



**Inspection générale  
des finances**

**N° 2009-M-103-03**

**Inspection générale  
de l'administration**

**N° 09-101-02**

**Inspection générale  
des affaires sociales**

**N° RM2010-025P**

## **RAPPORT**

# **LE RISQUE DE DÉGAGEMENT D'OFFICE DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS**

Établi par

**BERTRAND BRASSENS,  
Inspecteur général  
des finances**

**PATRICK SUBREMON,  
Inspecteur général  
de l'administration**

**JEAN-JACQUES TREGOAT,  
Inspecteur général  
des affaires sociales**

**PIERRE-EMMANUEL THIARD,  
Inspecteur  
des finances**

**HÉLÈNE DE COUSTIN,  
Inspectrice  
de l'administration**

**PHILIPPE DOLE,  
Inspecteur  
des affaires sociales**

**- MARS 2010 -**



# SYNTHESE

## 1. Principaux constats

Les risques de dégagement d'office présentent un caractère récurrent s'agissant du FEDER<sup>1</sup>, dont les crédits sont répartis sur autant de programmes opérationnels (PO)<sup>2</sup> que de régions. Il est plus faible pour le FSE<sup>3</sup> du fait de l'existence d'un seul PO national et de la possibilité concomitante de compenser les plus faibles consommations de crédits dans une ou plusieurs régions par de plus fortes dans d'autres.

### 1.1. Des difficultés conjoncturelles ont pu contribuer aux retards de programmation

La transition entre les deux générations de fonds a entraîné un double retard dans la programmation des crédits : d'une part, la certification des dernières dépenses de la génération 2000-2006 a mobilisé durablement les agents des services gestionnaires, parfois jusque sur une partie de l'année 2009<sup>4</sup>. D'autre part, la conclusion des programmes opérationnels (PO) de la nouvelle génération 2007-2013 a pris du retard, tant pour le FEDER que pour le FSE.

Par ailleurs, le changement de stratégie entre le programme 2000-2006 et celui de 2007-2013 (recentrage des critères d'éligibilité des projets sur la Stratégie de Lisbonne-Göteborg) a nécessité une adaptation des équipes et des textes.

Ces éléments conjoncturels n'expliquent toutefois qu'une partie des retards de programmation observés.

### 1.2. Cependant, le risque de dégagement d'office s'explique à titre principal par des facteurs structurels liés aux modes de gestion des fonds européens

Les risques récurrents de dégagement d'office (DO) résultent d'une série de dysfonctionnements tout au long de la chaîne de gestion des fonds structurels. Si la mission n'a pas relevé de graves défaillances, **c'est l'accumulation de ces points de faiblesse qui au total aboutit à fragiliser le rythme d'utilisation des crédits.**

---

<sup>1</sup> Fonds européen de développement régional.

<sup>2</sup> Les fonds européens sont gérés par des « autorités de gestion » (préfets de région pour le FEDER et pour le FSE dans le cadre de l'objectif convergence) ou des « autorités de gestion déléguées » (préfets de région pour les crédits déconcentrés du FSE, la DGEFP étant autorité de gestion nationale sur le PO FSE). Chaque autorité de gestion doit élaborer un PO en début de cycle de fonds structurels : il s'agit d'un document présentant la stratégie d'utilisation de l'enveloppe structurelle qui lui est allouée compte-tenu de son périmètre de compétence.

<sup>3</sup> Fonds social européen.

<sup>4</sup> Les dépenses doivent être certifiées au plus tard dans un délai de deux ans après leur engagement, soit fin 2008 au plus tard pour celles de 2006. Ce délai a toutefois été allongé en 2009 pour la programmation 2000-2006.

### 1.2.1. Des insuffisances à plusieurs étapes de la chaîne de gestion des fonds structurels

- ◆ les PO ne sont pas toujours porteurs d'une véritable stratégie globale d'emploi des fonds sur un territoire, ce qui génère parfois des difficultés et des retards de programmation ;
- ◆ aucune réelle articulation n'a été constatée entre les fonds, ce qui ne permet pas de développer des actions cohérentes autour de projets structurants ;
- ◆ la programmation des dossiers est pénalisée par une organisation inefficace des services instructeurs ou gestionnaires et des procédures insuffisamment rationalisées : organisation administrative excessivement déconcentrée, animation insuffisante, procédures de gestion insuffisamment standardisées et outil informatique perfectible, en particulier pour le pilotage ;
- ◆ en aval de la programmation, les services instructeurs ou gestionnaires sont également confrontés à des difficultés pour réaliser le contrôle du service fait (CSF) ;
- ◆ le recours au mécanisme des subventions globales a pu accroître les difficultés des services gestionnaires, tant pour l'instruction que pour le CSF (par exemple, les petits organismes intermédiaires (OI) éprouvent de nombreuses difficultés à réaliser par eux-mêmes l'instruction et le CSF et le traitement des opérations n'est donc pas suffisamment rapide). En revanche, la mission a pu constater que la gestion des subventions globales par les conseils régionaux était au moins aussi efficace que celle des services de l'État autorités de gestion ;
- ◆ la certification est réalisée dans des conditions satisfaisantes mais pâtit de l'accumulation des retards des étapes précédentes.

### 1.2.2. Ces difficultés sont aggravées par la faiblesse du pilotage national du dispositif

Pour le FEDER, la répartition des compétences entre la DATAR<sup>5</sup> et la DMAT<sup>6</sup> n'est pas clairement établie ; l'animation et le pilotage du FSE restent du ressort de la DGEFP<sup>7</sup>, mais ils sont peu articulés avec ceux du FEDER, aucune réelle modalité de coordination de ces trois institutions (DATAR, DMAT, DGEFP) n'existant à ce jour, alors que ce rôle de pilotage national est normalement dévolu à la DATAR.

En conséquence, **les SGAR<sup>8</sup> ne bénéficient ni du soutien politique, ni de l'appui technique, dont ils auraient besoin.** Ne disposant pas d'une ligne hiérarchique de soutien claire sur les fonds structurels, les SGAR sont eux-mêmes entravés dans leur capacité à engager des changements organisationnels afin de tirer les conséquences de l'accroissement des contraintes évoqué ci-dessus.

---

<sup>5</sup> Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

<sup>6</sup> Direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

<sup>7</sup> Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

<sup>8</sup> Secrétariats généraux aux affaires régionales des préfetures de région.

## 2. Principales propositions

Pour éviter le risque de dégage­ment d'office en 2010 et au-delà, la mission a retenu cinq propositions qui découlent des constats précédents. Elle tient toutefois à rappeler que le souci d'éviter ce risque ne doit pas se traduire par une dégradation de la qualité de la gestion des fonds structurels : il en résulterait un risque de correction financière (l'obligation pour les bénéficiaires de rembourser *ex post* les crédits aux institutions communautaires) qui serait plus grave pour les gestionnaires ou les porteurs de projet.

### 2.1. Renforcer le pilotage national et régional des fonds structurels

#### ◆ **renforcer la DATAR dans son rôle de stratégie et d'expert.**

La DATAR doit constituer **le pôle d'expertise** attendu par les autorités de gestion : cette mission d'expertise pourrait être **constituée d'une plate-forme d'experts**<sup>9</sup>. Elle doit structurer les **échanges entre les services des différentes régions** afin de favoriser la mutualisation des bonnes pratiques et de renforcer le soutien dont ils bénéficient.

#### ◆ **clarifier le rôle et l'organisation des administrations centrales**

Au regard des insuffisances dans le pilotage, une **définition précise des missions de chaque administration centrale**, permettrait un grand gain de temps pour les autorités de gestion et une plus grande efficacité de chacun des services.

Les services du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et la DGEFP pourraient notamment être chargés, en cohérence avec la DATAR, d'une réflexion sur **les modes d'organisation territoriales-type de la gestion du FEDER et du FSE** et de **l'élaboration des documents-type** qui en sont issus.

#### ◆ **mobiliser les préfets de région et leurs collaborateurs sur leur rôle de pilotage des fonds structurels**

Les SGAR doivent mobiliser les services instructeurs et assurer le pilotage fonctionnel du FEDER comme du FSE. Le préfet de région et les SGAR devraient pouvoir s'appuyer sur les sous-préfets d'arrondissement.

#### ◆ **mettre en place un dispositif proactif de pilotage des systèmes d'information**

L'application PRESAGE dédiée à la gestion des fonds structurels est encore source de nombreux dysfonctionnements. Pour remédier à de telles difficultés, il est proposé de mettre en place un **groupe de travail permanent**, associant la DATAR, la DGEFP, la DMAT et l'ASP<sup>10</sup>, **chargé du pilotage et de l'évolution de l'application.**

### 2.2. Simplifier les procédures de gestion des fonds afin d'accélérer le délai de traitement des dossiers

#### ◆ **simplifier les contraintes applicables aux porteurs de projets**

- création d'un dossier unique de demande de candidature ;
- accélération de la mise en œuvre de mesures de simplification.

#### ◆ **rationaliser le choix des organismes intermédiaires**

---

<sup>9</sup> Soit au sein de la DATAR soit en facilitant la mise en place de groupes de travail pilotés par des animateurs locaux ayant mis en place des bonnes pratiques méritant d'être généralisées.

<sup>10</sup> Agence de services et de paiement.

La mission propose de conditionner la reconduction des subventions globales des petits organismes intermédiaires (notamment les PLIE<sup>11</sup> pour le FSE) à leur regroupement.

- ◆ **diminuer le nombre de dossiers de projets candidats aux fonds structurels traités par les services instructeurs ou gestionnaires**
  - instauration d'un montant plancher d'éligibilité des projets aux fonds européens ;
  - instauration d'un nombre maximum de cofinanceurs, principalement pour les petits dossiers et sauf exception justifiée ;
  - instauration d'un seuil plancher de cofinancement communautaire.
- ◆ **concentrer à l'échelon régional les effectifs des préfetures et des DDTEFP<sup>12</sup> en charge de l'instruction ou de la gestion du FEDER et du FSE.**

### 2.3. Accroître l'externalisation de segments de la chaîne de gestion à l'ASP

Sur le modèle de la convention-cadre récemment conclue entre la DGEFP et l'ASP au sujet de l'externalisation du CSF du FSE à cette dernière, certains process pourraient être transférés à l'ASP, afin de réaliser des économies d'échelle.

### 2.4. Assouplir dès 2010 les conditions budgétaires de programmation des dossiers pour les deux premières années du cycle

Pour les exercices restants jusqu'à 2013, la principale mesure d'assouplissement budgétaire consisterait à **reporter la tranche de programmation de l'année 2007 sur l'ensemble de la période de programmation.**

Cette mesure est actuellement examinée au sein des instances européennes et présente des chances raisonnables d'être adoptée rapidement.

### 2.5. Accroître pour le FEDER le recours à l'ingénierie financière

Le recours à l'ingénierie financière devait permettre aux autorités de gestion, dans le cadre des programmes opérationnels 2007-2013, de **créer un fonds de participation pour cofinancer des opérations d'ingénierie financière**, de capital investissement, de garantie, ou de prêts bonifiés pour la création d'entreprises. L'initiative JEREMIE<sup>13</sup> visait ainsi à renforcer les interventions du FEDER sur ces outils d'ingénierie financière.

Dans le cadre d'assouplissements prévus par les instances européennes et selon des modalités adaptées à la France, l'Association des régions de France estime que sept à dix régions pourraient recourir effectivement à l'ingénierie financière d'ici la fin 2010.

---

<sup>11</sup> Plans locaux pour l'insertion et l'emploi.

<sup>12</sup> Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

<sup>13</sup> *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* – Ressources européennes conjointes pour les PME et les micro-entreprises.

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>1. PRINCIPAUX CONSTATS</b> .....	<b>2</b>
1.1. Des difficultés conjoncturelles, essentiellement liées au contexte de la transition entre la période 2000-2006 et la période 2007-2013, ont contribué aux retards de programmation.....	5
1.1.1. <i>La transition entre les deux générations de fonds a entraîné un double retard dans la programmation des crédits</i> .....	5
1.1.2. <i>Le changement de critères d'éligibilité entre le programme 2000-2006 et celui de 2007-2013 a nécessité une adaptation des équipes et des textes pour le FEDER essentiellement</i> .....	6
1.1.3. <i>Ces éléments conjoncturels n'expliquent toutefois qu'une partie des retards constatés dans la chaîne de gestion</i> .....	6
1.2. Cependant, le risque de dégageant d'office s'explique à titre principal par des facteurs structurels liés aux modes de pilotage et de gestion des fonds européens.....	6
1.2.1. <i>Les programmes opérationnels ne sont pas toujours porteurs d'une véritable stratégie d'emploi des fonds sur un territoire</i> .....	7
1.2.2. <i>La chaîne de gestion des fonds structurels révèle des insuffisances à plusieurs étapes clefs (depuis l'instruction jusqu'à la certification)</i> .....	8
1.2.3. <i>Des difficultés aggravées par la faiblesse du pilotage national du dispositif</i> .....	12
<b>2. PROPOSITIONS</b> .....	<b>13</b>
2.1. Renforcer le pilotage national et régional des fonds structurels.....	13
2.1.1. <i>Renforcer la DATAR dans son rôle de stratège et d'expert</i> .....	13
2.1.2. <i>Clarifier le rôle et l'organisation des administrations centrales</i> .....	14
2.1.3. <i>Mobiliser les préfets de région et leurs collaborateurs sur leur rôle de pilotage des fonds structurels</i> .....	14
2.1.4. <i>Mettre en place un dispositif proactif de pilotage des systèmes d'information</i> .....	15
2.2. Simplifier les procédures d'accès aux fonds afin d'accélérer le délai de traitement des dossiers.....	15
2.2.1. <i>Simplifier les contraintes applicables aux porteurs de projets</i> .....	15
2.2.2. <i>Rationaliser le choix des organismes intermédiaires</i> .....	16
2.2.3. <i>Diminuer le nombre de dossiers de projets candidats aux fonds structurels traités par les services instructeurs</i> .....	16
2.2.4. <i>Concentrer à l'échelon régional les effectifs des préfectures et des DDTEFP en charge de l'instruction du FEDER et du FSE</i> .....	17
2.3. Accroître l'externalisation de segments de la chaîne de gestion à l'ASP.....	17
2.4. Assouplir dès 2010 les conditions budgétaires de programmation des dossiers pour les deux premières années du cycle.....	18
2.5. Accroître le recours à l'ingénierie financière pour le FEDER.....	18
2.5.1. <i>JEREMIE dans les fonds structurels 2007-2013 : une initiative intéressante mais qui s'est révélée inadaptée à la France</i> .....	18
2.5.2. <i>Un recours significatif possible dès 2010 à l'ingénierie financière</i> .....	19
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>20</b>



## INTRODUCTION

Par lettre de mission du 28 octobre 2009<sup>14</sup>, la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et le ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville ont confié aux inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales une mission d'évaluation et de propositions concernant la prévention des risques de dégage­ment d'office (DO) des crédits des fonds structurels européens.

Dans le cadre de la programmation 2007-2013, la France bénéficie de 14,3 Md€ de crédits de fonds structurels européens (FEDER<sup>15</sup> et FSE<sup>16</sup>). Ces crédits sont répartis en **sept tranches annuelles équivalentes qui doivent chacune être utilisées au plus tard au 31 décembre de la deuxième année suivant chaque année de programmation. Le non respect de cette règle est sanctionné par le « dégage­ment d'office » des crédits**, c'est-à-dire leur annulation par la Commission européenne<sup>17</sup>.

Or au 15 novembre 2009, le taux de certification des dépenses correspondant à la tranche 2007 du FEDER (pour les 22 régions métropolitaines agrégées) s'élevait à **72,83 % seulement de l'engagement budgétaire de l'année 2007** : plus du quart des dépenses devaient encore faire l'objet d'une certification par les autorités de certification<sup>18</sup>, alors que ces dernières ne disposaient plus que d'un mois avant de procéder au dernier appel de fonds possible pour l'année 2009 et donc pour éviter le dégage­ment d'office de ces dépenses.

Si, entre-temps et dans des conditions parfois peu satisfaisantes (cf. annexe IV paragraphe 3.3.), le risque de DO a été évité pour 2009 au titre des crédits de la tranche 2007, les inquiétudes demeurent pour 2010 et les années suivantes. **Le taux de programmation global des dépenses accuse un retard significatif, notamment pour le FEDER** : en effet, au 1<sup>er</sup> février 2010, il s'élève à **27,9 % et 25,0 %** respectivement pour les objectifs « Compétitivité » et « Convergence » pour le FEDER et **35,1 % et 22,2 %** pour ces mêmes objectifs pour le FSE<sup>19</sup>, alors que trois années sur sept, **soit 43 % du temps disponible**, se sont déjà écoulées.

La mission a débuté ses travaux au 1<sup>er</sup> novembre 2009. Elle a rencontré<sup>20</sup> les cabinets ministériels et les acteurs nationaux impliqués dans la gestion des fonds structurels (DATAR<sup>21</sup>, DMAT<sup>22</sup>, DGEFP<sup>23</sup>, DGFIP<sup>24</sup>, CICC<sup>25</sup>, ASP<sup>26</sup>, CDC<sup>27</sup>), ainsi que les services de la

---

<sup>14</sup> Cf. annexe I.

<sup>15</sup> Fonds européen de développement régional.

<sup>16</sup> Fonds social européen.

<sup>17</sup> Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999, section 7.

<sup>18</sup> L'autorité de certification est chargée de certifier que les demandes de remboursement adressées à la Commission européenne sont exactes. Il s'agit en France de la trésorerie générale, sauf pour la certification du FEDER en Alsace (où la certification a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations) ; un schéma récapitulatif de la procédure de gestion des fonds structurels est présenté au 2.2.2. de l'annexe IV.

<sup>19</sup> Source : Agence de services et de paiement.

<sup>20</sup> Cf. liste en annexe II.

<sup>21</sup> Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (ex. DIACT).

<sup>22</sup> Direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

## Rapport

Commission européenne concernés et de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, afin d'identifier les principaux enjeux du dégage­ment d'office. Elle a également engagé une série de déplacements<sup>28</sup> en province et dans les départements d'outre-mer afin de rencontrer les acteurs régionaux et départementaux de la gestion des fonds structurels.

Le présent rapport précise dans une première partie les principales difficultés rencontrées dans la gestion des fonds structurels, qui sont de deux ordres :

- ◆ des **difficultés conjoncturelles** liées aux conditions de la transition entre les programmes 2000-2006 et 2007-2013 : achèvement de la programmation du programme 2000-2006 en parallèle du démarrage de la programmation 2007-2013 pendant les exercices 2007-2008 et contraintes d'adaptation aux nouveaux critères d'éligibilité des projets notamment ;
- ◆ des **difficultés structurelles** résultant de l'accumulation de divers dysfonctionnements qui affectent à la fois l'efficacité et l'efficience de la gestion de ces fonds et pénalisent plus particulièrement les délais de traitement des opérations.

Dans une seconde partie, la mission préconise **cinq améliorations du dispositif**, centrées sur l'évitement du dégage­ment d'office pour 2010 :

- ◆ renforcer le pilotage national et régional des fonds structurels ;
- ◆ simplifier la gestion des fonds afin d'accélérer le délai de traitement des dossiers ;
- ◆ recourir à l'externalisation auprès de prestataires extérieurs pour la mission de CSF<sup>29</sup> ;
- ◆ assouplir dès 2010 les conditions budgétaires de programmation des dossiers pour les deux premières années du cycle ;
- ◆ accroître le recours à l'ingénierie financière pour le FEDER.

### 1. Principaux constats

Le risque de dégage­ment d'office présente un caractère récurrent s'agissant principalement du FEDER, dont les crédits sont répartis sur autant de programmes opérationnels (PO) que de régions. Il est plus marginal par construction pour le FSE du fait de l'existence d'un seul PO national et de la possibilité concomitante de compenser les retards de certification de certaines régions par les excédents réalisés par d'autres. Pour l'objectif « convergence » les risques récurrents existent pour le FEDER comme pour le FSE.

Le risque de DO n'est certes pas propre à la France et a pu être évité de peu en 2009. Il reste toutefois potentiellement significatif pour 2010 pour le FEDER.

---

<sup>23</sup> Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

<sup>24</sup> Direction générale des finances publiques du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

<sup>25</sup> Commission interministérielle de coordination des contrôles des actions cofinancées par les fonds structurels européens.

<sup>26</sup> Agence de services et de paiement.

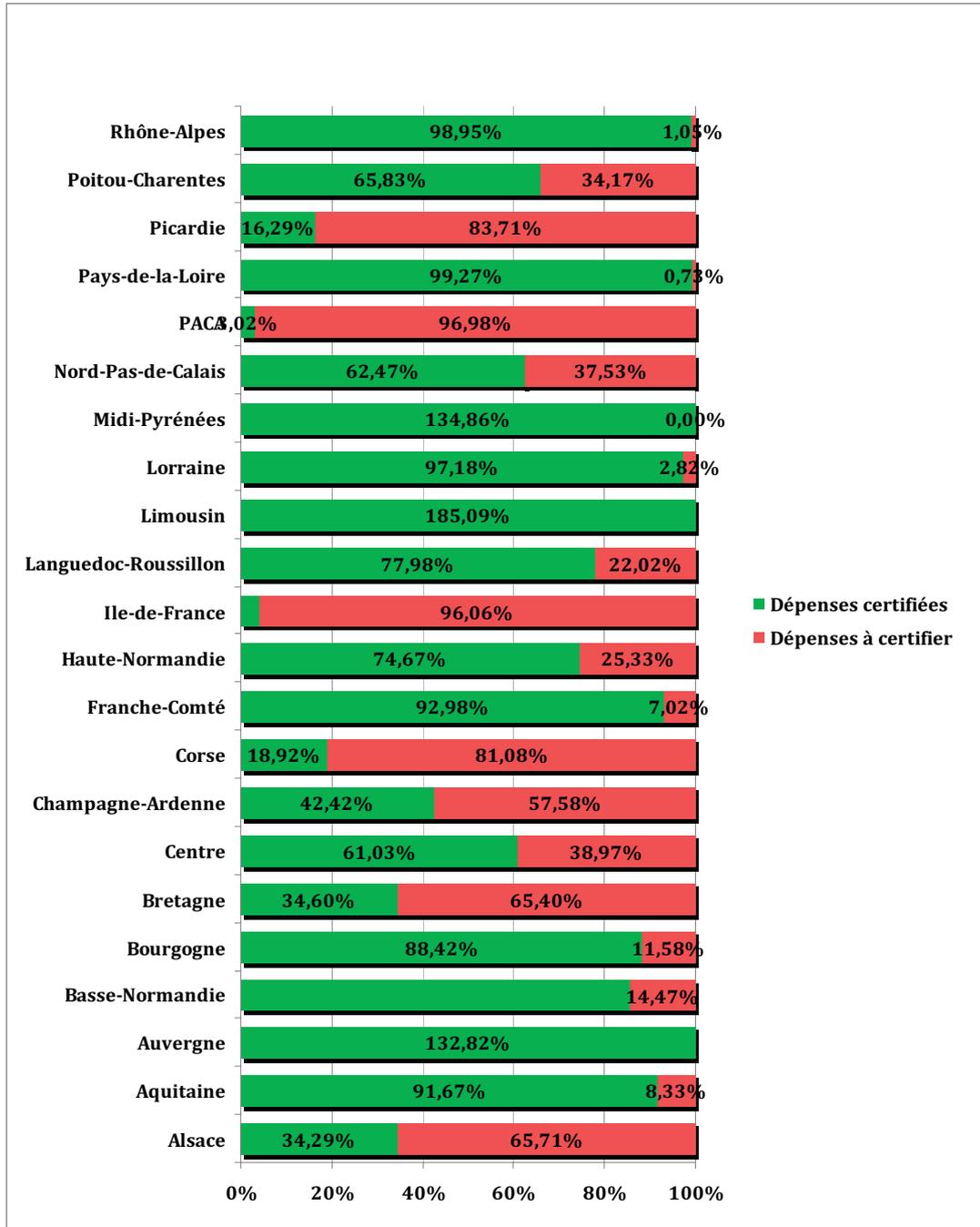
<sup>27</sup> Caisse des dépôts et consignations.

<sup>28</sup> Cinq régions métropolitaines (Pays-de-la-Loire, Auvergne, Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes, Alsace) et deux régions d'outre-mer (la Guyane et la Guadeloupe), auxquelles il convient d'ajouter une rencontre avec les gestionnaires des fonds européens de l'île de la Réunion et de la Martinique lors de leur venue à Paris.

<sup>29</sup> Contrôle du service fait.

## Rapport

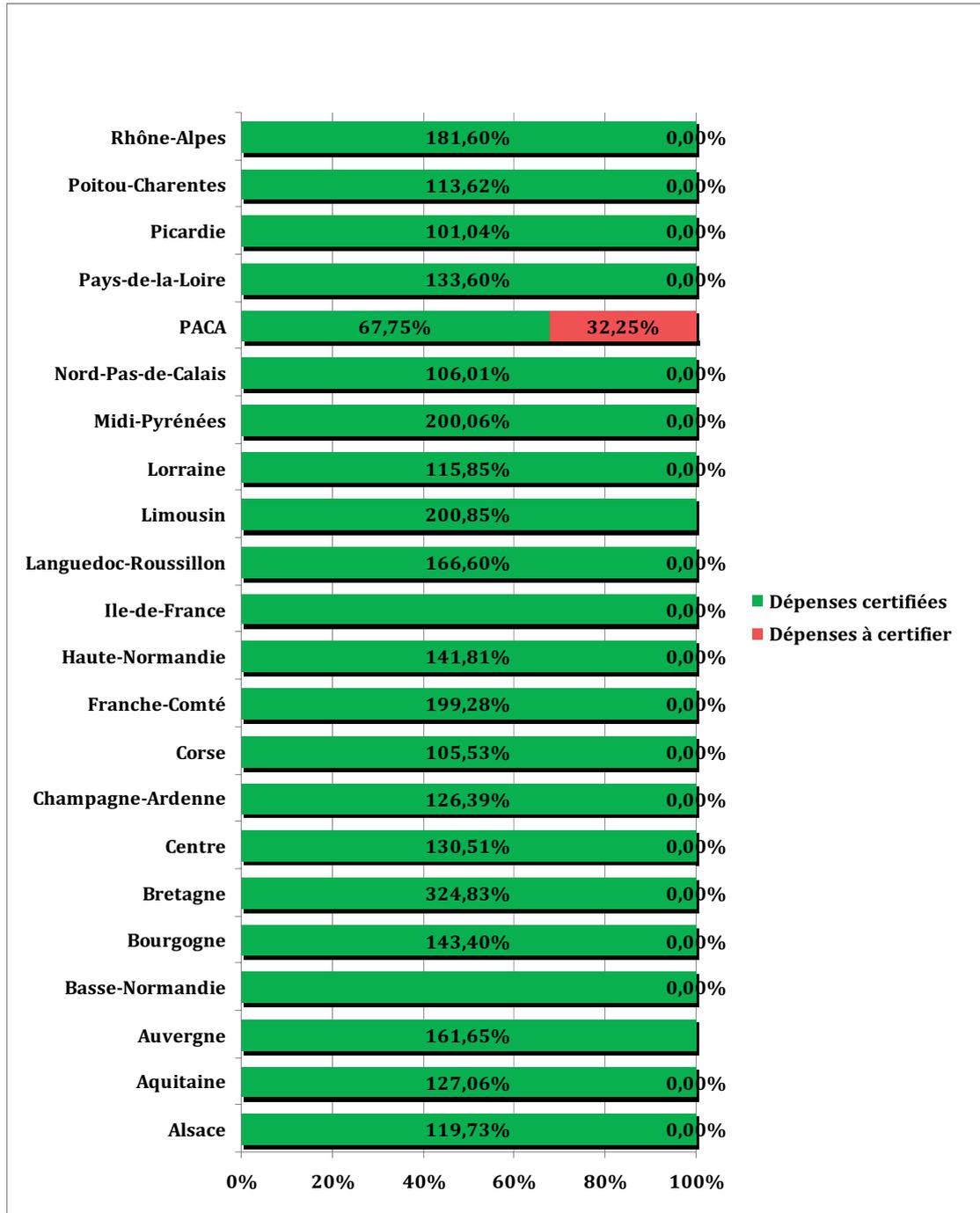
**Graphique 1 : Niveau de certification de l'engagement budgétaire du FEDER 2007 atteint au 15 novembre 2009 par rapport à l'objectif du 31 décembre 2009 (France métropolitaine)**



*Source : Agence de services et de paiement (ASP).*

## Rapport

**Graphique 2 : Niveau de certification de l'engagement budgétaire du FEDER 2007 atteint au 20 décembre 2009 par rapport à l'objectif du 31 décembre 2009 (France métropolitaine)**



Source : ASP.

Des raisons à la fois conjoncturelles et structurelles, pour une large partie évitables, permettent d'expliquer cette situation.

### 1.1. Des difficultés conjoncturelles, essentiellement liées au contexte de la transition entre la période 2000-2006 et la période 2007-2013, ont contribué aux retards de programmation

#### 1.1.1. La transition entre les deux générations de fonds a entraîné un double retard dans la programmation des crédits

La transition entre les deux générations de programmes a été une source de retards à deux niveaux.

D'une part, **la certification des dernières dépenses de la génération 2000-2006 a mobilisé durablement les agents des services gestionnaires**, parfois jusque sur une partie de l'année 2009<sup>30</sup>, repoussant d'autant la période pendant laquelle ils devaient se consacrer à l'instruction des projets de la nouvelle génération 2007-2013. Ce phénomène a été accentué par le fait que, dans le cadre du plan européen de relance économique, la France a obtenu de la Commission européenne une prolongation de six mois du délai de clôture des programmes 2000-2006 arrivant à échéance le 31 décembre 2008, soit jusqu'au 30 juin 2009<sup>31</sup>.

D'autre part, la négociation entre les autorités de gestion et la Commission européenne a entraîné **un retard dans la conclusion des PO de la nouvelle génération 2007-2013, tant pour le FEDER que pour le FSE**. Ainsi le PO FEDER de la région Île-de-France a été définitivement adopté par la Commission européenne le 21 décembre 2007, soit près d'un an après la date de déclenchement de la programmation de la première tranche à partir de laquelle courait le délai de dégagement d'office de cette dernière. De même, le PO national pour le FSE a été validé par la Commission le 9 juillet 2007 seulement. Dans ce contexte, la plupart des régions n'ont souvent disposé que d'un délai effectif d'un an au lieu de deux habituellement, pour instruire, programmer puis certifier les dépenses de l'ensemble des projets relevant de la première tranche. De plus, les chargés de mission Europe au sein des secrétariats généraux pour les affaires régionales des préfetures (SGAR), mobilisés sur la négociation des nouveaux PO, n'ont pu s'investir que trop tardivement dans l'animation des services instructeurs pour la programmation des nouvelles mesures. Enfin, c'est en général au premier semestre 2008 pour le FEDER et plus tard encore pour le FSE qu'ont été conclues les conventions attribuant une subvention globale aux organismes intermédiaires (OI) chargés de gérer en délégation environ la moitié des PO. Plus significatif encore de ces retards, la mission a constaté lors de ses déplacements que les DSGC<sup>32</sup> n'étaient pas encore tous validés pour le FSE<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Les dépenses doivent être certifiées au plus tard dans un délai de deux ans après leur engagement, soit fin 2008 au plus tard pour celles de 2006.

<sup>31</sup> Communication de la Commissaire Danuta Hübner du 24 février 2009, paragraphe 3 ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/communic/flexibility/com\\_2009\\_960\\_fr.doc](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/flexibility/com_2009_960_fr.doc)).

<sup>32</sup> Descriptions de systèmes de gestion et de contrôle ; il s'agit des descriptions des procédures de gestion des autorités de gestion et des organismes intermédiaires validées par la Commission européenne. Cette validation permet la programmation et la réalisation des projets.

<sup>33</sup> L'argument de la crise économique a également été avancé mais, sauf ponctuellement dans des cas très particuliers (Antilles), cet argument n'a pas pu être étayé par la mission.

### 1.1.2. Le changement de critères d'éligibilité entre le programme 2000-2006 et celui de 2007-2013 a nécessité une adaptation des équipes et des textes pour le FEDER essentiellement

Alors que le programme 2000-2006 était davantage axé sur les grands travaux d'infrastructures, celui de 2007-2013 s'inscrit fortement dans la **stratégie de Lisbonne-Göteborg** (les projets doivent s'inscrire dans une démarche d'innovation ou de développement durable ; contrainte dite « *earmarking* »). La mise en place et l'assimilation des nouveaux référentiels correspondants ont ainsi contribué à retarder le démarrage effectif de la nouvelle programmation du FEDER (cf. annexe IV paragraphe 1.1.4.).

S'agissant du FSE, l'impact de la stratégie de Lisbonne Göteborg a été plus limité dans la mesure où la DGEFP indique que 93,8 % des dépenses prévues dans le PO national étaient déjà éligibles à l'*earmarking ex ante*<sup>34</sup>.

### 1.1.3. Ces éléments conjoncturels n'expliquent toutefois qu'une partie des retards constatés dans la chaîne de gestion

Les facteurs précédents n'expliquent pas à eux seuls les difficultés de consommation des crédits de la nouvelle génération de fonds structurels.

En effet, pour le FEDER dans la seule métropole, le taux de certification des dépenses par rapport au seuil du dégageant d'office<sup>35</sup> au 15 novembre 2009 faisait apparaître une très forte dispersion des régions, puisque celles-ci se répartissaient de 3,16 % (Provence-Alpes-Côte d'Azur) à 194,89 % (Limousin), la médiane se situant à cette date un taux de certification de 80 %. Les mêmes disparités – mais dans des proportions moindres – étaient observées pour le FSE, avec des différences significatives entre régions (cf. annexe IV paragraphe 3.1.).

Cette hétérogénéité des situations illustre que les facteurs conjoncturels, qui ont *a priori* affecté uniformément l'ensemble des régions (hors départements d'outre-mer), n'expliquent qu'une partie des difficultés rencontrées.

## 1.2. Cependant, le risque de dégageant d'office s'explique à titre principal par des facteurs structurels liés aux modes de pilotage et de gestion des fonds européens

Les risques récurrents de DO résultent d'une série de dysfonctionnements tout au long de la chaîne de gestion des fonds structurels (de la programmation à la certification), d'ampleur variable selon les régions. Si la mission n'a pas relevé de graves défaillances, **c'est l'accumulation de ces points de faiblesse qui au total aboutit à fragiliser le rythme d'utilisation des crédits.**

---

<sup>34</sup> Cf. programme opérationnel national du FSE, p. 155.

<sup>35</sup> Les dépenses engagées dans le cadre des projets programmés (c'est-à-dire sélectionnés par le comité de programmation régional après évaluation par les services instructeurs et les services techniques) doivent avoir fait l'objet d'un contrôle du service fait (CSF, réalisé par les services instructeurs, qui consiste à vérifier que la dépense effectivement réalisée correspond à un poste de dépense éligible aux fonds structurels européens), puis d'une certification par l'autorité de certification (en France métropolitaine, il s'agit des trésoreries générales sauf en Alsace) pour ouvrir droit à un remboursement par les autorités communautaires. Dans le cas contraire, les crédits européens prévus pour rembourser ces dépenses sont « dégaés d'office », c'est-à-dire annulés. Le taux de certification par rapport au seuil de dégageant d'office mesure l'écart entre les dépenses qui ont déjà été certifiées et celles qui doivent encore être certifiées pour un exercice donné (le taux doit être égal ou supérieur à 100 % à l'échéance pour éviter le risque de dégageant d'office).

### 1.2.1. Les programmes opérationnels ne sont pas toujours porteurs d'une véritable stratégie d'emploi des fonds sur un territoire

Les crédits du FEDER et du FSE font partie des sources de financement public de projets (avec le fonds national d'aménagement et de développement du territoire, les concours de l'État aux collectivités territoriales...). En vertu du principe d'additionalité, ils ont vocation à être complétés par d'autres financements, publics ou privés. En conséquence, leur utilisation suppose une **réflexion sur les projets** que l'on souhaite financer et une **réflexion sur les stratégies d'articulation entre les fonds structurels et leurs cofinancements**.

En particulier, les PO ayant été élaborés à la même période que l'actuelle génération de contrats de projets État-régions (CPER), il apparaît cohérent de rechercher une articulation maximale entre les PO FEDER et les CPER.

Dans les faits, cette articulation a pu prendre des formes très différentes selon les régions, sans que les mérites de l'une ou de l'autre aient été mesurés :

- ◆ dans les régions Nord-Pas-de-Calais<sup>36</sup> et Pays-de-la-Loire par exemple, les axes prioritaires du PO FEDER sont calqués sur les priorités du CPER. La synergie entre les deux démarches est donc clairement affichée ;
- ◆ dans d'autres régions (par exemple Alsace), il a été choisi une logique de complémentarité : les projets retenus dans les CPER sont principalement ceux qui ne relèvent pas de la stratégie de Lisbonne-Göteborg et donc du FEDER.

La mission ne peut conclure à une plus grande efficacité de l'une ou l'autre de ces approches. Elle a en revanche constaté qu'au-delà de ces réels efforts de présentation harmonisée, la réflexion amont sur les besoins de la région et sur l'adéquation des fonds à ceux-ci, notamment en termes de capacité de consommation, a été globalement insuffisante.

De même, l'articulation limitée entre le FEDER et le FSE a conduit la mission à trois constats :

- ◆ une telle articulation est difficile du fait de la différenciation des procédures de gestion (pilotage administratif différent, circulaires et instructions spécifiques à chaque fonds, etc.) ;
- ◆ pour autant, une plus grande efficacité dans les politiques de dynamisation des territoires justifie la promotion d'une approche globale de ces deux instruments ; l'absence de recours à l'utilisation croisée du FEDER et du FSE l'illustre, notamment pour les projets de revitalisation urbaine.
- ◆ la mission n'a pas constaté, dans la limite de ses investigations, de réelle volonté de rechercher et mettre en œuvre de telles synergies.

---

<sup>36</sup> Dans la région Nord-Pas-de-Calais, où le PO est postérieur au CPER, les grands projets qui avaient été identifiés dans le cadre de ce dernier ont été finalement reconfigurés en fonction des cinq axes du PO. Les services de l'État comme du conseil régional interrogés par la mission ont indiqué que, dès-lors, le CPER n'avait plus de raison d'être selon eux, le PO étant devenu le document de référence.

### 1.2.2. La chaîne de gestion des fonds structurels révèle des insuffisances à plusieurs étapes clefs (depuis l'instruction jusqu'à la certification)

#### 1.2.2.1. La programmation des dossiers est pénalisée par une organisation perfectible des services instructeurs et/ou gestionnaires et des procédures insuffisamment rationalisées

La première source de retards dans l'utilisation des crédits se situe **dans les phases suivantes** (cf. annexe IV paragraphe 2.2.) :

- ◆ **de réception des dossiers candidats** aux subventions européennes (phase réalisée le plus souvent dans les préfectures de département et dans les DDTEFP<sup>37</sup> et consistant à vérifier la complétude des dossiers) ;
- ◆ **d'instruction** (analyse détaillée de l'éligibilité des dossiers de candidature par les services techniques) ;
- ◆ **et de programmation** (autorisation donnée au porteur du projet d'engager les opérations éligibles aux fonds structurels et donc *in fine* les dépenses).

Elle s'explique par la conjonction de cinq facteurs :

- ◆ **une organisation administrative excessivement déconcentrée** : le choix de confier l'instruction et/ou la gestion des dossiers à l'échelon administratif le plus proche des administrés (préfectures de département, parfois les DDTEFP) se traduit par l'affectation d'un effectif particulièrement faible à la gestion des fonds structurels du fait de son émiettement : l'effectif moyen consacré à l'instruction des dossiers s'élève à **1,16 ETP dans les préfectures de département** (instruction du FEDER), à **0,77 ETP dans les DDTEFP** (à qui peut être confiée l'instruction des dossiers FSE) et à **0,92 ETP dans les autres services déconcentrés de l'État** (instruction du FEDER), avec pour ces derniers une forte disparité entre services, certains affectant en moyenne environ un demi ETP à l'instruction des fonds structurels (DRE<sup>38</sup>, DRRT<sup>39</sup> ; cf. annexe VII partie 3.2.2.). Or la faiblesse de cet effectif se traduit par une professionnalisation insuffisante des agents (qui ne peuvent pas être dédiés à 100 % aux fonds structurels européens et qui ne bénéficient lors de leur prise de fonction que d'une formation « sur le tas »). Il en résulte une fragilité de la gestion amplifiée par une mobilité importante des experts et cadres et par une gestion des fonds qui est trop dépendante des aléas individuels (les congés scolaires, arrêts maladie etc. peuvent affecter significativement le rythme de l'instruction ou de la programmation dans un service) ;
- ◆ **une insuffisante animation et assistance aux porteurs de projets** : la communication sur les PO relève d'obligations renforcées (règlement n°1828/2006 de la Commission européenne et circulaire du Premier ministre du 12 février 2007)<sup>40</sup>. L'animation des mesures du programme est de l'initiative des autorités de gestion (AG) et autorités de gestion déléguées (AGD). Cette étape est importante à la fois pour faire émerger des projets et pour apporter une assistance aux bénéficiaires pour le montage des dossiers. Deux constats ont pu être faits par la mission : d'une part, le nombre d'animateurs est réduit par rapport à l'amplitude des mesures à mettre en place et à la nécessité de susciter suffisamment de candidatures ; d'autre part, les animateurs ne

<sup>37</sup> Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

<sup>38</sup> Direction régionale de l'équipement.

<sup>39</sup> Délégation régionale à la recherche et à la technologie.

<sup>40</sup> Les plans de communication des autorités de gestion devaient, comme les programmes opérationnels, faire l'objet d'une validation par la Commission européenne. Ils reposent tous sur une communication grand public, utilisant l'ensemble des media, sur des messages peu ciblés. Les actions de communication ciblées prennent la forme de séminaires thématiques ou de participation à des événements professionnels.

