plusieurs titres. En premier lieu, une plus grande fluidité des relations entre les différentes autorités est souhaitable, de même que leur coordination tout particulièrement en début de programmation, dans le respect des attributions institutionnelles de chacun. Ensuite, les modalités d'exercice de la fonction de « coordination » devront être précisées lors de la construction du plan d'action. L'animation en cours de programmation est également un axe de progrès, tant au niveau national que sur les territoires, tant sur le périmètre PON FSE que dans la perspective d'une meilleure complémentarité des PO d'une même région. Enfin, en ce qui concerne les évolutions proposées dans le bloc 2.4, il est signalé l'intérêt d'un retour d'expérience à partir des évolutions engagées par l'Alsace (internalisation de la certification), afin de guider d'éventuelles évolutions futures.

Les modalités de sécurisation des projets devraient reposer sur une objectivation fine des risques. Le rapport de diagnostic présenté au CODEV en avril comporte dans cette perspective des éléments précieux, et les propositions formulées par la mission sont de nature à fournir une vision plus exhaustive et régulière. Les membres du CODEV soulignent le fait que, sur un certain nombre de territoires, notamment ruraux, les petits porteurs de projet participent d'un maillage social et d'un dynamisme indispensables. Il convient donc de prendre en compte ce sujet, en portant attention aux risques inhérents aux projets et non seulement en fonction de leur taille, de leur domaine, et des catégories de dépenses qu'ils présentent au remboursement.

En conclusion des échanges, la présidente de séance indique que les deux rapports établis par la mission, diagnostic et scénarios, ont vocation à être publiés simultanément, et engage l'ensemble des membres du CODEV à poursuivre au cours des prochains mois les travaux