## Rapport

sont pas suffisamment nombreux pour l'aide au montage des dossiers. Ce sont alors les services instructeurs qui doivent soutenir les porteurs de projet dans l'aide au montage des dossiers tout en conduisant l'instruction ;

- ◆ **des règles de gestion insuffisamment standardisées** : l'instruction des dossiers n'obéit pas à des règles de nature à alléger le travail des services, par exemple la fixation d'un montant plancher d'éligibilité aux fonds structurels pour limiter le nombre de petits dossiers (le plus petit dossier programmé en région Limousin s'élève ainsi à 152,44 € en coût total ; cf. annexe IV, 3.2.3.2.), ou la fixation d'un nombre maximum de cofinanceurs pour limiter le coût de coordination entre cofinanceurs d'un même dossier (67 % des dossiers de la région Languedoc-Roussillon sont financés par plus de deux cofinanceurs nationaux, 21,81 % des cofinanceurs nationaux fournissant un cofinancement inférieur à 20 % du montant total du projet). De plus, les services ne disposaient pas, au lancement du cycle de fonds structurels 2007-2013, d'un corpus méthodologique type adapté à leurs besoins (fiches pratiques, foires aux questions, etc.). Par conséquent, ils ont dû concevoir leurs propres outils sans réelle articulation entre eux et sans que ces outils s'appuient sur des règles claires qui répondent aux besoins exprimés par les services instructeurs (application des règles des coûts simplifiés, détermination des régimes d'aides, partenariat public/privé, etc.). La conjonction de ces facteurs et des retards dans l'interprétation des textes législatifs et réglementaires (le nouveau décret d'éligibilité qui fixe notamment les règles en matière de coûts simplifiés est toujours en cours d'élaboration) est la cause d'une dispersion d'énergie dans le travail d'instruction (cf. annexes V et VI) ;
- ◆ ce facteur a été aggravé, pour le FEDER, avec *l'earmarking* qui a fermé l'accès aux fonds structurels à d'anciens porteurs de projets devenus familiers des règles européenne (cas de la construction d'infrastructures pour le FEDER) et, *a contrario*, a ouvert l'éligibilité aux projets de nouveaux porteurs n'ayant pas ou peu d'expérience de ces règles : PME-TPE innovantes, laboratoires de recherche, associations environnementales, etc. ;
- ◆ **enfin, un outil informatique peu adapté aux besoins des gestionnaires et d'une faible utilité pour le pilotage des fonds** : l'application informatique utilisée par les gestionnaires de fonds structurels, PRESAGE web, a été marquée par une insuffisante prise en compte des besoins des utilisateurs par la DATAR dans la phase de conception, par plusieurs retards dans le développement et par des dysfonctionnements dans la mise en œuvre. Ces facteurs ont ralenti le travail des agents des services instructeurs ; de plus, l'absence de volet « pilotage » dans cette application (tableaux de bord, indicateurs de suivi) a empêché les autorités de gestion, notamment les SGAR, d'exercer une animation appropriée du réseau des services instructeurs : formations antérieures à la mise en place réelle de l'application, temps d'adaptation à la nouvelle ergonomie, disparition des éditions automatiques (lettres de notification à la suite des comités de programmation, indicateurs de suivi et d'alerte etc. ; cf. pièce-jointe n°4 au rapport).

L'ensemble de ces facteurs se traduit par des pertes de temps pénalisant la fluidité du traitement des dossiers (depuis l'instruction jusqu'à la certification) et pesant anormalement sur le niveau de la dépense.

### **1.2.2.2. En aval de la programmation, les services instructeurs et/ou gestionnaires sont également confrontés à des difficultés qui retardent la phase de contrôle du service fait**

L'étape du contrôle du service fait (CSF) consiste à vérifier que l'opération s'est déroulée telle qu'elle était prévue par l'acte juridique, que les dépenses réalisées par les porteurs de projet après la programmation sont imputées correctement au plan comptable et qu'elles correspondent effectivement aux critères d'éligibilité des fonds structurels.

Les difficultés décrites au 1.2.2.1 affectent également le CSF dans la mesure où celui-ci, comme l'instruction, est réalisé par les **services instructeurs/gestionnaires**.

Toutefois, outre ces difficultés, le CSF est plus particulièrement pénalisé par deux facteurs complémentaires :

- ◆ **la faible expertise de certains services instructeurs en matière de fonds européens** : certains organismes intermédiaires s'agissant du FSE (structures associatives), mais également certains services instructeurs en matière de FEDER (certaines DRRT par exemple) ne sont pas toujours familiers des procédures de gestion et de *reporting* prévues pour la gestion des fonds européens ;
  - cette lacune est **particulièrement prégnante à l'étape du CSF**. S'agissant du FEDER, les services instructeurs peu familiers des fonds structurels européens sont susceptibles de réaliser de nombreuses erreurs d'imputation ou de saisie des dépenses éligibles, voire de ne pas mettre en place les procédures appropriées de relance des porteurs de projet pour que ces derniers fassent régulièrement remonter les factures de leurs dépenses éligibles. Cela ralentit considérablement l'activité de ces services et oblige parfois les autorités de certification à les accompagner au lieu de se concentrer sur leur mission de certification.
- ◆ **l'aisance de trésorerie de certains porteurs de projets**, qui s'explique soit par le mécanisme des avances soit par leur mode de gestion (universités et OPCA<sup>41</sup>...) : elle entraîne parfois un **effet démobilisateur sur la déclaration de dépenses** car les porteurs, ayant déjà été remboursés par avance de leurs dépenses éligibles, fournissent moins rapidement les bilans financiers aux services instructeurs. Ces documents sont pourtant nécessaires pour réaliser le CSF, qui lui-même conditionne l'évitement du risque de dégageant d'office.

### **1.2.2.3. Le recours au mécanisme des subventions globales n'a pas allégé à due proportion la charge de travail des services instructeurs de l'État sauf s'agissant des conseils régionaux,**

#### **1.2.2.3.1. La mission a identifié des difficultés propres aux petits organismes intermédiaires**

L'autorité de gestion peut confier une partie de l'enveloppe financière qui lui est attribuée et des responsabilités afférentes (instruction des dossiers en amont de la programmation ; CSF en aval, responsabilité financière) à des OI qui peuvent être de diverse nature (collectivités territoriales, agences ou établissements publics, structures associatives...) dans la limite de 50 %<sup>42</sup> de l'enveloppe totale par PO.

---

<sup>41</sup> Organismes paritaires collecteurs agréés.

<sup>42</sup> Cette règle a été fixée en droit français, les textes communautaires ne prévoyant pas de limite au recours aux subventions globales.

## Rapport

Cette délégation de gestion, assortie d'une responsabilité financière, à des OI, appelée « subvention globale », est largement utilisée en France, souvent à la limite du plafond de 50 % (par exemple Collectivité territoriale de Corse se situe à 49,73 %) pour le FEDER. Pour le FSE, la part de subvention globale s'élève à environ 48 % (cf. pièce jointe 4 à l'annexe VI).

Toutefois, la mission a pu constater que **le recours aux subventions globales obéissait plus souvent à des facteurs de nature politique** (souci de préserver les équilibres politiques au niveau local, volonté de cohérence de l'État sur l'ensemble des fonds) **qu'à des facteurs purement techniques**. En particulier, **la capacité administrative et financière des OI à assumer la gestion des fonds structurels européens n'est que rarement un critère décisif**.

Ce constat vaut particulièrement pour le FSE où de nombreuses subventions globales sont accordées à des PLIE<sup>43</sup> (près de 50 % du nombre d'OI en moyenne ; cf. annexe VII paragraphe 3.2.3.) ou à des OPCA pour des montants souvent faibles au niveau régional. Les estimations de la mission indiquent que le coût de gestion des fonds structurels par les PLIE serait sensiblement supérieur à celui des autres OI, en particulier des grosses collectivités territoriales (cf. annexe VII 3.2.3.2.).

Il en résulte **de nombreuses difficultés mises à la charge de l'État dans la gestion des fonds structurels** qui se traduisent par des retards de programmation ou de CSF à deux niveaux :

- ◆ les petits OI éprouvent souvent de nombreuses difficultés à réaliser par eux-mêmes l'instruction et le CSF et le traitement des opérations n'est donc pas suffisamment rapide ;
- ◆ de plus, ils sollicitent fréquemment l'aide des services de l'autorité de gestion (FEDER) ou de l'autorité de gestion déléguée (FSE), ce qui alourdit d'autant l'activité d'instruction ou de CSF de ces derniers et accroît de manière anormale leur charge de travail.

*1.2.2.3.2. En revanche, la mission n'a pas constaté de différence de performance entre l'État autorité de gestion et le conseil régional organisme intermédiaire ou autorité de gestion (Alsace), dans la gestion des fonds structurels*

Les données recueillies et retraitées par la mission font apparaître à ce stade de la programmation une meilleure efficacité des conseils régionaux que de l'État à efficience égale dans le rythme de programmation des fonds structurels (cf. annexe VII paragraphe 3.2.3.4. et annexe VIII paragraphe 2.2.), même si des limites méthodologiques (notamment la différence de nature des axes prioritaires gérés et la diversité des situations locales) appellent à relativiser l'interprétation de ce constat.

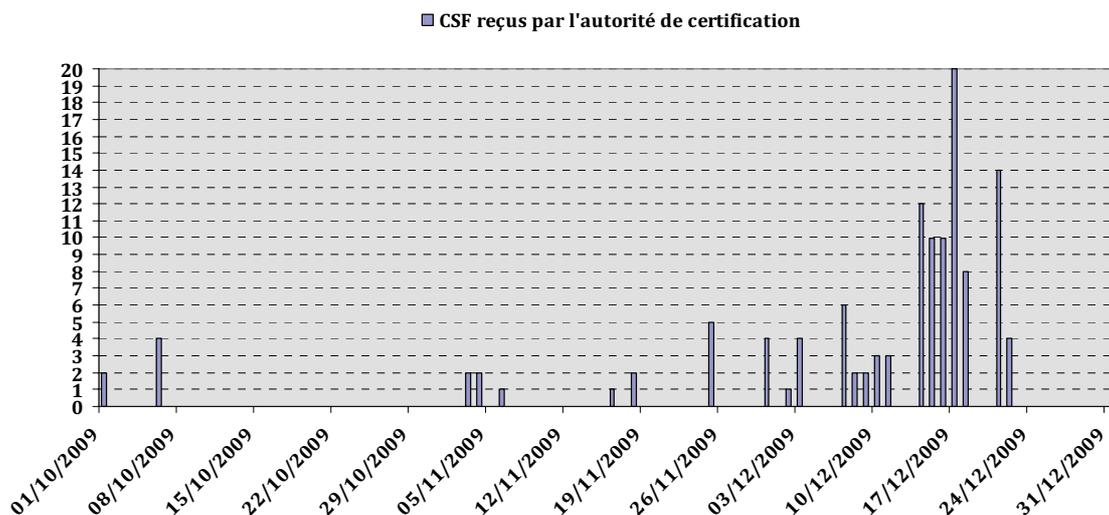
*1.2.2.4. La certification est réalisée dans des conditions satisfaisantes mais pâtit de l'accumulation des retards des étapes précédentes*

Les retards au moment du CSF s'ajoutent à ceux de la programmation pour expliquer les délais tardifs d'arrivée des certificats de services faits à l'autorité de certification (la trésorerie générale), celle-ci ne disposant alors que d'un court délai pour certifier les dépenses et procéder à l'appel de fonds avant la date butoir du dégagement d'office. L'exemple ci-dessous est illustratif d'une pratique contestable de retard d'adressage des CSF à l'autorité de certification, sans être représentatif des pratiques de l'ensemble des régions françaises :

---

<sup>43</sup> Plans locaux pour l'insertion et l'emploi.

Graphique 2 : Rythme de transmission des CSF à l'autorité de certification à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2009 dans un département d'outre-mer (Guadeloupe)



Source : Trésorerie générale de Guadeloupe.

### 1.2.3. Des difficultés aggravées par la faiblesse du pilotage national du dispositif

#### Le pilotage national du dispositif reste confus :

- ◆ pour le FEDER, la répartition des compétences entre la DATAR et la DMAT n'est pas clairement établie, ce qui est source d'inefficacité administrative d'une part (doublons, duplication des procédures, ou au contraire inertie liée à l'attente d'une désignation d'un chef de file suivant les sujets) et d'insuffisante mobilisation des services déconcentrés d'autre part, dans la mesure où ceux-ci ne disposent pas de référent national clairement identifié ;
- ◆ l'animation et le pilotage du FSE restent du ressort de la DGEFP sans qu'une forte articulation avec le FEDER soit recherchée. En effet, la mission a constaté qu'aucune réelle modalité de coordination des trois administrations principalement concernées (DATAR, DMAT, DGEFP) n'existe à ce jour. Par ailleurs, la DATAR n'assume pas pleinement son rôle d'interface et d'animateur dans le champ des politiques contractuelles et du développement territorial<sup>44</sup>.

Il en résulte un **manque d'appui politique et technique pour les SGAR**. Ne disposant pas du soutien clair des administrations centrales sur les fonds structurels, les SGAR sont eux-mêmes entravés dans leur capacité à impulser des changements organisationnels afin de tirer les conséquences de l'accroissement des contraintes évoqué ci-dessus. Ainsi,

- ◆ les services de l'État n'ont pas pu développer suffisamment une fonction d'animation et d'expertise pour l'aide aux porteurs de projets ;
- ◆ à tous les niveaux (gestionnaires de l'État, OI, porteurs de projets), le dispositif de gestion des fonds structurels, est fragile car il repose excessivement sur la qualité et la capacité de mobilisation des agents, et pas assez sur une organisation et des *process* performants et coordonnés.

<sup>44</sup> Le décret n° 2009-1549 du 14 décembre 2009 créant la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale dispose ainsi en son article premier que cette dernière « coordonne la préparation et le suivi des politiques et des procédures contractuelles d'aménagement et de développement territorial associant l'État et les collectivités territoriales. ».

## 2. Propositions

S'agissant du DO de 2010 et des exercices suivants, la mission a retenu cinq propositions principales qui découlent des constats précédents. Des pistes de réflexion relatives à la prochaine programmation (post- 2013) figurent en annexe VIII du rapport.

La mission tient toutefois à rappeler que **le risque de dégage­ment d'office**, malgré ses inconvénients (perte de crédits potentiellement utiles pour l'aménagement du territoire, l'emploi ou encore l'insertion), **reste préférable au risque de correction financière**, c'est-à-dire l'obligation pour les bénéficiaires de crédits européens de rembourser *ex post* ces crédits aux institutions communautaires du fait d'une gestion insuffisamment rigoureuse : **la prévention du risque de dégage­ment d'office ne doit pas se faire au prix d'une dégradation de la qualité de gestion des fonds structurels.**

### 2.1. Renforcer le pilotage national et régional des fonds structurels

#### 2.1.1. Renforcer la DATAR dans son rôle de stratège et d'expert

Administration interministérielle, la DATAR doit tenir un rôle de **stratège en matière de fonds européens**. Ainsi, elle doit constituer une force de propositions vis-à-vis de la Commission européenne pour l'ensemble des programmes qu'elle supervise.

La DATAR doit en même temps constituer **le pôle d'expertise** attendu par les autorités de gestion sur toutes les questions qu'elles se posent en programmation comme en gestion des fonds européens<sup>45</sup>. La stratégie de Lisbonne conduit à programmer, dans le cadre des PO FEDER des opérations dont le montage exige des compétences approfondies sur l'interprétation des règles européennes (interprétation de l'article 55 du règlement n°1083/2006 du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER et le FSE, calcul d'assiettes éligibles, coûts simplifiés...). Les services instructeurs sur lesquels s'appuient les SGAR pour établir ces analyses ne disposent souvent pas de la compétence nécessaire pour conduire cette analyse.

Cette mission d'expertise pourrait être matérialisée par **une plate-forme d'experts**<sup>46</sup> (juridiques, financiers) disposant de **compétences particulières en matière de montage de dossiers de recherche-développement et d'aide aux entreprises** et de financement pluri-fonds (FEDER et FSE)<sup>47</sup>. Elle devrait comporter une assistance téléphonique (*hotline*) et un site internet dédié, préparer des guides méthodologiques-types communs à tous les services, des fiches pratiques, des foires aux questions etc. La constitution d'une équipe *ad hoc* totalement dédiée au soutien aux gestionnaires permettrait de soulager les chargés de mission de la DATAR qui pourraient alors se consacrer à des travaux d'élaboration des normes et de dialogue avec la Commission européenne.

Les efforts réalisés en ce sens par la DATAR<sup>48</sup> ne sont pas suffisants pour l'instant.

---

<sup>45</sup> La plate-forme d'appui réglementaire des fonds structurels en ligne est utile mais loin d'être suffisante.

<sup>46</sup> Soit logée au sein de la DATAR soit structurée autour de groupes de travail pilotés par des animateurs locaux ayant mis en place des bonnes pratiques. Ces deux solutions ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

<sup>47</sup> Article 34 du règlement général et articles repris dans les règlements FEDER et FSE.

<sup>48</sup> Elle indique qu'elle « réunit les chargés de mission Europe avec leurs homologues des conseils régionaux environ une fois par trimestre, les animateurs PRESAGE tous les 2 à 3 mois et les responsables Évaluation 2 à 3 fois par an, sans compter les séminaires thématiques ».

## Rapport

Cette plate-forme ne pourrait exister sans l'affectation en son sein par la DATAR d'effectifs très qualifiés et à même d'assister les équipes locales.

Cette première proposition est d'autant plus importante que, si elle n'était pas mise en œuvre, les propositions qui suivent ne pourraient pas permettre de conserver la cohérence de la gestion des fonds européens : l'ensemble des propositions du rapport forme en effet un tout indissociable.

Il serait alors préférable, à défaut, de maintenir la DGEFP dans le rôle de pilote et d'expert du FSE et de créer le rôle équivalent au sein du ministère de l'intérieur pour la gestion du FEDER. Dans ce cas et par mesure de simplification, la DATAR renoncerait à son rôle d'animation des fonds structurels européens.

### 2.1.2. Clarifier le rôle et l'organisation des administrations centrales

Au regard des confusions dans le pilotage relevées entre la DATAR et le ministère de l'intérieur (cf. 1.2.3 ci-dessus), une **redéfinition précise des missions de chacun** permettrait d'obtenir un gain de temps pour les autorités de gestion et une plus grande efficacité de chacun des services.

Les services du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales d'une part et la DGEFP d'autre part pourraient notamment être chargés, en cohérence avec la DATAR, d'une réflexion sur **les modes d'organisation territoriale-type de la gestion du FEDER et du FSE** et de **l'élaboration des documents-type** qui en sont issus.

### 2.1.3. Mobiliser les préfets de région et leurs collaborateurs sur leur rôle de pilotage des fonds structurels

Les SGAR doivent jouer un rôle primordial pour mobiliser les services instructeurs et assurer leur pilotage fonctionnel du FEDER comme du FSE. La mission propose dans ce cadre de :

- ◆ structurer, sous l'égide de la DATAR, les **échanges entre les services des différentes régions** afin de favoriser la mutualisation des bonnes pratiques et de renforcer le soutien dont ils bénéficient :
  - animation des échanges interrégionaux entre les services instructeurs (DREAL, DIRECCTE, etc.) sur les procédures d'instruction, particulièrement pour les dossiers similaires (installations de panneaux photovoltaïques, de chaufferies à bois, dispositifs de soutien pour les PME, etc.) ;
  - création de **groupes d'échanges de bonnes pratiques** thématiques pilotés par l'initiateur régional d'une bonne pratique qui mériterait d'être discutée puis diffusée sous l'égide de la DATAR.
- ◆ le préfet de région et les SGAR pourront également **s'appuyer sur les sous-préfets d'arrondissement**, qui apparaissent souvent les mieux placés pour animer et coordonner les dossiers bénéficiant de fonds structurels. Ils doivent désormais se positionner comme les facilitateurs de ces dossiers et participer aux comités techniques pour apporter leur expertise.

### 2.1.4. Mettre en place un dispositif proactif de pilotage des systèmes d'information

L'application PRESAGE dédiée à la gestion des fonds structurels est encore source de nombreux dysfonctionnements (cf. 1.1.2 ci-dessus). Toutefois, ceux-ci s'expliquent pour une large part par des évolutions successives qui n'avaient pas été suffisamment anticipées (intégration de la gestion du FNADT<sup>49</sup>, intégration du CPER, extension au FSE ...).

Pour remédier à de telles difficultés, il est proposé de mettre en place un **groupe de travail permanent**, associant la DATAR, la DGEFP, la DMAT et l'ASP, **chargé du pilotage et de l'évolution de l'application en mode projet**. Il s'appuierait en temps réel sur les attentes des utilisateurs, dont la remontée aura été facilitée par les préconisations précédentes. Ce groupe de travail serait plus particulièrement chargé de :

- ◆ **arbitrer immédiatement entre les demandes d'évolution émises par les administrations centrales**. Il conviendrait de distinguer entre les demandes d'évolution liées au FEDER (retrouver les prestations offertes par PRESAGE 7 – module correction, émission automatique d'éditeurs, tableaux de bord pour le suivi du programme en lien avec l'infocentre) qui peuvent être développées dans des délais raisonnables et les demandes de la DGEFP concernant le FSE (suivi annualisé, prise en compte de la gestion des conseils régionaux par dispositifs, etc.), qui demandent des délais plus importants ;
- ◆ dans un second temps, **centraliser et traiter les demandes d'évolution** de l'application exprimées par les animateurs PRESAGE, idéalement via leur réseau d'échange pour favoriser un dialogue entre praticiens ;
- ◆ faire aussi de PRESAGE un **véritable outil de pilotage des fonds structurels** avec indicateurs de suivi et d'alerte et édition de courriers types de relance ;
- ◆ préparer un **plan d'action** avec des échéances précises pour corriger les principaux dysfonctionnements constatés ;
- ◆ évaluer les incidences de la gestion d'autres crédits (CPER, plan de relance) sur le fonctionnement du logiciel ;
- ◆ définir le cahier des charges de la prochaine version de l'application (post 2013).

## 2.2. Simplifier les procédures d'accès aux fonds afin d'accélérer le délai de traitement des dossiers

### 2.2.1. Simplifier les contraintes applicables aux porteurs de projets

On peut notamment citer :

- ◆ **la création d'un dossier unique de demande de candidature** : la mission propose d'instaurer un **dossier unique de candidature** commun – ou *a minima* un « socle commun » comme celui mis en place dans le Nord-Pas-de-Calais ou à La Réunion – non seulement à l'ensemble des fonds communautaires (FEDER, FSE, FEADER...) mais aussi commun avec les autres fonds publics nationaux (FNADT par exemple), régionaux et départementaux. L'objectif est de simplifier les démarches des porteurs de projets afin de les encourager à se porter candidats et à monter plus vite leurs dossiers. La direction générale de la modernisation de l'État du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État (DGME) pourrait porter ce projet. Une communication sur ce sujet pourrait être l'occasion d'indiquer aux porteurs

---

<sup>49</sup> Fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

de projets que cette mesure s'inscrit dans une démarche plus large d'appui au montage de leurs projets et à une accessibilité plus aisée aux fonds structurels ;

- ◆ **l'accélération de la mise en œuvre de mesures de simplification** en s'appuyant sur les réformes de structures préconisées précédemment (du type renforcement du pilotage et de l'animation des fonds) : l'application des mesures de simplification décidées par la Commission européenne réclame le plus souvent une adaptation des règles et une déclinaison de la méthodologie à employer au niveau national. La mise en œuvre des coûts simplifiés en est l'exemple le plus significatif<sup>50</sup> (cf. annexe VI paragraphe 4.1.).

### 2.2.2. Rationaliser le choix des organismes intermédiaires

La mission propose de conditionner la reconduction des subventions globales des petits organismes intermédiaires (notamment les PLIE pour le FSE) à leur regroupement, sous la forme soit d'une **mutualisation de leurs moyens de gestion**, soit de la **création de structures communes** (par exemple groupements d'intérêt public), soit encore du **développement des services de guichet unique vis-à-vis des porteurs de projets**<sup>51</sup>.

### 2.2.3. Diminuer le nombre de dossiers de projets candidats aux fonds structurels traités par les services instructeurs

La mission propose en particulier les mesures suivantes :

- ◆ **l'instauration d'un montant plancher d'éligibilité des projets aux fonds européens** : le but d'une telle mesure est de réduire le nombre de dossiers gérés par les services instructeurs, et plus particulièrement de réduire les petits dossiers pour lesquels le coût de gestion apparaît plus élevé en raison de la moindre professionnalisation de leurs porteurs. Selon les premières estimations de la mission, **l'instauration d'un plancher de 3 000 € (en coût total) réduirait de 15 % le nombre de dossiers sous gestion**, et **l'instauration d'un plancher de 10 000 € réduirait de 20 % le nombre de ces dossiers** (cf. annexe VII paragraphe 3.2.3.3.) ;
- ◆ **l'instauration d'un nombre maximum de cofinanceurs** : afin de réduire les délais inhérents à la collecte des engagements de l'ensemble des cofinanceurs, et ceux liés aux coûts de coordination entre cofinanceurs dans la gestion du projet (conditions d'éligibilité, orientations du projet, délais de mise en œuvre...), la mission propose de limiter, **sauf exception justifiée** (notamment pour les dossiers supérieurs à 1 million d'euros), à **deux le nombre de cofinanceurs qui viennent en contrepartie des crédits communautaires** (cf. annexe VII paragraphe 4.1.2.)<sup>52</sup> ;
- ◆ **l'instauration d'un seuil plancher de cofinancement communautaire**. La mission a calculé qu'un plancher de 30 % permettrait de réduire de 40 % le nombre de dossiers gérés par les services (cf. annexe VII paragraphe 3.2.4.).

---

<sup>50</sup> Cf. annexe VI paragraphe 4.1.3.

<sup>51</sup> Dans son instruction déjà citée du 8 juin 2009, la DGEFP a engagé cette procédure de regroupement des PLIE qui passerait d'environ 170 à 60. Selon la DGEFP, un point d'étape réalisé à la mi-janvier montre que les négociations engagées au niveau local devraient permettre de ramener le nombre de PLIE à statut d'OI à 80 pour une cible à terme de 60. Une alternative en termes de financement demeurera pour les PLIE de petite taille non regroupée : la convention bilatérale. Elle présente l'inconvénient de ne pouvoir intervenir que pour l'achat de prestations.

<sup>52</sup> La réforme en cours des collectivités locales incite également à aller dans cette direction.

### 2.2.4. Concentrer à l'échelon régional les effectifs des préfectures et des DDTEFP en charge de l'instruction du FEDER et du FSE

Cette mesure permettrait de **mutualiser les compétences**, renforcer l'expérience des agents en charge des fonds structurels et **amortir les aléas liés à la vie du service** (congés, etc.).

La concentration en région des effectifs des services instructeurs départementalisés permettrait en outre de **faciliter le travail de pilotage et d'animation désormais dévolu aux SGAR** (cf. 2.1.3 ci-dessus).

En revanche, **la mission a rejeté, après l'avoir instruite, la proposition consistant à ne pas comptabiliser dans le plafond d'emplois les agents rémunérés sur les crédits d'assistance technique**. En effet, outre qu'une telle mesure serait contraire à l'état actuel de la réglementation sur les plafonds d'emplois, sa nécessité n'a pas été démontrée. La mission a mis en évidence *a contrario* que les services de l'État disposaient globalement de marges de manœuvre en matière d'optimisation de leur gestion (cf. annexe VII paragraphes 3.2.2., 3.3. et 4.1.4.).

### 2.3. Accroître l'externalisation de segments de la chaîne de gestion à l'ASP

Trois raisons militent pour une telle externalisation :

- ◆ les nouveaux critères d'éligibilité de la génération 2007-2013 des fonds structurels se sont traduits par **la multiplication de petits dossiers dont la gestion est coûteuse** (panneaux photovoltaïques, incubateurs...) alors même qu'ils étaient confiés à des services dénués d'expérience en matière de fonds structurels (DRRT, ADEME...). Le transfert de tout ou partie de la gestion de ces dossiers à des services plus expérimentés apparaît plus opportun ;
- ◆ le **turn over important observé dans les services instructeurs** génère un enjeu de maintien et de renouvellement des compétences pour la gestion des dossiers ;
- ◆ un opérateur comme l'ASP, successeur du CNASEA<sup>53</sup> et de l'AUP<sup>54</sup> qui étaient notamment en charge du contrôle du service fait des fonds de la politique agricole commune, dispose d'une grande expérience et d'une expertise solide sur ce sujet et serait par conséquent à même de se substituer efficacement à certains services déconcentrés pour l'exercice du CSF.

Sur le modèle de la convention-cadre récemment conclue entre la DGEFP et l'ASP au sujet du transfert du CSF du FSE à cette dernière<sup>55</sup>, la mission estime que dans un souci d'efficacité, certains *process* de gestion (assistance au montage de dossiers, CSF des dépenses du FEDER...) pourraient être transférés à l'ASP dans des conditions identiques pour toutes les autorités de gestion, afin de maximiser les économies d'échelle potentielles (méthodologie, référentiels communs, mutualisation des moyens, etc.).

Les missions qui peuvent être confiées à l'ASP au titre de la gestion des deux fonds structurels (FEDER et FSE) sont décrites en annexe VII (paragraphe 4.1.3.).

---

<sup>53</sup> Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

<sup>54</sup> Agence unique de paiement.

<sup>55</sup> Dans le cadre de la convention conclue le 23 décembre 2009 entre l'ASP et la DGEFP, l'impact sur les effectifs de la généralisation du transfert des missions de CSF à l'ASP pour le FSE a été évalué à 50 ETP. Les calculs ont été réalisés sur la base d'une évaluation du coût unitaire des différents CSF concernés.

### 2.4. Assouplir dès 2010 les conditions budgétaires de programmation des dossiers pour les deux premières années du cycle

L'objectif de cette proposition est de réduire, voire de supprimer, les risques spécifiques de DO constatés dans tous les États membres lors des deux premières années de chaque cycle de fonds structurels, notamment parce que ces années sont celles où sont soldées les opérations de la programmation précédente.

Pour les exercices restants jusqu'à 2013, la principale mesure d'assouplissement budgétaire consisterait à **reporter la tranche de programmation de l'année 2007** – et uniquement celle-ci, à titre dérogatoire – **sur l'ensemble de la période de programmation**.

Cette mesure est actuellement examinée dans le cadre du groupe de travail de la Commission européenne « actions structurelles » au sein duquel les États-membres et la Commission préparent la révision du règlement général relatif aux fonds structurels. Elle présente des chances raisonnables d'être adoptée rapidement<sup>56</sup> (cf. annexe VII paragraphe 4.2.).

En France, la principale autorité de gestion qui bénéficierait d'une telle mesure serait la préfecture de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, puisque le dégageant d'office de 6,06 M€ actuellement constaté serait annulé.

Toutefois, cette proposition ne peut pas, à elle seule, résorber les risques de dégageant d'office d'ici la fin de la programmation 2007-2013, ni les risques de corrections financières déjà évoquées.

### 2.5. Accroître le recours à l'ingénierie financière pour le FEDER

#### 2.5.1. JEREMIE dans les fonds structurels 2007-2013 : une initiative intéressante mais qui s'est révélée inadaptée à la France

L'initiative JEREMIE<sup>57</sup> devait permettre aux régions, dans le cadre des programmes opérationnels 2007-2013, de **créer un fonds de participation cofinancé par le FEDER et les collectivités pour engager des opérations d'ingénierie financière** (capital investissement, garantie, prêts bonifiés pour la création d'entreprise).

Cet instrument présente deux intérêts :

- ♦ d'une part, il permet de répondre à un réel besoin dans certaines régions, notamment en ce qui concerne le renforcement des fonds propres des PME ;
- ♦ d'autre part, il bénéficie de règles plus favorables en matière d'utilisation des crédits, et contribue donc à prévenir le risque de dégageant d'office. A titre d'exemple, les crédits attribués à l'outil JEREMIE sont considérés comme certifiés au sens du droit communautaire (levée du risque de dégageant d'office) dès lors qu'ils ont été affectés à un fonds d'investissement, sans que celui-ci ait eu à investir les capitaux dans des PME éligibles (il dispose pour cela de la durée totale du cycle de fonds structurels).

Pourtant, **seules les régions Auvergne et Languedoc-Roussillon ont eu recours à cet instrument**. Il faut y ajouter l'Aquitaine, où le conseil régional a décidé d'utiliser une part de ses crédits FEDER pour investir dans un fonds de capital-risque, sans pour autant utiliser l'outil JEREMIE.

---

<sup>56</sup> Seul le Royaume-Uni a manifesté son opposition à ce stade. La règle d'adoption des mesures qui prévaut étant celle de la majorité qualifiée et la Commission européenne ayant fait part de son avis favorable à des positions de compromis, la proposition pourrait être prochainement adoptée.

<sup>57</sup> *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* – Ressources européennes conjointes pour les PME et les micro-entreprises.

Ce faible succès s'explique par plusieurs raisons : nouveauté de l'outil, incertitudes sur son régime juridique (en particulier sur la question de la compatibilité des investissements avec le droit des aides d'État), difficulté à identifier des besoins etc. (cf. annexe VII paragraphe 4.3.1.3.).

### 2.5.2. Un recours significatif possible dès 2010 à l'ingénierie financière

Au cours de l'année 2009, les règles permettant aux régions d'intervenir en abondement ou prise de participation dans les domaines de l'ingénierie financière ont été assouplies (cf. annexe VII paragraphes 4.3.1.4. et 4.3.1.5.). Dans ce cadre, un groupe de travail DATAR - ARF<sup>58</sup> élabore actuellement un guide de bonnes pratiques et se constitue en *task-force* à disposition des régions pour les aider à engager des opérations d'ingénierie financière, sans nécessairement s'inscrire dans le cadre de l'outil JEREMIE. Des projets d'ingénierie financière commencent par ailleurs à émerger dans chaque région.

L'ARF, qui a d'ores et déjà mobilisé l'ensemble des directeurs généraux des services sur ce sujet, estime à environ sept à dix régions celles qui pourraient avoir effectivement rendu opérationnel un tel outil d'ici la fin 2010.

Néanmoins, il convient de garder à l'esprit que de tels outils d'ingénierie financière nécessitent une certaine technicité et une analyse fine des besoins, dans le cadre d'une stratégie de développement régional. Une utilisation de l'ingénierie financière basée principalement sur l'objectif de réduire les risques de DO serait contreproductive.

---

<sup>58</sup> Association des régions de France.

## CONCLUSION

Si le risque de dégageant d'office des crédits des fonds structurels a pu être quasi évité en 2009, grâce notamment à une très forte mobilisation de tous les services de l'État au cours du dernier bimestre, des risques importants demeurent d'ici la fin de la présente programmation. Au delà des difficultés conjoncturelles qui ne devraient pas se reproduire en 2010, des dysfonctionnements structurels témoignent de la nécessité de prendre des mesures à brève échéance pour s'assurer d'une prévention durable du risque de DO. La mission est ainsi amenée à faire des propositions opérationnelles d'évolution à effet attendu pour partie dès la fin 2010 et pour partie d'ici la fin de l'actuelle programmation.

Bien qu'aucune carence majeure n'ait été mise en évidence, l'accumulation de dysfonctionnements à différents maillons de la chaîne génère des points de fragilité. Ils peuvent entraîner à court terme des risques de dégageant d'office et à moyen terme de corrections financières.

Pour assurer la fin de la programmation actuelle et anticiper la nouvelle avec plus d'assurance et de sérénité la mission insiste plus particulièrement sur deux de ses propositions :

- ◆ renforcer le **pilotage national et régional des fonds structurels** et favoriser la meilleure articulation possible entre les fonds. La mission souligne que la DATAR doit être confortée dans son rôle de stratège et d'expert – et non de gestionnaire – des fonds structurels ;
- ◆ **optimiser la gestion des fonds structurels** aussi bien dans les SGAR que dans les services instructeurs (par exemple via le recours à la sous-traitance dans le domaine du contrôle du service fait) pour dégager des marges de manœuvre pour les gestionnaires. La mission insiste à ce titre sur l'effet de levier que peut constituer en 2010 la création de nouvelles directions régionales aux effectifs et compétences mutualisés ;
- ◆ au-delà de l'évitement du dégageant d'office et des corrections financières ultérieures, la mission rappelle la nécessité de ne pas perdre de vue les objectifs premiers des fonds structurels, à commencer par l'aménagement des territoires au bénéfice des entreprises et des citoyens.

Pour l'inspection générale des finances,

BERTRAND BRASSENS,  
Inspecteur général des finances

PIERRE-EMMANUEL THIARD,  
Inspecteur des finances

Pour l'inspection générale de l'administration,

PATRICK SUBREMON,  
Inspecteur général de l'administration

HÉLÈNE DE COUSTIN,  
Inspectrice de l'administration

Pour l'inspection générale des affaires sociales,

JEAN-JACQUES TREGOAT,  
Inspecteur général des affaires sociales

PHILIPPE DOLE,  
Inspecteur des affaires sociales

# **ANNEXES**



# LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 :** LETTRE DE MISSION
- ANNEXE 2 :** LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
- ANNEXE 3 :** LISTE DES ACRONYMES
- ANNEXE 4 :** LES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS ET LA PROBLÉMATIQUE DU DÉGAGEMENT D'OFFICE
- ANNEXE 5 :** LA GOUVERNANCE DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS
- ANNEXE 6 :** L'ARTICULATION DES ACTEURS DE LA GESTION DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS
- ANNEXE 7 :** L'OPTIMISATION DES MOYENS ALLOUÉS À LA GESTION DES FONDS STRUCTURELS
- ANNEXE 8 :** PERSPECTIVES POST-2013



## **ANNEXE I**

### **Lettre de mission**



## Annexe I



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES, DE LA FAMILLE, DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA VILLE

Paris, le **27 OCT. 2009**

Messieurs les Chefs des inspections générales,

L'apport des fonds structurels (FEDER et FSE) alloués par l'Union européenne aux régions françaises au titre de la programmation financière 2007-2013 est un enjeu de premier plan. Nous devons nous assurer que les programmes, « compétitivité et emploi » et « convergence », qui donnent la priorité à l'innovation, à l'emploi et au développement durable, sont mis en œuvre de manière efficace.

Le taux moyen de programmation du FEDER est de 18 %, celui du FSE 22 %. Les situations entre les différents programmes sont contrastées et, pour certains d'entre eux, la mise en œuvre de la règle du « dégageant d'office » risque d'entraîner dans certaines régions une perte de crédits dès 2009 mais surtout en 2010.

Dans le contexte de la crise économique, compte tenu des besoins financiers nécessaires - tant pour les entreprises que pour les collectivités - pour accompagner la relance, à la veille du bilan à mi-parcours des programmes opérationnels et dans la perspective de l'ouverture de négociations sur l'avenir de la politique de cohésion, aucun dégageant d'office n'est acceptable. La pleine utilisation des fonds européens est un enjeu essentiel.

Aussi devons nous chercher à améliorer les dispositifs de mise en œuvre et d'utilisation des fonds structurels, les rendre plus efficaces, plus lisibles et plus simples. Il convient notamment d'analyser les différentes causes du retard observé, aussi bien pour la programmation que pour la

.../...

Monsieur Jean BASSÈRES  
Chef de l'inspection générale des finances

Monsieur Pierre DUFFÉ  
Chef de l'inspection générale de l'administration

Monsieur Pierre BOISSIER  
Chef de l'inspection générale des affaires sociales

## Annexe I

Il convient notamment d'analyser les différentes causes du retard observé, tant pour la programmation que pour la justification des dépenses et de proposer des actions concrètes susceptibles d'être mises en œuvre très rapidement pour lever les freins à la mobilisation de ces fonds. Une attention particulière doit être apportée à la mise en œuvre des subventions globales et à l'adéquation des moyens déployés par les services gestionnaires (ressources humaines notamment) au regard des enjeux de rapidité de traitement des dossiers et d'efficacité des procédures.

Il s'agit également de tirer parti des bonnes pratiques qui seront identifiées, afin de constituer autant d'exemples pour les gestionnaires des programmes.

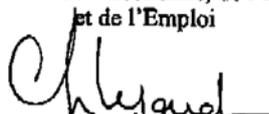
Enfin, il est nécessaire d'évaluer les différents moyens déployés pour diffuser l'information aux porteurs de projets sur l'existence et la disponibilité des fonds communautaires, pour favoriser l'émergence de projets, et pour faciliter le montage des dossiers.

Sur la proposition conjointe de Monsieur Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire et de Monsieur Pierre Lellouche, secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, nous vous demandons de diligenter une mission conjointe afin de présenter, d'ici à la fin octobre, un rapport faisant le point sur ces différentes questions, assorti de propositions opérationnelles permettant de faciliter et de dynamiser la mise en œuvre des fonds structurels pour les programmes 2007-2013.

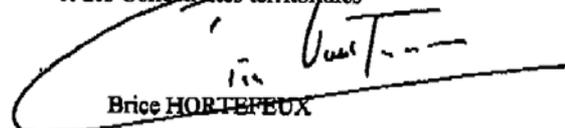
Vous pourrez compter, dans l'accomplissement de votre mission, sur le concours des services du ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, ainsi que de la délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires.

Nous vous prions de croire, Messieurs les Chefs des inspections générales, à l'expression de notre considération distinguée.

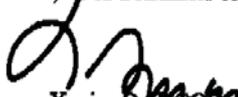
La Ministre de l'Economie, de l'Industrie  
et de l'Emploi

  
Christine LAGARDE

Le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer  
et des Collectivités territoriales

  
Brice HORTÉBOUX

Le Ministre du Travail, des Relations sociales,  
de la Famille, de la Solidarité et de la Ville

  
Xavier DARCOUS

## **ANNEXE II**

### **Liste des personnes rencontrées ou contactées par la mission**



# SOMMAIRE

<b>1. DATAR</b>	<b>1</b>
<b>2. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI</b>	<b>1</b>
2.1. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)	1
<b>3. MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT</b>	<b>1</b>
3.1. Cabinet	1
3.2. Direction du budget (DB)	1
3.3. Direction générale des finances publiques (DGFIP)	1
<b>4. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b>	<b>2</b>
4.1. Secrétariat général	2
4.2. Délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM)	2
<b>5. UNION EUROPÉENNE (UE)</b>	<b>2</b>
5.1. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RPUE)	2
5.2. Commission européenne	2
5.2.1. DG REGIO	2
5.2.2. DG EMPLOI	3
<b>6. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b>	<b>3</b>
<b>7. AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT (ASP)</b>	<b>3</b>
<b>8. CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS (CDC)</b>	<b>3</b>
<b>9. GESTIONNAIRES DES CRÉDITS EN FRANCE MÉTROPOLITAINE</b>	<b>3</b>
9.1. Pays-de-la-Loire	3
9.1.1. Loire-Atlantique	3
9.1.2. Maine-et-Loire	4
9.1.3. Sarthe	5
9.2. Auvergne	5
9.2.1. Services de l'Etat	5
9.2.2. Collectivités territoriales	5
9.2.3. Autres organismes intermédiaires	5
9.3. Nord-Pas-de-Calais	6
9.3.1. Services de l'Etat	6
9.3.2. Collectivités territoriales	6
9.3.3. Autres organismes intermédiaires	7
9.4. Poitou-Charentes	7
9.4.1. Services de l'Etat	7
9.4.2. Collectivités territoriales	7

9.5. Alsace .....	7
9.5.1. <i>Services de l'Etat</i> .....	7
9.5.2. <i>Conseil régional d'Alsace (autorité de gestion FEDER)</i> .....	8
9.5.3. <i>Organismes intermédiaires</i> .....	8
9.5.4. <i>Caisse des dépôts et consignations (autorité de certification FEDER)</i> .....	8
<b>10. GESTIONNAIRES DES CRÉDITS OUTRE-MER .....</b>	<b>8</b>
10.1. Guyane .....	8
10.1.1. <i>Services de l'Etat</i> .....	8
10.1.2. <i>Conseil régional</i> .....	9
10.1.3. <i>Conseil général</i> .....	9
10.2. Guadeloupe .....	9
10.2.1. <i>Services de l'Etat</i> .....	9
10.2.2. <i>Conseil régional</i> .....	10
10.2.3. <i>Conseil général</i> .....	10
10.3. Réunion .....	10
10.4. Martinique .....	10

## 1. DATAR

- ◆ Pierre DARTOUT, délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale ;
- ◆ Emmanuel BALLERINI, chargé de mission.

## 2. Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

### 2.1. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

- ◆ Bertrand MARTINOT, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- ◆ Isabelle BRAUN-LEMAIRE, chef du service du financement et de la modernisation ;
- ◆ Corinne VAILLANT, sous-directrice FSE ;
- ◆ Grégory BROUSSEAUD, adjoint à la sous-directrice FSE.

## 3. Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État

### 3.1. Cabinet

- ◆ Annabelle ARCHIEN, conseillère technique au sein du pôle budget.

### 3.2. Direction du budget (DB)

- ◆ Arnaud PHELEP, sous-directeur agriculture, Europe, affaires étrangères, immigration et aide au développement ;
- ◆ Florence DUBOIS-STEVANT, chef de bureau finances et politiques de l'Union européenne (7BUE) ;
- ◆ Anne-Hélène BOUILLON, adjointe au chef de bureau finances et politiques de l'Union européenne (7BUE) ;
- ◆ Alexandre BORDES, adjoint au chef de bureau finances et politiques de l'Union européenne (7BUE) ;
- ◆ Emmanuel ROUSSELOT, chef du bureau de la politique salariale et de la synthèse statutaire (BPSS) ;
- ◆ Romuald GILET, chef du bureau de l'intérieur et de l'action gouvernementale (5BIAG) ;
- ◆ Marion OECHSLI, adjointe au chef du bureau agriculture (7BA).

### 3.3. Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- ◆ David LITVAN, chef du service comptable de l'Etat (CE) ;
- ◆ Frédéric IANNUCCI, chef du service des collectivités locales (CL) ;
- ◆ François TANGUY, sous-directeur dépenses de l'Etat et opérateurs (CE-2) ;
- ◆ Etienne EFFA, sous directeur chargé du conseil fiscal, financier et économique (CL-2) ;
- ◆ Michel CHAIX, chef du bureau expertises et actions économiques (CL-2B).

## **4. Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales**

### **4.1. Secrétariat général**

- ◆ Philippe CASTANET, sous-directeur de l'administration territoriale (SDAT) à la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) ;
- ◆ Pascale LEGENDRE, chef du bureau des instruments de pilotage et de l'action territoriale (BIPAT) à la SDAT ;
- ◆ David COSTE, chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale (BPMAT) à la SDAT ;
- ◆ Gèneviève BISCARO, chargée d'affaires budgétaires au BPMAT ;
- ◆ Raluca COSTESCU, chargée d'affaires budgétaires au BPMAT ;
- ◆ Véronique DECOLLE, chargée de suivi des crédits d'assistance technique au BIPAT ;
- ◆ Jean GIRARDIN, gestion du FEDER au BIPAT.

### **4.2. Délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM)**

- ◆ Myriam AFLALO, chef du département des politiques européennes, d'insertion régionale et de valorisation de l'outre-mer, service des politiques publiques ;
- ◆ Nathalie ROCHECOUSTE, chargée de mission aides d'Etat au département des politiques européennes, d'insertion régionale et de valorisation de l'outre-mer ;
- ◆ Emilia DIDIER, chargée de mission politiques régionales au département des politiques européennes, d'insertion régionale et de valorisation de l'outre-mer ;
- ◆ Felicia DARELL, chargée de mission politiques régionales au département des politiques européennes, d'insertion régionale et de valorisation de l'outre-mer.

## **5. Union européenne (UE)**

### **5.1. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RPUE)**

- ◆ Jean-Sébastien LAMONTAGNE, conseiller politique régionale et aménagement du territoire, relations avec la DATAR, Comité des régions ;
- ◆ Guillaume HUET, chargé de mission politique régionale.

### **5.2. Commission européenne**

#### **5.2.1. DG REGIO**

- ◆ José PALMA-ANDRES, directeur géographique en charge de la coopération territoriale, de la Belgique, de la France, de l'Irlande, du Luxembourg et du Royaume-Uni ;
- ◆ Maria-Filomena CARVALHO, chef d'unité adjointe en charge de la France, de la Belgique et du Luxembourg ;

## Annexe II

- ◆ Erich UNTERWURZACHER, chef de l'unité en charge de la coordination des programmes, et des relations avec les autres institutions communautaires ;
- ◆ Angela MARTINEZ SARASOLA, chef d'unité adjointe de l'unité en charge de la coordination des programmes, et des relations avec les autres institutions communautaires.

### 5.2.2. DG EMPLOI

- ◆ Santiago LORANCA-GARCIA, chef de l'unité en charge du suivi de la mise en œuvre du FSE en France, en Belgique et en République Slovaque ;
- ◆ Laurent SENS, chargé de mission coordination du FSE au sein de l'unité en charge du suivi de la mise en œuvre du FSE en France, en Belgique et en République Slovaque.

## 6. Collectivités territoriales

- ◆ François LANGLOIS, délégué général de l'Association des régions de France (ARF) ;
- ◆ Jean-Luc MERCADIE, directeur général des services de la région Aquitaine ;
- ◆ Denis BALMONT, chargé de mission capital-investissement au conseil régional d'Aquitaine ;
- ◆ Didier DAREYS, chargé de mission ingénierie financière au conseil régional d'Aquitaine.

## 7. Agence de services et de paiement (ASP)

- ◆ Edward JOSSA, président directeur général ;
- ◆ Christophe VIRET, directeur adjoint à la direction du développement et de l'action régionale.

## 8. Caisse des dépôts et consignations (CDC)

- ◆ Jean-Marc MAURY, directeur du département développement économique et économie sociale ;
- ◆ Adelphe de TAXIS du POET, chef du pôle économie sociale.

## 9. Gestionnaires des crédits en France métropolitaine

### 9.1. Pays-de-la-Loire

#### 9.1.1. Loire-Atlantique

##### 9.1.1.1. Services de l'Etat

###### 9.1.1.1.1. Préfecture de la région Pays-de-la-Loire

- ◆ Jean DAUBIGNY, préfet de la région Pays-de-la-Loire ;

## Annexe II

- ◆ Cyrille MAILLET, secrétaire général pour les affaires régionales ;
- ◆ Ludovic GUIMAS, chargé de mission Europe ;
- ◆ Xavier DELORME, chef du Bureau des fonds européens et des politiques contractuelles ;
- ◆ Michel FERRAND, animateur PRESAGE ;

### 9.1.1.1.2. *Préfecture de Loire-Atlantique*

- ◆ Thérèse LEBASTARD, directrice de l'aménagement et de l'environnement ;
- ◆ Joseph CHARRIER, chef de bureau de l'aménagement et de la compétitivité du territoire ;
- ◆ Brigitte MERCIER, adjointe au chef du bureau de l'aménagement et de la compétitivité du territoire.

### 9.1.1.1.3. *Trésorerie générale*

- ◆ Jean-Loup BENETON, trésorier-payeur général ;
- ◆ Pascal ALERTINI, contrôleur général économique et financier ;
- ◆ Marc LE VOURCH, autorité de certification des fonds européens ;
- ◆ Jean-Pierre FADET, département de l'action et de l'expertise économique.

### 9.1.1.1.4. *ADEME*

- ◆ Joëlle KERGREIS, déléguée régionale de l'ADEME.

### 9.1.1.1.5. *DRTEFP*

- ◆ Manuel KLOTZ, directeur adjoint responsable du service FSE.

### 9.1.1.2. *Conseil régional*

- ◆ Patrick JOUIN, directeur général des services ;
- ◆ Sophie SCMITT, chef du service des politiques contractuelles ;
- ◆ Carole BAROT, chef du service gestion des fonds structurels européens.

## 9.1.2. **Maine-et-Loire**

### 9.1.2.1. *Préfecture de Maine-et-Loire*

- ◆ Béatrice THERY, directrice de l'interministérialité et du développement durable ;
- ◆ Saïd ROUIBI, chef du bureau de l'aménagement du territoire, investissements et finances de l'Etat.

### 9.1.2.2. *Collectivités territoriales / PLIE*

- ◆ Armand RAUCHER, directeur emploi-insertion, Angers-Loire-Métropole ;

### 9.1.3. Sarthe

- ◆ Sophie BREHIN, chargée de mission affaires européennes, direction du développement territorial, au Conseil général de la Sarthe.

## 9.2. Auvergne

### 9.2.1. Services de l'Etat

#### 9.2.1.1. Préfecture de région

- ◆ Patrick STEFANINI, préfet de la région Auvergne ;
- ◆ Charles MOREAU, secrétaire général pour les affaires régionales ;
- ◆ Geneviève ROGER, chargée de mission Europe ;
- ◆ Loïc BOURLET, responsable FEDER au service des affaires européennes ;
- ◆ Lucile DUCOING, service des affaires européennes ;
- ◆ Jacques BOURDEUX, commissaire du plan massif.

#### 9.2.1.2. DRTEFP

- ◆ Serge RICARD, DRTEFP ;
- ◆ Sandrine VILLATTE, coordinatrice emploi-formation ;
- ◆ Sylvie MANHES, responsable FSE.

#### 9.2.1.3. Trésorerie générale

- ◆ Patrick JOURDE, département de l'action et de l'expertise économique (DA2E) ;
- ◆ Catherine COMPIEGNE, autorité de certification des fonds européens.

### 9.2.2. Collectivités territoriales

- ◆ René SOUCHON, président du conseil régional ;
- ◆ Ruth MARQUINEZ, directrice du développement extérieur ;
- ◆ Chantal MOREAU, directrice adjointe (FEDER) ;
- ◆ Christine BUI XUAN, responsable FSE.

### 9.2.3. Autres organismes intermédiaires

- ◆ Gérard MARTY, directeur du GIP Auvergne.

### 9.3. Nord-Pas-de-Calais

#### 9.3.1. Services de l'Etat

##### 9.3.1.1. Préfecture de région

- ◆ Jean-Michel BERARD, préfet de la région Nord-Pas-de-Calais ;
- ◆ Pierre STUSSI, secrétaire général pour les affaires régionales ;
- ◆ Philippe FARVACQUE, chargé de mission Europe ;
- ◆ Véronique DEVULDER, pôle Europe au sein du SGAR ;
- ◆ Thierry DUJARDIN, animateur PRESAGE ;
- ◆ Caroline DESCAMPS, bureau des crédits européens ;
- ◆ Aline KRZYZANIAK, assistante technique TIC.

##### 9.3.1.2. DRTEFP

- ◆ Philippe FAUCOMPRES, directeur régional délégué ;
- ◆ Philippe OUCHEN, responsable FSE.

##### 9.3.1.3. Trésorerie générale

- ◆ Frédéric BAGINSKI, certificateur à la DRFIP.

##### 9.3.1.4. Services instructeurs

- ◆ Stéphane ANDREANI, chef de la division gestion financière CPER/PO FEDER à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, (DREAL) ;
- ◆ Emilie BOCK, déléguée régionale à la mission d'appui environnement à la DREAL ;
- ◆ Cynthia QUILLIOT, assistante technique FEDER à la DREAL ;
- ◆ Romain SEMONS, instructeur CPER/PO FEDER à la DREAL ;
- ◆ Bruno FRIMAT, directeur régional adjoint de l'ADEME ;
- ◆ Stéphane LION, directeur adjoint de la direction du commerce et de l'artisanat.

#### 9.3.2. Collectivités territoriales

##### 9.3.2.1. Conseil régional

- ◆ Jean-Luc DELECLUSE, directeur général des services ;
- ◆ Cosima DUBRAY, directrice générale adjointe « formation et développement durable pour l'emploi » ;
- ◆ Gilles DUFLOS, directeur adjoint de l'action économique ;
- ◆ Catherine FERRAR, directrice projets et organisation ;
- ◆ Camille KUPISZ, directeur adjoint aux TIC ;
- ◆ Elisabeth MILOT, directrice adjointe de la formation permanente ;

## **Annexe II**

- ◆ Alain PERELSTEIN, directeur du contrôle de gestion ;
- ◆ Stéphane POUILLY, directeur de la direction Europe et contrats de projets.

### **9.3.2.2. Conseil général du Pas-de-Calais**

- ◆ Emmanuelle WILLMANN, chargée de mission CPER-PO.

### **9.3.2.3. Communauté d'agglomération de Valenciennes-Métropole**

- ◆ Elisabeth MASSON, responsable administratif et financier emploi et cohésion sociale.

### **9.3.3. Autres organismes intermédiaires**

- ◆ Mathieu DEFRESNE, délégué innovation, OSEO-Innovation ;
- ◆ Sophie CEBULA, directrice du PLIE de Roubaix ;
- ◆ Laurent MONIOT, directeur du PLIE de Lille ;
- ◆ Sylviane SYDEIN, gestionnaire du PLIE de Dunkerque.

## **9.4. Poitou-Charentes**

### **9.4.1. Services de l'Etat**

- ◆ Eric ETIENNE, secrétaire général pour les affaires régionales ;
- ◆ Laurence SATURNIN, chef du bureau de gestion et de suivi des programmes européens et du contrat de projet Etat-Région.

### **9.4.2. Collectivités territoriales**

- ◆ Stéphane CALVIAC, chef du service coordination des programmes, évaluation et études, direction de l'innovation, du développement et de l'évaluation, conseil régional de Poitou-Charentes.

## **9.5. Alsace**

### **9.5.1. Services de l'Etat**

#### **9.5.1.1. Préfecture de région**

- ◆ Pierre-Etienne BISCH, préfet de la région Alsace ;
- ◆ Sandrine GODFROID, secrétaire générale pour les affaires régionales et européennes ;
- ◆ Laurent GIESE, assistant fonds européens ;
- ◆ Julien MILLET, chargé de mission emploi, formation et mutations économiques, affaires sanitaires et sociales.

**9.5.1.2. DRTEFP**

- ◆ Jérôme MIGNE, directeur régional du travail délégué ;
- ◆ Claudine BALLAND, cellule FSE.

**9.5.1.3. Trésorerie générale (autorité de certification FSE)**

- ◆ Christian MURE, contrôleur budgétaire régional ;
- ◆ Pierre SCHMITT, autorité de certification Alsace.

**9.5.2. Conseil régional d'Alsace (autorité de gestion FEDER)**

- ◆ André REICHARDT, président du conseil régional d'Alsace ;
- ◆ François BOUCHARD, directeur général des services ;
- ◆ Marie HERTH, chef du service objectif 2 politiques régionales européennes, direction de l'animation et de l'aménagement des territoires ;
- ◆ Nathalie ROCCA, chargée de mission FSE, direction de l'éducation et de la formation.

**9.5.3. Organismes intermédiaires**

- ◆ Sébastien HALM, chargé de mission FSE, Maison de l'emploi et de la formation du pays de la région mulhousienne ;
- ◆ Michel MAGNIN, conseil général du Bas-Rhin.

**9.5.4. Caisse des dépôts et consignations (autorité de certification FEDER)**

- ◆ Emilie MEYER, chargée d'affaires fonds structurels.

**10. Gestionnaires des crédits outre-mer**

**10.1. Guyane**

**10.1.1. Services de l'Etat**

**10.1.1.1. Préfecture de Guyane**

- ◆ Daniel FERREY, préfet de la région Guyane ;
- ◆ Lionel LEMOINE, secrétaire général aux affaires régionales ;
- ◆ Myriam FLORI, chef du département Europe

**10.1.1.2. DRTEFP**

- ◆ Marie-Noëlle BALLARIN, directrice déléguée de la DRTEFP.

**10.1.1.3. Trésorerie générale**

- ◆ Didier RAVON, trésorier-payeur général.

**10.1.1.4. ASP**

- ◆ Omer ROCHE, délégué régional de l'ASP.

**10.1.2. Conseil régional**

- ◆ Chantal BERTHELOT, députée, première vice-présidente du conseil régional déléguée à la pêche, au développement économique et à la planification ;
- ◆ Viviane TCHUNG-MING, chef de la mission coordination et suivi des programmes opérationnels et CPER, direction générale des services régionaux.

**10.1.3. Conseil général**

- ◆ Daniel MANGAL, conseiller général, délégué aux fonds européens, à l'aménagement et au développement rural.

**10.2. Guadeloupe**

**10.2.1. Services de l'Etat**

**10.2.1.1. Préfecture de Guadeloupe**

- ◆ Jean-Luc FABRE, préfet de la région Guadeloupe ;
- ◆ Stéphane GRAUVOGEL, secrétaire général pour les affaires régionales ;
- ◆ Suzy GAPPA, chef de la cellule Europe.

**10.2.1.2. DRTEFP**

- ◆ Vincent LEMAIRE, directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- ◆ Jean-Claude MIMIFIR, directeur adjoint adaptation de l'emploi.

**10.2.1.3. DDE**

- ◆ Daniel BARRERE, chef du service transports, économie et sécurité.

**10.2.1.4. DIREN**

- ◆ Vincent ROYER, adjoint au directeur ;
- ◆ Evelyne FOUCRIER, cellule Europe.

## Annexe II

### **10.2.1.5. Trésorerie générale**

- ◆ Isabelle MAUBRE-TURPIN, gérante intérimaire ;
- ◆ Bernard FIRLEJ, autorité de certification Guadeloupe.

### **10.2.1.6. ASP**

- ◆ Olivier SORET, délégué régional de l'ASP.

### **10.2.2. Conseil régional**

- ◆ Marc VIZY, directeur général des services.

### **10.2.3. Conseil général**

- ◆ Henri LAVENTURE, directeur général des services adjoint.

### **10.3. Réunion**

- ◆ Serge JOSEPH, responsable de la cellule AGILE ;
- ◆ Guylaine CHARIER, directrice des services administratifs et financiers du secrétariat général des affaires régionales ;
- ◆ Evelyne MERCIER, responsable du pôle Europe de la direction des services administratifs et financiers du secrétariat général des affaires régionales ;
- ◆ Patrick GUILLAUMIN, directeur général adjoint du conseil régional de la Réunion.

### **10.4. Martinique**

- ◆ Maurice TUBUL, secrétaire général pour les affaires régionales ;
- ◆ Paul SAINTE-ROSE, adjoint du directeur Europe.

## **ANNEXE III**

### **Liste des acronymes**



### Annexe III

- ◆ ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ;
- ◆ AG : Autorité de gestion ;
- ◆ AGD : Autorité de gestion déléguée ;
- ◆ ARF : Association des régions de France ;
- ◆ ASP : Agence de services et de paiement ;
- ◆ CDC : Caisse des dépôts et consignations ;
- ◆ CICC : Commission interministérielle de coordination des contrôles des actions cofinancées par les fonds structurels européens ;
- ◆ CPER : Contrat de projets Etat-région ;
- ◆ CRSN : Cadre de référence stratégique national ;
- ◆ CSF : Contrôle du service fait ;
- ◆ DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (ex. DIACT) ;
- ◆ DDTEFP : Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- ◆ DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ;
- ◆ DGFIP : Direction générale des finances publiques du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État ;
- ◆ DGME : Direction générale de la modernisation de l'Etat du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État ;
- ◆ DIRECCTE : Direction régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi ;
- ◆ DMAT : Direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;
- ◆ DO : Dégagement d'office ;
- ◆ DRE : Direction régionale de l'équipement ;
- ◆ DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement ;
- ◆ DRRT : Délégation régionale à la recherche et à la technologie ;
- ◆ DSGC : Description de systèmes de gestion et de contrôle ;
- ◆ ETP : Equivalent temps plein ;
- ◆ FEDER : Fonds européen de développement régional ;
- ◆ FNADT : Fonds national d'aménagement et de développement du territoire ;
- ◆ FSE : Fonds social européen ;
- ◆ JEREMIE : *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* – Ressources européennes conjointes pour les PME et les micro-entreprises ;
- ◆ OI : Organisme intermédiaire ;
- ◆ OPCA : Organisme paritaire collecteur agréé ;
- ◆ PO : Programme opérationnel ;
- ◆ PRESAGE : application informatique utilisée par les gestionnaires de fonds structurels ;
- ◆ SGAR : Secrétariat général pour les affaires régionales.



## **ANNEXE IV**

### **Les fonds structurels européens et la problématique du dégagement d'office**



# SOMMAIRE

<b>1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS POUR LA PÉRIODE 2007-2013 .....</b>	<b>1</b>
1.1. Nature des fonds, objectifs poursuivis et principes applicables .....	1
1.1.1. <i>Le positionnement des fonds structurels parmi les différents instruments de financement de l'Union européenne .....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Les objectifs poursuivis par les fonds structurels.....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>Les cinq principes applicables aux fonds structurels.....</i>	<i>3</i>
1.1.4. <i>« L'earmarking », principale innovation de la génération 2007-2013.....</i>	<i>4</i>
1.2. Montants et allocation des enveloppes financières .....	5
1.2.1. <i>Montants et allocation au niveau national .....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Montants et allocation au niveau régional .....</i>	<i>7</i>
<b>2. L'ARCHITECTURE RETENUE PAR LA FRANCE POUR LA GESTION DES FONDS STRUCTURELS EN 2007-2013.....</b>	<b>11</b>
2.1. La stratégie générale retenue par la France pour 2007-2013.....	11
2.2. Le circuit de gestion des fonds structurels en France.....	12
2.2.1. <i>Les règles communautaires .....</i>	<i>12</i>
2.2.2. <i>La programmation des dossiers.....</i>	<i>12</i>
2.2.3. <i>Le contrôle du service fait.....</i>	<i>15</i>
2.2.4. <i>La certification des dépenses .....</i>	<i>16</i>
2.2.5. <i>L'audit.....</i>	<i>16</i>
<b>3. LA SITUATION DU DÉGAGEMENT D'OFFICE: ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES POUR LA GÉNÉRATION 2007-2013.....</b>	<b>17</b>
3.1. Le mécanisme du dégage ment d'office .....	17
3.2. Malgré des risques élevés liés au retard de la certification des dépenses, le dégage ment d'office a finalement été évité pour 2009 .....	18
3.2.1. <i>Au 15 novembre 2009, la situation du dégage ment d'office apparaissait préoccupante.....</i>	<i>18</i>
3.2.2. <i>Le redressement spectaculaire du taux de certification des dépenses de la tranche 2007 entre le 15 novembre et le 20 décembre 2009 a cependant permis d'éviter le risque de dégage ment d'office pour 2009.....</i>	<i>24</i>
3.3. Toutefois, les conditions dans lesquelles le dégage ment d'office a été évité en 2009 et les retards observés dans la programmation font craindre un dégage ment d'office important en 2010 .....	28



## 1. Présentation générale des fonds structurels européens pour la période 2007-2013

Tableau 1 : L'évolution de la politique de cohésion entre la période 2000-2006 et la période 2007-2013

2000-2006		2007-2013	
Objectifs / PIC <sup>1</sup>	Instruments financiers	Objectifs	Instruments financiers
Objectif 1 (développement des régions défavorisées)	FEDER FSE FEOGA-Garantie FEOGA-Orientation IFOP	Convergence	FEDER FSE Fonds de cohésion
Cohésion	Fonds de cohésion		
Objectif 2 (reconversion des régions en déclin industriel)	FEDER FSE	Compétitivité régionale et emploi	FEDER FSE
Objectif 3 (modernisation des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi)	FSE		
PIC « URBAN II » (soutien aux zones urbaines en difficulté)	FEDER		
PIC « EQUAL » (lutte contre les discriminations sur le marché du travail)	FSE		
PIC « INTERREG III » (coopération transfrontalière)	FEDER	Coopération territoriale européenne	FEDER
Développement rural et restructuration du secteur de la pêche en dehors de l'objectif 1	FEOGA-Garantie IFOP	(transféré au sein de la PAC)	
PIC « LEADER + »	FEOGA-Orientation		

*Source : Mission.*

### 1.1. Nature des fonds, objectifs poursuivis et principes applicables

#### 1.1.1. Le positionnement des fonds structurels parmi les différents instruments de financement de l'Union européenne

La politique de cohésion de l'Union européenne (UE)<sup>2</sup> vise à réduire « l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées »<sup>3</sup>. Elle est structurée autour de plans pluriannuels.

<sup>1</sup> Programmes d'initiative communautaire.

<sup>2</sup> Autrefois appelée « politique régionale ».

<sup>3</sup> Article 174 du traité instituant la communauté européenne.

## Annexe IV

Le plan de cohésion pour 2007-2013, adopté le 1<sup>er</sup> janvier 2007 dans le cadre des nouvelles « perspectives financières de l'Union européenne » (PFUE), est doté d'un **budget de 308 Md€ sur la période 2007-2013** (en prix 2004)<sup>4</sup>, ce qui en fait le premier poste budgétaire de l'Union européenne (35 % du budget total).

La politique de cohésion s'appuie sur deux catégories d'instruments financiers :

- ◆ **les fonds structurels :**
  - **le fonds social européen (FSE) :** créé en 1957 avec le traité de Rome, il vise à soutenir la politique de l'emploi<sup>5</sup> ;
  - **le fonds européen de développement régional (FEDER) :** créé en 1975, il a pour objectif de réduire les déséquilibres régionaux au sein de l'UE en favorisant les investissements productifs (projets d'infrastructures et soutien aux entreprises) dans les régions défavorisées<sup>6</sup>.
- ◆ **le fonds de cohésion.** Créé en 1994, il est destiné à financer des projets d'infrastructures (en matière d'environnement ou de transport) dans les États membres en retard de développement, c'est-à-dire ceux dont le PIB moyen par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Depuis 2007, le fonds de cohésion est intégré à l'objectif « convergence » (cf. 1.1.2 ci-dessous).

En revanche, sont exclus de la politique de cohésion :

- ◆ le fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le fonds européen agricole de développement rural (FEADER) qui ont remplacé en 2005 l'ancien fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)<sup>7</sup> : ils relèvent désormais de la politique agricole commune ;
- ◆ le fonds européen pour la pêche (FEP) qui a remplacé en 2007 l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP)<sup>8</sup> et relève de la politique commune de la pêche.

### 1.1.2. Les objectifs poursuivis par les fonds structurels

Dans leur périmètre d'action respectif (aménagement du territoire et emploi), les fonds structurels **concourent aux trois objectifs suivants** :

---

<sup>4</sup> Soit un budget de 347,4 Md€ en prix courants. Source : Commission européenne, *La politique de cohésion 2007-2013 – Commentaires et textes officiels*, Janvier 2007.

<sup>5</sup> L'article 2 du règlement (CE) n° 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au fonds social européen dispose en son article 2 : « *Le FSE contribue aux priorités de la Communauté en ce qui concerne le renforcement de la cohésion économique et sociale en améliorant l'emploi et les possibilités d'emploi, en encourageant un niveau élevé d'emploi et une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi. À cet effet, il soutient les politiques des États membres visant à atteindre le plein emploi ainsi que la qualité et la productivité du travail, à promouvoir l'inclusion sociale, notamment l'accès des personnes défavorisées à l'emploi, et à réduire les disparités nationales, régionales et locales en matière d'emploi.* ».

<sup>6</sup> L'article 2 du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au fonds européen de développement régional précise que « *le FEDER contribue au financement de l'intervention visant à renforcer la cohésion économique et sociale en corrigeant les principaux déséquilibres régionaux par le biais d'un soutien au développement et à l'ajustement structurel des économies régionales, y compris la reconversion des régions industrielles en déclin et des régions en retard de développement, et en soutenant la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale.* ».

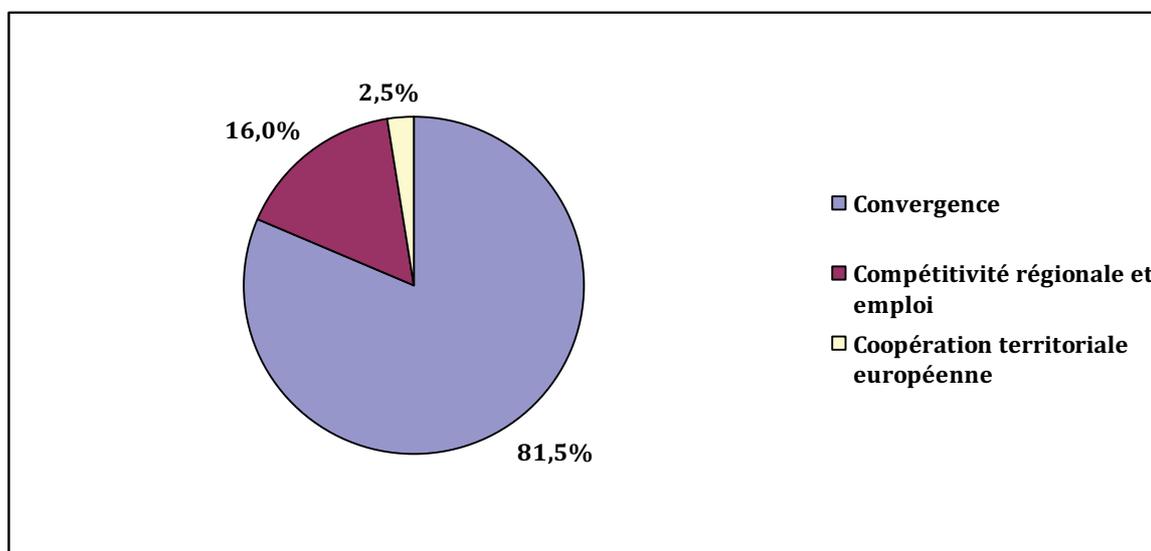
<sup>7</sup> Règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune.

<sup>8</sup> Règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil du 27 juillet 2006 relatif au fonds européen pour la pêche.

## Annexe IV

- ◆ **la convergence et la compétitivité économique** : cet objectif vise à renforcer la compétitivité économique des régions les moins développées, définies comme les régions dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE (en France, seuls les départements d'outre-mer sont éligibles). Les investissements peuvent porter sur l'économie, les infrastructures, la protection de l'environnement et le système d'éducation. Pour la période 2007-2013, cet objectif est doté de 264 Md€<sup>9</sup> en provenance du FEDER, du FSE et du fonds de cohésion ;
- ◆ **la compétitivité régionale et l'emploi** : cet objectif correspond à la nécessité d'adapter les États membres aux nouveaux défis économiques et sociaux (mondialisation, vieillissement démographique etc.). Contrairement à l'objectif précédent, il s'adresse à toutes les régions de l'UE. Il est doté de 57,9 Md€<sup>10</sup> en provenance du FEDER et du FSE pour la période 2007-2013 ;
- ◆ **la coopération territoriale européenne** : cet objectif concerne les projets qui visent à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale, au sein de l'UE. Il est abondé à hauteur de 7,7 Md€ pour 2007-2013 en provenance du FEDER<sup>11</sup>.

**Graphique 1 : Répartition du budget de la politique de cohésion entre les 3 objectifs des fonds structurels (2007-2013)**



*Source : Mission.*

### 1.1.3. Les cinq principes applicables aux fonds structurels

La gestion des fonds structurels obéit à cinq principes :

- ◆ **la concentration** : les fonds structurels sont concentrés sur des **objectifs prioritaires** (cf. 1.1.2 ci-dessus) afin de maximiser leur efficacité et d'éviter les risques liés au « saupoudrage » ;
- ◆ **la programmation** : les fonds structurels font l'objet d'une **programmation pluriannuelle** dans le cadre de partenariats entre les institutions communautaires, les États membres et leurs collectivités locales ;

<sup>9</sup> Soit 81,5 % de l'enveloppe de la politique de cohésion.

<sup>10</sup> Soit 16 % de l'enveloppe de la politique de cohésion.

<sup>11</sup> Soit 2,5 % de l'enveloppe de la politique de cohésion.

## Annexe IV

- ◆ **l'additionalité** : le financement européen de projets via les fonds structurels n'intervient qu'en complément de financements (publics ou privés) nationaux, régionaux ou locaux ;
- ◆ **l'évaluation** : les fonds structurels doivent faire l'objet, à tous les stades de leur mise en œuvre, d'une évaluation quant à la pertinence de leurs objectifs, à leur cohérence, à leur efficacité, à leur efficience et à la qualité de leur mise en œuvre ;
- ◆ **le partenariat** : les fonds structurels sont mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat étroit entre la Commission européenne, les États membres et les autorités régionales ou locales.

### 1.1.4. « L'earmarking », principale innovation de la génération 2007-2013

La génération 2007-2013 se caractérise par l'ajout d'un nouveau critère d'éligibilité des projets aux fonds structurels européens : 60 % des dépenses programmées dans le cadre de l'objectif « convergence » (les DOM pour la France) et 75 % des dépenses programmées dans le cadre de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » (les 22 régions métropolitaines pour la France) doivent **contribuer à la mise en œuvre des stratégies de Lisbonne et de Göteborg**. Cette nouvelle contrainte est appelée « *earmarking* ».

#### Encadré 1 : La Stratégie de Lisbonne

Adoptée au Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, la stratégie de Lisbonne vise à faire de l'Union européenne « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* »<sup>12</sup>.

Cette stratégie repose sur deux piliers :

- ◆ **un pilier économique** : accompagner les économies européennes dans leur transition vers une « économie de la connaissance » appuyée sur les technologies de l'information et de la communication, la recherche et développement et l'achèvement du marché intérieur communautaire ;
- ◆ **un pilier social** : moderniser le modèle social européen en investissant dans l'éducation et la formation, ainsi que la lutte contre l'exclusion.

#### Encadré 2 : La Stratégie de Göteborg

Adoptée au Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001, la Stratégie de Göteborg établit **la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable**.

Elle ajoute un **troisième pilier à la Stratégie de Lisbonne, le pilier environnemental**, qui poursuit notamment les objectifs suivants<sup>13</sup> :

- ◆ lutter contre le changement climatique ;
- ◆ assurer des transports économiquement viables ;
- ◆ limiter les risques pour la santé publique ;
- ◆ gérer les ressources naturelles de façon plus responsable ;
- ◆ intégrer l'environnement dans les politiques communautaires.

<sup>12</sup> Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, conclusions de la présidence, paragraphe 5.

<sup>13</sup> Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001, conclusions de la présidence, paragraphes 27 à 32.

## Annexe IV

L'*earmarking* entraîne une double conséquence dans la gestion des fonds structurels :

- ◆ en ce qui concerne la **nature des projets éligibles**, l'*earmarking* introduit une évolution sensible, particulièrement marquée pour le FEDER : la plupart des projets d'infrastructures qui constituaient le cœur des précédentes générations de FEDER (infrastructures routières et ferroviaires, aménagements urbains etc.) ne sont plus éligibles ; *a contrario*, sont désormais éligibles les projets qui ont trait à l'innovation (outils de recherche et développement, incubateurs d'entreprises), aux nouvelles technologies (haut débit) ou encore au développement durable (panneaux photovoltaïques, éoliennes, ...) ;
- ◆ en ce qui concerne les **services instructeurs** responsables de la gestion du FEDER, la part relative des directions régionales de l'équipement (DRE) décline au profit des directions régionales de l'environnement (DIREN), des délégations régionales à la recherche et à la technologie (DRRT) ou encore des directions régionales de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) qui disposaient de peu ou pas d'expérience de gestion des fonds structurels européens.

### 1.2. Montants et allocation des enveloppes financières

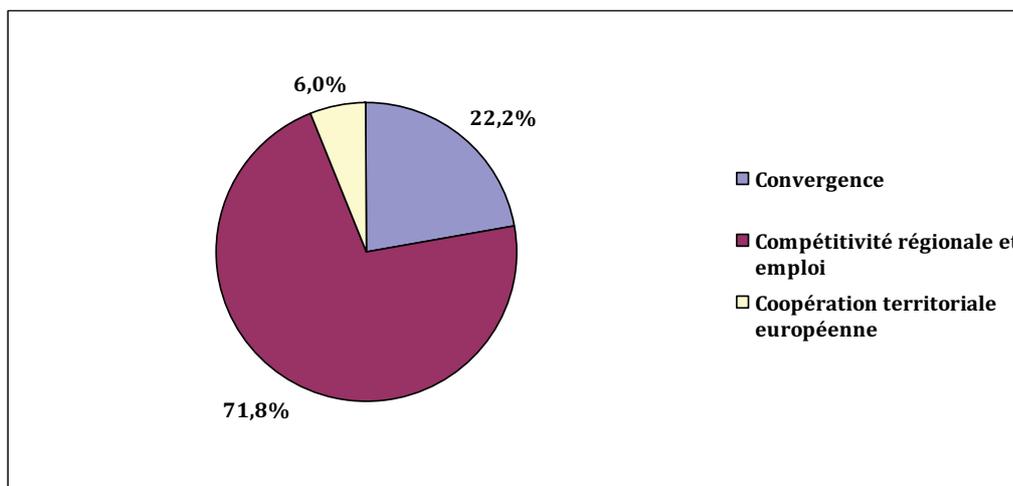
#### 1.2.1. Montants et allocation au niveau national

Pour la période 2007-2013, la France s'est vue attribuer une **enveloppe globale de 14,3 Md€** au titre de la politique de cohésion<sup>14</sup>. Cette dotation est en baisse de 10 % par rapport à la période précédente.

Cette enveloppe se répartit comme suit entre les trois objectifs :

- ◆ **objectif 1 « convergence »** : 3,179 Md€<sup>15</sup> ;
- ◆ **objectif 2 « compétitivité régionale et emploi »** : 10,256 Md€ ;
- ◆ **objectif 3 « coopération territoriale »** : 0,857 Md€.

Graphique 2 : Répartition du budget de la politique de cohésion entre les trois objectifs en France (2007-2013)



Source : Mission.

<sup>14</sup> Source : DATAR, *L'Europe s'engage pour une politique de cohésion économique et sociale dynamique et ambitieuse 2007-2013*, 2008.

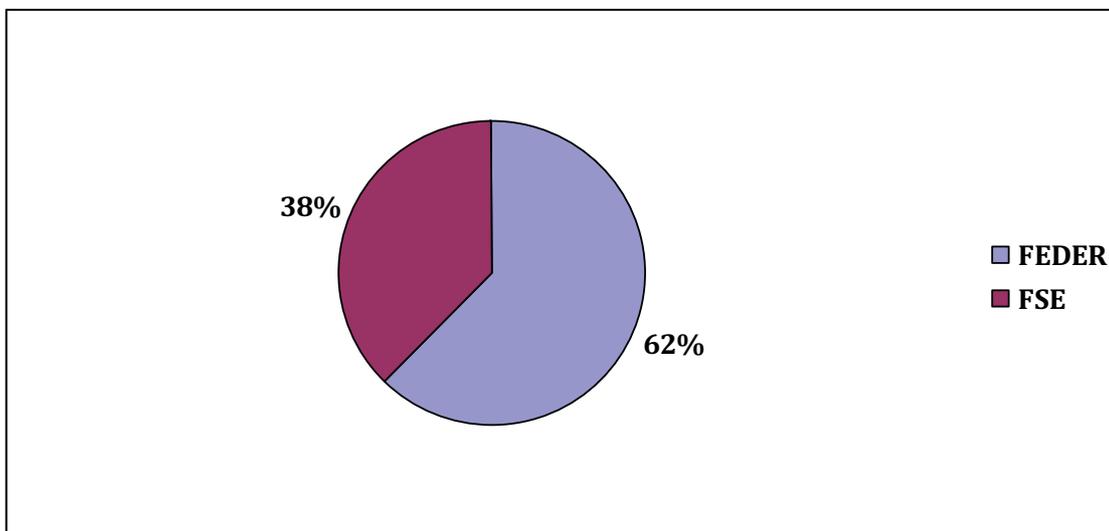
<sup>15</sup> Il est rappelé que seuls les départements et régions d'outre-mer sont éligibles à l'objectif « convergence » au titre de la programmation 2007-2013.

## Annexe IV

Sur l'ensemble des trois objectifs, la répartition des crédits entre FEDER et FSE s'établit ainsi<sup>16</sup> :

- ◆ **FEDER** : 8,897 Md€, soit 62 % de l'enveloppe totale ;
- ◆ **FSE** : 5,39 Md€, soit 38 % de l'enveloppe totale.

**Graphique 3 : Répartition de l'enveloppe allouée à la France pour la période 2007-2013 entre FEDER et FSE**

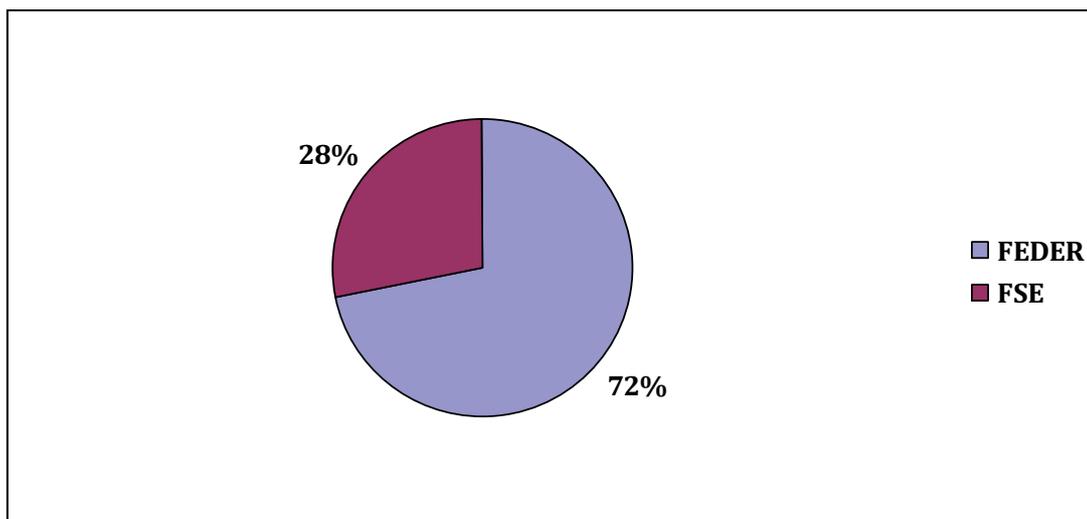


*Source : Mission.*

Au titre de l'objectif « convergence », la répartition des crédits entre FEDER et FSE s'établit ainsi :

- ◆ **FEDER** : 2,28 Md€, soit 72 % du total ;
- ◆ **FSE** : 0,90 Md€, soit 28 % du total.

**Graphique 4 : Répartition de l'enveloppe allouée aux régions d'outre-mer au titre de l'objectif « convergence » pour la période 2007-2013 entre FEDER et FSE**



*Source : Mission.*

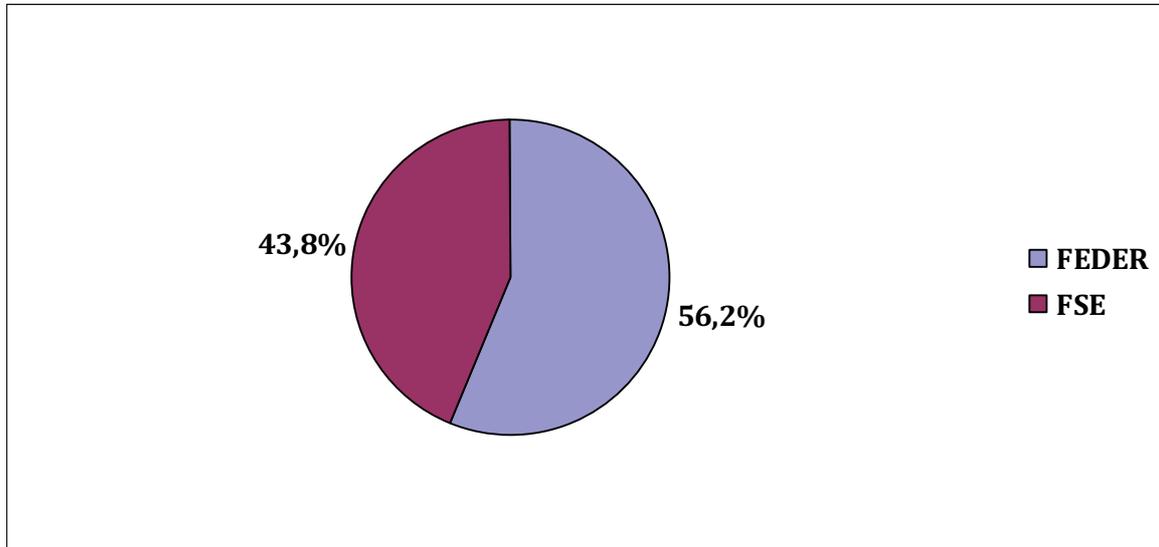
<sup>16</sup> Source : DATAR, *L'Europe s'engage pour une politique de cohésion économique et sociale dynamique et ambitieuse 2007-2013*, 2008.

## Annexe IV

Au titre de l'objectif « compétitivité régionale et emploi », la répartition des crédits entre FEDER et FSE s'établit ainsi :

- ◆ FEDER : 5,76 Md€, soit 56,2 % du total ;
- ◆ FSE : 4,49 Md€, soit 43,8 % du total.

**Graphique 5 : Répartition de l'enveloppe allouée aux régions métropolitaines au titre de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » pour la période 2007-2013 entre FEDER et FSE**



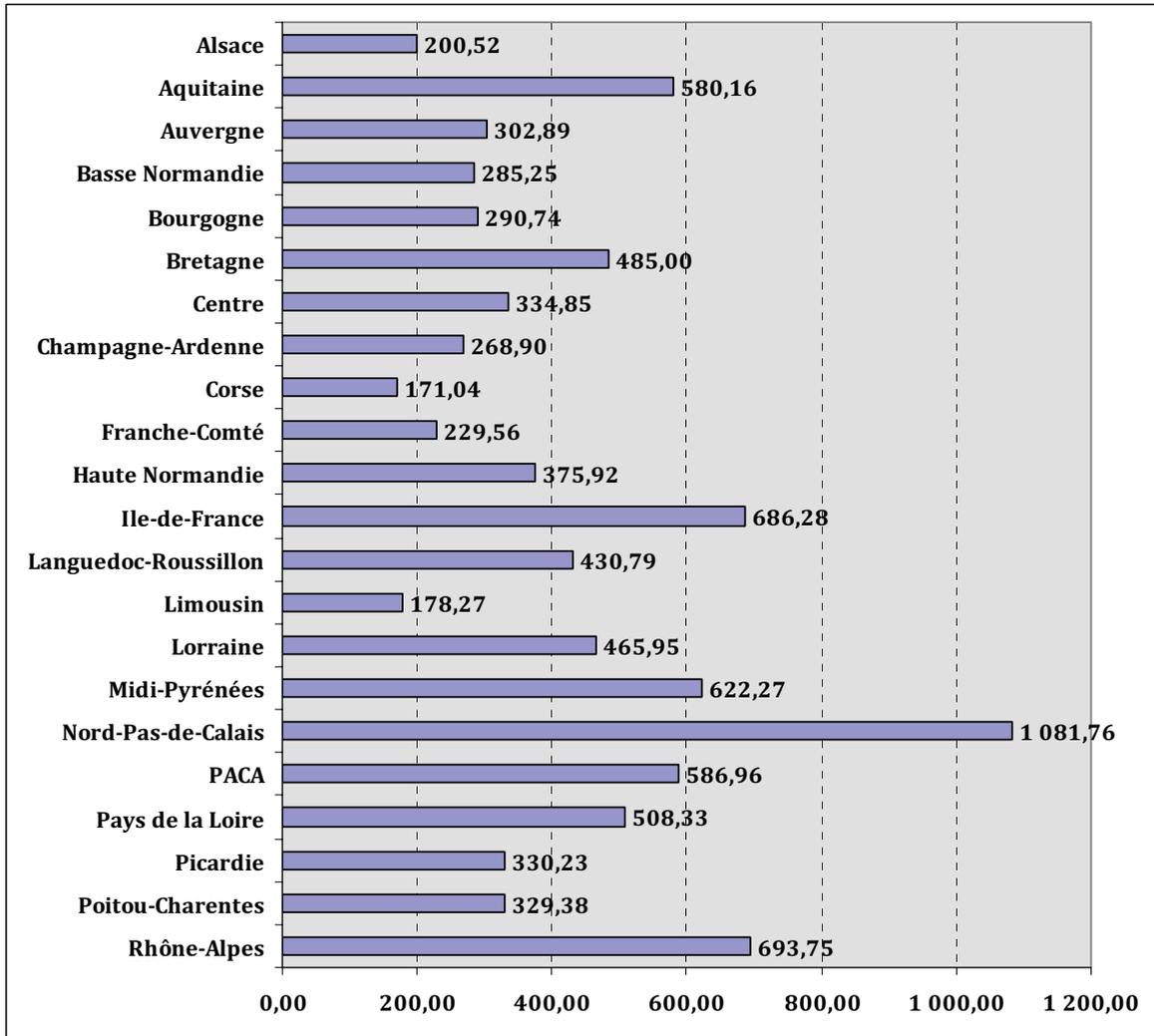
*Source : Mission.*

### 1.2.2. Montants et allocation au niveau régional

Les crédits FEDER / FSE de l'objectif 2 « compétitivité et emploi » ont été alloués aux régions métropolitaines sur la période 2007-2013 selon la répartition suivante :

## Annexe IV

**Graphique 6 : Répartition de l'enveloppe globale (FEDER+FSE) allouée pour 2007-2013 entre les régions métropolitaines (en millions d'euros)**

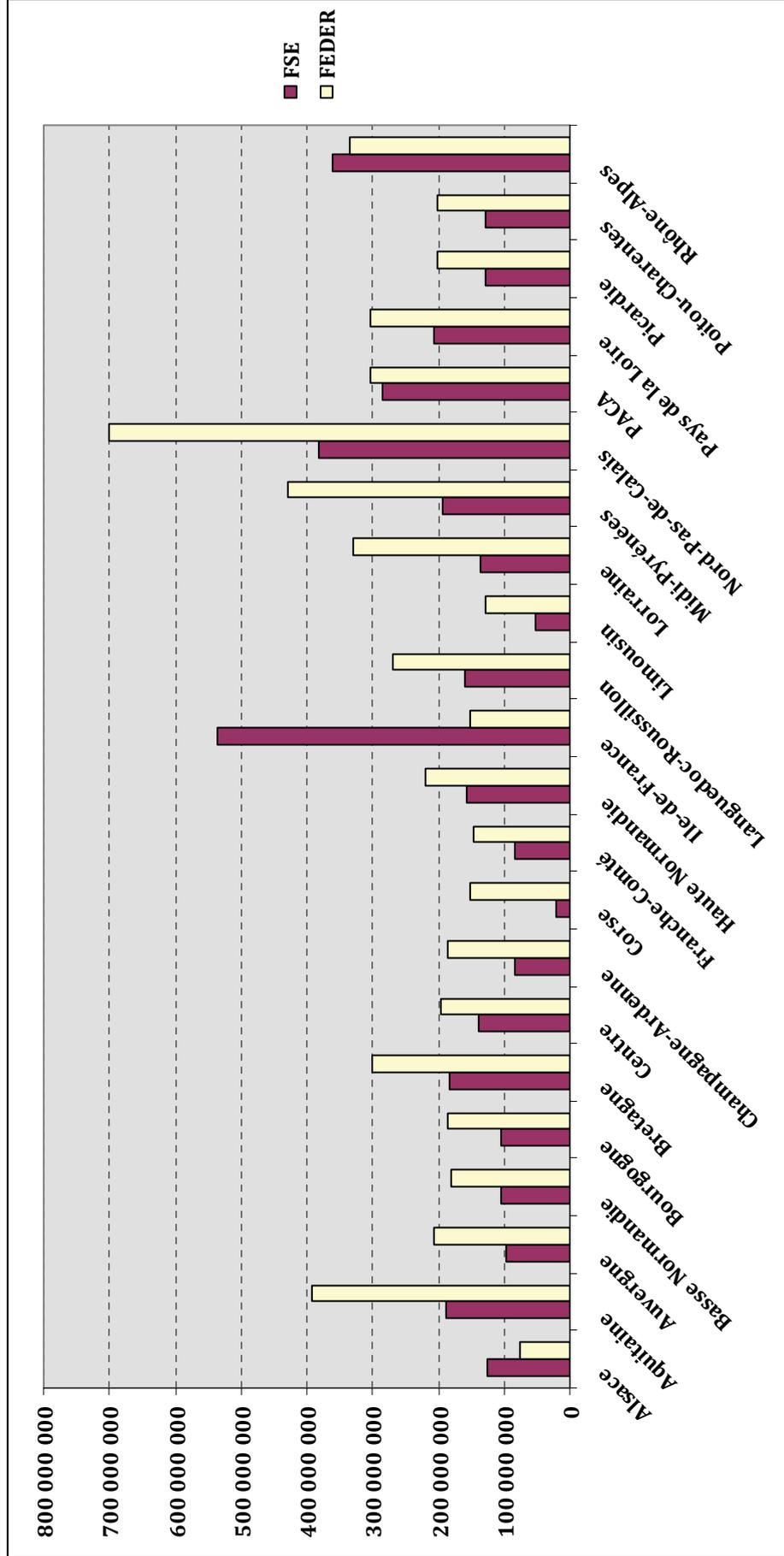


Source : Mission, à partir de données de la DATAR<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Cf. *L'Europe s'engage pour une politique de cohésion économique et sociale dynamique et ambitieuse 2007-2013* op.cit.

Annexe IV

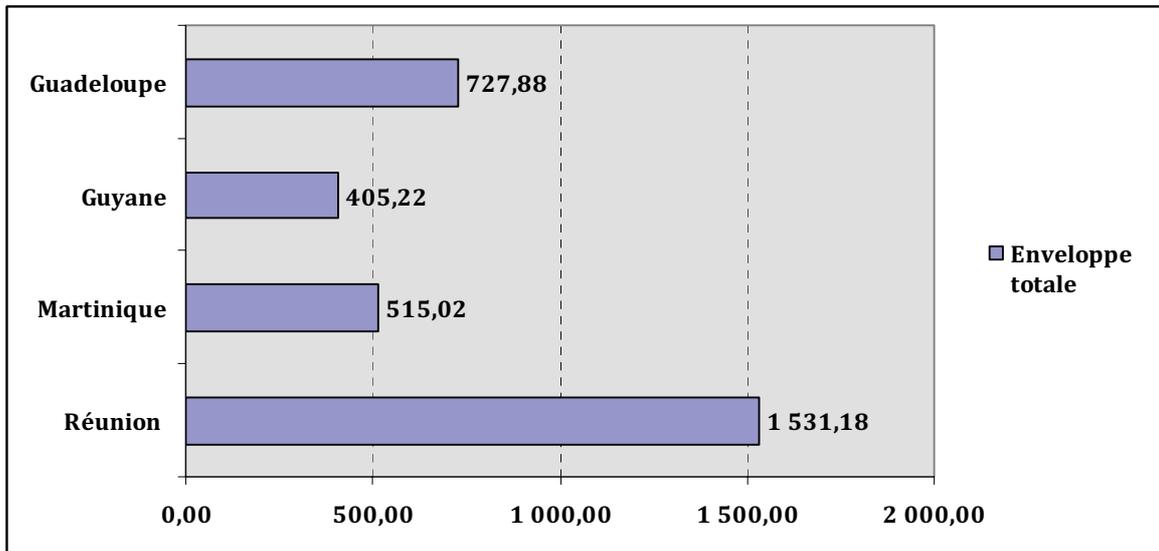
Graphique 7 : Enveloppes respectives de FEDER et de FSE allouées à chaque région métropolitaine au titre de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » pour la période 2007-2013



Source : Mission, à partir de données de la DATAR.

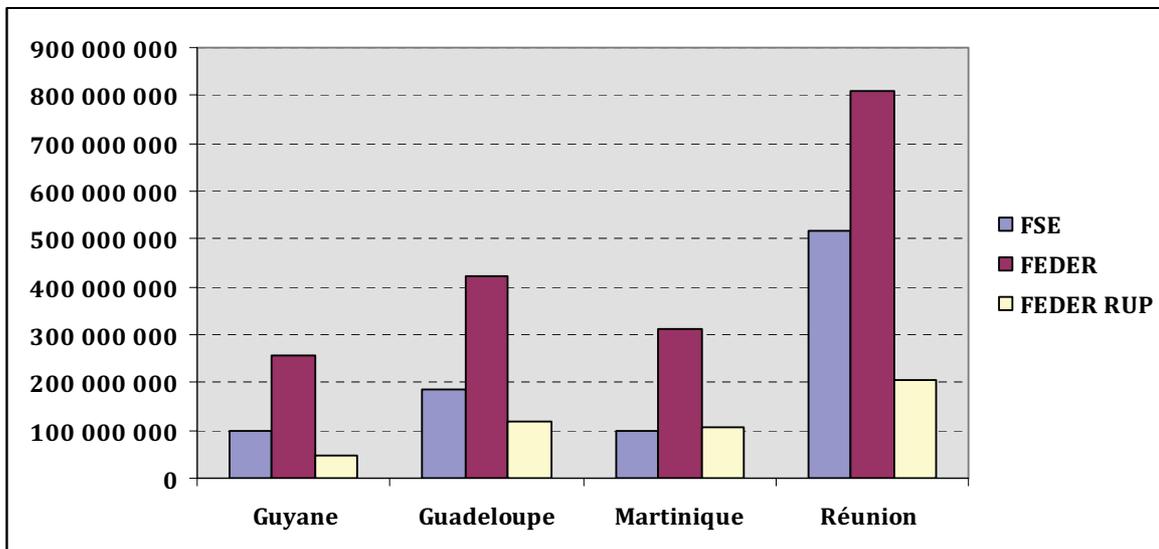
## Annexe IV

**Graphique 8 : Répartition de l'enveloppe globale (FEDER+FSE) allouée pour 2007-2013 entre les régions d'outre-mer**



Source : Mission, à partir de données de la DATAR.

**Graphique 9 : Enveloppes respectives de FEDER et de FSE allouées à chaque région d'outre-mer au titre de l'objectif « convergence » pour la période 2007-2013**



Source : Mission, à partir de données de la DATAR.

## 2. L'architecture retenue par la France pour la gestion des fonds structurels en 2007-2013

### 2.1. La stratégie générale retenue par la France pour 2007-2013

La stratégie d'utilisation des fonds structurels 2007-2013 définie par la France est contenue dans le Cadre de référence stratégique national (CRSN)<sup>18</sup> adopté le 4 juin 2007.

Elle repose notamment sur un principe : les fonds structurels européens sont **placés sous la responsabilité de l'État**, qui est l'autorité de gestion du FEDER comme du FSE. Seule la région Alsace fait exception puisque le conseil régional y a été désigné autorité de gestion du FEDER à titre expérimental pour la période 2007-2013.

L'attribution de la responsabilité des fonds structurels à l'État emporte notamment deux conséquences :

- ◆ l'instruction et/ou gestion des dossiers<sup>19</sup> et l'expertise technique restent largement dévolues aux services de l'État, en particulier aux préfetures et aux services déconcentrés de l'État ;
- ◆ la **coordination et le suivi nationaux** des fonds structurels sont confiés à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)<sup>20</sup>, qui est relayée par la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales pour le FEDER et par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi pour le FSE.

Par ailleurs, le schéma retenu par l'administration française se caractérise par les spécificités suivantes :

- ◆ un **pilotage différencié pour le FEDER et pour le FSE** : la gestion du FEDER a été confiée à chacun des préfets de région (sauf en Alsace), qui ont été désignés « autorités de gestion » (cf. ci-après) – la gestion du programme relevant dans les faits du SGAR<sup>21</sup> ; la responsabilité de la gestion du FSE, en revanche, est exercée au niveau central par la DGEFP (autorité de gestion unique au niveau national) en France métropolitaine, les préfetures de région sont autorités de gestion déléguées et la gestion des dossiers est réalisée par les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) pour le compte de la DGEFP<sup>22</sup> ;

---

<sup>18</sup> Ce document a remplacé les anciens « Plans de développement » et « Cadres communautaires d'appui » (CCA) qui existaient sur la période 2000-2006.

<sup>19</sup> La mission a retenu le terme générique de dossier qui renvoie à la fois à la notion de projet pour le FSE et d'opération pour le FEDER.

<sup>20</sup> Le décret n° 2009-1549 du 14 décembre 2009 créant la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale dispose ainsi notamment en son article premier que cette dernière « coordonne la préparation et le suivi des politiques et des procédures contractuelles d'aménagement et de développement territorial associant l'État et les collectivités territoriales. ».

<sup>21</sup> Secrétariat général aux affaires régionales.

<sup>22</sup> La DGEFP exerce cependant elle-même la gestion de 15 % des crédits du FSE. Il s'agit des crédits destinés au cofinancement des mesures du plan de cohésion sociale.

- ◆ un **large recours au mécanisme des subventions globales** : les autorités de gestion et les autorités de gestion déléguées ont la faculté de déléguer la gestion et les responsabilités afférentes à des « organismes intermédiaires » dans la limite de 50 % de l'enveloppe régionale. Dans les faits, cette faculté, appelée « subvention globale », est largement utilisée : les conseils régionaux sont quasi systématiquement gestionnaires de subventions globales, de même que certains établissements publics (par exemple l'ADEME pour le FEDER) ou associations (les PLIE<sup>23</sup> pour le FSE).

## 2.2. Le circuit de gestion des fonds structurels en France

### 2.2.1. Les règles communautaires

Le règlement général sur les fonds structurels européens<sup>24</sup> prévoit en son titre VI que le processus de gestion des fonds structurels repose sur trois autorités distinctes, désignées dans chaque État membre :

- ◆ **l'autorité de gestion** : ses principales missions sont :
  - d'élaborer au démarrage de la nouvelle génération de fonds structurels une stratégie d'utilisation de ces derniers qui précise notamment les priorités retenues pour le territoire de compétence de l'autorité de gestion, la répartition de l'enveloppe financière globale entre ces différentes priorités et les critères au regard desquels les dossiers de demande de subventions seront considérés comme éligibles ou non. Cette stratégie est formalisée dans un document appelé « **programme opérationnel** » (PO) ;
  - de procéder à **l'instruction** des dossiers de demande de subvention puis à la **programmation**<sup>25</sup> de ceux qui auront été retenus comme éligibles en amont de l'engagement des dépenses ;
  - d'exercer le **contrôle du service fait** (CSF) des dépenses engagées (qui porte sur la réalité, la conformité et la régularité du projet, le contrôle de la bonne imputation des dépenses au projet et de leur correspondance à l'acte conventionnel) dans le cadre des dossiers programmés avant la phase de la certification.
- ◆ **l'autorité de certification** : distincte de l'autorité de gestion, elle est chargée de certifier la réalité et la régularité des dépenses déclarées à la Commission européenne ;
- ◆ **l'autorité d'audit** : elle vérifie par des audits réguliers le fonctionnement efficace du système de gestion et de contrôle pour chaque PO.

### 2.2.2. La programmation des dossiers

Les différentes étapes de la gestion des dossiers (instruction, programmation, contrôle du service fait, certification) sont récapitulées dans les deux schémas suivants pour le FEDER et pour le FSE :

---

<sup>23</sup> Plans locaux pour l'insertion et l'emploi.

<sup>24</sup> Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999.

<sup>25</sup> Entendue comme l'autorisation donnée à un porteur de projet de bénéficier d'un financement européen pour un projet dont l'objet et le financement sont définis.

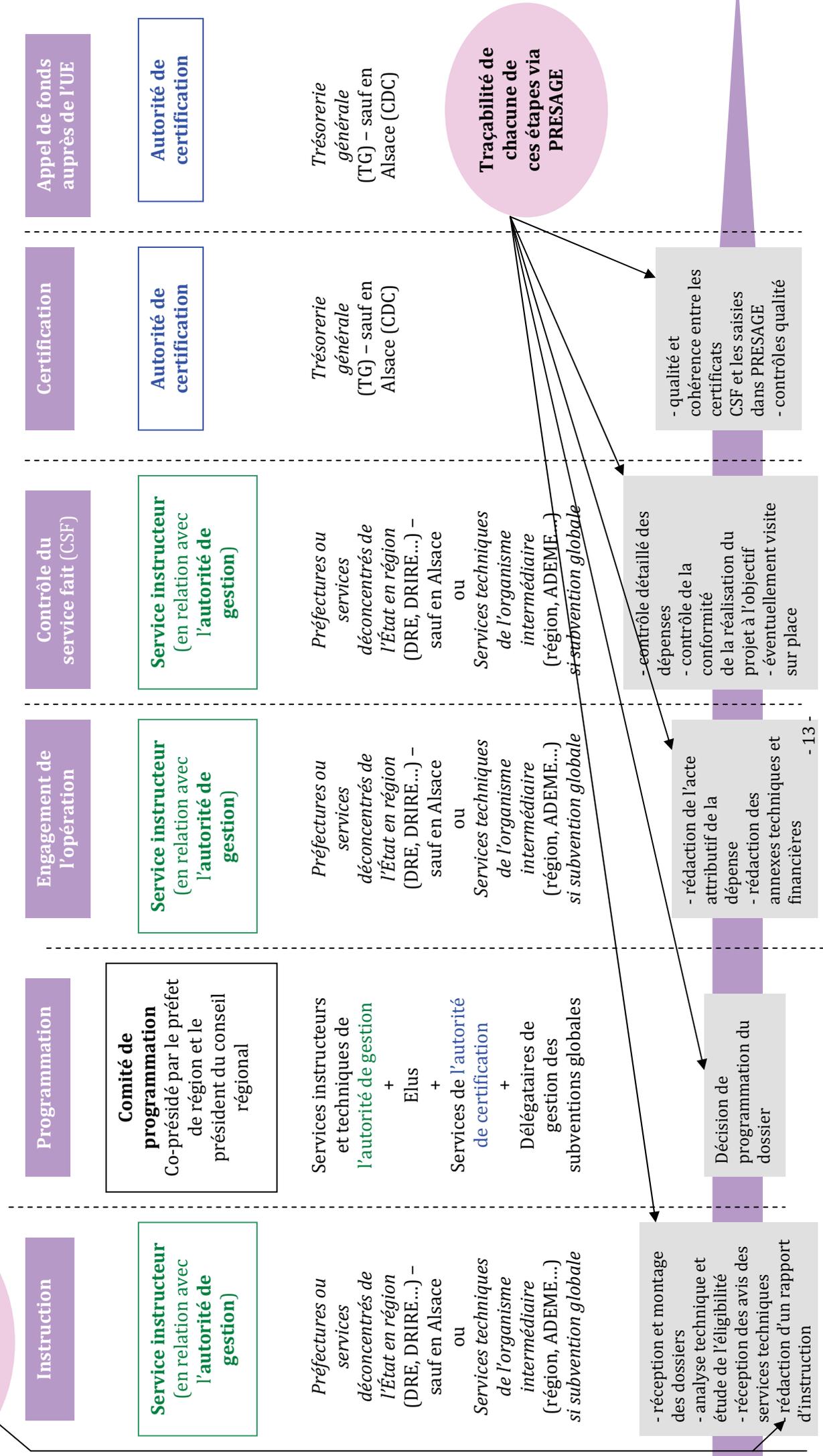
**P.O.**

(Programme opérationnel)

Défini par l'autorité de gestion (SGAR)

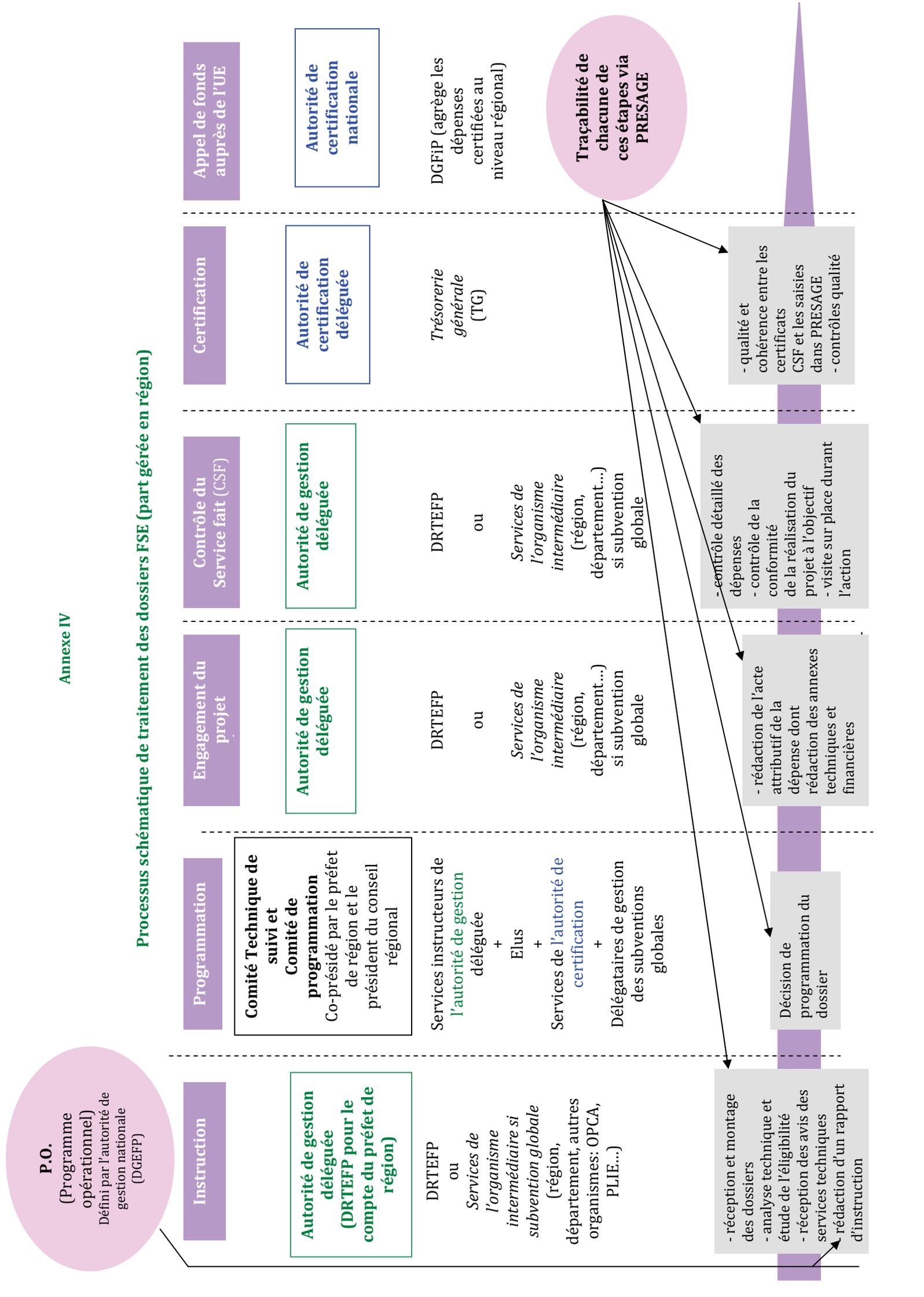
**Annexe IV**

**Processus schématique de traitement des dossiers FEDER**



Annexe IV

Processus schématisé de traitement des dossiers FSE (part gérée en région)



La **programmation des dossiers** est confiée à l'**autorité de gestion**. Elle repose sur plusieurs étapes :

- ◆ la réception et la **validation des candidatures** déposées par les porteurs de projets. Cette étape, qui consiste à vérifier l'éligibilité des porteurs de projets et la complétude des dossiers de candidature (indication des renseignements demandés, fourniture de toutes les pièces justificatives etc.) est souvent réalisée dans les préfectures de département (FEDER) ou dans les DRTEFP, voire les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), pour le FSE) ;
- ◆ **l'instruction des dossiers** : elle consiste à vérifier **l'éligibilité des dossiers candidats** au bénéfice des fonds structurels, tant au regard de la conformité des projets présentés aux critères fixés dans le PO qu'au regard des garanties financières apportées par le porteur de projet et des justificatifs des engagements des cofinanceurs nationaux. Les **services instructeurs** de l'autorité de gestion (ou de l'organisme intermédiaire bénéficiaire d'une subvention globale) peuvent être, outre ceux qui ont en charge la réception des candidatures, des services techniques, notamment les services déconcentrés de l'État dans leurs domaines de compétence respectifs (directions régionales de l'équipement pour les infrastructures routières, directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement – DRIRE – pour les projets innovants etc.). Les services instructeurs peuvent également solliciter l'expertise technique d'autres services déconcentrés, ou encore de la trésorerie générale sur l'équilibre financier des projets<sup>26</sup>. Des **comités techniques** sont réunis pour confronter les points de vue des différents services instructeurs lorsque cela est nécessaire ;
- ◆ la **programmation** : c'est l'étape par laquelle l'autorité de gestion **autorise les porteurs de projets à engager les dépenses éligibles aux fonds structurels**. Elle est décidée dans le cadre du **comité régional de programmation** (CRP), une instance coprésidée par le préfet de région et le président du conseil régional, sur la base de **l'avis des services instructeurs** et éventuellement de l'avis des pré-comités de programmation.

Les porteurs de projets dont le dossier a été programmé peuvent alors réaliser leur projet. L'Union européenne recourant peu au mécanisme des avances (12 % maximum de l'enveloppe totale ; s'agissant du FSE, ce montant peut aller jusqu'à 30 %), les porteurs de projets doivent prendre à leur charge ces dépenses, à moins qu'ils ne bénéficient d'une avance de fonds de la part d'autres personnes publiques (État, collectivités territoriales).

Au fur et à mesure de la réalisation des projets, les porteurs de projet doivent retourner les factures correspondantes aux services instructeurs de l'autorité de gestion pour qu'ils procèdent aux contrôles du service fait. C'est seulement lorsque cette étape, puis la certification, ont été réalisées que l'Union européenne procède au **remboursement des dépenses réalisées**.

### 2.2.3. Le contrôle du service fait

La fonction de contrôle du service fait est exercée par **les services instructeurs de l'autorité de gestion** ou par **les organismes intermédiaires** dans le cas des subventions globales.

Elle consiste à **vérifier l'existence et la régularité des projets réalisés en contrepartie de ces dépenses**.

---

<sup>26</sup> La circulaire du Premier ministre n° 5210/SG du 13 avril 2007 fixe les conditions dans lesquelles l'avis de la trésorerie générale peut être sollicité ; notamment, cet avis doit être systématiquement sollicité pour tous les dossiers supérieurs à 50 000 euros et les dossiers à enjeux comportant des problématiques juridiques, économiques et financières.

## Annexe IV

Ce contrôle repose sur deux méthodes complémentaires :

- ◆ un **contrôle sur pièce**, sur la base des factures adressées par les porteurs de projet. C'est un contrôle exhaustif (il porte sur 100 % des dépenses éligibles) ;
- ◆ un **contrôle sur place**. C'est un contrôle par sondage portant sur un échantillon d'opérations. Il consiste à vérifier que le projet se réalise conformément aux stipulations contractuelles.

Le contrôle du service fait se conclut, soit par le rejet de l'éligibilité de la dépense, soit par l'émission d'un **certificat de contrôle du service fait** (certificat de CSF) qui est adressé à l'autorité de certification. Le CSF permet de liquider la dépense déclarée éligible par l'autorité de gestion.

### 2.2.4. La certification des dépenses

La certification des dépenses est réalisée par l'**autorité de certification** qui, en France, est la trésorerie générale de la région pour le FEDER et la DGFIP pour le FSE. Il existe une seule exception à ce principe : le conseil régional d'Alsace, autorité de gestion du FEDER, a désigné la Caisse des dépôts et consignations comme autorité de certification des dépenses du FEDER. La trésorerie générale d'Alsace reste toutefois autorité de certification pour le FSE.

La certification consiste à exercer un **contrôle de cohérence** entre les certificats de CSF adressés par l'autorité de gestion d'une part, et les informations renseignées directement par les porteurs de projets dans l'application informatique PRESAGE<sup>27</sup> d'autre part.

Sur cette base, l'État procède plusieurs fois par an (en moyenne trois à quatre fois par an) à des **appels de fonds** auprès de l'Union européenne afin que celle-ci procède au **remboursement des dépenses engagées par les porteurs de projet**.

### 2.2.5. L'audit

Le contrôle de second niveau du dispositif de gestion des fonds structurels est assuré par l'**autorité d'audit**.

En France, il s'agit de la **commission interministérielle de coordination des contrôles des actions cofinancées par les fonds structurels européens** (dite CICC – Fonds structurels, ou encore CICC).

Elle est notamment chargée de « *définir l'organisation et l'orientation de l'ensemble des contrôles* »<sup>28</sup> mis en place par les autorités de gestion, les autorités de certification et les organismes intermédiaires et de « *s'assurer de la qualité et de la fiabilité de ces systèmes* »<sup>29</sup> de contrôle par le recours à des audits réguliers.

L'un des objectifs de cette mission est de **prévenir le risque de corrections financières**, c'est-à-dire les demandes adressées par l'Union européenne de remboursement des sommes qu'elle a versées aux bénéficiaires lorsqu'il s'avère que les dépenses réalisées par ces derniers n'étaient en réalité pas éligibles aux fonds structurels européens.

---

<sup>27</sup> L'application PRESAGE est l'application informatique de gestion des fonds structurels. Elle est partagée par les autorités de gestion, les autorités de certification, les organismes intermédiaires et les porteurs de projets.

<sup>28</sup> Cf. décret n° 2008-548 du 11 juin 2008 relatif à la commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds européens, article 3.

<sup>29</sup> Idem.

### 3. La situation du dégage­ment d'office : état des lieux et perspectives pour la gé­nération 2007-2013

#### 3.1. Le méca­nisme du dégage­ment d'office

La règle du dégage­ment d'office est prévue à la section 7 du règle­ment gé­néral sur les fonds structurels européens : « **La Commission dégage d'office la partie d'un engagement budgétaire pour un programme opérationnel qui n'a pas été utilisée pour le paiement du préfinancement ou pour des paiements intermédiaires, ou pour laquelle aucune demande de paiement (...) ne lui a été transmise, au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle de l'engagement budgétaire au titre du programme** »<sup>30</sup>.

Elle est justifiée par un **principe de bonne gestion financière** : les autorités de gestion doivent être en mesure de programmer les dossiers selon un rythme régulier afin d'assurer une présence constante de l'aide européenne dans les territoires et afin d'éviter les effets d'une concentration des dépenses en fin de cycle et des risques afférents (accélération excessive des procédures de traitement, risques de manque de rigueur, voire de programmation de dossiers inéligibles avec pour conséquence des corrections financières ultérieures).

Elle consiste donc à **imposer aux autorités de gestion de communiquer à la Commission européenne les certificats de CSF** d'une tranche annuelle de fonds structurels **au plus tard le 31 décembre de la deuxième année** suivant cette tranche annuelle. Ainsi, pour la tranche 2007 du FEDER et du FSE, les autorités de gestion avaient jusqu'au 31 décembre 2009 pour adresser à la Commission européenne les certificats de CSF de l'intégralité des dépenses prévues par l'Union européenne pour l'année 2007 ; si le montant total des certificats de CSF adressés est inférieur au montant prévu dans la maquette financière initiale, la différence entre les deux montants est « dé­gagée d'office », c'est-à-dire annulée : la Commission européenne ne procédera pas au remboursement des dépenses correspondantes, même si celles-ci ont déjà été engagées.

L'évitement du dégage­ment d'office de l'engagement budgétaire d'un PO pour une année n suppose donc que, au plus tard le 31 décembre de l'année n+2 :

- ◆ l'autorité de gestion ait instruit puis programmé le nombre de dossiers suffisants pour que le montant des dépenses prévues dans le cadre de ces derniers couvre la tranche budgétaire prévue pour l'année n dans le PO ;
- ◆ les porteurs de projet aient engagé puis réalisé les dépenses correspondantes, puis aient adressé les justificatifs de ces dépenses à l'autorité de gestion ;
- ◆ l'autorité de gestion ait procédé au CSF des justificatifs qui lui ont été adressés ;
- ◆ l'autorité de certification ait certifié l'exactitude et la régularité des dépenses déclarées par les autorités de gestion.

Tout retard pris au niveau de l'une de ces étapes peut par conséquent entraîner un relèvement du risque de dégage­ment d'office.

---

<sup>30</sup> Règle­ment (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions gé­nérales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règle­ment (CE) no 1260/1999, article 93.

### **3.2. Malgré des risques élevés liés au retard de la certification des dépenses, le dégage­ment d'office a finalement été évité pour 2009**

#### **3.2.1. Au 15 novembre 2009, la situation du dégage­ment d'office apparaissait préoccupante**

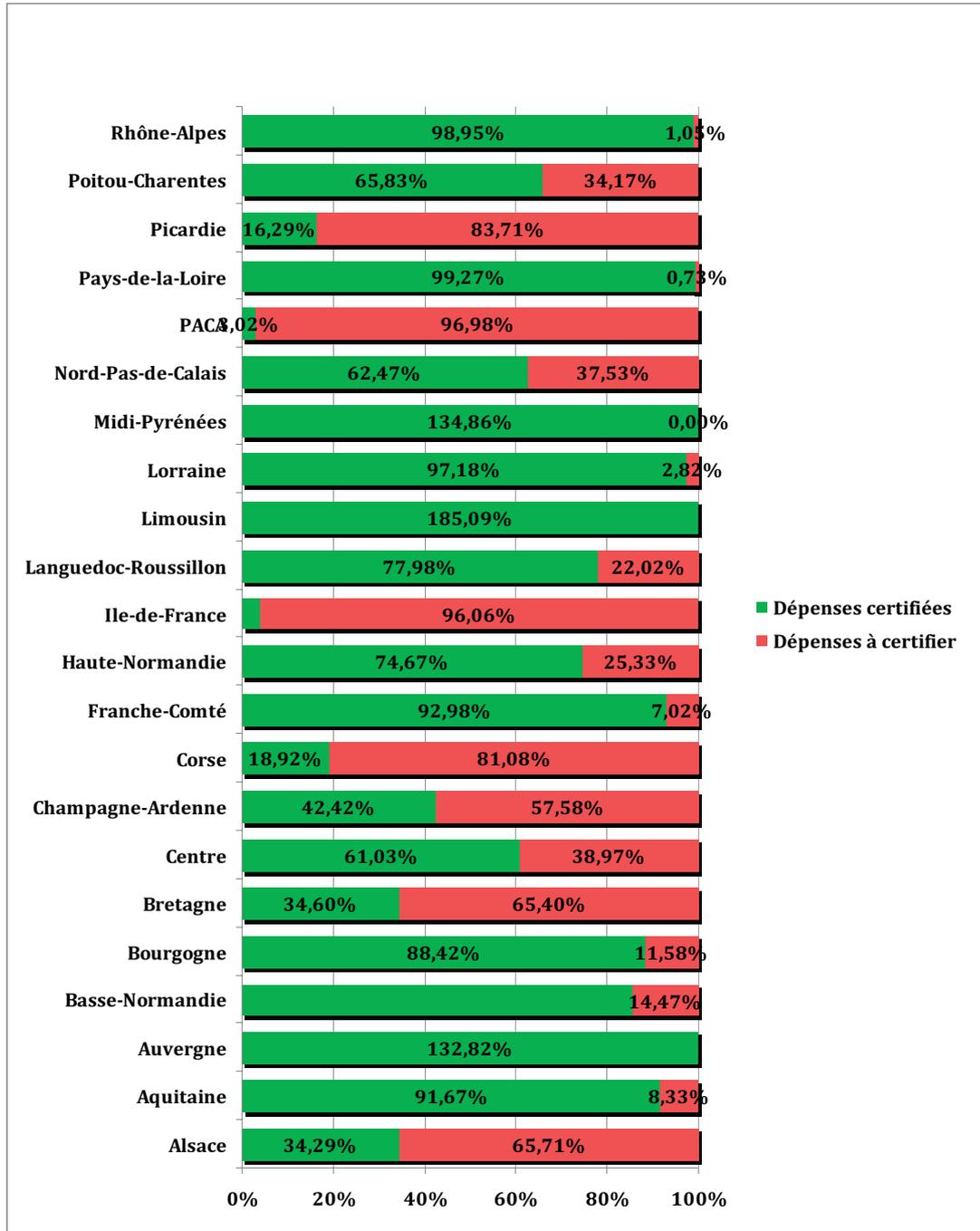
##### **3.2.1.1. La situation du dégage­ment d'office au 15 novembre 2009 pour le FEDER**

Le taux de certification des dépenses correspondant à la tranche 2007 du FEDER était particulièrement préoccupant au 15 novembre 2009 en France métropolitaine :

- ◆ le taux de certification global (pour les 22 régions métropolitaines agrégées) s'élevait à **72,83 % seulement de l'engagement budgétaire de l'année 2007** : plus du quart des dépenses devaient encore faire l'objet d'une certification par les autorités de certification, alors que ces dernières ne disposaient plus que d'un mois avant de procéder au dernier appel de fonds possible pour l'année 2009 et donc pour éviter le dégage­ment d'office de ces dépenses ;
- ◆ surtout, comme le montrent les graphiques 10 et 11, certaines autorités de gestion affichaient un retard de certification important : en Île-de-France, en Picardie, en Provence-Alpes-Côte-D'azur ou encore en Corse, **le taux de certification de l'engagement budgétaire du FEDER de l'année 2007 n'atteignait pas 20 %**.

## Annexe IV

**Graphique 10 : Niveau de certification de l'engagement budgétaire du FEDER 2007 atteint au 15 novembre 2009 par rapport à l'objectif du 31 décembre 2009 (France métropolitaine)**

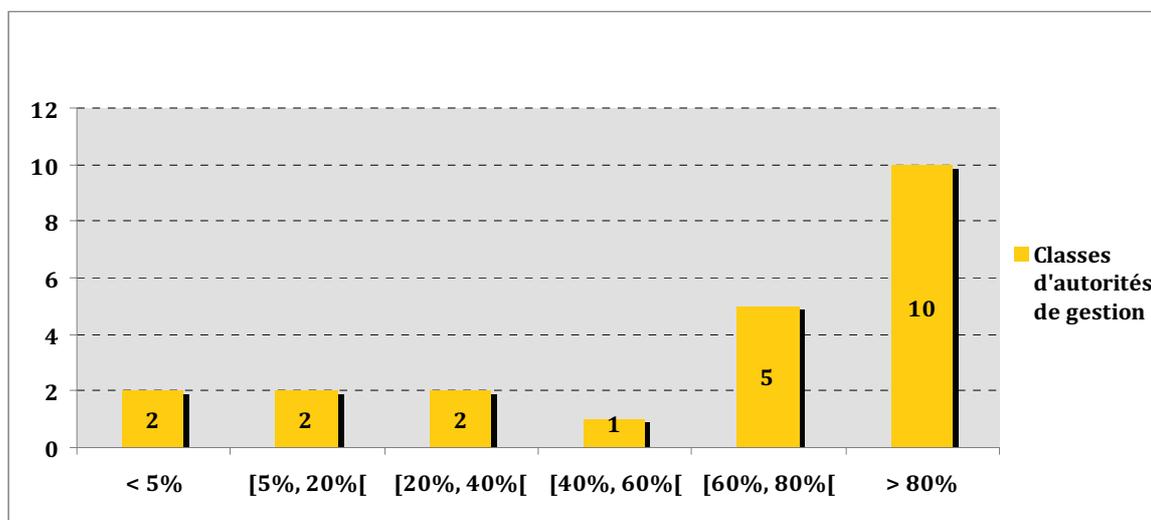


*Source : Agence de services et de paiement (ASP).*

Le graphique 11 confirme ce constat, puisqu'à la date du 15 novembre 2009, **seules 10 autorités de gestion métropolitaines**, soit 45 % du total, **avaient atteint ou dépassé le seuil de 80 % de certification** des dépenses à certifier avant le 20 décembre.

## Annexe IV

**Graphique 11 : Répartition des autorités de gestion FEDER par classe en % du niveau de certification 2007 à atteindre en 2009 au 15 novembre 2009 (France métropolitaine)**



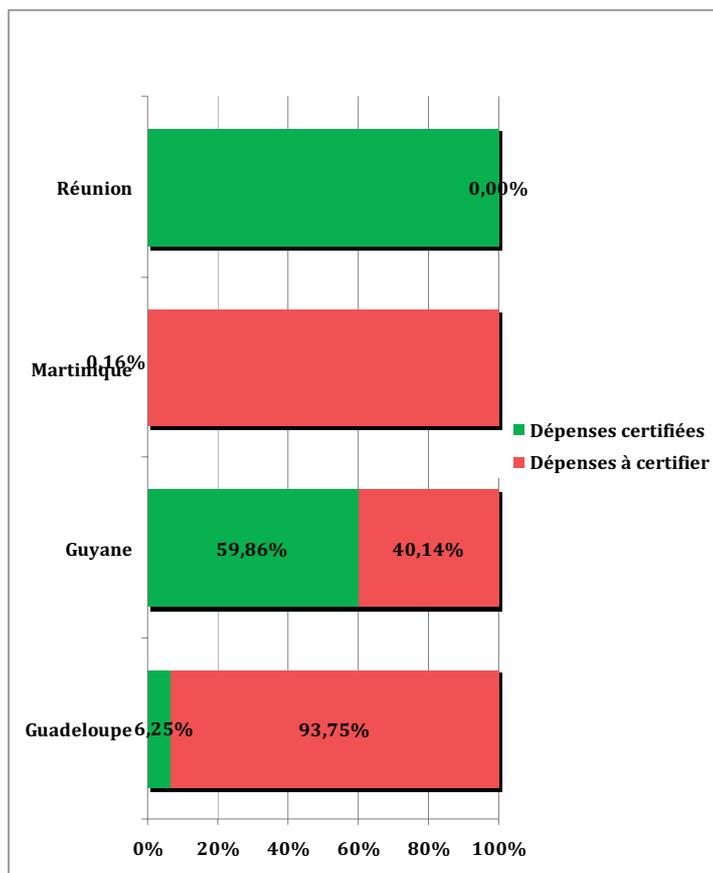
*Source : ASP.*

La situation apparaissait tout aussi préoccupante pour l'outre-mer, avec une situation très contrastée :

- ◆ le taux de certification global de l'engagement budgétaire de l'année 2007 pour le FEDER s'élevait à seulement 50,73 % au 15 novembre 2009 ;
- ◆ mais tandis que la Réunion avait déjà dépassé son objectif (136,65 % de certification), la Guyane n'avait pu certifier que 59,86 % de l'engagement budgétaire, **la Guadeloupe et la Martinique se situaient respectivement à 6,25 % et 0,16 % de certification des dépenses à certifier.**

## Annexe IV

**Graphique 12 : Niveau de certification l'engagement budgétaire du FEDER 2007 atteint au 15 novembre 2009 par rapport à l'objectif du 31 décembre 2009 (régions d'outre-mer)**



Source : ASP.

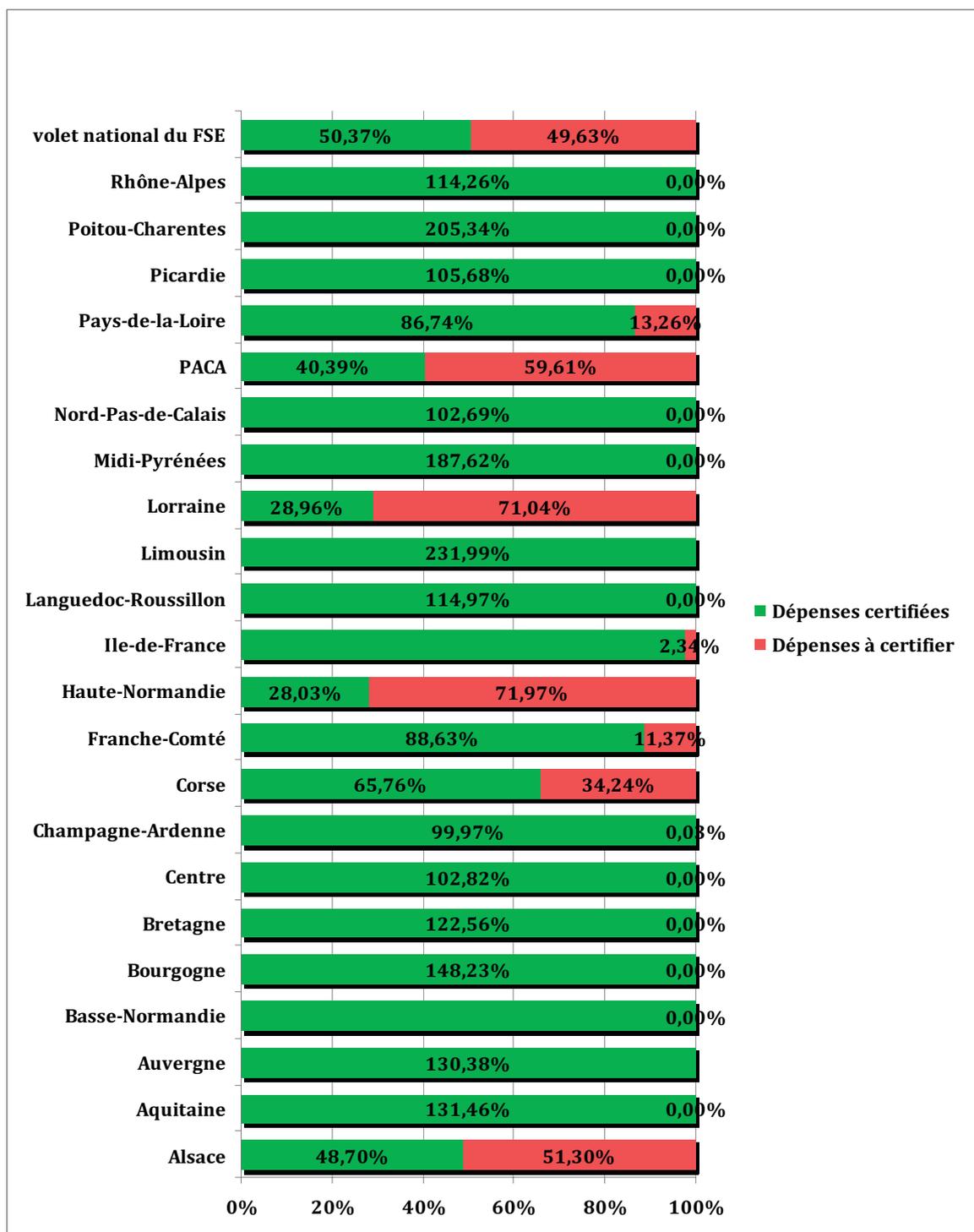
### **3.2.1.2. La situation du dégagement d'office au 15 novembre 2009 pour le FSE**

Au 15 novembre 2009, le taux de certification de l'engagement budgétaire de l'année 2007 apparaissait sensiblement plus élevé pour le FSE puisqu'**il s'élevait à 96 % au niveau national** (France métropolitaine). Or, la gestion du FSE reposant sur un PO national unique depuis 2007, la règle du dégagement d'office est calculée à partir des données nationales agrégées, et non pour chaque région. Le risque de dégagement d'office apparaissait donc plus limité pour le FSE.

Toutefois, ici aussi le résultat global masquait **de fortes disparités entre régions métropolitaines**, certaines (Lorraine, Haute-Normandie) se situant par exemple à moins de 30 % de l'objectif à atteindre.

## Annexe IV

**Graphique 13 : Niveau de certification l'engagement budgétaire du FSE 2007 atteint au 15 novembre 2009 par rapport à l'objectif du 31 décembre 2009 (France métropolitaine)**



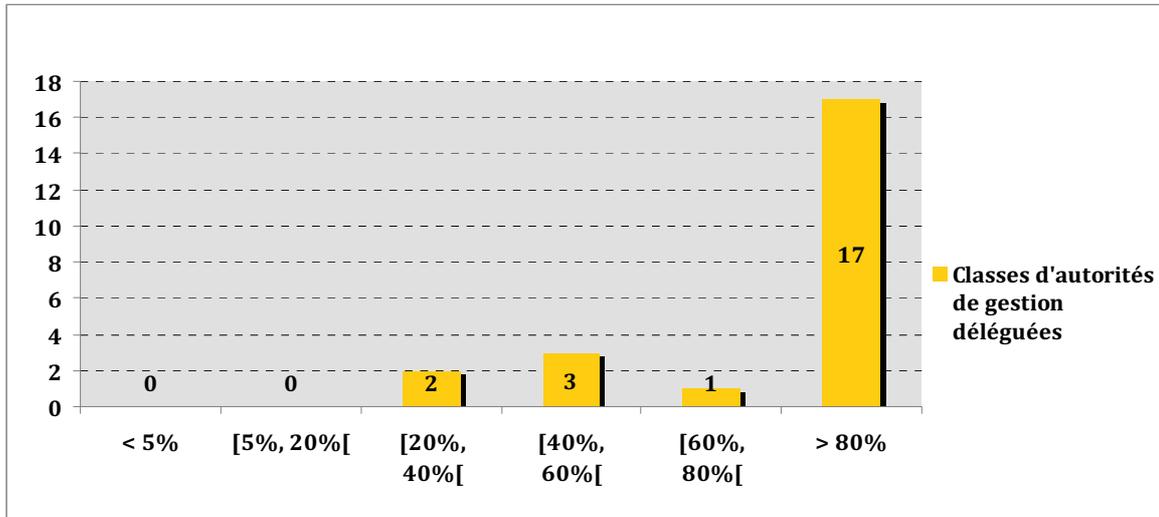
Source : ASP.

Le graphique 14 confirme la moindre dispersion des autorités de gestion déléguées du FSE par rapport aux autorités de gestion du FEDER au 15 novembre 2009.

Il permet toutefois de constater la situation préoccupante de certaines régions à cette date (six autorités de gestion déléguées à moins de 80 % de l'objectif).

## Annexe IV

**Graphique 14 : Répartition des autorités de gestion déléguées FSE par classe en % du niveau de certification 2007 à atteindre en 2009 au 15 novembre 2009 (France métropolitaine)**



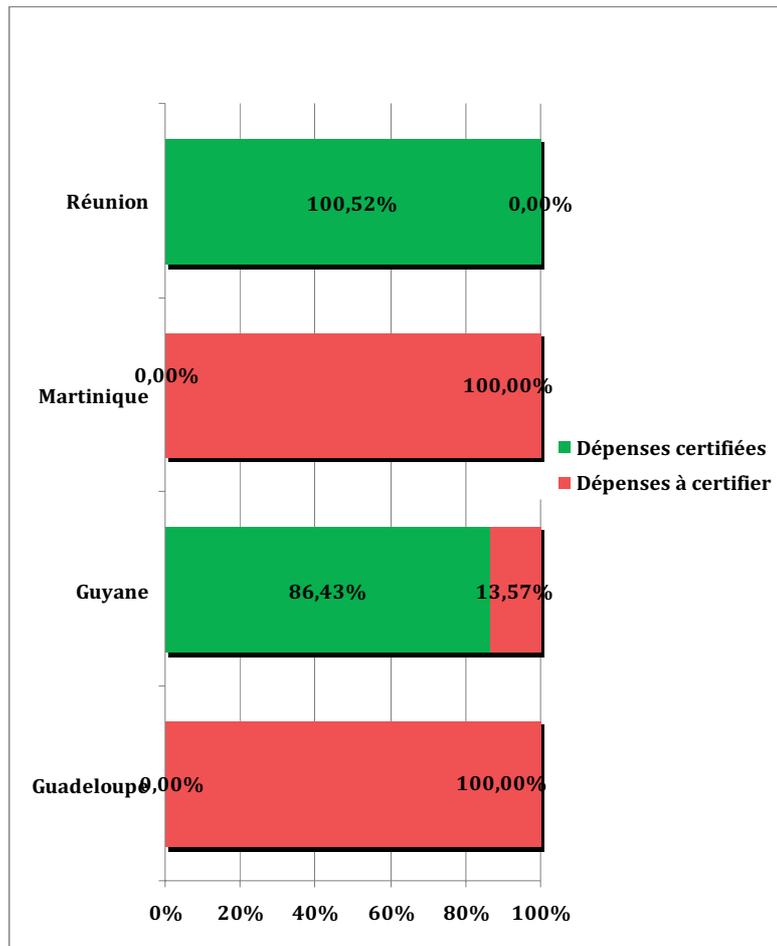
*Source : ASP.*

Pour l'outre-mer, la situation apparaissait sensiblement plus préoccupante :

- ◆ d'une part, **la Martinique et la Guadeloupe n'avaient pu certifier aucune dépense de l'engagement budgétaire 2007** au 15 novembre 2009 ;
- ◆ d'autre part, les départements d'outre-mer disposant de leur propre PO pour le FSE, le mécanisme de compensation entre régions dynamiques et régions en retard qui prévaut pour le FSE en métropole ne pouvait pas s'appliquer : la Martinique et la Guadeloupe risquaient donc de se voir appliquer un dégagement d'office élevé pour leurs engagements budgétaires FSE de 2007.

## Annexe IV

**Graphique 15 : Niveau de certification l'engagement budgétaire du FSE 2007 atteint au 15 novembre 2009 par rapport à l'objectif du 31 décembre 2009 (régions d'outre-mer)**



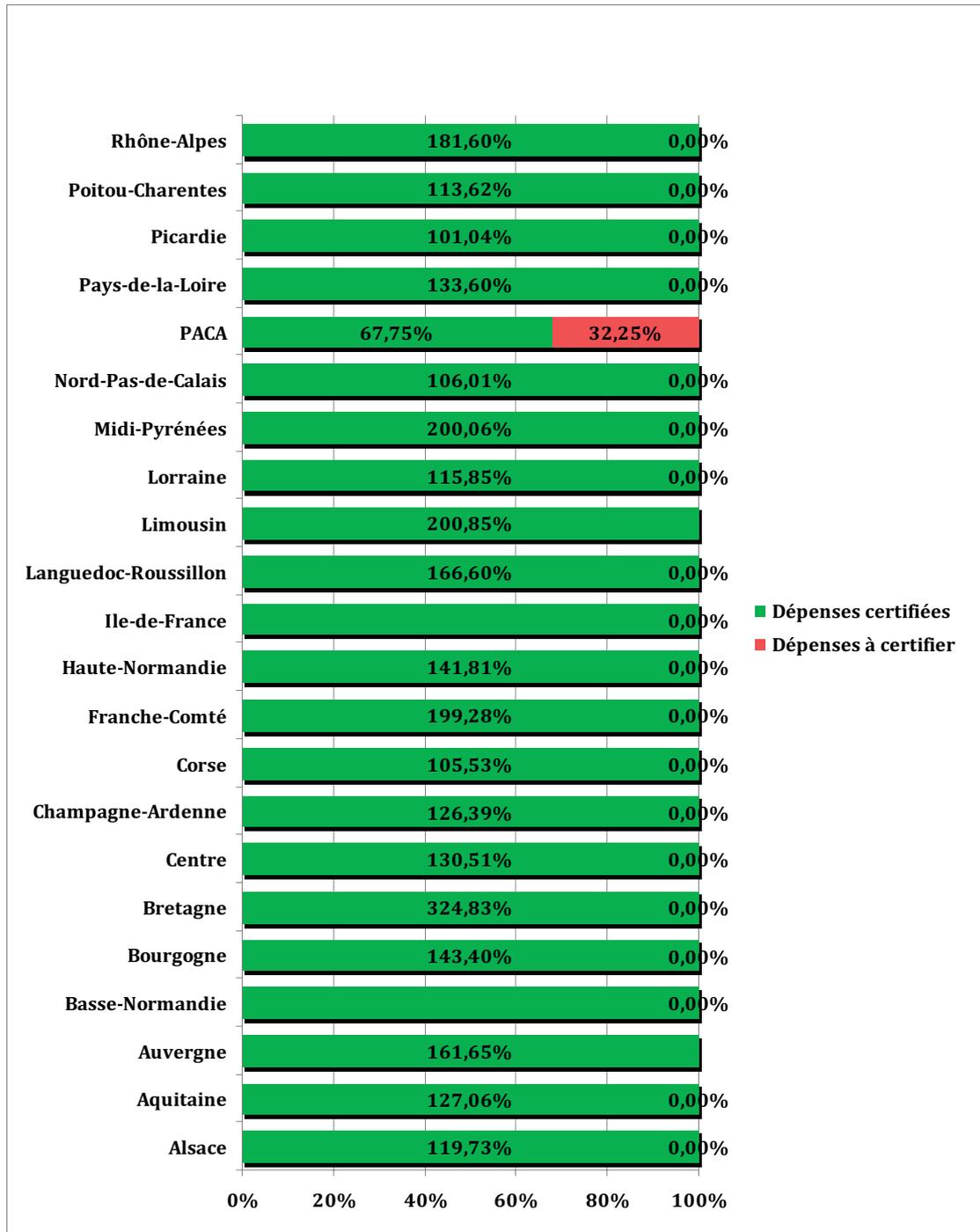
*Source : ASP.*

### **3.2.2. Le redressement spectaculaire du taux de certification des dépenses de la tranche 2007 entre le 15 novembre et le 20 décembre 2009 a cependant permis d'éviter le risque de dégagement d'office pour 2009**

A la date du dernier appel de fonds de l'année 2009 auprès de la Commission européenne, toutefois, les résultats précédents avaient connu une forte amélioration : **le dégagement d'office a finalement été limité pour le FEDER (6,06 M€, soit 1,81 % du montant total de dépenses à certifier pour la tranche 2007) et totalement évité pour le FSE.**

## 3.2.2.1. Situation finale du dégageant d'office du FEDER en 2009

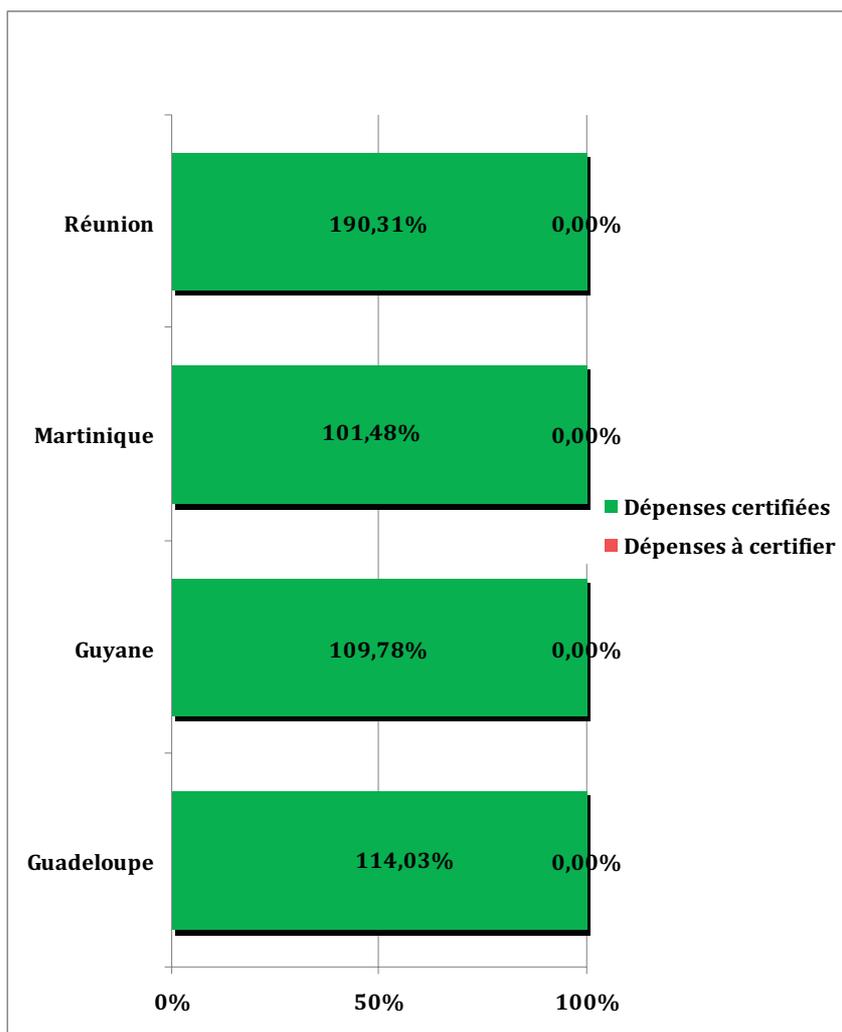
Graphique 16 : Niveau de certification de l'engagement budgétaire du FEDER 2007 atteint au 20 décembre 2009 par rapport à l'objectif du 31 décembre 2009 (France métropolitaine)



Source : ASP.

## Annexe IV

**Graphique 17 : Niveau de certification de l'engagement budgétaire du FEDER 2007 atteint au 20 décembre 2009 par rapport à l'objectif du 31 décembre 2009 (régions d'outre-mer)**



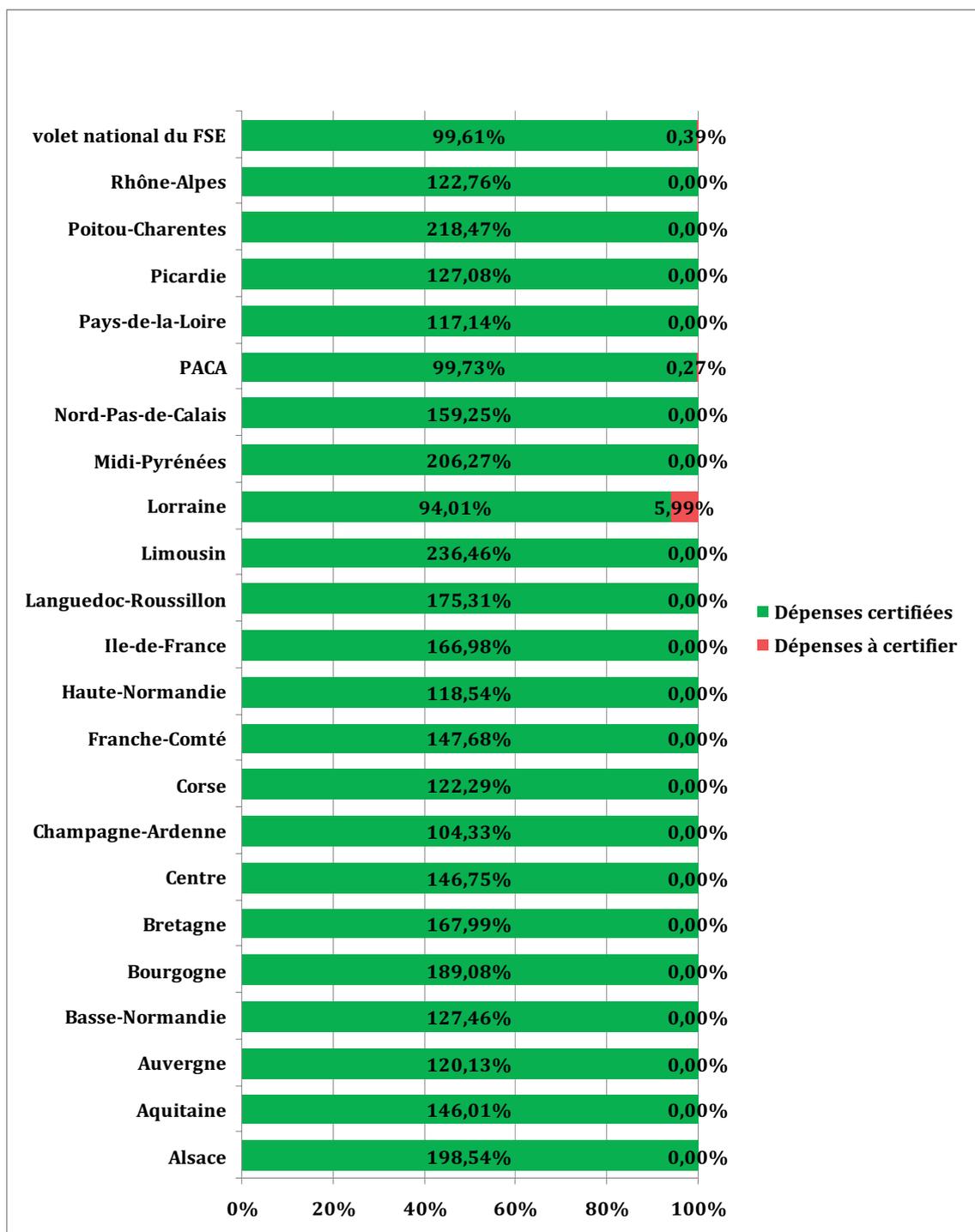
*Source : ASP.*

### **3.2.2.2. Situation finale du dégage ment d'office du FSE en 2009**

Le dégage ment d'office du FSE étant calculé sur la base du PO national unique agrégeant l'ensemble des données régionales pour la France métropolitaine et plusieurs régions ayant atteint un taux de certification de l'engagement budgétaire 2007 très supérieur à l'objectif (cf. par exemple les régions Midi-Pyrénées ou Poitou-Charentes), le retard de 5,99 % observé en Lorraine ne s'est pas traduit par un dégage ment d'office : il a été compensé au niveau national par l'avance prise dans d'autres régions.

## Annexe IV

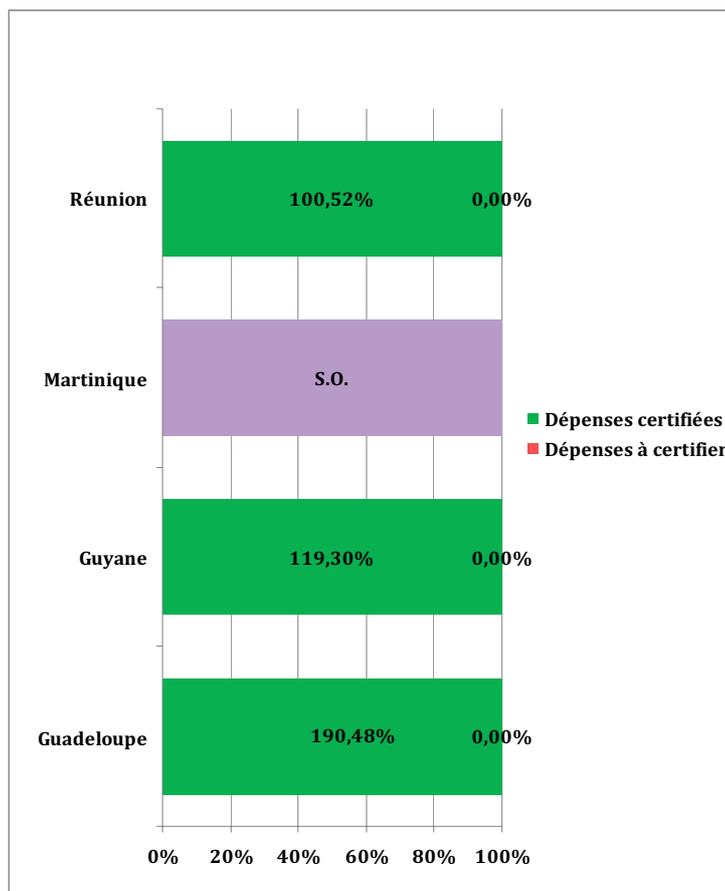
**Graphique 18 : Niveau de certification de l'engagement budgétaire du FSE 2007 atteint au 20 décembre 2009 par rapport à l'objectif du 31 décembre 2009 (France métropolitaine)**



Source : ASP.

Le taux de certification de la Martinique n'est pas comptabilisé car pour cette dernière, le dégage­ment d'office de l'engagement budgétaire de l'année 2007 n'est exigible qu'en 2010 dans la mesure où le PO FSE a été approuvé en 2008.

**Graphique 19 : Niveau de certification de l'engagement budgétaire du FSE 2007 atteint au 20 décembre 2009 par rapport à l'objectif du 31 décembre 2009 (régions d'outre-mer)**



Source : ASP.

### 3.3. Toutefois, les conditions dans lesquelles le dégage­ment d'office a été évité en 2009 et les retards observés dans la programmation font craindre un dégage­ment d'office important en 2010

L'amélioration sensible des résultats des autorités de gestion observé sur le dernier mois de l'année 2009 au regard du risque de dégage­ment d'office doit cependant être apprécié avec prudence. En particulier, **elle ne signifie nullement que le risque de dégage­ment d'office est définitivement écarté pour les fonds structurels de la génération 2007-2013.**

D'une part, les contraintes de gestion des gestionnaires de crédits ont été sensiblement assouplies en 2009 par le fait que l'Union européenne a procédé à une avance de 7,5 % des crédits de l'enveloppe globale 2007-2013 couvrant à elle seule 50 % de l'engagement budgétaire de l'année 2007<sup>31</sup> : **l'exigence de certification des dépenses ne portait que sur 50 % de l'engagement budgétaire de l'année 2007 en 2009, alors qu'elle portera sur 100 % de l'engagement budgétaire de l'année 2008 en 2010.**

<sup>31</sup> Cette disposition est effectivement justifiée par les autorités communautaires par la nécessité d'assouplir les modalités de gestion des crédits la première année afin de tenir compte des contraintes inhérentes au lancement d'un nouveau cycle de fonds structurels (délai d'adoption du PO, nécessité pour les autorités de gestion et les porteurs de projet de s'approprier les nouveaux critères d'éligibilité, etc.).

## Annexe IV

D'autre part, il existe un risque, comme la mission a pu le constater dans le cadre de ses entretiens, que l'accélération du taux de certification des dépenses en fin d'année 2009 ait été obtenue **au prix d'une programmation des dossiers identifiés à cette date, y compris des dossiers qui étaient prévus pour être programmés en 2010** (et donc pour contribuer à l'évitement du dégagement d'office de l'année 2010), **voire au prix de la programmation de dossiers dont l'éligibilité apparaît discutable**, avec le risque que ces mêmes dossiers fassent l'objet de corrections financières ultérieurement.

Enfin, si le taux de certification de l'engagement budgétaire de la première tranche a été *in fine* atteint, **le taux de programmation global des dépenses accuse, lui, un retard préoccupant** : en effet, au 1<sup>er</sup> février 2010, le taux de programmation global des crédits s'élève à **27,9 % et 25,0 %** de la maquette initiale respectivement pour les objectifs « Compétitivité » et « Convergence » pour le FEDER et **35,1 % et 22,2 %** pour ces mêmes objectifs pour le FSE<sup>32</sup>, alors que trois années sur sept, **soit 43 % du temps disponible**, se sont déjà écoulées. Ces chiffres indiquent que **la programmation a pris du retard**, alors qu'elle n'est qu'une des premières étapes de la chaîne de consommation des crédits et que le volume de dépenses à certifier en 2010 sera sensiblement plus élevé qu'en 2009 (compté-tenu de l'absence d'avance de crédits par l'Union européenne).

---

<sup>32</sup> Source : ASP.



## **ANNEXE V**

# **La gouvernance des fonds structurels européens**



# SOMMAIRE

<b>1. LE RÔLE DES ADMINISTRATIONS CENTRALES DOIT ÊTRE CLARIFIÉ.....</b>	<b>1</b>
1.1. La DATAR doit s'affirmer comme stratège et pilote de l'ensemble des fonds européens.....	1
1.2. La nécessaire complémentarité des ministères gestionnaires des programmes n'apparaît pas clairement.....	3
<b>2. LES AUTORITÉS DE GESTION DIRECTES ET DÉLÉGUÉES (AG ET AGD) N'EXERCENT PAS UN RÉEL PILOTAGE DES SERVICES SUR LESQUELS ELLES S'APPUIENT .....</b>	<b>6</b>
2.1. Une expertise non suffisamment opérationnelle.....	6
2.2. La réorganisation régionale des services de l'État suite à la RGPP devrait permettre de constituer des services experts.....	7
2.3. Le difficile pilotage des services instructeurs .....	9
<b>3. PROPOSITIONS.....</b>	<b>11</b>
3.1. Renforcer la DATAR dans son rôle de stratège et d'expert.....	11
3.2. Clarifier le rôle et l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère de l'outre-mer.....	12
3.3. Définir dans chaque région une stratégie de gestion des programmes européens ...	13
3.4. Les SGAR doivent bâtir à nouveau une vision stratégique de la gestion des fonds au niveau local.....	14
Pièce-jointe n°1 : groupe de travail Article 55- DIACT -15 janvier 2009 .....	16
Pièce-jointe n° 2 : exemple de document de dialogue de gestion du FSE .....	19
Pièce-jointe n°3 : externalisation du contrôle qualité gestion pour le FSE .....	34
Pièce-jointe n°4 : projet d'externalisation de l'appui au montage et du suivi des opérations FSE inférieures à 50 000 €.....	36
Pièce-jointe n°5 : exemple de document de suivi du dégagement d'office par la direction de la modernisation de l'administration territoriale.....	38
Pièce-jointe n° 6 : lettre du préfet, SGAR d'Ile de France au directeur de la modernisation et de l'action territoriale concernant les effectifs du SGAR et les ratios de gestion des fonds européens .....	39



**Méthodologie** : les constats qui suivent reposent pour la plupart sur l'analyse des réponses au questionnaire adressé aux préfetures de région (cf. pièce-jointe n°1 au rapport) ; ils n'ont pas été repris systématiquement dans le détail. D'autres, plus subjectifs, découlent des entretiens de la mission avec ses interlocuteurs tant des administrations centrales que dans les différentes régions où elle s'est rendue (cf. annexe II Liste des personnes rencontrées).

Le choix, par la France, de conserver au niveau de l'État la gestion des fonds européens alors que d'autres pays européens ont confié la gestion de ces derniers aux régions est un choix qui désigne les administrations centrales et leurs échelons régionaux comme pivots dans la réalisation des objectifs assignés aux fonds structurels.

La circulaire du Premier Ministre du 13 avril 2007<sup>1</sup> décrit le dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des programmes financés par les fonds structurels. Elle désigne les responsables de la gouvernance, de l'élaboration et de la gestion des programmes.

Force est de constater que ces recommandations et instructions restent encore aujourd'hui valables, qu'elles concernent les administrations centrales ou les autorités de gestion et les organismes intermédiaires.

## 1. Le rôle des administrations centrales doit être clarifié

La circulaire citée ci-dessus définit le rôle des administrations centrales. Mais l'impulsion et la cohérence nécessaires à la gestion des fonds structurels restent inachevées. La mission a pu relever une forte attente à ce sujet, à la fois des échelons déconcentrés de l'État et des élus qui gèrent des subventions globales.

### 1.1. La DATAR doit s'affirmer comme stratège et pilote de l'ensemble des fonds européens

La délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (aujourd'hui DATAR<sup>2</sup>) est chargée, aux termes de la circulaire précitée, en lien avec le ministère de l'outre-mer et les ministères en charge de l'emploi, de l'intérieur et de l'agriculture et de la pêche, d'une « mission générale de suivi et d'appui pour faciliter la mise en œuvre des fonds européens ». La DATAR a élaboré, en partenariat avec les régions, les documents stratégiques de cadrage dont le cadre stratégique national de référence<sup>3</sup>, a veillé à l'articulation entre les documents stratégiques nationaux (contrats de projets État-Région, stratégies régionales de l'innovation) et les programmes opérationnels, a suivi et accompagné les autorités de gestion dans leurs négociations avec la Commission européenne sur la validation des programmes opérationnels et sur l'ensemble de la mise en œuvre du programme. Elle est responsable de l'articulation entre les exigences des règlements européens et les textes nationaux et notamment de l'évolution des textes nationaux en lien avec les propositions de simplifications émises par la Commission Européenne.

---

<sup>1</sup> Circulaire 5210/SG « dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des programmes cofinancés par le FEDER, le FSE, le FEP et le FEADER pour la période 2007-2013 ».

<sup>2</sup> Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

<sup>3</sup> Ce document présente la stratégie nationale d'utilisation des fonds structurels pour la période 2007-2013. Il a été validé par la Commission Européenne le 7 juin 2007.

## Annexe V

Concernant le rôle de la DATAR, plusieurs constats ont été effectués par la mission, étayés par les réponses des autorités de gestion et autorités de gestion déléguées aux questionnaires envoyés par la mission (cf. pièce-jointe n°1 au rapport) et les rencontres avec le délégué et le chargé de mission fonds structurels<sup>4</sup> de la DATAR :

- ◆ la DATAR n'apparaît pas en position de suivre de la même façon l'ensemble des programmes opérationnels : elle se concentre plutôt sur le suivi du FEDER<sup>5</sup>, comme l'ont montré les entretiens avec la mission, la DGEFP<sup>6</sup>, en tant qu'autorité de gestion, ayant la responsabilité de la gestion du FSE<sup>7</sup>. Ceci est dommageable pour la mise au point d'une stratégie de cohérence inter-fonds tant au niveau national qu'au niveau local ;
- ◆ selon plusieurs interlocuteurs de la mission, notamment lors de ses rencontres à la Commission Européenne, la DATAR ne paraît pas avoir été force de proposition dans le processus de simplification, qui a abouti par exemple aux propositions de mesures de simplification du Conseil européen en juillet 2009<sup>8</sup> ;
- ◆ alors que les textes des règlements européens nécessitent parfois une analyse et une explication pour permettre aux gestionnaires de les mettre en œuvre, la DATAR n'a pas été à même de fournir ces éléments au moment où ils ont été recherchés par les autorités de gestion (DRTEFP comme SGAR). La prise en compte des recettes attendues par les bénéficiaires lors de l'élaboration des plans de financement des opérations génératrices de recettes lorsque celles-ci n'atteignent pas 1 M€<sup>9</sup> (interprétation de l'article 55 du règlement 1083/2006 sur les projets générateurs de recettes) est un des exemples les plus remarquables : la quasi-totalité des autorités de gestion sont en attente d'un texte de la DATAR qui leur permette d'appliquer cet article sans risque de corrections financières liées à une mauvaise interprétation<sup>10</sup> ;
- ◆ la nouvelle plate-forme d'appui réglementaire gérée par l'agence de services et de paiement (ASP) et pilotée par la DATAR est ouverte à toutes les autorités de gestion et les OI<sup>11</sup>. Elle offre des réponses sur des questions précises. Elle comporte l'ensemble des textes régissant les programmes, européens et nationaux, ainsi qu'une foire aux questions sur les gestions de projet et la gestion du programme. Toutefois, de nombreux thèmes ne sont pas encore documentés du fait de la nouveauté de cet outil :

---

<sup>4</sup> Celui-ci fait partie de l'équipe « développement régional et politiques européennes » qui comprend 10 agents dont un chargé de mission fonds structurels et une assistante de gestion administrative du suivi des crédits FEDER. Les autres membres de l'équipe, conseiller en charge de l'équipe compris, sont positionnés sur des sujets périphériques aux fonds structurels européens (chargé de mission du suivi du CRSN et des stratégies régionales d'innovation) ou connexes (chargé de mission PRESAGE et programme national informatique (PNI)).

<sup>5</sup> Fonds européen de développement régional.

<sup>6</sup> Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

<sup>7</sup> Fonds social européen.

<sup>8</sup> Proposition de règlement du conseil modifiant le règlement 1083/2006 portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le fonds de cohésion en ce qui concerne la simplification de certaines exigences et certaines dispositions relatives à la gestion financière (22.7.2009). Les mesures de simplifications proposées portent par exemple sur le calcul des paiements intermédiaires (art 77), les instruments d'ingénierie financière dans le domaine de l'efficacité énergétique (art 44 et art 78), les documents à produire pour les demandes de modification des PO (art 48), de nouvelles modifications de l'article 55 sur les projets générateurs de recette, ...

<sup>9</sup> Cf. en pièce jointe n°1 de l'annexe le compte rendu du groupe de travail interrégional monté par la DIACT sur l'article 55. La note méthodologique attendue par les SGAR, bien avancée, est toujours en cours de rédaction à la DATAR.

<sup>10</sup> Il est possible d'interpréter l'article 55 dans deux sens : les recettes jusqu'à 1 M€ ne sont pas prises en compte ni en amont, ni en aval de la programmation, ou elles sont prises en compte en diminution de la subvention FEDER lors de l'établissement du plan de financement de l'opération.

<sup>11</sup> Organisme intermédiaire.

## Annexe V

les réponses sont apparues, selon les réponses au questionnaire de la mission, détachées du contexte local, ce que déplorent les utilisateurs ;

- ◆ enfin la DATAR ne paraît pas à même de répondre aux demandes des gestionnaires des programmes comme des administrations centrales sur les évolutions du logiciel PRESAGE. Des arbitrages doivent être rendus entre les différentes demandes d'évolution du logiciel. Encore aujourd'hui, les possibilités offertes par PRESAGE-web sont considérées sur certains points comme dégradées par rapport au potentiel de PRESAGE 7 (notamment sur le module correction et les possibilités d'éditons directement à partir du logiciel)<sup>12</sup>.

Il est indispensable de démultiplier les capacités d'initiative et renforcer les effectifs de la DATAR sur les fonds européens afin qu'elle puisse remplir son rôle auprès de l'ensemble des services gestionnaires et sa tâche de coordination des fonds structurels. Le rôle des ministères chargés de l'intérieur d'un côté, de l'emploi de l'autre, consiste à assurer le suivi de la gestion financière, du FEDER pour le premier, du FSE pour le second, et l'assistance des autorités de gestion et autorités de gestion déléguées dans la mise en œuvre des programmes régionaux, en établissant les instructions propres aux fonds dont ils ont la charge.

### 1.2. La nécessaire complémentarité des ministères gestionnaires des programmes n'apparaît pas clairement

- ◆ la DGEFP, autorité de gestion nationale du FSE exerce l'ensemble des missions de pilotage qui lui sont dévolues. La mission a constaté du côté de la DGEFP, autorité de gestion du FSE, une réelle mobilisation dans l'organisation et le soutien aux autorités de gestion déléguées : les modes de gestion du programme précédent ont été remis à plat, avec une volonté d'éviter les risques de correction financière et de dégagement d'office, en élaborant des schémas de gestion avec un pilotage resserré. Une animation du réseau des DRTEFP<sup>13</sup> a été mise en place (réunions thématiques) et le dialogue de gestion<sup>14</sup> a intégré des objectifs et indicateurs. Par exemple, des indicateurs de programmation et de certification (niveau de certification, écart entre les dépenses certifiées par l'AGD<sup>15</sup> et celles qui sont certifiées par l'autorité de certification) ou sécurité de la gestion (nombre et méthode des contrôles qualité gestion pour les autorités de gestion déléguées comme pour les OI, méthodologie et nombre de visites sur place) sont suivies. Ces indicateurs permettent de montrer le degré d'efficacité du mode de gestion de l'AGD, qui a une incidence directe sur les risques de dégagement d'office. La DGEFP a confirmé à la mission, la mise en place des cellules FSE dans le pôle 3E<sup>16</sup> des DIRECCTE<sup>17</sup>. Elle s'est aussi impliquée dans la mise en œuvre des mesures de simplification en proposant, à la Commission Européenne, dans le cadre de son dialogue avec la DG Emploi, une méthode de forfaitisation des coûts indirects<sup>18</sup>, en supprimant lors de la programmation la lettre d'intention de cofinancement des collectivités territoriales. La DGEFP poursuit des chantiers de rationalisation des procédures de gestion avec notamment la dématérialisation du dépôt des bilans

---

<sup>12</sup> Sources : notes des animateurs PRESAGE annexées aux réponses aux questionnaires, entretien avec les animateurs PRESAGE lors des déplacements.

<sup>13</sup> Directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

<sup>14</sup> Exemple d'un support de dialogue de gestion dans la région Poitou-Charentes en pièce jointe n° 2 à la présente annexe.

<sup>15</sup> Autorité de gestion déléguée.

<sup>16</sup> Pôle Économie - entreprises - emploi.

<sup>17</sup> Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

<sup>18</sup> Cette négociation se déroule dans le cadre des propositions de simplification de juillet 2009, citées en note 8 page 1.

## Annexe V

d'exécution et des demandes de concours FSE (cf. pièce jointe n°5 à l'annexe VI) en lien avec PRESAGE et l'étude de la possibilité d'externalisation de deux phases des opérations : d'une part l'appui au montage et au suivi des opérations mobilisant des crédits du FSE pour un montant inférieur à 50 000 € et d'autre part l'externalisation du contrôle qualité gestion<sup>19</sup>. Par ailleurs, la DGEFP a conclu le 23 décembre 2009 une convention de gestion du contrôle de service fait des opérations au titre du FSE avec l'ASP pour donner d'ores et déjà aux services déconcentrés (autorités de gestion déléguées) un cadre national à ce transfert. Un modèle de convention de prestation et une fiche tarifaire sont produits en annexe de la convention cadre susvisée signée en application de l'arrêté du 23 décembre 2010 relatif aux missions de l'ASP pour la gestion des crédits du FSE ;

- ◆ la DGEFP est globalement considérée par les DRTEFP comme un véritable pilote, avec l'établissement d'un dialogue de gestion suivi. Les questions qui sont posées à l'administration centrale reçoivent en général des réponses satisfaisantes. Cependant, les AGD déplorent le fait que le poids de la gestion des OI n'ait pas été prévu par la DGEFP avant l'attribution des subventions globales et notamment qu'il n'existe pas un guide de gestion qui leur permette d'établir des limites<sup>20</sup>, à leur suivi des OI (source : réponse aux questionnaires envoyés aux régions) ;
- ◆ en ce qui concerne le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le travail de suivi des fonds européens est effectué par le bureau des instruments de pilotage de l'action territoriale (BIPAT) à la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT), alors que le suivi des crédits d'assistance technique est du ressort du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale (BPMAT). La mission du BIPAT consiste notamment à suivre les crédits FEDER plus particulièrement actuellement dans les phases de clôture du DOCUP<sup>21</sup>. En 2009, une attention particulière a été portée aux risques de dégageant d'office, comme le montrent des tableaux de suivi par région fournis à la mission<sup>22</sup>. L'année 2010 devrait voir un renforcement des actions directes d'assistance aux autorités de gestion, notamment en ce qui concerne d'un côté la formation des équipes des cellules Europe des SGAR, de l'autre la recherche de réponses constructives aux problèmes d'effectifs des cellules Europe, notamment pour les agents rémunérés sur la base de l'enveloppe d'assistance technique (dits « assistants techniques » ou ASTEC). En effet, le statut de contractuel de ces derniers peut poser des problèmes en termes de *turn over* au sein des cellules Europe. Ils possèdent cependant des compétences techniques particulières, tant pour les animateurs que pour les évaluateurs, qui les rend précieux pour une gestion efficace des fonds européens<sup>23</sup>.

Malgré ces efforts, les gestionnaires de terrain du FEDER déplorent la difficulté à identifier le rôle de chaque administration centrale ainsi que l'identité des interlocuteurs pertinents sur des thèmes précis comme l'élaboration des dossiers de présentation à la Commission Européenne des grands projets au sens européen. Faute de réponse, certains s'adressent directement à la CICC (Commission interministérielle de coordination des contrôles des actions cofinancées par les fonds structurels européens), autorité d'audit des fonds européens.

---

<sup>19</sup> Cf. pièces jointes 3 et 4 à la présente annexe.

<sup>20</sup> Par exemple sur l'aide fournie lors des saisies dans PRESAGE.

<sup>21</sup> Document de programmation (programme 2000-2006).

<sup>22</sup> Cf. pièce-jointe n° 5 à la présente annexe fiche d'analyse des risques de dégageant d'office pour le Nord-Pas-de-Calais.

<sup>23</sup> Voir annexe VII. A ce titre, M. Henri-Michel Comet, secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a envoyé à la direction du budget le 2 octobre 2009 un courrier pour demander de retirer les assistants techniques (ASTEC) des plafonds d'emploi des préfectures (pièce jointe n° 6 à la présente annexe).

## Annexe V

Les attentes des autorités de gestion vis-à-vis des administrations centrales portent, notamment pour le FEDER, sur les points suivants :

- ◆ **une identification claire des rôles et tâches de chacun et la désignation d'interlocuteurs disponibles ;**
- ◆ **un rôle d'animation de réseaux** (demande exprimée par les SGAR, mais surtout par les chargés de mission Europe et les animateurs PRESAGE) ;
- ◆ **l'édiction de règles de gestion et de contrôle pour le suivi des OI** bénéficiaires de subventions globales : ce dernier représente une difficulté importante pour les DRTEFP, et, dans une moindre mesure, pour les SGAR<sup>24</sup> qui sont demandeurs de conseils notamment sur le périmètre de leur suivi des OI. Ainsi, les autorités de gestion ont tendance à souligner le poids excessif que constituent pour elles le soutien et le suivi des OI<sup>25</sup>, devant parfois de fait effectuer à leur place certaines tâches – par exemple dans l'élaboration des certifications de service fait pour éviter les dégagements d'office. Les certificateurs de certaines trésoreries générales (en Pays-de-la-Loire par exemple) ont parfois dû effectuer aussi un tel travail supplémentaire ;
- ◆ **la diffusion des bonnes pratiques** : les chargés de mission « Europe » considèrent qu'ils sont souvent laissés à eux-mêmes pour élaborer l'organisation adaptée à la gestion des fonds structurels et mettre en place les procédures afférentes (décrites dans les descriptions de systèmes, de gestion et de contrôle (DSGC) ainsi que dans les guides méthodologiques)<sup>26</sup>. Ces bonnes pratiques sont peu partagées. Les chargés de mission regrettent notamment de ne pas pouvoir disposer d'une foire aux questions en ligne (FAQ)<sup>27</sup> ;
- ◆ **un appui, jugé actuellement parfois défaillant, dans les relations entretenues par les autorités de gestion avec la Commission européenne**, notamment sur le montage des grands projets et sur les justifications de modification de maquette.

**L'ensemble des éléments présentés montrent plaide à la fois pour une redéfinition du pilotage des fonds européens par les administrations centrales, et notamment, en vue d'une meilleure articulation entre tous les intervenants, dans une approche stratégique « multi fonds ».**

---

<sup>24</sup> Tous les SGAR, à l'exception de ceux de Midi-Pyrénées et Aquitaine ont souligné ce problème.

<sup>25</sup> Certaines soulignent que la gestion directe des fonds serait selon elles moins chronophages.

<sup>26</sup> Les DSGC sont des documents descriptifs validés par la CICC et par la Commission européenne. Les guides méthodologiques décrivent l'ensemble des procédures mises en œuvre dans les différentes régions : ils sont élaborés par tous les services Europe et sont souvent distincts entre les services de l'État et ceux des régions.

<sup>27</sup> Les exemples de bonnes pratiques en ligne sur le site [www.projetsdeurope.gouv.fr](http://www.projetsdeurope.gouv.fr) datent du programme précédent 2000-2006.

## 2. Les autorités de gestion directes et déléguées (AG et AGD) n'exercent pas un réel pilotage des services sur lesquels elles s'appuient

La réforme de l'administration territoriale en région et la RGPP<sup>28</sup> constituent un élément de contexte affectant l'activité des services. En ce qui concerne les SGAR, des instructions ont été données par le Premier ministre<sup>29</sup> pour renforcer cet échelon déconcentré.

Alors que les comités de programmation sont souvent communs au FEDER et au FSE, la mission a constaté une articulation limitée entre la gestion du FEDER et celle du FSE à l'échelle des autorités de gestion : en effet, s'il n'a pas été fait état auprès de la mission de difficultés dans les relations entre DRTEFP et SGAR, les chargés de mission Europe des SGAR ne sont pas a priori directement impliqués dans les modalités de la gestion du FSE (à l'exception par exemple de l'Auvergne où un agent est particulièrement chargé du suivi et du pilotage du FSE). Témoignent de cette coupure les réponses aux questionnaires, parfois séparées entre les éléments relatifs au FEDER, envoyé par les SGAR et ceux relatifs au FSE, adressés à la mission par les DRTEFP pour les régions Bretagne, Centre, Lorraine, et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA).

L'organisation retenue pour exercer le pilotage des services instructeurs relève davantage d'une adaptation aux possibilités du terrain plutôt que d'une vision stratégique de la gestion des fonds commune entre les services de l'État et ceux des conseils régionaux.

### 2.1. Une expertise non suffisamment opérationnelle

L'atteinte d'un niveau satisfaisant de certification des différents projets programmés nécessite que soient mobilisés, et donc identifiés au préalable, tous les services de l'État et de ses opérateurs (par exemple l'ADEME<sup>30</sup>, ...) pour disposer de toute l'expertise nécessaire lors de la phase d'instruction technique et financière, puis au moment de la certification de service fait.

Le constat de la mission est que cette capacité d'expertise est inégalement mobilisable selon les régions, voire qualitativement insuffisante parfois, tant pour le FSE que pour le FEDER qui requiert souvent une expertise très pointue vue la technicité de certains projets, d'autant que la stratégie de Lisbonne-Göteborg et le « *earmarking*<sup>31</sup> » conduite à la nécessité de constituer des dossiers de demande de subvention pour des projets innovants, souvent complexes.

Ce constat est effectué notamment par les SGAR de dix régions<sup>32</sup>, pour le montage des dossiers de demande, ainsi que les équipées rencontrées qui demandent alors l'aide des services compétents des administrations centrales, notamment sur des points juridiques précis qui sont déterminants pour l'établissement de l'éligibilité des dépenses. Les réponses sont parfois lentes, pas assez claires et opérationnelles, non formalisées c'est-à-dire non écrites voire pas de réponses du tout. L'absence de coordination des réponses entre la CICC, le Ministère de l'Intérieur, la DATAR ou la DGEFP lorsque ceux-ci les sollicitent contribue à entacher d'incertitudes la gestion, ce qui conduit parfois les SGAR à se construire seuls une doctrine.

---

<sup>28</sup> Révision générale des politiques publiques.

<sup>29</sup> Décret n°2009-587 du 25 mai 2009 relatif aux missions des SGAR.

<sup>30</sup> Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie.

<sup>31</sup> Ces notions ont été longuement présentées dans l'annexe IV.

<sup>32</sup> Cf. analyse des questionnaires, 4.3.1. (pièce-jointe n° 1 au rapport). Il s'agit des SGAR d'Aquitaine, Champagne-Ardenne, PACA, Rhône-Alpes, Basse-Normandie, Picardie, Languedoc-Roussillon, Guadeloupe, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais.

Quelques bonnes pratiques ont toutefois été relevées :

- ◆ Le SGAR de Lorraine, pour le FEDER, a monté un service spécifique, la cellule régionale d'appui aux porteurs de projets, service unique spécialisé sur l'aide au montage des demandes de subvention ;
- ◆ en Bretagne, le Département d'action et de l'expertise économique (DAEE), service d'expertise de la trésorerie, est un service expert pour l'aide au montage des dossiers complexes ;
- ◆ en Ile de France, pour le FSE, des prestations d'appui au montage des projets sont accessibles aux organismes intermédiaires. Elles sont délivrées par un prestataire sélectionné dans le cadre d'une marche d'assistance technique régional et départemental (ATRD).

Ces exemples, pour intéressants qu'ils soient, restent aux yeux de la mission trop isolés et peu capitalisés sous forme de guides de bonnes pratiques par exemple.

### **2.2. La réorganisation régionale des services de l'État suite à la RGPP devrait permettre de constituer des services experts**

La montée en charge des PO coïncide avec la réforme très ambitieuse de l'État territorial. Depuis plusieurs mois les préfigurateurs des nouvelles directions régionales sont nommés et « construisent » leur direction : DREAL, DIRECCTE et plus à la marge les DRJSCS<sup>33</sup>. Au plan départemental se mettent en place des unités territoriales dépendant de ces directions régionales, mais aussi les directions départementales interministérielles (DDI), mettant en œuvre au plus près du terrain les différentes politiques publiques de leur ressort dont celles mobilisant des fonds européens : « unités territoriales travail/emploi », DDT<sup>34</sup>, DDCS<sup>35</sup> ou DDCSPP<sup>36</sup>.

Le souci de disposer de la meilleure expertise possible, la nécessité de nouer le maximum de partenariats efficaces amènent à faire des DIRECCTE pour le FSE et des DREAL pour le FEDER les bons niveaux de gestion ou d'instruction des fonds structurels avec évidemment des responsabilités différentes entre ces directions du fait de l'existence d'un PO national et de crédits déconcentrés pour le FSE et de PO régionaux pour le FEDER. Le regroupement des directions au niveau régional - 8 à compter de 2010 - facilitera la coordination et le partenariat entre acteurs des fonds structurels y compris au sein même de ces directions dont les DRJSCS pour les mesures FSE touchant à l'inclusion sociale et à la politique de la ville, éléments importants de la cohésion sociale.

En regroupant différents services au sein de ces directions régionales-notamment pour les DIRECCTE, on accroît l'expertise et les échanges entre entités et agents autrefois répartis dans des services différents. L'exemple du pôle 3E<sup>37</sup> des DIRECCTE est illustratif des compétences qui désormais y sont regroupées (emploi, travail, tourisme, commerce et artisanat, commerce extérieur, développement économique des entreprises, intelligence économique...) lesquelles devraient participer demain plus activement à la programmation et dès cette année à la mise en œuvre et au suivi des projets financés non seulement sur le FSE mais aussi dans certains cas sur le FEDER avec la recherche de financements croisés sur certains projets ou de financements issus de chaque fonds mais sur des segments complémentaires des projets conduits : formation et projets d'investissement de façon

---

<sup>33</sup> Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

<sup>34</sup> Direction départementale des territoires.

<sup>35</sup> Direction départementale de la cohésion sociale.

<sup>36</sup> Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations.

<sup>37</sup> Pôle entreprises, emploi, économie.

générale ou à titre plus spécifique sur les pôles de compétitivité qui sont un bon exemple thématique des possibilités ouvertes.

◆ Des réorganisations en cours

La réforme des services déconcentrés de l'État désormais largement engagée doit être une opportunité pour réfléchir à une organisation optimisée des directions régionales sur la question des fonds structurels. Certains préfigureurs de la première vague des DIRECCTE disent vouloir accorder au FSE une place importante dans le pôle 3E.

A titre d'exemple, quelques remontées régionales méritent d'être reprises :

- le directeur régional de Rhône-Alpes indique - s'agissant de l'aspect complémentarité entre les fonds - que sur le sujet des mutations économiques l'articulation entre les services des mutations économiques de l'ex-DRTEFP et ceux du développement industriel des ex-DRIRE<sup>38</sup> doit être confortée avec la création de la DIRECCTE pour mobiliser plus encore l'axe 1 sur les choix stratégiques ;
- en Languedoc-Roussillon, région préfiguratrice DIRECCTE, le directeur régional a décidé de regrouper le FEDER en ce qui la concerne (1,5 ETP) et le FSE (10 ETP) au sein du pôle 3E mais les équipes ne sont pas encore fusionnées. Une mission d'expertise avec l'aide d'un consultant extérieur est en cours « pour explorer toutes les pistes et les effets induits par le regroupement » ;
- en Aquitaine, en revanche, l'articulation FSE et FEDER au sein de la DIRECCTE n'est pas abordée à ce jour comme un sujet qui se pose du fait de la séparation des fonds vécue comme une impossibilité de les articuler autour de projets partagés.

*A contrario*, cette réforme intervient à un moment où la mobilisation sur les fonds structurels pour éviter les dégagelements d'office fin 2009, mais surtout fin 2010, doit être forte et où les réductions d'effectifs qui résultent du non remplacement d'un agent sur deux partant en retraite, fragilisent les directions régionales, confrontées par ailleurs à des mouvements importants de personnels entre anciennes et nouvelles directions avec des pertes de compétences évidentes dans certains cas.

Un accompagnement de la réforme est donc indispensable comme l'a recommandé dans son rapport la mission conjointe IGF, IGAS et CGIET sur l'évaluation des 5 préfigurations de DIRECCTE d'une part et dans celui sur le pilotage et l'animation du réseau des DIRECCTE d'autre part.

- ◆ en première conclusion, au vu des réponses au questionnaire déjà évoqué, il ressort que :
  - dans certaines régions, il n'existe pas à ce jour une visibilité satisfaisante de l'organisation des services instructeurs à la suite des changements introduits par la RGPP au plan local. Il s'agit notamment de la Franche-Comté, du Centre et PACA ;
  - pour la gestion du FSE la réunion de tous les services instructeurs dans la DIRECCTE - pôle 3E- apparaît comme une opportunité de rationalisation des moyens ;
  - dans la plupart des régions, la gestion des fonds européens n'a pas été réellement prise en compte de façon prioritaire dans le cadre des réorganisations territoriales au sein des directions départementales interministérielles, à l'exception notable du Limousin. En Picardie, un référent Europe doté d'une

---

<sup>38</sup> Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

lettre de mission a cependant été identifié dans les directions régionales (DIRECCTE, DREAL, DRRT<sup>39</sup>, DRJSCS (ex-DRASS), DRAC<sup>40</sup> et Rectorat).

### 2.3. Le difficile pilotage des services instructeurs

Les SGAR et les DRTEFP ne pilotent pas toujours efficacement les services déconcentrés sur lesquels ils s'appuient pour l'animation ou l'instruction des dossiers en pré-programmation. Ces services sont généralement choisis, non pas en fonction d'une stratégie *a priori*, mais plus par une analyse organisationnelle et la disponibilité des agents des services.

- ◆ la liberté laissée aux autorités de gestion pour choisir les services instructeurs est grande pour la gestion du FEDER : il s'agit dans la plupart des régions d'une organisation qui s'appuie à la fois sur les préfetures, choisies pour leur proximité géographique avec les bénéficiaires des crédits européens, et sur les services déconcentrés de l'État aux compétences techniques liées aux priorités (« mesures ») du PO<sup>41</sup>. Dans certaines régions (Auvergne) la gestion de l'ensemble de la chaîne de gestion est centralisée au secrétariat général aux affaires régionales de la préfecture de région (SGAR). En PACA, des agents sont mis à disposition dans les préfetures de département pour instruire les dossiers FEDER. Désignés par le préfet lors de la rédaction des documents de mise en œuvre du programme opérationnel, chaque service instructeur est guichet ou service unique pour une mesure du PO ;
- ◆ pour la gestion du FSE, les DRTEFP s'appuient sur les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (les futures unités territoriales des DIRECCTE) ;
- ◆ pour la gestion du FEDER, le pilotage des services instructeurs prend les formes suivantes : réunions périodiques (de toutes les semaines à deux fois par an suivant les régions – cf. analyse des questionnaires), parfois réunions thématiques avec les services instructeurs du conseil régional (Centre). En Aquitaine, des coordonateurs de mesure animent l'ensemble des services instructeurs sur ces mesures. Dans plusieurs régions le pilotage s'exerce essentiellement par le biais de l'envoi d'instructions ou de guides et fiches méthodologiques, les comités techniques préparatoires à la programmation étant considérés comme des instances d'échanges. En Île-de-France et Rhône-Alpes, des sites internet dédiés permettent aux services instructeurs de poser des questions à la cellule Europe et de partager de bonnes pratiques. Or comme les personnels des cellules Europe, les agents des services instructeurs ont parfois exprimé le besoin, au-delà d'instructions écrites, d'une plus forte mobilisation par le biais de réunions périodiques, de formations communes, d'une réelle animation de réseau<sup>42</sup> ;

---

<sup>39</sup> Direction régionale de la recherche et de la technologie.

<sup>40</sup> Direction régionale des affaires culturelles.

<sup>41</sup> En Midi-Pyrénées, 12 services instructeurs sont sollicités : il s'agit de la DREAL direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, (côté DIREN – direction régionale de l'environnement et DRIRE – direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement), de la DRRT, direction régionale à la recherche et à la technologie, du commissariat de massif, et de l'ensemble des préfetures de la région.

<sup>42</sup> Les fiches méthodologiques des documents de mise en œuvre des programmes (DOMO) ne suffisent pas, souvent, à éclairer les services instructeurs : ainsi, les agents des préfetures chargés de l'instruction doivent souvent solliciter des services techniques pour compléter leur instruction. C'est le cas par exemple pour les agents des préfetures de la région Pays-de-la-Loire pour calculer les assiettes éligibles des projets d'installation des panneaux photovoltaïques. Ces services techniques, dont la collaboration est prévue dans le DOMO, n'ont pas à disposition les ressources humaines suffisantes pour répondre à ces sollicitations, comme la mission a pu le constater en Pays-de-la-Loire.

## Annexe V

- ◆ la difficulté du pilotage est importante lorsque les services instructeurs sont éloignés géographiquement des cellules Europe du SGAR, comme c'est le cas pour les agents instructeurs des préfectures de département, en Midi-Pyrénées par exemple, que l'instruction des dossiers européens n'est pas leur seule mission (pour ceux qui par exemple suivent l'ensemble des politiques contractuelles de l'État dans les directions des actions interministérielles des préfectures), qu'ils manquent d'une formation approfondie sur les procédures liées à la programmation des fonds européens, notamment lorsqu'ils n'ont jamais encore été sollicités sur cette matière. En effet, la stratégie de Lisbonne a conduit à solliciter de nouveaux services sur l'instruction (les DRRT pour le FEDER par exemple ; cf. annexe IV paragraphe 1.1.4.). Les DRTEFP connaissent un problème plus marqué puisqu'elles qu'elles sont souvent elles-mêmes services instructeurs d'une partie importante des crédits FSE et ne peuvent alors dégager du temps pour le pilotage des DDTEFP (exemple : Lorraine) ;
- ◆ les problèmes induits par la faiblesse du pilotage global sont par exemple l'insuffisante analyse en termes d'éligibilité des dossiers présentés aux pré-comités de programmation, puisque les services instructeurs ne disposent pas des compétences ou des instructions pour la mener à bien. Cela oblige parfois les services gestionnaires des cellules Europe à en recommencer l'instruction. D'autre part, la difficulté d'obtenir les avis techniques des services dans des délais courts, prévus par la procédure de programmation, est notamment due au fait que ces services n'ont pas été informés en amont du nombre de dossiers qu'ils auraient à étudier, dans les délais très contraints de la pré-programmation. Cela retarde d'autant la programmation des opérations ou, lorsque l'on programme des opérations dont l'instruction n'est pas de bonne qualité<sup>43</sup>, rend plus difficile la certification de service fait, ce qui, dans les deux cas, augmente les risques de dégageant d'office ;
- ◆ plus encore, les difficultés rencontrées par les autorités de gestion pour structurer les actions de communication et l'animation sur les différentes mesures du PO, notamment celles qui s'appuient sur des appels à projets<sup>44</sup>, et articuler leur travail avec celui des services instructeurs pour obtenir une bonne qualité dans le montage des dossiers ont été soulignées par la plupart des SGAR, particulièrement outre-mer. Ces difficultés sont la source de retard importants dans la programmation ;
- ◆ les SGAR et les DRTEFP ne disposent pas, dans l'organisation actuelle<sup>45</sup>, de marge de manœuvre lorsque les effectifs des services instructeurs sont trop faibles pour traiter l'ensemble des dossiers qui relèvent de leur compétence (comme pour l'ADEME en Pays-de-la-Loire où un seul ETP doit instruire plus de 100 dossiers annuels) où lorsque le travail effectué n'est pas d'une qualité satisfaisante (comme c'est parfois le cas pour les DDTEFP dans la gestion du FSE), sauf dans le premier cas à mettre du personnel à disposition (comme en PACA pour les services instructeurs dans les préfectures de département), dans l'autre à effectuer le travail à nouveau.

L'organisation de ce pilotage pourrait être améliorée par une vision stratégique globale d'organisation des services sur le terrain qui fait parfois défaut.

---

<sup>43</sup> Deux problèmes principaux se posent : une insuffisante étude de l'éligibilité des dépenses et la non répartition de celles-ci en postes de dépenses bien distincts.

<sup>44</sup> Les procédures d'appel à projet sont longues à rédiger, elles nécessitent une animation spécifique sur le terrain et réclament ensuite la disponibilité des animateurs pour étudier des réponses au vu des cahiers des charges. C'est pourquoi, les mesures qui s'appuient sur ces procédures – sur les volets urbains ou pour le câblage haut-débit des communes, sont souvent en retard de programmation comme en Corse, Centre, Languedoc-Roussillon, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, PACA, Picardie, Île-de-France.

<sup>45</sup> Ils pourraient en revanche définir des règles sur le volume minimum des dossiers, allouer davantage d'effectifs des préfectures en renfort des services instructeurs, solliciter l'appui des administrations nationales de ces services déconcentrés etc.

### 3. Propositions

La seule grande échéance à venir avant 2013 est la révision à mi-parcours des PO qui aura lieu en 2010 : il est donc essentiel de prendre dès 2010 les décisions susceptibles d'améliorer la gouvernance des fonds structurels.

De plus, le risque de dégageant d'office en 2010 appelle une réaction rapide des administrations centrales tant dans l'exécution des programmes que du management d'équipes.

#### 3.1. Renforcer la DATAR dans son rôle de stratège et d'expert

La DATAR doit être confortée dans **son rôle central de stratège et d'expert** des fonds européens. La DATAR doit être l'interlocuteur unique des institutions communautaires et des SGAR et affirmer son rôle de coordination auprès des diverses directions ministérielles concernées par la gestion des fonds structurels. Elle doit aussi animer et guider les équipes sur le terrain en lien avec les administrations centrales des ministères :

- ◆ administration interministérielle, la DATAR doit être le stratège de la France en matière de fonds européens. Ainsi, elle doit constituer une force de propositions vis-à-vis de la Commission européenne pour l'ensemble des programmes qu'elle supervise. Cette position de stratège est la condition pour définir une véritable politique inter-fonds. Pour cela il semble indispensable de renforcer son équipe dédiée aux programmes européens ;
- ◆ la DATAR doit en même temps constituer **le pôle d'expertise** attendu par les autorités de gestion sur toutes les questions qu'elles se posent dans le processus de gestion des fonds européens<sup>46</sup>. La stratégie de Lisbonne conduit à programmer, dans le cadre des PO FEDER, des opérations dont le montage (notamment financier), exige des compétences approfondies sur l'interprétation des règles européennes. Les services instructeurs sur lesquels s'appuient les SGAR pour établir ces analyses ne disposent souvent pas de la compétence nécessaire pour conduire cette analyse lorsqu'elle porte sur l'interprétation de textes tels l'article 55 du règlement n°1083/2006 du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER et le FSE – prise en compte des recettes, calcul d'assiettes éligibles, mise en œuvre des procédures de coûts simplifiés. Les agents des autorités de gestion se tournent alors vers la DATAR pour recueillir les éléments nécessaires. Si 9 régions ont considéré que les réponses apportées étaient satisfaisantes, six ont expliqué que les réponses ne sont pas toujours opérationnelles, souvent tardives ou trop polarisées sur les manières d'éviter le dégageant d'office.
- ◆ cette mission d'expertise pourrait prendre la forme d'une plate-forme d'experts (juridiques – expertise sur les régimes d'aides<sup>47</sup>, financiers – aide au calcul des assiettes éligibles). Elle devra comporter une *hotline* et une rubrique bien identifiable sur le site internet de la DATAR. Cette mission d'expertise devrait pouvoir, si ces réponses dématérialisées ne suffisent pas, se déplacer auprès des cellules Europe pour expertiser le problème posé et donner des réponses pratiques. Actuellement, les chargés de mission de la DATAR sont sans cesse sollicités par des questions redondantes qui ne relèvent pas toujours de leurs compétences. La constitution d'une

---

<sup>46</sup> La plate-forme d'appui réglementaire des fonds structurels en ligne est utile mais loin d'être suffisante (cf. note de bas de page n° 28).

<sup>47</sup> Il existe un expert sur les régimes d'aide à la DATAR, reconnu comme tel : ses connaissances mériteraient d'être, plus qu'aujourd'hui, partagées avec d'autres experts sur la plate-forme afin qu'elles puissent être communiquées rapidement à l'ensemble des régions.

équipe *ad hoc* totalement dédiée au soutien aux gestionnaires permettrait de soulager les chargés de mission qui pourraient alors se consacrer plus exclusivement à des travaux d'élaboration des normes ;

- ◆ cette plate-forme devra à la fois répondre rapidement aux demandes des autorités de gestion, être une force d'élaboration de doctrine, de propositions de simplifications de procédures, de proposition de négociations avec la Commission européenne sur des points à clarifier ou sur le montage de grands projets. Sa capacité d'anticipation devrait faciliter la résolution de problèmes en amont du montage des projets. Sa doctrine devra être largement diffusée, non seulement aux autorités de gestion, mais aux OI.

### 3.2. Clarifier le rôle et l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère de l'outre-mer

L'articulation entre le nouveau rôle proposé à la DATAR et ceux des ministères de l'intérieur et de l'outre-mer doit être précisée.

**Si la liberté des autorités de gestion en matière d'organisation doit être préservée, il est important de leur donner des outils de pilotage partagés par les services sur lesquels elles s'appuient.** L'élaboration de ces outils (lettre de mission aux animateurs et aux services instructeurs avec des objectifs annuels, instructions pour le suivi régulier de chaque service, modalités d'évaluation des agents participant à cette mission, ...) devrait être prise en main par les administrations centrales responsables de la gestion et du suivi des programmes. Cela est déjà le cas pour la DGEFP dont le positionnement comme autorité de gestion lui donne une réelle capacité d'animation des directions régionales.

- ◆ **redéfinir les rôles entre DATAR et ministère de l'Intérieur** : il est nécessaire d'évaluer, mesurer et tirer les conséquences de l'apport réel des services du ministère de l'intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales dans la gestion des programmes européens. La répartition des rôles entre DATAR et ministère de l'intérieur apparaît peu claire aux autorités de gestion qui s'adressent, en cas de besoin, à l'un ou à l'autre, suivant les interlocuteurs. Une réelle définition des missions de chacun, détaillée, permettrait un grand gain de temps pour les autorités de gestion et une plus grande efficacité de chacun des services ;
- ◆ responsable du suivi des autorités de gestion et de leur accompagnement, **les services du ministère de l'intérieur comme de l'outre-mer pourraient être chargés d'une réflexion sur des modes d'organisation territoriales-type de la gestion du FEDER.** La mission a pu constater, lors de ses déplacements, le manque de partage d'expériences ou de pratiques entre les cellules Europe des différentes régions, à l'intérieur des régions entre autorité de gestion et gestionnaires de subvention globales. Sur son rôle de stratège et d'expert, le ministère de l'intérieur et de l'outre mer aurait vocation, outre sa mission de suivi financier du programme, de jouer un rôle important d'animation et de partage de bonnes pratiques entre les gestionnaires des cellules Europe, entre les services instructeurs lors de réunions thématiques.

Les recommandations qui suivent sont destinées aussi bien à la DMAT qu'à la DGEFP. Elles sont plus centrées sur la gestion du FEDER que sur celle du FSE dont l'organisation repose plus sur une multiplicité d'organismes intermédiaires que sur les services instructeurs (pour les propositions relatives à cette problématique spécifique au FSE, cf. annexe VI paragraphe 3.2.2.) :

- ◆ **fournir des outils aux autorités de gestion en matière d'organisation des services instructeurs.** En effet, la liberté laissée aux préfets de régions d'organiser la gestion du FEDER peut mener à des modes d'organisation qui ne sont pas les plus efficaces, notamment, lorsqu'ils s'appuient largement sur les agents des directions

interministérielles des préfetures pour l'instruction des dossiers : ceux-ci, très peu nombreux (cf. annexe VII paragraphe 3.2.2.) doivent exercer des tâches multiples et sont souvent mal formés et peu à même de monter des dossiers d'opérations complexes dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. La direction de la modernisation de l'administration territoriale pourrait être à même de **proposer des schémas-type d'organisation après évaluation des organisations existantes, en prenant en compte les changements induits par la réforme de l'administration territoriale ;**

- ◆ dans la même perspective, alors que toutes les autorités de gestion élaborent des documents de procédure imposants (plus de 200 pages pour l'autorité de gestion en Auvergne), et différents entre bénéficiaires de subvention globale et autorités de gestion, il serait indispensable de pouvoir proposer à titre d'exemple **des documents-type de procédure** afin de simplifier la tâche des gestionnaires et sans limiter leur liberté d'organisation ;
- ◆ **soutenir les cellules Europe des SGAR pour la gestion des ressources humaines :** au-delà du suivi qu'il exerce déjà en matière de gestion des ressources humaines, le BIPAT pourrait constituer une équipe de conseil auprès des SGAR et des chargés de mission Europe sur l'utilisation des crédits d'assistance technique pour le recrutement de personnel qualifié (titulaires et contractuels) et constituer, en lien avec la direction des ressources humaines, un vivier d'agents disposant des compétences adaptées à la technicité de la gestion des fonds. Les compétences requises sont très différentes suivant qu'il s'agisse d'animation, de communication, de gestion ou d'évaluation ; les profils correspondants n'étant pas toujours représentés parmi les effectifs titulaires, les SGAR doivent également être en mesure de procéder au recrutement de contractuels ;
- ◆ les difficultés éprouvées par la mission a donner une photographie exacte des effectifs<sup>48</sup> (dans l'ensemble des services gestionnaires) devraient conduire le ministère de l'intérieur (BIPAT et DRH) à conduire une enquête plus poussée encore que celles qui ont été lancées<sup>49</sup> périodiquement afin de définir un véritable plan de gestion des ressources humaines pour la gestion du FEDER. Dans ce cadre et ponctuellement en cas de difficultés, un soutien pourrait être apporté aux SGAR pour les aider dans leurs recrutements ;
- ◆ **les efforts de formation entrepris en 2009 doivent être pérennisés et renforcés :** le BIPAT doit poursuivre ses efforts d'animation et de formation en se polarisant sur les effectifs des cellules Europe et les animateurs, instructeurs, évaluateurs des programmes en s'appuyant sur des directions régionales de formation.

### 3.3. Définir dans chaque région une stratégie de gestion des programmes européens

Le partenariat entre les collectivités territoriales et l'État dans la gestion des fonds structurels est un des enjeux de son efficacité. Il est indispensable qu'il soit mis en œuvre dès la négociation du CPER avec comme objectif l'articulation la meilleure possible entre CPER et programme opérationnel<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Cf. en pièce-jointe n°7 à la présente annexe la lettre du préfet, SGAR Ile de France au directeur de la modernisation et de l'action territoriale concernant, entre autres, la prise en compte des effectifs de la gestion des fonds européens.

<sup>49</sup> A plusieurs reprises le BIPAT a lancé des enquêtes sur les personnels des cellules Europe. De son côté, la mission a essayé de recueillir les informations les plus complètes possible sur ces effectifs et ceux des services instructeurs, comme ceux des organismes intermédiaires – voir annexe IV.

<sup>50</sup> En Alsace, la décision de distinguer le PO du CPER est stratégique : le PO a été concentré sur des petits projets cohérents, notamment sur l'accompagnement immatériel de l'innovation pour pouvoir répondre aux exigences de la stratégie de Lisbonne.

La mission a souligné à plusieurs reprises le cloisonnement de la gestion entre FEDER et FSE d'un côté (cf. notamment annexe VI, paragraphe 2.1), entre autorités de gestion ou autorités de gestion déléguées et organismes intermédiaires de l'autre. Elle a eu l'opportunité de rencontrer en métropole le responsable de l'équipe de gestion des fonds européens, AGILE<sup>51</sup> (agence pour la gestion des initiatives locales en matière européenne) et le responsable de la gestion des fonds au conseil régional de la Réunion. Ils lui ont présenté une approche totalement intégrée de la gestion des fonds européens. Au-delà des spécificités de ce cas, les avantages de cette démarche pourraient utilement être communiqués aux autres régions.

### 3.4. Les SGAR doivent bâtir à nouveau une vision stratégique de la gestion des fonds au niveau local

Le bouleversement introduit dans l'administration territoriale par la RGPP est une opportunité pour les SGAR de réorganiser l'animation du programme autour des sous-préfets, pour renforcer les services instructeurs et pour développer une approche inter-fonds.

- ◆ **confier l'animation du FEDER aux sous-préfets d'arrondissement qui, localement, encadreraient les animateurs des différentes mesures.** Les sous-préfets d'arrondissement sont positionnés entre les élus et les services déconcentrés et peuvent jouer le rôle de facilitateurs dans le montage des dossiers. Le préfet de région et le SGAR peuvent faire directement appel à eux<sup>52</sup> ;
- ◆ **s'appuyer sur les opportunités offertes par la RGPP pour constituer des pôles d'instruction importants et experts :**
  - la réorganisation des services de l'État au niveau régional va, comme cela a été montré au 2.2., offrir aux SGAR une opportunité de créer, au sein des nouvelles directions régionales, comme les DIRECCTE pour le FSE, ou les DREAL pour le FEDER, des services instructeurs solides avec des effectifs importants, puisqu'ils vont regrouper plusieurs services instructeurs actuels : localement les DREAL<sup>53</sup> qui sont déjà mises en place, notamment en Corse ou en Midi-Pyrénées, réunissent les services instructeurs des DIREN et des DRIRE ;
  - d'autre part, les services instructeurs au niveau départemental seront, pour le FEDER, identifiés dans les futures directions départementales du territoire (DDT) ;
  - ce mouvement de concentration des services déconcentrés de l'État au niveau régional, allié au constat de la faiblesse des effectifs dédiés par les préfetures de département à l'instruction des dossiers, doit conduire les préfets de région à **regrouper les services instructeurs départementaux** (préfetures de département, DDTEFP) au niveau régional (cf. annexe VII paragraphe 3.2.2.).

---

<sup>51</sup> AGILE est une agence dont le personnel est mis à disposition par la préfecture de la Réunion, le conseil général et le conseil régional. Dotée du statut de cellule Europe pour la Réunion, elle gère l'ensemble des programmes européens pour l'autorité de gestion et les organismes intermédiaires. Elle s'appuie sur un comité de suivi inter-fonds qui met au point la stratégie d'utilisation des crédits des différents fonds et un comité de programmation inter-fonds où seuls les gestionnaires sont présents.

<sup>52</sup> Une des solutions envisagées consiste à intégrer les sous-préfets d'arrondissement dans les équipes en amont de la programmation, pour en faire les responsables locaux de l'ensemble des services assurant le montage et l'instruction des dossiers. Ils seraient intégrés aux comités techniques de pré-programmation qui préparent les décisions du comité de programmation.

<sup>53</sup> Par exemple, en Haute-Normandie, la DREAL est le service instructeur de 65 % des opérations programmées au 31/12/2009.

## Annexe V

- ◆ **s'appuyer sur les DIRECCTE pour développer une approche inter-fonds** : les DIRECCTE, qui seront les autorités de gestion déléguées pour le FSE, vont pouvoir au sein des pôles 3E dans lesquels seront gérés les fonds européens, développer une approche inter-fonds : en effet, y seront instruits pour le FEDER les projets liés au tourisme, anciennement instruits par les directions régionales au tourisme et au commerce et à l'artisanat, qui étaient instruits par les directions régionales du commerce et de l'artisanat. Une mise en commun des compétences, notamment en ce qui concerne le montage des opérations et surtout sur la saisie dans PRESAGE devrait, dès les premiers temps de la mise en commun, améliorer l'efficacité de la gestion des fonds européens. L'expérience tirée de cette gestion commune devra constituer une possibilité pour le montage d'opérations inter-fonds, financées à la fois par du FSE et du FEDER. Le fait de disposer au sein des DIRECCTE d'un service instructeur du FEDER doit être aussi une opportunité pour renforcer les liens entre cellules Europe des SGAR et pôle 3E, afin que les bonnes pratiques mutuelles s'échangent localement.

**Pièce-jointe n°1 :**  
**Groupe de travail Article 55- DIACT -15 janvier 2009**

**Présents :** DIACT, CICC, SGAR, Commission (DG REGIO) et Conseils Régionaux

**Objet de ce groupe de travail :** Rédaction d'une note méthodologique nationale sur l'article 55 et son application (préciser des notions et des cas particuliers) à destination des Autorités de gestion.

⇒ **Rappel Commission :** calculer le déficit de financement d'une opération pour le soutenir avec le FEDER.

**Points d'accord :**

- ◆ La notion de coût total pour le seuil des 1 M€ ;
- ◆ La définition de période de référence par secteur et par type d'opérations (période d'amortissement) ;
- ◆ Le taux d'actualisation : choix possible entre celui de la Commission ou celui fixé nationalement, mais taux appliqué de manière homogène sur les actions d'un État membre.

**Points restants à traiter lors de prochaines rencontres et échanges mails :**

- ◆ Traitement des recettes pour les projets en dessous du seuil et sa traduction dans le décret éligibilité ;
- ◆ Traitement des recettes dans les opérations DSP/PPP ;
- ◆ Lien art 55.6 et les opérations des collectivités comme pépinières, hôtels d'entreprises, pôles technologiques... ;
- ◆ Lien art 55. et les opérations de développement du photovoltaïque (ainsi que tous les autres projets concernés par la vente d'électricité à un montant préférentiel au réseau EDF) par les collectivités ;
- ◆ Traitement des recettes dans Présage (inscription) ;
- ◆ Présentation des recettes dans les plans de financement.

**⚡ Seuil 1 M€**

= Coût Total de l'opération et non Coût Total Eligible. Il correspond au coût global d'une opération, au coût d'une tranche fonctionnelle, mais pas de « phasage artificiel » pour être en dessous du seuil.

Si Coût total en deçà, non-application de l'art.55. La Commission rappelle qu'il ne faut pas valider un surfinancement de l'opération ; ⇒ *les recettes seraient alors à traiter mais comment ?*

*Interrogation de tous les participants :* Quelle vocation a l'art.6 du décret « éligibilité » au vu du seuil d'exclusion indiqué dans l'article 55 ?

### **⚡ Opérations en DSP et PPP**

Pour la Commission, la méthode de calcul est celle de l'analyse financière consolidée. L'estimation des recettes doit se faire sur le projet global. L'art.55 s'applique à l'ensemble des partenaires (propriétaire, délégataire, partenaire privé).

*Réflexion du groupe de travail* : le déficit de financement serait donc la part publique qui vient déjà d'un calcul de déficit de financement de l'opération. Le déficit de financement n'aurait donc pas à être calculé mais désaccord Commission. Selon son rapporteur, choisir les loyers versés par la collectivité comme assiette éligible reviendrait à prendre l'exploitation et non l'investissement.

### **⚡ Calcul du déficit de financement :**

Le Calcul est réalisé par le bénéficiaire sur base de données historiques et de données économique-financières au moment du dépôt de dossier de demande de subvention.

Paramètres : coût d'investissement, coûts d'exploitation (listés dans la note du COCOF), recettes brutes et période de référence approprié.

Avis négatif catégorique de la Commission sur l'inclusion du coût de financement (non prise en compte de l'amortissement et des intérêts) dans le calcul.

Si le calcul se révèle impossible à réaliser :

- ◆ application alinéa 3 : 5 ans après l'achèvement de l'opération, réalisation du calcul et déduction alors des recettes « réellement » produites ;
- ◆ et si toujours impossibilité du calcul : application alinéa 4 soit 3 ans après la clôture du PO (2018 minimum), réalisation du calcul et déduction alors des recettes « réellement » produites.

⇒ *Donc : Démonstration de l'impossibilité du calcul au minimum 3 fois : au dépôt du dossier, 5 ans après la fin de l'opération et 3 ans après la clôture du PO.*

L'instructeur vérifie, et ce d'autant plus lorsqu'il y a des recettes négatives. L'avis des TG et d'expertise externe est souhaitable, au vu de la complexité de certaines opérations.

Le calcul étant prévisionnel, tout au long du projet, il s'agira de faire le point sur la réalisation des recettes et ainsi ajuster le montant du FEDER alloué au fur et à mesure des acomptes demandés et versés, même pour les opérations où les recettes prévisionnelles seraient négatives (car si deviennent positives, FEDER à réajuster).

⇒ *Ceci induit donc un suivi des opérations assez lourd pour les gestionnaires et les bénéficiaires.*

⇒ *Question soulevée par les membres du groupe de travail : utilisation des crédits d'AT ?*

### **⚡ Conventonnement**

La note proposera une disposition à ajouter dans les conventions, *qui est indispensable*. Cette disposition ferait référence à l'art.55, mentionnerait l'engagement du bénéficiaire au moment du solde ou à la fin de la période de référence à confier le montant exact des recettes, ou s'il n'est pas possible d'estimer les recettes, le bénéficiaire en informerait l'autorité de gestion dans les 5 années suivant achèvement de l'opération.

### **⚡ Aides d'État – Cas particuliers**

*Principe* : lorsqu'un régime d'aide d'État s'applique, l'art 55 n'est pas applicable.

- ◆ Concernant les opérations de photovoltaïque, les collectivités ne font pas du photovoltaïque pour produire des recettes mais pour de l'affichage et de la sensibilisation. Si l'on conclut qu'il s'agit bien d'une fourniture de services contre paiement, à savoir de l'électricité fournie à EDF contre paiement, il est fort probable que la DIACT recommande le retrait de celles-ci. Dans ce cas là, le soutien du FEDER ne

## Annexe V

se réalisera plus, compte tenu du montant des recettes dégagées par la revente au réseau et du faible coût d'entretien et d'exploitation de ce type d'investissement.

- ◆ Cas des opérations où collectivités réalisent des pépinières, hôtels d'entreprises, pôles technologiques... avec des loyers minorés dans un second temps : application en cascade de l'alinéa 6 (non application art.55 car régime d'aides) ? Question posée par la DIACT à la Commission qui avancerait comme idée : projet « collectivité » soumis au 55.3 et/ou 55.4 et projet « entreprises » (loyers minorés) au 55.6 car régime d'aides qui encadre.

**Pièce-jointe n° 2 :  
exemple de document de dialogue de gestion du FSE**

Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi  
DGEFP

**DIALOGUE DE GESTION 2010**

**Mobilisation du Fonds social européen (FSE)**

**Région :**

**POITOU-CHARENTES**

**Responsable**

**Nom : Anne SAILLY**

**Fonction : DRD**

**Version : 0**

## SOMMAIRE

### **I- LE PILOTAGE PAR LES RESULTATS**

- |   |     |
|---|-----|
| 1) L'utilisation du FSE au regard de la stratégie régionale   | P 3 |
| 2) L'efficacité socio-économique de la mobilisation du Fonds (en référence aux indicateurs du programme opérationnel) | P 4 |

### **II- LA PERFORMANCE DE LA GESTION**

- |  |          |
|--|----------|
| 3) La programmation dynamique                | p. 5 à 7 |
| 4) La sécurité de la gestion                 | p 8      |
| 5) Le pilotage des organismes intermédiaires | p 9      |
| 6) L'efficacité de la gestion                | p 10     |

### **III-LA QUALITE DE SERVICE**

- |   |           |
|---|-----------|
| 7) L'accompagnement des porteurs de projets                     | p 11.     |
| 8) Les délais d'instruction, de conventionnement et de paiement | P 11 à 12 |
| Annexe : exemple de mise en œuvre de la programmation dynamique | P 13      |



## Annexe V

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les autres types de mesures prises ou envisagées en réponse à la crise ;</li>   <li>▪ Les nouveaux besoins de transferts entre axes/mesures apparus ou à venir depuis le CNS du 24 juin.</li> </ul>	<p>Les actions additionnelles en faveur du reclassement des salariés, pour lesquelles nous avons demandé un transfert de 1,8. M€ de la mesure 123 sur la mesure 113 (présenté au CNS du 24 juin dernier), sont difficiles à mettre en place, malgré un réel effort d'information de nos services (mission Europe et service Mutations économiques), auprès des partenaires sociaux mais aussi auprès des collectivités locales dont les territoires sont en difficultés.</p> <p>Le motif en revient essentiellement à la réputation qui est faite au FSE : complexité des règles d'éligibilité, financement en remboursement et non pas en avance, multiplicité des contrôles.</p> <p>Les branches professionnelles ont préféré utiliser les crédits nationaux pour lesquels il est possible d'obtenir une avance, sans avoir à supporter la lourdeur des dossiers de demande de concours FSE.</p> <p>Autres types de mesure prises ou envisagées en réponse à la crise :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Le Fongecif Poitou-Charentes a présenté en 2009 une demande de FSE pluriannuelle, pour accompagner les nombreuses demandes des salariés des bassins d'emploi éligibles au CTP.</li> <li>-Ecole de la deuxième chance : le FSE va permettre le cofinancement de 11 places supplémentaires à l'E2C de Châtellerauld en 2009 et la création de 200 places supplémentaires sur la région en 2010</li> <li>- Une « plateforme de reconversion et de reclassement a été mise en place à Rochefort, en 2009, pour plus de 300 salariés : La fermeture d'entreprises (ZODIAC, KPI, Couleurs du temps) et des difficultés dans d'autres secteurs amènent le territoire à faire face à de nombreux licenciements économiques. L'animation de cette plateforme est assurée par une psychologue du travail de l'AFPA de Rochefort et le Chargé de mission GPEC de la Maison de l'Emploi. Le FSE finance une partie de ce travail d'animation ainsi que la capitalisation d'outils développés dans ce cadre.</li> <li>- Un secrétariat technique de la charte : «Engagement face à la crise signée entre l'État, la Région et les partenaires sociaux a été mis en place grâce au FSE. C'est la commission paritaire régionale pour l'emploi qui a impulsé la mise en œuvre de cette charte, pour développer des solutions alternatives au chômage partiel et/ou des actions anticipatrices des difficultés à venir en proposant aux entreprises et aux salariés des actions de formation.</li> <li>- Un Guide des aides pour les entreprises et les salariés face aux mutations économiques » a été réalisé par l'Agence régionale de la formation tout au long de la vie, avec l'appui de l'AGEFIPH, de la Banque de France, DRCA, DRDFE, DRCE, DRIRE, OSEO, TPGR, conseil régional Poitou-Charentes et Pôle Emploi.</li> </ul> <p>NEANT</p>
<p style="text-align: center;">a</p>	<p><b>2) L'efficacité socio-économique de la mobilisation du Fonds (en références aux indicateurs du programme opérationnel)</b>  <i>(À cocher) <input type="checkbox"/> Insuffisant <input type="checkbox"/> moyen <input type="checkbox"/> satisfaisant + commentaires à produire en style télégraphique (cf. ci-dessous) pour qualifier l'efficacité socio économique de l'intervention du FSE dans votre région</i></p>
<p>Eu égard à l'insuffisance du niveau de saisie des indicateurs et au manque de cohérence des données, décrire en quelques lignes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les difficultés rencontrées ;</li> <li>▪ Les mesures envisagées, le cas échéant, pour y remédier en 2009 ;</li> <li>▪ Le plan 'action 2010 pour que l'ensemble des données soient saisies et cohérentes</li> </ul>	<p>Il est impossible à ce jour de mesurer objectivement l'efficacité économique de la mobilisation du FSE en Poitou-Charentes, pas plus que de qualifier « l'insuffisance du niveau de saisie des indicateurs » et le « manque de cohérence des données ».</p> <p>En effet, l'outil de restitution des données VIZIAPROG est « bloqué » au 6 mai 2009.</p> <p>Depuis le mois de mai, en Poitou-Charentes, un rattrapage des saisies des indicateurs a été réalisé, qualitatifs et quantitatifs. Pour ne prendre que les dossiers en gestion directe État (<i>la DRTEFP n'a pas accès dans l'Interface D1-D2 aux dossiers saisis par les O.I.</i>) et les indicateurs quantitatifs (D1-D2) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2007 : 95 % des indicateurs réalisés sont validés dans l'Interface.</li> <li>▪ 2008 : 35 % seulement des indicateurs réalisés sont saisis. Cette saisie est effectuée par le prestataire qui réalise les CSF sur les bilans 2008, dont les ¾ reçus entre mi-avril et fin juin sont en cours de traitement.</li> <li>▪ 2009 : seuls les indicateurs prévisionnels des dossiers programmés (statut 0 et plan de financement validé) ont pu être saisis, ce qui représente environ 30 % des opérations qui devraient être programmées en 2009.</li> </ul> <p>Reste pour autant des questions non résolues qui peuvent avoir une incidence sur le niveau de saisie des indicateurs quantitatifs, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ la saisie des opérations sous-jacentes et "animation et gestion » des PLIE"</li> <li>✓ la saisie des indicateurs D1-D2 des aides aux postes des EI</li> <li>✓ l'identification de la nomenclature « territoire » (aire d'influence de l'opération) à saisir pour chaque dossier en référence à la nomenclature INSEE</li> </ul>

## Annexe V

	<p>✓ l'identification de la nomenclature « activité économique » de l'opération en référence au règlement européen.</p> <p>Compte tenu de cette situation, il est nécessaire d'apporter un appui opérationnel aux gestionnaires (AGD et OI) sur le terrain pour améliorer les consignes et la maîtrise des saisies des indicateurs quantitatifs, qualitatifs et autres.</p> <p>Les groupes de travail avec le Cabinet AMNYOS ont été programmés les 24 septembre et 6 novembre prochains.</p> <p>Néanmoins, si notre objectif est bien d'optimiser au mieux le niveau des saisies et la cohérence des données, il nous paraît difficile de mesurer l'efficacité socio-économique de la mobilisation du FSE <u>en région</u> en référence à 25 objectifs spécifiques définis dans le PO pour chaque axe, avec des indicateurs nationaux définis en valeurs de référence et en valeurs cibles.</p>
--	--

## II. LA PERFORMANCE DE LA GESTION

	3) la programmation dynamique)
	<p>(À cocher) <input type="checkbox"/> <b>Insuffisant</b> <input type="checkbox"/> <b>moyen</b> <input type="checkbox"/> <b>satisfaisant</b> + commentaires à produire en style télégraphique (cf. ci-dessous) pour classer votre degré de confiance dans la capacité de votre région à éviter le dégage- ment d'office.</p>
<p><b>Le rythme de programmation</b></p> <p><i>Comme le montre le tableau ci-dessous le niveau de programmation arrêté au 31/12/2008 devrait conduire à un ajustement de la dotation régionale en application du mécanisme de programmation dynamique tel que présenté en CNS du 24 juin (cf. annexe). Indiquer en quelques lignes si vous demandez le report des sous-programmations sur les tranches ultérieures en le justifiant ; en cas de dotation revue à la hausse, indiquer si cet ajustement vous convient et pourquoi.</i></p>	<p>Nous demandons le report des sous programmations, en prenant en compte les éléments suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) la subvention globale du conseil régional d'un montant de 28 373 000 € sur 7 ans est exclue de la programmation dynamique.</li> <li>2) les sous programmations des subventions globales des autres organismes intermédiaires (4CG, 6 PLIE, 1 OPCA, AGEVIF), dont le montant s'élève à <b>20 093 018 M€</b> ont été re-programmées jusqu'à fin 2010</li> <li>3) l'année 2007 a été quasiment une « année banche » en programmation, du fait de l'utilisation des reliquats FSE du précédent programme pour les PLIE, les conseils généraux, les OPCA et les dossiers de création d'entreprise : nous avons programmé 5,940 M€ de FSE (Missions locales, ANPE, apprentissage) sur une maquette FSE de 17, 202 M€.</li> </ol> <p>Par contre dès 2008 la programmation a repris un rythme conforme aux prévisions de départ puisque nous avons programmé 17,17 M€ sur une maquette FSE de 17, 546 €.</p> <p>Il est à noter qu'en 2008, nous avons du attendre les instructions de la DGEFP relatives aux OPCA, pour traiter les demandes qu'ils avaient présentées, non pas en subvention globale mais en subventions individuelles. L'instruction des dossiers de création a été différée car nous avons reçu des demandes largement supérieures aux crédits disponibles. Nous avons construit avec la commission spécialisée un appel à projet en recentrant sur trois priorités la reprise d'entreprise, le post création et la création par les femmes, en excluant NACRE.</p> <p>Pour 2009, nous instruisons actuellement de nouveaux « gros » dossiers pluriannuels, sur l'axe 1, notamment le FONGECIF (1,2 M€) et l'AREF BTP (1,2 M€).</p> <p>En intégrant ces nouveaux dossiers, nous estimons notre besoin de FSE annuel à plus de 20 M€, jusqu'à la fin du programme, selon la répartition décrite dans l'annexe 1.</p>
<p><b>Le dégage- ment d'office</b></p> <p><i>Au vu des chiffres figurant dans le tableau ci après, indiquer si vous escomptez atteindre votre objectif de dépenses à la fin de l'année 2009 pour éviter le dégage- ment d'office ; expliquez pourquoi.</i></p>	<p>Les chiffres au 3/08 /09 (risque de dégage- ment : 1 041 845 €) ne prenaient pas en compte les dépenses de 5 organismes intermédiaires, dont les descriptifs de gestion ont été validés par la CICC en juillet 2009.</p> <p>Les chiffres de Présage, à la date du 1/09/09, indiquent que le montant FSE justifié au 1/09/09 est 9 294 469 M€ et qu'il n'y a donc plus de risque de dégage- ment d'office.</p> <p>Toutefois, après écrêtement Présage, il apparaît un risque de dégage- ment de 254 481 € qui sera couvert par les dépenses des gros dossiers actuellement en cours de contrôle de service fait par l'ASP.</p>

## Annexe V

*Indiquer l'organisation mise en place au niveau régional pour éviter le dégageant d'office à la fin de l'année 2010*

Selon Présage, à la date du 1/09/09, il reste à justifier un montant de 15 862 333 € pour éviter le dégageant d'office à la fin 2010.

L'importance de cette somme nécessite une organisation qui est en cours d'élaboration, avec un appui méthodologique d'un consultant de l'AFPA. L'accent sera mis sur le suivi des opérations réalisées par les organismes intermédiaires et la remontée régulière des dépenses :

- les deux chargés de mission qui assurent l'instruction auront à exercer une veille régulière, avec l'appui d'un consultant (AFPA)
  
- les assistants de gestion seront chargés des relances pour obtenir les bilans le plus tôt possible.
- le prestataire externe (ASP) chargé de réaliser le contrôle de service fait et les visites sur place doit adopter son organisation pour faire face au flux de bilans qui lui seront adressés.
- les relations avec l'unité certification TG sont bonnes. L'ouverture de la cellule régionale de pilotage aux organismes intermédiaires nous permettra de dynamiser les opérations de certification
- Le paiement est actuellement effectué dans des délais corrects.

L'ouverture d'un poste de contrôleur devrait permettre de mieux exercer les tâches de gestion du programme/-déclaration de dépenses.

## Annexe V

NB : les données ci –après sont celles qui ressortent du système d'information PRESAGE. Vous pouvez les corriger si elles sont erronées à condition que vous expliquiez l'origine de la différence de données.

<b>ANNEXE I NIVEAU DE PROGRAMMATION</b>									
<i><b>Ventilation annuelle de la maquette régionale</b></i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Total</b>	
Axe 1	5 161 553	5 264 784	5 370 080	5 477 482	5 587 031	5 698 772	5 812 747	38 372 449	
Axe 2	3 763 846	3 839 123	3 915 906	3 994 224	4 074 108	4 155 590	4 238 702	27 981 499	
Axe 3	6 607 765	6 739 921	6 874 719	7 012 213	7 152 458	7 295 507	7 441 417	49 124 000	
Axe 4	1 059 954	1 081 153	1 102 776	1 124 832	1 147 329	1 170 275	1 193 681	7 880 000	
Axe 5	608 951	621 130	633 553	646 224	659 148	672 331	685 778	4 527 115	
<b>Total 1</b>	<b>17 202 069</b>	<b>17 546 111</b>	<b>17 897 034</b>	<b>18 254 975</b>	<b>18 620 074</b>	<b>18 992 475</b>	<b>19 372 325</b>	<b>127 885 063</b>	
<i><b>Programmation cumulée au 31/12/2008 toutes tranches confondues</b></i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Total</b>	
Axe 1	3 177 133	5 062 015	6 533 212	3 389 675	2 063 674	2 063 447	1 974 132	24 263 288	
Axe 2	2 461 628	3 922 875	3 817 086	1 959 120	1 992 754	1 992 754	1 943 780	18 089 997	
Axe 3	278 434	6 771 333	8 344 774	4 804 282	-	-	-	20 198 823	
Axe 4	-	1 023 636	1 568 811	712 934	525 050	525 050	116 667	4 472 148	
Axe 5	23 316	390 874	724 253	687 089	498 651	498 351	813 629	3 636 163	
<b>Total 2</b>	<b>5 940 511</b>	<b>17 170 733</b>	<b>20 988 136</b>	<b>11 553 100</b>	<b>5 080 129</b>	<b>5 079 602</b>	<b>4 848 208</b>	<b>70 660 419</b>	

Annexe V

<i>Ajustement de la dotation induit par l'application du mécanisme de programmation dynamique tel que présenté au CNS du 24 juin (cf annexe)</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Axe 1	3 177 133	5 062 015	5 770 425	5 992 241	6 081 593	6 147 930	6 141 113	38 372 450
Axe 2	2 461 628	3 922 875	4 159 599	4 237 916	4 317 801	4 399 285	4 482 396	27 981 500
Axe 3	278 434	6 771 333	8 134 302	8 271 796	8 412 041	8 555 091	8 701 003	49 124 000
Axe 4	-	1 023 636	1 244 686	1 360 801	1 527 319	1 569 800	1 153 759	7 880 001
Axe 5	23 316	390 874	796 731	809 402	822 326	835 509	848 957	4 527 115
<b>Total 3</b>	<b>5 940 511</b>	<b>17 170 733</b>	<b>20 105 743</b>	<b>20 672 156</b>	<b>21 161 080</b>	<b>21 507 615</b>	<b>21 327 228</b>	<b>127 885 066</b>

Annexe V

	NIVEAU DE REALISATIONS			
	Dépenses totales	FSE	% de la maquette	
Maquette 2007/2013	<b>260 734 840.00 €</b>	<b>127 885 066.00 €</b>	<b>100 %</b>	<b>A</b>
Programmé	77 225 347.00 €	33 333 156.00 €	26.06 %	B
Justifié CSF	19 353 067.00 €	9 294 469.00 €	7.27 %	C
Certifié par l'autorité de certification après écrêtement PRESAGE)	19 353 067.00 €	9 294 469.00 €	7.27 %	D
Certifié par l'autorité de certification (avant écrêtement PRESAGE)	15 279 679.00 €	7 356 209.00 €		E
Déclaré à la commission	13 680 191.00 €		0.00 %	F
Montant de la tranche 2007	35 071 953.00 €	17 202 070.00 €	13.45 %	G
Avance de 7.5 %		9 591 380.00 €	7.50 %	H
montant à déclarer au 31/12/2009		7 610 690.00 €	5.95 %	I=G-H
Évaluation du risque de dégagement d'office (avant écrêtement PRESAGE)		- 1 683 779.00 €		J=I-D
Évaluation du risque de dégagement d'office (après écrêtement PRESAGE)		254 481.00 €		K=I-E

## Annexe V

			<b>4) La sécurité de la gestion</b> <i>(À cocher) <span style="color: red;">□</span> Insuffisant <span style="color: orange;">□</span> moyen <span style="color: green;">□</span> satisfaisant + commentaires à produire en style télégraphique (cf. ci-dessous) pour qualifier la sécurité de la gestion du FSE dans votre région</i>
<p>Compléter les tableaux ci-dessous sur le nombre de contrôles qualité gestion (CQG) réalisés par grand type d'organismes intermédiaires et le nombre de visites sur place :</p> <p>Préciser vos plans de développement des contrôles qualité gestion et de visites sur place pour l'année 2010</p> <p>Indiquer les dispositifs que vous avez mis en place à votre niveau pour sécuriser la gestion.</p>	<p>Nous disposons en interne des compétences pour exercer le contrôle qualité gestion, puisque nous l'avons déjà pratiqué dans la précédent programme, en binôme : DRTEFP mission Europe/ prestataire AFPA.</p> <p>Nous mettons en place pour le PO la même organisation, adaptée aux nouveaux outils de gestion qui ont été diffusés par la DGEFP au premier semestre 2009.</p> <p>Nous avons choisi, en priorité, de former les organismes intermédiaires à ce type de contrôle : <b>2</b> sessions fin 2008 (plus la participation aux formations interrégionales qui devraient être proposées par la DGEFP dès le 4<sup>e</sup> trimestre 2009). Nous organisons avec l'unité certification une rencontre avec les Organismes Intermédiaires le 8 octobre prochain.</p> <p>Le plan de développement des contrôles qualité gestion et de visites sur place pour l'année 2009 et 2010 figure en annexe 2.</p> <p>Nous avons conclu <b>le 5 mars 2009</b> un marché avec l'ASP, qui <b>prévoit 20 % de contrôles sur place</b>. Dans le cadre du suivi de ce marché, il est apparu que de nombreuses demandes de concours arrivent tardivement à la DRTEFP (Juin, juillet) et elles ne sont conventionnées qu'au second semestre. L'ASP reçoit alors les dossiers à contrôler lorsque les actions sont terminées.</p> <p>Ceci est identifié comme un point de non qualité à revoir dans notre organisation : nous envisageons de fixer des dates limites de dépôt aux porteurs de projets, notamment quand il s'agit de dossiers récurrents.</p>		

	PLIE	Conseil régional	Conseil général	Communes et communautés de communes	OPCA	Autres
<b>Nombre de CQG réalisés par les OI dans le cadre de leurs subventions globales</b>				Sans objet		
<b>Nombre de CQG réalisés par l'autorité de gestion déléguée (AGD) sur les OI</b>	0	0	0	Sans objet	0	0
<b>Taux de couverture prévisionnel des CQG sur les OI à la fin de l'année 2009</b>	0/6 0 %	1/1 100 %	0/4 0 %	Sans objet	0/1 0 %	1/3 33 %
<b>Taux de couverture prévisionnel des CQG sur les OI à la fin de l'année 2010</b>	6/6 100 %	0 0 %	4/4 100 %	Sans objet	1/1 100 %	2/3 67 %

	Autorité de Gestion Déléguée	Organismes Intermédiaires
<b>Nombre de visites sur place réalisées par l'AGD chez les bénéficiaires finals (CR + 2 CG + 2 PLIE + AGEFOS)</b>	15	24
<b>Taux de visites sur place sur les dossiers gérés par l'AGD</b>	8 %	25 %
<b>Nombre de visites sur place prévues par l'AGD d'ici la fin de l'année</b>	26	15
<b>Taux prévisionnel de visites sur place sur les dossiers gérés par l'AGD à fin 2009</b>	12 %	48 %
<b>Taux prévisionnel de visites sur place en 2010</b>	20 %	47 %

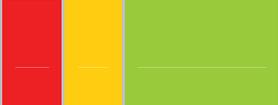
## Annexe V

	<b>5) Le pilotage des organismes intermédiaires</b> <i>(À cocher) <input type="checkbox"/> Insuffisant <input type="checkbox"/> moyen <input type="checkbox"/> satisfaisant + commentaires à produire en style télégraphique (cf. ci-dessous) pour qualifier votre degré de pilotage de vos organismes intermédiaires</i>		
<p><i>Compléter le tableau ci-dessous sur la réduction envisagée du nombre d'organismes intermédiaires dans votre région à l'échéance des conventions de subventions globales en cours. Pour mémoire l'objectif national est de réduire de 2/3 le nombre de PLIE-OI)</i></p> <p><i>Indiquer la façon dont vous vous êtes organisés pour assurer un pilotage effectif de vos organismes intermédiaires tant en termes de résultats financiers qu'en termes de sécurité de la gestion.</i></p> <p><i>Indiquer comment vous envisagez de décliner le dialogue de gestion avec vos organismes intermédiaires.</i></p>	<p>Les 6 PLIE de la région ont chacun une subvention globale qui court jusqu'à fin 2010.</p> <p>En 2008 et 2009, nous avons confié la mission d'expertise des descriptifs de gestion à une seule personne dans le service. Cette compétence doit désormais être partagée par les les chargés de l'instruction qui se verront confier, dans le cadre de la nouvelle organisation, le suivi régulier des conventions de subvention globale (suivi physique et financier de l'exécution). Ce suivi devra se traduire par des alertes, notamment en cas de sous consommation des crédits et de saisie erronée des indicateurs et un suivi des corrections apportées. Ils interviendront dans les contrôles qualité gestion et sur la vérification de la piste d'audit, en binôme avec le prestataire AFPA.</p> <p>Le dialogue de gestion est prévu avec les 15 organismes intermédiaires sur trois jours : les 23, 30 Octobre et 3 Novembre.</p>		
	<b>PLIE</b>	<b>OPCA</b>	<b>Autres</b>
<b>Nombre d'OI</b>	6	1	8
<b>Nombre d'OI à la cible</b>	4	1	8

## Annexe V

<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="width: 20px; height: 20px; background-color: red; margin-right: 5px;"></div> <div style="width: 20px; height: 20px; background-color: yellow; margin-right: 5px;"></div> <div style="width: 20px; height: 20px; background-color: green; margin-right: 5px;"></div> </div> <b>6) L'efficience de la gestion</b>																	
<p><i>(À cocher) <input type="checkbox"/> Insuffisant <input type="checkbox"/> moyen <input type="checkbox"/> satisfaisant + commentaires à produire en style télégraphique (cf. ci-dessous) pour qualifier l'efficience de la gestion du FSE dans votre région.</i></p>																	
<p>Compléter les tableaux ci-dessous et expliciter comment vous comptez vous organiser si besoin pour améliorer l'efficience de la gestion du FSE dans votre région</p>	<p>Le montant des dossiers co-financés sur la programmation 2007/2013 a été effectué en comptant 1 OI =1 dossier.</p> <p>L'organisation de la mission Europe a été débattue au cours d'un séminaire interne, organisé le 11 septembre avec l'ensemble des personnes qui composent la mission.</p> <p>Une analyse du qui fait quoi au travers des 4 grandes fonctions de la gestion du FSE a été menée avec au moins trois objectifs : améliorer les délais d'instruction, les délais de conventionnement ainsi que la remontée des dépenses.</p> <p>Les pistes d'amélioration prévoient notamment : une montée en responsabilité des assistantes de gestion sur la recevabilité des dossiers, un rééquilibrage des dossiers entre les chargés de mission, un renforcement des moyens humains sur la programmation et sur les déclarations de dépenses, le développement d'une fonction veille sur la qualité et la cohérence des indicateurs de l'ensemble du programme..</p>																
	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-bottom: 10px;"> <tbody> <tr> <td style="background-color: #fce4d6;"><b>(a) Montant moyen des dossiers cofinancés sur la programmation 2007-2013 (en €)</b></td> <td>153 153 € (maquette FSE/nombre de dossiers FSE sachant qu'un OI compte pour un dossier)</td> </tr> <tr> <td style="background-color: #fce4d6;"><b>(b) nombre de dossiers gérés annuellement (stock + flux) tous programmes confondus</b></td> <td>135 dossiers</td> </tr> <tr> <td style="background-color: #fce4d6;"><b>(c) Masse salariale associée à cette gestion (en €)</b></td> <td>291 728 €</td> </tr> <tr> <td style="background-color: #fce4d6;"><b>(d) quote-part des coûts de fonctionnement associés (en €)</b></td> <td>58 501 €</td> </tr> <tr> <td style="background-color: #fce4d6;"><b>(g) coût moyen de gestion d'un dossier (e)+(f)/(c)</b></td> <td>2 594 €</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tbody> <tr> <td style="background-color: #fce4d6;"><b>(a) Nombre d'ETP intervenant dans la gestion du FSE dans votre direction régionale</b></td> <td>6.5 ETP</td> </tr> <tr> <td style="background-color: #fce4d6;"><b>(b) nombre d'ETP intervenant sur le champ emploi</b></td> <td>3.6</td> </tr> <tr> <td style="background-color: #fce4d6;"><b>Ratio (a)/(b)</b></td> <td>1.8</td> </tr> </tbody> </table>	<b>(a) Montant moyen des dossiers cofinancés sur la programmation 2007-2013 (en €)</b>	153 153 € (maquette FSE/nombre de dossiers FSE sachant qu'un OI compte pour un dossier)	<b>(b) nombre de dossiers gérés annuellement (stock + flux) tous programmes confondus</b>	135 dossiers	<b>(c) Masse salariale associée à cette gestion (en €)</b>	291 728 €	<b>(d) quote-part des coûts de fonctionnement associés (en €)</b>	58 501 €	<b>(g) coût moyen de gestion d'un dossier (e)+(f)/(c)</b>	2 594 €	<b>(a) Nombre d'ETP intervenant dans la gestion du FSE dans votre direction régionale</b>	6.5 ETP	<b>(b) nombre d'ETP intervenant sur le champ emploi</b>	3.6	<b>Ratio (a)/(b)</b>	1.8
<b>(a) Montant moyen des dossiers cofinancés sur la programmation 2007-2013 (en €)</b>	153 153 € (maquette FSE/nombre de dossiers FSE sachant qu'un OI compte pour un dossier)																
<b>(b) nombre de dossiers gérés annuellement (stock + flux) tous programmes confondus</b>	135 dossiers																
<b>(c) Masse salariale associée à cette gestion (en €)</b>	291 728 €																
<b>(d) quote-part des coûts de fonctionnement associés (en €)</b>	58 501 €																
<b>(g) coût moyen de gestion d'un dossier (e)+(f)/(c)</b>	2 594 €																
<b>(a) Nombre d'ETP intervenant dans la gestion du FSE dans votre direction régionale</b>	6.5 ETP																
<b>(b) nombre d'ETP intervenant sur le champ emploi</b>	3.6																
<b>Ratio (a)/(b)</b>	1.8																

### III. LA QUALITE DE SERVICE

	<p><b>7° L'accompagnement des porteurs de projets</b>  <i>(À cocher) <input type="checkbox"/> Insuffisant <input type="checkbox"/> moyen <input type="checkbox"/> satisfaisant + commentaires à produire en style télégraphique (cf. ci-dessous) pour qualifier l'accompagnement des porteurs de projets FSE dans votre région.</i></p>
<p>Le sondage TNS Sofres organisé pour le compte de la direction générale pour la modernisation de l'État a fait ressortir une forte attente des porteurs de projets en termes d'accompagnement. Il est, par ailleurs, avéré que si le projet intègre dès l'amont les contraintes de gestion inhérentes au FSE, il y a moins de risques en termes de corrections financières.</p> <p><i>Expliciter la façon dont est organisé l'accompagnement des porteurs de projets dans votre région et votre plan d'action 2010 pour l'améliorer si nécessaire.</i></p>	<p>Plusieurs outils d'information sont à la disposition des porteurs de projets : site internet fonds européens <a href="http://www.europe-en-poitou-charentes.eu/">http://www.europe-en-poitou-charentes.eu/</a>, sur lequel ils peuvent obtenir une information sur les projets qui peuvent bénéficier d'une aide du FSE et déposer une demande de concours</p> <p>Le site Internet de la DRTEFP diffuse une information synthétique sur le FSE, la maquette, les critères de sélection, les services instructeurs, les formulaires, les contacts, avec des liens avec le site du ministère. Les DDTEFP sont également des relais d'information pour le public.</p> <p>L'Agence Régionale Formation Tout au long de la Vie (ARFTLV), Carif, apporte son appui technique au montage de la lettre des Fonds européens et développe sur son site une veille sur les fonds européens (pratiques et procédures).</p> <p>Les services du SGAR ont mis en place une plate forme collaborative PICTNET qui permet de déposer tous les outils de gestion qui sont ainsi accessibles aux organismes intermédiaires et aux membres de la commission spécialisée.</p> <p>En 2010, il est prévu de renforcer la fonction communication, un peu réduite à ce jour, faute de moyens humains suffisants, en coordination avec le SGAR, qui mobilise sur le FEDER l'appui d'une agence de communication.</p>
	<p><b>8° Les délais d'instruction, de conventionnement et de paiement</b>  <i>(À cocher) <input type="checkbox"/> Insuffisant <input type="checkbox"/> moyen <input type="checkbox"/> satisfaisant + commentaires à produire en style télégraphique (cf. ci-dessous) pour qualifier globalement les délais de procédure dans votre région.</i></p>
<p><i>Compléter les tableaux ci-après Faire un commentaire sur les délais de procédure dans votre région ; présenter le plan d'action 2010 pour améliorer ces délais si nécessaire</i></p> <p><i>Indiquer les règles que vous appliquez en matière de répartition des fonds versés en avance versés par la Commission.</i></p> <p><i>Indiquer vos plans d'action 2010 pour :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>soulager les tensions de trésorerie des petits porteurs de projets ;</i></li> <li>- <i>mieux évaluer vos besoins en fonds de roulement par programme (155, 37,103</i></li> </ul>	<p>Les tableaux ci-dessous calculés à partir des données Présage cumulées de 2007 à 2009 montrent que tant le délai maximal, que le délai moyen d'instruction des dossiers de l'AGD est élevé. Cela s'explique :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- par la saisonnalité des dépôts de dossiers, à laquelle il convient de remédier (pic des dépôts en mai juin, juillet)</li> <li>- par l'absence d'une chargée de mission (congé maternité) difficile à remplacer vue la technicité du métier.</li> </ul> <p>Il y a donc un objectif d'amélioration déjà évoqué dans le paragraphe "efficacité de la gestion" et qui est pris en compte dans le travail sur l'organisation de la mission Europe mené actuellement (séminaire 11/09/09).</p> <p>Le délai d'engagement juridique d'un projet au niveau de l'AGD peut être réduit par la mise en place d'une veille sur les retours des conventions signées. Cette veille a existé mais elle n'a pas été maintenue, pour des raisons de charge de travail (clôture et nouveau PO).</p> <p>Le délai moyen de réalisation du contrôle de service fait après réception d'un bilan d'exécution recevable est très élevé. Il s'explique par le fait que le marché avec l'ASP est passé en mars 2009. Un temps d'adaptation au nouveau programme et à l'utilisation des nouveaux outils (rapport, PRESAGE...), a reporté le démarrage de ces contrôles d'un mois 1/2.</p> <p>De plus, les bilans d'exécution sont arrivés pour la plupart fin avril/mi mai (environ 110), il était très difficile de les traiter rapidement.</p> <p>Il a été mis en place des comités de pilotage pour trouver des solutions afin de réduire ces délais.</p> <p><b><u>Assurer des délais d'instruction et de sélection des projets favorisant la réalisation des opérations dans les meilleures conditions : pour mémoire la circulaire du Premier Ministre de 2007 fixe le délai maximal d'instruction des dossiers à 6 mois</u></b></p>

## Annexe V

En semaines	AGD	PLIE	Conseil régional	Conseil général	Communes et communautés de communes	OPCA	Autres	Cible
Délai maximal d'instruction des dossiers à compter de la date de dépôt d'un dossier complet	44	32	36	35	-	17	23	≤16
Délai moyen	15	5	-2	-16	-	11	-14	≤8

En semaines	AGD	PLIE	Conseil régional	Conseil général	Communes et communautés de communes	OPCA	Autres	Cible
Délai maximal d'engagement juridique d'un projet à compter de la date de signature du relevé de décisions du comité de programmation	28	23	N.S.*	N.R.*	-	N.R.	N.R.	≤8
Délai moyen	12	7	N.S.	N.R.	-	N.R.	N.R.	≤4

\* N.S. : Non significatif

\* N.R. : Non renseigné

### Fluidifier les versements pour limiter les efforts de trésorerie des bénéficiaires

En semaines	AGD	PLIE	Conseil régional	Conseil général	Communes et communautés de communes	OPCA : AGEFOS PME	Autres AGEVIF CRMA	Cible
Délai moyen de réalisation du contrôle de service fait après réception d'un bilan d'exécution recevable (subvention) ou d'une facture recevable (marchés) incluant la phase contradictoire avec le porteur	15	CAP 4 SMAEG 6	4	CG16 :13 CG86 :20 CG79 :7 CG16 :13	-	4	AGEVIF 6 CRMA 4	≤10
Délai moyen de mise en paiement du bénéficiaire après contrôle de service fait validé par l'autorité de gestion et après phase contradictoire	2	CAP 6 SMAEG 6	2	CG16 :1 CG86 :3 CG79 :3 CG16 :1	-	2	AGEVIF 4 CRMA 6	≤4

Annexe V

ANNEXE  
PROGRAMMATION DYNAMIQUE AGD-OI (HORS CONSEIL RÉGIONAUX)

*Exemple chiffré (hors dégagement d'office)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Ventilation annuelle de la maquette de l'AGD	100	100	100	100	100	100	100	700
Programmation au 31/12/2008 (en cumul toutes tranches confondues)	40	30	30	20	10			130
<b>Ajustement de la dotation</b>			- 70 (130-200)					
Calcul brut de la maquette FSE ajustée		130	100	100	100	100	100	630
Programmation au 31/12/2009 (en cumul toutes tranches confondues)	40	30	60	40	40	10		220
<b>Ajustement de la dotation</b>				- 10 (220-230)				
Calcul brut de la maquette FSE ajustée			220	100	100	100	100	620
Programmation au 31/05/2010 (en cumul toutes tranches confondues)	40	30	60	20	100	50	10	410
<b>Ajustement de la dotation</b>					+ 90 (410-320)			
Calcul brut de la maquette FSE ajustée				410	100	100	100	710

**Pièce-jointe n°3 :  
externalisation du contrôle qualité gestion pour le FSE**

<b>Externalisation du contrôle qualité gestion des opérations mobilisant des crédits du FSE (Fonds Social Européen)</b>	
<b>Enjeux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Volumétrie :               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Environ 310 organismes intermédiaires ont été sélectionnés au titre des programmes FSE de la période 2007-2013 ; ces organismes assurent par délégation de l'autorité de gestion l'ensemble des tâches afférentes à l'instruction, au suivi et au contrôle des opérations cofinancées. En retour, les autorités de gestion sont tenues de vérifier la conformité et la fiabilité des systèmes mis en place, dans le cadre de contrôles qualité gestion (CQG).</li> <li>○ Entre 5 et 8 journées pleines pour la réalisation d'un CQG</li> </ul> </li> <li>▪ Les CQG sont un instrument essentiel pour diagnostiquer en temps utile toute irrégularité de nature systémique et apporter les mesures correctives appropriées. A défaut de telles mesures, les services de la Commission européenne pourront être amenés à suspendre le remboursement des déclarations de dépenses adressées par les autorités de gestion et à appliquer des corrections forfaitaires.</li> <li>▪ Un CQG peut être réalisé selon un calendrier prédéterminé ou répondre à une situation de crise particulière, notamment dans le cas d'audits nationaux ou communautaires conduisant à des ruptures de piste d'audit.</li> </ul>
<b>Situation actuelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La réalisation d'un contrôle qualité gestion mobilise d'importants moyens humains, pour des périodes courtes et de manière potentiellement aléatoire.</li> <li>▪ Or, les services gestionnaires ne peuvent affecter de manière permanente leurs équipes à ce type de travaux, eu égard aux tâches récurrentes de suivi et contrôle des dossiers.</li> <li>▪ Il paraît donc opportun d'offrir un appui national à la réalisation des CQG, afin d'augmenter les capacités d'intervention des services gestionnaires et d'accélérer la mise en place d'éventuelles mesures correctives.</li> </ul>
<b>Solution proposée</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>proposer une offre de service d'appui à la réalisation des CQG en confiant cette mission à un ou plusieurs prestataire(s), dans le cadre d'un marché public passé par la DGEFP</b></li> <li>• cette offre sera basée sur une moyenne de 1 000 jours d'intervention par an, à raison de 165 CQG et 6 jours d'intervention par contrôle, en estimant que la moitié des organismes intermédiaires donne lieu un CQG chaque année ; ce marché sera exécuté par bons de commande, à concurrence des besoins identifiés</li> </ul> <p><u>Bénéfices :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• homogénéiser les modalités d'audit et contrôle, en référence aux normes et instructions en vigueur ;</li> <li>• garantir une qualité de prestation similaire sur l'ensemble du territoire ;</li> <li>• mutualiser et diffuser des règles de bonne gestion financière, au sens national et communautaire ;</li> <li>• limiter le risque de suspension des paiements et de correction financière à l'échelle du programme (pour rappel, des corrections forfaitaires à hauteur de 120 millions d'euros ont été appliquées au programme FSE Objectif 3 de la période 2000-2006).</li> </ul>

## Annexe V

<b>Prochaines étapes</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Premier trimestre 2010 : Passation d'un marché public financé entièrement sur les crédits d'assistance technique du PO FSE national « Compétitivité régionale et emploi », pour une période d'exécution quadriennale, soit jusqu'au terme de la période de programmation 2007-2013.</li><li>▪ Second trimestre 2010 : Attribution du marché et mise en place de l'offre de service nationale</li></ul>
--------------------------	--

**Pièce-jointe n°4 :  
Projet d'externalisation de l'appui au montage et du suivi des opérations FSE  
inférieures à 50 000 €**

<b>Externalisation de l'appui au montage et au suivi des opérations mobilisant des crédits du FSE pour un montant inférieur à 50 000 EUR (Fonds Social Européen)</b>	
<b>Enjeux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Volumétrie :               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Environ 5 000 opérations individuelles sont sélectionnées annuellement par les services de l'État en charge de la mise en œuvre des programmes FSE de la période 2007-2013.</li> <li>○ Cet ensemble comprend un nombre important d'opérations mobilisant des montants peu élevés, puisque 50 % du nombre total de dossiers enregistrés n'atteignent pas un coût total de 50 000 EUR et représentent moins de 10 % des crédits communautaires engagés.</li> <li>○ Eu égard à la relative complexité des modalités actuelles de gestion et contrôle des crédits européens, les petits porteurs de projet ont été souvent amenés à consacrer à la préparation et au suivi du dossier de demande de financement des moyens hors de proportion avec le bénéfice attendu ; malgré cela, ils demeurent particulièrement exposés à des risques de correction financière et pâtissent fréquemment de délais de traitement excessifs, faute d'une expertise interne permettant de répondre utilement aux différentes demandes du service instructeur et d'anticiper d'éventuelles difficultés.</li> <li>○ En réponse, la Commission a adopté d'importantes mesures de simplification, comprenant en particulier la possibilité de sélectionner et liquider des opérations d'un montant inférieur à 50 000 EUR sur une base forfaitaire, sans référence aux coûts sous-jacents. Toutefois, la bonne application de cette mesure requiert un examen approfondi du budget et du plan d'action prévisionnels de chacun des projets, dans la mesure où les choix effectués en amont de la phase de sélection conditionnent entièrement le paiement de l'aide. Or, tous les porteurs de projet, notamment les structures associatives, ne seront pas en situation d'établir aisément un plan de financement offrant les garanties de fiabilité requises et assurant une correcte liquidation de la dépense.</li> <li>○ Pour pallier cette difficulté et favoriser un égal accès aux financements communautaires, il est proposé de mettre en place des prestations d'appui au montage des projets d'un montant inférieur ou égal à 50 000 EUR, dans le cadre d'une offre nationale pilotée par la DGEFP.</li> <li>○ Ce dispositif accompagnera les mesures de simplification adoptées par la Commission.</li> <li>○ Chaque prestation d'appui représente une journée d'intervention.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Situation actuelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Près de la moitié des projets financés au titre des programmes du Fonds social européen portent sur une dépense totale inférieure à 50 000 EUR.</li> <li>▪ Le traitement de ces dossiers nécessite un important investissement humain et matériel, de la part des opérateurs comme des services gestionnaires de l'État, sans effet sensible sur la qualité de service ou la sécurisation des circuits de gestion.</li> <li>▪ Les mesures de simplification adoptées par la Commission représentent une réelle opportunité pour améliorer cette situation, pour autant qu'un appui méthodologique suffisant soit apporté aux porteurs de projet dès la mise en application des nouveaux dispositifs.</li> </ul>

## Annexe V

<b>Solution proposée</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>proposer une offre de service d'appui au montage de projets d'un montant inférieur à 50 000 EUR, en confiant cette mission à un ou plusieurs prestataire (s), dans le cadre d'un marché public passé par la DGEFP</b></li><li>• cette offre sera basée sur une moyenne de 1 000 jours d'intervention par an, à raison de 1 000 prestation d'appui, soit 40 % du nombre de dossiers potentiellement concerné ; ce marché sera exécuté par bons de commande, à concurrence des besoins identifiés</li></ul> <p><u>Bénéfices :</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Faciliter la mise en place des mesures de simplification et renforcer la mobilisation des opérateurs de terrain.</li><li>• Dégager partiellement les services gestionnaires de l'État de l'instruction des petits projets, afin de les concentrer sur l'examen des opérations d'un montant supérieur à 50 000 EUR, qui représentent 90 % des crédits disponibles.</li><li>• Substituer une offre nationale aux structures régionales d'appui aux micro-projets associatifs mises en place dans le cadre de la mesure 423 du PO FSE « Compétitivité régionale et emploi », sous la forme de 30 organismes intermédiaires. La non-reconduction des conventions de subvention globales correspondantes, à compter de l'année 2010, permettra de réduire sensiblement (de l'ordre de 10 %) le nombre d'organismes intermédiaires sélectionnés au titre des programmes du Fonds social européen.</li></ul>
<b>Prochaines étapes</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Premier trimestre 2010 : Passation d'un marché public financé entièrement sur les crédits d'assistance technique du PO FSE national « Compétitivité régionale et emploi », pour une période d'exécution quadriennale, soit jusqu'au terme de la période de programmation 2007-2013.</li><li>▪ Second trimestre 2010 : Attribution du marché et mise en place de l'offre de service nationale.</li></ul>

**Pièce-jointe n°5 :**  
**exemple de document de suivi du dégagement d'office par la direction de la**  
**modernisation de l'administration territoriale**

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales  
 Direction de la modernisation et de l'action territoriale  
 Sous-direction de l'administration territoriale

Programmation 2007-2013 du FEDER  
 Situation au 25 octobre 2009

ANALYSE DES RISQUES DE DEGAGEMENT D'OFFICE AU 31/12/2009

<b>REGION NORD-PAS-DE-CALAIS</b>		
	<u>COUT TOTAL</u>	<u>UE</u>
<b>MAQUETTE FINANCIERE</b>	2 336 200 000 €	700 953 570 €
<b>PROGRAMME</b>	524 626 734 €	128 256 281 €
<b>NOMBRE DE DOSSIERS PROGRAMMES</b>	527	
<b>PAYE</b>	115 252 790 €	16 450 869 €
<b>ENGAGEMENT BUDGETAIRE (Tranche annuelle 2007)</b>		94 286 636 €
<b>AVANCE 7,5%</b>		52 571 518 €
<b>MONTANT A CERTIFIER AU 31/12/09</b>		<b>41 715 118 €</b>
<b>NIVEAU DE CERTIFICATION ATTEINT (PRESAGE)</b>		25 087 669 €
<b>MONTANT RESTANT A CERTIFIER</b>		16 627 450 €
<b>MONTANT DE DEPENSES EN STOCK</b>		60 163 609 € (dépenses certaines)
<b>Nombre de dossiers correspondant</b>		
<b>DEGAGEMENT D'OFFICE PROBABLE AU 31/12/2009</b>		<b>0</b>

	<u>Programmé</u>	<u>Payé</u>
<b>Rythme mensuel de progression de la programmation sur les 6 derniers mois</b>	1,06	0,08
<b>Moyenne nationale</b>	1,5	0,26

**EFFECTIF DE LA MISSION EUROPE : 10 agents à la cellule Europe du SGAR + 8 agents instructeurs dans les départements**

**Pièce-jointe n° 6 : Lettre du préfet, SGAR d'Île-de-France au directeur de la modernisation et de l'action territoriale concernant les effectifs du SGAR et les ratios de gestion des fonds européens**



PRÉFECTURE DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE

Paris, le

N° 2010 - 2463 /SG-SP/CFC/VK

Le Préfet de la Région d'Île-de-France,  
Préfet de Paris

à

Monsieur Christophe MIRMAND  
Directeur de la Modernisation et de l'Action  
Territoriale  
Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des  
Collectivités Territoriales

**OBJET :** Effectifs mobilisés pour la mise en œuvre du FEDER.

**P.J. :** Liste des agents affectés à la gestion du PO FEDER francilien.

Le Sous-Directeur à l'action territoriale a présenté, lors de la réunion des SGAR qui s'est tenue le 13 janvier 2010 à la DATAR, les résultats d'une étude sur les effectifs mobilisés pour la mise en œuvre des programmes opérationnels (PO) FEDER. Les chiffres et graphiques diffusés pourraient être interprétés comme révélateurs d'une sous-performance de la gestion francilienne qui serait caractérisée par un ratio « nombre d'agents/M€ gérés » excédant largement la courbe de Gauss.

Il souhaite porter à votre connaissance certains faits qui nuancent très fortement l'apparente évidence de ces chiffres.

Vous estimez à 12,5 ETP les effectifs de la mission Europe du SGAR Île-de-France alors que les personnels affectés à la gestion du PO FEDER représentent à ce jour 7,5 ETP.

Par ailleurs le taux de programmation n'est qu'un indicateur très relatif de l'efficacité de la mise en œuvre. Certaines régions ont préprogrammé des grands projets en vertu des mesures de simplification adoptées dans le cadre du plan de relance européen. Cela leur permet d'afficher un taux double de la moyenne nationale et augmente conséquemment celle-ci.

En outre, le programme FEDER francilien exige un effort particulier d'animation. En effet le dézoning du programme francilien a entraîné une très forte extension du champ des bénéficiaires potentiels auprès desquels il faut porter l'information sur les financements communautaires et qu'il faut davantage accompagner lors des phases d'instruction et de certification.

## Annexe V

Nous avons d'autre part concentré 42 % de notre maquette sur 10 territoires urbains en difficulté, dans l'esprit de la démarche Urban. Ce choix stratégique fort implique un temps de mise en place des gouvernances locales et de consolidation des projets intégrés avant que ne débute la phase d'investissement et la montée en charge de la programmation. A titre d'illustration nous organisons des réunions trimestrielles avec chacun des dix sites, nous avons convoqué depuis le dernier trimestre 2009 cinq comités de pilotage du réseau des projets urbains intégrés, élaboré un guide pour l'instruction des dossiers, produit un espace internet dédié et monté un cycle de formation. Cette animation ne se répercute pas immédiatement sur les chiffres de programmation mais constitue un impératif pour répondre à l'enjeu prioritaire de cohésion territoriale identifié dans notre programme opérationnel. La Commission participe à ce dispositif d'accompagnement qu'elle considère comme une bonne pratique européenne et souhaite diffuser en tant que tel.

Enfin vous retranchez la part du programme gérée en subvention globale pour aboutir à un ratio « nombre d'agents/M€ gérés par l'Etat ». Vous estimez pour ce calcul que 63,49% du FEDER francilien sont délégués. Or les organismes intermédiaires du PO FEDER francilien sont :

- le GIP Grigny pour 7 M€ de FEDER conventionnés ;
- l'EPAMSA pour 12 M€ de FEDER conventionnés ;
- OSEO pour 7 M€ de FEDER conventionnés.

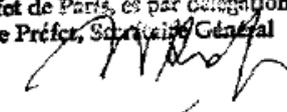
Soit un total de 26 M€ délégués, correspondant à 17,2 % de la maquette FEDER.

Je suis à cet égard réservé sur le principe même d'une estimation des besoins en ressources humaines proportionnée aux montants à gérer. Le principe de proportionnalité annoncée dans la réglementation communautaire n'a pris qu'un effet limité. La charge fixe liée à la gestion des programmes communautaires est encore prépondérante. Ainsi en est-il de la préparation des divers comités, de l'animation et de la communication, de la conduite des évaluations, des contrôles, de la mise en œuvre de la piste d'audit et de la plupart des missions assignées aux autorités de gestion.

L'étude que vous nous avez communiquée contribue à un certain nombre de réflexions conduites actuellement au niveau national sur la mise en œuvre des fonds structurels. Je souscris pleinement à cette recherche d'efficacité et d'optimisation des ressources publiques. Celle-ci peut toutefois avoir des conséquences lourdes sur l'organisation des services, les personnels concernés et la dynamique ascendante des programmes 2007-2013. Je vous prie de bien vouloir prendre en compte dans vos travaux les éléments que je viens de vous communiquer.

*Nous faisons du travail de "couture" dans tous les axes et une approche quantitative "à la serpe", ne traduit pas du tout la réalité et nos approches beaucoup plus qualitatives...*

Pour le Préfet de la Région d'Ile-de-France,  
Préfet de Paris, es par délégation,  
Le Préfet, Secrétaire Général

  
**Jean-François KRAFT**

Copie : Monsieur le Délégué Interministériel à l'Aménagement  
du Territoire et à l'Attractivité Régionale

## **ANNEXE VI**

### **L'articulation des acteurs de la gestion des fonds structurels européens**



# SOMMAIRE

<b>1. THÉMATIQUE GÉNÉRALE DE L'ANNEXE.....</b>	<b>1</b>
<b>2. UN PARTENARIAT ENTRE LES ACTEURS DE LA GESTION DES FONDS INSUFFISANT .....</b>	<b>2</b>
2.1. L'articulation entre les fonds structurels FSE et FEDER d'une part et entre le FEDER et les CPER d'autre part.....	2
2.2. La nécessité de clarifier les conditions de cofinancement.....	3
<b>3. LE PILOTAGE ET LES CRITÈRES DE CHOIX DES OI DOIVENT ÊTRE MIEUX DÉFINIS ET LEUR NOMBRE RÉDUIT .....</b>	<b>5</b>
3.1. Les modalités de choix des OI.....	5
3.2. Le pilotage des OI.....	5
<b>4. PROPOSITIONS.....</b>	<b>9</b>
4.1. Simplifier les procédures administratives et financières.....	9
4.1.1. <i>Instaurer un dossier unique de demande de cofinancement.....</i>	<i>9</i>
4.1.2. <i>Dématérialiser une première série de procédures de gestion .....</i>	<i>9</i>
4.1.3. <i>Mettre en œuvre de manière plus réactive les mesures de simplification prises par la Commission européenne .....</i>	<i>10</i>
4.2. Clarifier les relations entre les acteurs .....	11
4.2.1. <i>Clarifier les partenariats pour réduire les cofinancements.....</i>	<i>11</i>
4.2.2. <i>Clarifier les critères de choix des OI et mutualiser les moyens des PLIE.....</i>	<i>11</i>
4.2.3. <i>Fournir aux autorités de gestion et autorités de gestion déléguées des chartes modèles de gestion des OI .....</i>	<i>12</i>
4.2.4. <i>Associer les services de gestion des trésoreries régionales le plus en amont possible des procédures de gestion et formaliser les relations partenariales déjà mises en place.....</i>	<i>13</i>
4.2.5. <i>Profiter de la révision à mi-parcours pour affirmer une réelle stratégie d'ensemble entre l'État et les conseils régionaux .....</i>	<i>13</i>
Pièce-jointe n°1 .....	15
Pièce-jointe n°2 .....	16
Pièce-jointe n°3 .....	19
Pièce-jointe n°4 .....	21
Pièce-jointe n°5 .....	22
Pièce-jointe n°6 .....	25



**Remarque méthodologique** : les constats et certaines propositions de cette annexe sont directement issus des entretiens menés par la mission et des réponses aux questionnaires de la mission, dont les synthèses figurent en pièces-jointes n° 1 à 3 du rapport.

### 1. Thématique générale de l'annexe

La consommation efficiente des crédits des fonds structurels européens rend indispensable l'établissement d'un partenariat étroit, à tous niveaux de la chaîne et avec tous les intervenants, de la programmation des dossiers à la certification des dépenses. Le constat général fait par la mission est que ce partenariat est loin d'être optimal et n'est pas souvent considéré comme stratégique, ou présenté comme tel, par les autorités de gestion responsables des programmes opérationnels (PO).

Le partenariat est entendu dans cette annexe comme l'articulation entre les autorités de gestion et de certification d'une part (services instructeurs et services techniques) et leurs interlocuteurs d'autre part :

- ◆ les établissements publics ou autres structures concourant à des stades divers à la réalisation des opérations ;
- ◆ les collectivités territoriales qu'elles soient organismes intermédiaires (OI) ou porteurs de projet : régions, départements, communes ou intercommunalités... ;
- ◆ les organismes intermédiaires qu'ils soient privés, publics ou associatifs... ;
- ◆ les porteurs de projets.

Ce partenariat doit au-delà des intervenants eux-mêmes intervenir aux étapes clefs du processus (cf. annexe IV partie 2) :

- ◆ instruction des dossiers ;
- ◆ programmation ;
- ◆ contrôle du service fait (CSF) ;
- ◆ certification des dépenses.

Ce partenariat doit aussi prendre des formes différentes selon qu'il s'exerce entre l'État et les établissements publics, GIP<sup>1</sup>... concourant à la réalisation des projets, entre l'État et les collectivités locales d'une part et les organismes intermédiaires d'autre part et enfin entre l'autorité de gestion nationale ou déléguée et les porteurs de projets.

---

<sup>1</sup> Groupement d'intérêt public.

## 2. Un partenariat entre les acteurs de la gestion des fonds insuffisant

### 2.1. L'articulation entre les fonds structurels FSE et FEDER d'une part et entre le FEDER et les CPER d'autre part

La mission a observé au vu des tableaux de programmation qui lui ont été communiqués par les SGAR que peu de projets pris en compte par le FEDER<sup>2</sup> ne se prêtaient à une mobilisation complémentaire ou combinée de FSE<sup>3</sup>, les actions prises en charge ne comprenant pas de problématique relative à la gestion des ressources humaines ou à celle touchant à l'insertion. Pour autant, les projets structurants et les investissements lourds cofinancés par le FEDER ne génèrent pas davantage un effet de levier sur les enjeux de recrutement et d'adaptation des compétences que permettraient les contributions financières émanant du FSE. Cette situation s'explique par la qualité insuffisante du dialogue, lors de la phase de programmation, entre les différents services de l'État d'une part et corrélativement à une faible identification des organismes intermédiaires – collectivités locales en premier lieu- qui pourraient agir de façon complémentaire pour monter ces projets d'autre part.

Il est vrai que les orientations stratégiques françaises pour le volet « compétitivité régionale et emploi » distinguent bien celles relatives aux deux fonds dans le cadre de référence stratégique national DIACT d'avril 2007 (chapitre III.2) :

- ◆ pour le FEDER, promouvoir l'attractivité et l'excellence territoriale pour les investissements et l'emploi ;
- ◆ pour le FSE, soutenir l'emploi, valoriser le capital humain et assurer l'inclusion sociale.

Il convient néanmoins d'articuler au mieux les fonds structurels comme le prévoit aussi le même texte (chapitre IV.1) pour tirer le maximum d'efficacité des fonds en recourant aux financements croisés si nécessaire.

Les spécificités de gestion des deux fonds peuvent justifier – pour les raisons évoquées ci-dessus que soient dissociés les moyens d'instruction et de gestion des deux programmes. En revanche la recherche d'une plus grande complémentarité entre le FEDER et le FSE doit s'appuyer sur un rapprochement des compétences en matière d'expertise, sur une plus grande professionnalisation et une meilleure formation des équipes dans des modules communs, par exemple, et par un pilotage renforcé des SGAR sur la gestion des deux fonds. Ce point sera développé dans la partie propositions.

La préparation des CPER<sup>4</sup> et des PO FEDER, alors que le calendrier s'y prêtait (2007-2013) n'a pas véritablement fait naître de complémentarités ou de répartitions clairement partagées des crédits sur les projets régionaux même si les deux tiers des SGAR estiment que le P.O. régional a bien été conçu en articulation avec le CPER ; un seul -celui de Bretagne- estimant clairement que non (cf. réponses au questionnaire, pièce-jointe n°1 au rapport).

Comme sur le FEDER les axes prioritaires retenus lors de l'élaboration des PO apparaissent encore aujourd'hui pertinents dans toutes les régions, peu de modifications substantielles sont attendues à l'issue de l'évaluation à mi-parcours qui s'étalera tout au long de l'année 2010. C'est donc lors de la prochaine programmation qu'il conviendra d'être attentif à cette nécessaire articulation entre fonds autour de quelques projets plus structurants mais en nombre corrélativement moins important.

---

<sup>2</sup> Fonds européen de développement régional.

<sup>3</sup> Fonds social européen.

<sup>4</sup> Contrats de projets État-régions.

## Annexe VI

Sur le FSE, la DGEFP<sup>5</sup> a élaboré dans le cadre de son dialogue de gestion 2010 avec les services déconcentrés un document intitulé « *mobilisation du fonds social européen* » dont le premier chapitre, intitulé « l'utilisation du FSE au regard de la stratégie régionale », demande notamment que soit décrite la recherche de complémentarité avec les autres sources de financement. L'objectif est de formaliser les articulations des crédits FSE et des crédits nationaux (BOP<sup>6</sup> 102 et 103), mais également les projets communs FSE et FEDER avec comme exemple les appels à projets communs sur la politique de la ville. Peu d'autres exemples significatifs de ce type sont cependant remontés de ces dialogues de gestion ou des réponses des SGAR au questionnaire envoyé par la mission.

### 2.2. La nécessité de clarifier les conditions de cofinancement

Ce point est plus particulièrement développé et étayé par les traitements statistiques effectués par la mission dans l'annexe VII sur les moyens, mais est examiné ici sous l'angle du travail partenarial à conduire pour monter et réaliser des projets à partir des crédits mobilisables sur fonds structurels FSE et FEDER.

- ◆ en fonction des dossiers, les autorités de gestion disposent d'une diversité de cofinanceurs

C'est ainsi le cas entre les entreprises, les associations, les opérateurs de type AFPA<sup>7</sup> ou Pôle emploi, mais aussi ADEME<sup>8</sup> ou OSEO et les différents niveaux de collectivités locales. C'est parfois plus la dispersion et le nombre élevé de cofinanceurs qui semblent pénalisants -pour le montage et le suivi du projet ainsi que pour la remontée concomitante des justifications des dépenses- que la recherche des cofinancements eux-mêmes.

A titre d'exemple, en Languedoc-Roussillon sur un échantillon de 120 dossiers FEDER programmés au 31 décembre 2009, 67 % des dossiers ont été financés par plus de 2 cofinanceurs nationaux. On compte même 5 cofinanceurs nationaux dans 6,7 % des dossiers. Des exemples « aberrants » ont pu aussi être relevés par la mission comme le financement d'un projet de maison de l'enfance et des loisirs en Bretagne avec 8 cofinanceurs et un taux de financement FEDER de 1,44 %. Même s'il convient de ne pas généraliser ce cas, il ne révèle pas moins une double problématique insatisfaisante d'un nombre trop élevé de cofinanceurs mais aussi de non saturation du plafond de délégation des fonds structurels sous forme de subvention globale

S'agissant du pourcentage des montants de fonds structurels pouvant être délégués par voie de subvention globale aux OI, il apparaît qu'une réelle latitude est donnée par les textes européens, même si les instructions nationales restreignent celle-ci en fixant le taux à 50 % pour le FEDER et à 60 % pour le FSE, avec un maximum de 40 % pour les conseils régionaux et généraux.

---

<sup>5</sup> Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

<sup>6</sup> Budget opérationnel de programme.

<sup>7</sup> Association pour la formation professionnelle des adultes.

<sup>8</sup> Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

## Annexe VI

- ◆ la mission note, de plus, que les taux de cofinancement FSE mais surtout FEDER sont inférieurs à ces *maxima*. A titre illustratif, pour le FSE le taux du volet régional est 41 % à ce jour, mais de 27 % pour les conseils régionaux : subvention sur la durée de la programmation et de 4 % pour les conseils généraux : subvention triennale pour les 54 départements demandeurs bénéficiaires (cf. pièce jointe n° 1 à la présente annexe) ce qui a le double inconvénient de :
  - mobiliser insuffisamment les fonds européens (FEDER), avec des taux de cofinancement contrastés entre les différents axes des P.O. et des taux par projet ne représentant qu'une faible part du cofinancement global au détriment donc des concours budgétaires nationaux :
    - ainsi, sur le même échantillon retraité par la mission sur la région Languedoc-Roussillon évoqué ci-dessus, il apparaît que 24,2 % des dossiers ont reçu un financement FEDER inférieur ou égal à 20 %. Au plan national, les taux d'intervention du FEDER sont inférieurs à 40 % dans les PO à l'exception des axes de l'assistance technique. Les taux de financement FEDER les plus bas dans un échantillon de 10 régions analysé par la mission se trouvent en Limousin avec 22 % pour le total de la maquette ; les taux maximum par axe atteignent très rarement 40 % ;
    - s'agissant du FSE en revanche, les taux de cofinancement communautaire sont plus élevés puisqu'ils atteignent 40 % en moyenne avec des écarts assez faibles entre taux FSE programmé et taux du PO par axe (cf. pièce jointe n° 2 à la présente annexe).
  - disperser exagérément les financements et donc les contributeurs, ce qui complique inutilement la gestion des projets, la remontée des factures, la certification des dépenses et donc la capacité d'appel des fonds européens dans des délais raisonnables pour les porteurs de projets bénéficiaires de ces crédits.

### 3. Le pilotage et les critères de choix des OI doivent être mieux définis et leur nombre réduit

#### 3.1. Les modalités de choix des OI

Pour la gestion du FEDER, le choix des OI n'a pas constitué un enjeu important. Les conseils régionaux sont, en effet, systématiquement bénéficiaires de subventions globales, complétés selon les régions par OSEO innovation et plus marginalement l'ADEME.

S'agissant du FSE, la désignation des OI a conduit les autorités de gestion déléguées à réaliser un travail important de sélection et de choix. Au plan national, selon les données fournies par la DGEFP<sup>9</sup>, 308 -à ce jour et environ 330 au terme de la validation de tous les DSGC<sup>10</sup>-organismes intermédiaires bénéficient d'une subvention globale ; parmi ces OI, on constate la part prépondérante des PLIE<sup>11</sup> (170 ayant fait l'objet d'un descriptif validé). Constatant ce montant très élevé d'OI, la DGEFP a donné par instruction n° 2009-22 du 8 juin 2009 un objectif de réduction des deux tiers du nombre de PLIE afin d'atteindre une cible de 60 à 80 plans locaux fin 2010, c'est à dire avant la signature en 2011 de la deuxième campagne de signature de conventions qui couvriront la fin de la période de programmation actuelle.

Une instruction n° 2010-05 du 28 janvier 2010 donne ainsi la possibilité aux autorités de gestion et autorités de gestion déléguées de reporter au 31 décembre 2010 le terme de la période de programmation des conventions de subvention globale des PLIE engagés dans cette restructuration. Cette instruction précise dans son résumé introductif que « les modifications apportées touchent en premier lieu, la durée de la programmation et de sélection des opérations cofinancées, qui pourra être portée de trois à quatre années, afin de faciliter la clôture de la programmation en cours et de préparer la future période de programmation, notamment dans la perspective du regroupement des moyens de gestion des Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE).

#### 3.2. Le pilotage des OI

En matière de gouvernance des organismes intermédiaires, les SGAR et les DRTEFP<sup>12</sup> ne sont pas à même de répondre aux exigences de la circulaire du 13 avril 2007 qui dispose que la délégation « ... doit être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui permettront à l'autorité de gestion de veiller à la bonne allocation des ressources et au respect de la stratégie globale (définie dans le PO) », et ce pour des raisons très différentes qu'il s'agisse de la gestion du FEDER ou de celle du FSE.

Les conventions de subvention globale signées entre les autorités de gestion et les autorités de gestion déléguées (AG et AGD) avec les OI ainsi que les descriptions de système de gestion et de contrôle décrivent les moyens mis en œuvre par les OI pour la gestion des fonds européens, leur organisation pour respecter la piste d'audit et soulignent leur responsabilité financière.

---

<sup>9</sup> Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

<sup>10</sup> Description de système, de gestion et de contrôle.

<sup>11</sup> Plans locaux pour l'insertion et l'emploi.

<sup>12</sup> Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

## Annexe VI

- ◆ dans le cas du FEDER, le nombre d'OI est très limité (3 au plus). Localement, le FEDER est copiloté par l'État et le conseil régional, qui bénéficie d'une subvention globale. Les comités de programmation comme les comités de suivi sont co-présidés par le préfet et le président du conseil régional. Les modes de gestion des mesures ou axes gérés par les conseils régionaux sont, sauf cas exceptionnels, connus par les chargés de mission Europe des SGAR. Il est d'ailleurs fréquent que les gestionnaires des fonds européens soient employés successivement par les services de l'État et les services de la région et réciproquement ;
- ◆ les modalités de gestion des autres OI, ADEME et OSEO notamment, sont moins suivies et les relations avec elles moins directes. La gestion dégradée de mesures confiées à ces OI peut provoquer des retards de programmation et/ou de remontées des dépenses plus risquées en termes de dégageant d'office. Le recul sur la qualité de la gestion de leurs mesures par ces OI est assez réduit, puisque leurs descriptions de système de gestion et de contrôle ont souvent été validées au cours de l'année 2009 par la commission européenne. L'autorité de gestion ne peut réagir que sur le niveau de programmation des mesures confiées aux OI lors des comités de programmation : néanmoins, elle ne dispose d'aucun moyen de pression pour obliger les OI à renforcer leurs moyens ou améliorer leurs modes de gestion ;
- ◆ la question de la gouvernance des OI est beaucoup plus prégnante pour la gestion du FSE :
  - leur nombre très important, plus de 300 comme déjà indiqué (dont 41 OI pour la gestion du seul FSE en Île-de-France par exemple), leurs structures souvent fragiles, leur manque d'expérience dans la gestion directe des fonds européens (même lorsqu'elles ont bénéficié de conventions cadres sur le DOCUP<sup>13</sup>) entraîne souvent la nécessité pour les DRTEFP, dont le rôle de service instructeur est déjà très lourd, de suivre leur gestion de très près. Dans ce cas, la gestion du FSE est localement plus délicate et les risques de dégageant d'office et, surtout de corrections financières sont multipliés, même si ces OI ne représentent qu'une part minoritaire du total des subventions globales octroyées (25 % environ du FSE, soit 12 à 13 % du total des fonds européens - cf. pièce jointe n°4 à la présente annexe). En dehors des préconisations de regroupement des OI présentées ci-dessus, il est indispensable que des outils de suivi soient prévus pour permettre une réelle gouvernance de la gestion déléguée.

On ne peut pas parler à ce jour de gouvernance des OI alors que les AG ne disposent pas de moyens de contrainte sur les OI défaillantes sauf à leur retirer le bénéfice de la subvention globale. Il est donc souhaitable de mettre en œuvre un dispositif plus opérationnel qui permette, le cas échéant, aux autorités de gestion de contraindre les OI à respecter efficacement les règles de gestion des fonds européens (retard de programmation, mauvaise qualité de l'instruction ou des certifications de service fait) et notamment tenir les engagements en terme de moyens qu'elles ont pris lors des descriptions de systèmes de gestion et de contrôle.

Si les instructions données par les administrations centrales, notamment par la DGEFP pour le FSE, sont suffisamment générales pour laisser des marges de manœuvre aux autorités de gestion déléguées (tout en donnant des orientations sur les qualités requises et les critères à respecter pour bénéficier de subventions globales, des marges de progrès demeurent pour pallier les insuffisances relevées par la mission (cf. 3.2 ci-dessus) ;

---

<sup>13</sup> Document de programmation (programme 2000-2006).

## Annexe VI

### Encadré 1 : Extrait du PO national FSE -modalités de mise en œuvre- « organismes intermédiaires (pages 116 117)

- ◆ « L'organisme intermédiaire doit présenter des garanties de solvabilité et de compétences dans le domaine concerné ainsi qu'en matière administrative et financière ;
- ◆ en règle générale, il est établi ou représenté dans la région concernée ;
- ◆ et sauf exception il cofinance les dispositifs concernés ;
- ◆ l'autorité de gestion ou l'autorité de gestion déléguée s'assure préalablement de l'opportunité d'une telle délégation ; en particulier, elle retiendra la subvention globale comme un outil de gestion opportun lorsque la subvention présentera des avantages en terme d'efficacité et d'efficience par rapport à une gestion directe des crédits, au regard du volume géré, exprimé en montant et en nombre d'opérations ».

Des circulaires et instructions de la DGEFP (cf. pièce jointe n° 3 à la présente annexe) précisent par grandes typologies d'OI ces orientations générales.

- ◆ quelle taille optimale retenir pour les organismes intermédiaires ?

Il apparaît peu pertinent de fixer une taille optimale des OI en valeur absolue, vu le nombre élevé de **catégories** d'OI (cf. pièce jointe n°4 à la présente annexe) ; la taille optimale dépend en outre du type de fonds et, à l'intérieur de ceux-ci, des axes et des mesures : l'inclusion sociale et la politique de la ville par exemple ne nécessitent pas pour la mise en œuvre des mesures FSE des OI de taille identique et des compétences analogues qu'un OI gérant des crédits FEDER pour un projet technologique innovant.

Au-delà des critères objectifs que sont le budget de l'OI, l'ampleur de ses effectifs, ses compétences internes en matière juridique ou financière, la couverture du territoire etc., la pertinence du choix d'un OI dépend de sa capacité à conduire des projets conformément aux prescriptions de la Commission européenne et de la Commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens (CICC), alors que les autorités nationales comme les collectivités territoriales n'ont pas toujours les mêmes exigences de rigueur (continuité de la piste d'audit par exemple) sur les procédures de contrôles des opérations financées sur leurs crédits propres.

- ◆ quel degré d'organisation à exiger des OI ?

Dans le contexte décrit ci-dessus, le degré d'organisation de l'OI apparaît comme un facteur essentiel de sa bonne gestion des fonds structurels. Le degré d'organisation s'apprécie comme la capacité à disposer en interne, ou par mutualisation de moyens avec d'autres partenaires, des moyens de gérer les procédures des fonds structurels.

L'optimisation de l'organisation conditionne à la fois la réussite des projets et le respect de la séparation entre les fonctions de gestion et de contrôle quand les OI sont bénéficiaires de crédits pour les projets qu'ils gèrent directement. La partie propositions dresse plusieurs indications en ce sens (cf. notamment 4.2.2 ci-dessous).

- ◆ quel est le volume optimal de subvention à accorder aux OI au titre du FSE ?

La mission a noté qu'à ce jour 308 subventions globales étaient accordées aux OI pour le volet régional et 4 seulement pour le volet national (cf. pièce jointe n° 1 à la présente annexe) d'où la politique évoquée ci-dessus de réduction du nombre de PLIE.

## Annexe VI

- ◆ le nombre élevé de bénéficiaires de subventions globales se traduit mécaniquement par la relative faiblesse des subventions accordées aux porteurs de projets : coût total moyen des dossiers rattachés à une subvention globale de 107 048 €, dont 45 684 € pour la part cofinancée sur crédits européens (mais avec de fortes dispersions selon les OI puisque la subvention globale de ces derniers varie de 14 626 € pour les OPCA et de 78 422 € pour les conseils régionaux en part européenne. Au total les subventions globales programmées concernent 17 122 dossiers rattachés (cf. pièce jointe n°4 à la présente annexe) ;
- ◆ or la faiblesse des subventions communautaires limite leur effet de levier. L'instauration d'un plancher de subvention pour les porteurs de projets devient dès lors une piste de travail que la mission se propose de retenir (cf. annexe VII).

## 4. PROPOSITIONS

### 4.1. Simplifier les procédures administratives et financières

#### 4.1.1. Instaurer un dossier unique de demande de cofinancement

La mission propose que soit mis en place un dossier commun de demande de financement pour les projets éligibles aux fonds européens sur la base des critères fixés par le Premier ministre dans sa circulaire du 18 janvier 2010 établie suite aux conclusions de la dernière Conférence nationale de la vie associative.

Un dossier unique de dépôt de demande de subvention établi en accord avec tous les financeurs, serait élaboré au bénéfice de tous les porteurs de projets. Ce dossier pourrait également être commun aux dossiers de demandes de subventions pour les projets à financement strictement national portant sur le même objet. L'objectif est d'éviter la multiplication de dépôts de dossier parfois proches.

L'organisation mise en place à **l'Ile de la Réunion** entre l'État, le conseil régional et le conseil général, appelée **AGILE**, montre la faisabilité de cette proposition à réglementation inchangée.

#### 4.1.2. Dématérialiser une première série de procédures de gestion

La DGEFP dans le cadre de la démarche RGPP 2 a transmis à la mission les propositions suivantes de dématérialisation de procédures pour certains champs d'activité du FSE :

**La mission estime que ces mesures mériteraient d'être arbitrées, mises en œuvre puis évaluées.**

La DGEFP propose ainsi de dématérialiser le dépôt des bilans d'exécution et des demandes de concours FSE. Après une description de la situation actuelle, la solution proposée est décrite avec son calendrier d'application :

- ◆ développer le dépôt et l'instruction en ligne des bilans d'exécution FSE pour permettre une remontée fiabilisée des données à la Commission européenne en 2010 ;
- ◆ dans un second temps, il est proposé d'y inclure le dépôt et l'instruction des dossiers de demande de concours ;
- ◆ le portail *Subvnet* hébergé par la direction générale de la modernisation de l'État du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État (DGME) offre un service de dépôt dématérialisé pour les subventions nationales qui pourrait être étendu ainsi à d'autres types de financement.

Dossier commun et dématérialisation des demandes de financement doivent être mis en œuvre au cours de l'année 2010. La DGME pourrait se voir confier le chef de filat de ce projet, en lien étroit avec les administrations concernées par la gestion des fonds structurels (cf. pièce jointe n° 5 à la présente annexe).

#### 4.1.3. Mettre en œuvre de manière plus réactive les mesures de simplification prises par la Commission européenne

La Commission européenne a adopté depuis 2006 plusieurs mesures de simplification de la gestion des fonds structurels applicables pour l'essentiel non applicable directement :

- ◆ mesure 1 : forfaitisation des coûts indirects (article 11-3 b i du règlement 1081-2006)
- ◆ mesure 2 : mise place des coûts standards unitaires (article 11-3b ii) ; le régime des coûts standards unitaires a été introduit par le règlement de la commission n°396/2009 du **6 mai 2009** ;
- ◆ mesure 3 : mise en place des coûts forfaitaires (article 11-3 b iii du règlement 1081-2006) ; ce régime également issu du règlement susvisé **du 6 mai 2009** ne s'applique qu'aux seules opérations d'un montant inférieur à 50 000 € ;
- ◆ la présentation de ces différentes été faite par la DGEFP au comité national de suivi du FSE du 27 janvier 2010 (cf. pièce jointe n°6 à la présente annexe, points 1 à 3).

Deux exemples de simplification ont été communiqués à la mission- mise en place des coûts standards unitaires et des coûts forfaitaires (mesures 2 et 3 ci-dessus) lors de sa visite à la Commission européenne à Bruxelles d'application immédiate et qui aurait été mise en œuvre sans délai en **Allemagne** mais qui ne seraient toujours pas déclinées auprès des autorités de gestion par l'administration française. La mission dans le délai qui lui était imparti pour remettre son rapport n'a pas pu vérifier cette dernière assertion.

Après échanges approfondis avec la DGEFP, il s'avère que la mise en œuvre de ces 3 mesures nécessite au préalable la modification du décret du 3 septembre 2007 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses. Ce texte ne permet dans sa rédaction actuelle que l'éligibilité des **dépenses réelles justifiées**. En réponse à la mission, la DGEFP précise qu'après s'être interrogée sur la possibilité de **faire une application directe de ces mesures** comme dans d'autres États, **il y a renoncé**. Elle considérait, en effet, qu'il y avait contradiction **en France** entre la réglementation communautaire et le droit national. La décision ainsi prise fut motivée par le seul objectif de « *sécuriser les procédures et de se prémunir au maximum des risques pouvant peser lors des nombreux contrôles nationaux et UE.* ».

S'agissant de la troisième mesure relative à **la mise en œuvre de la forfaitisation des coûts indirects** des opérations comprises entre 50 000 € et 500 000 €, la DGEFP confirme qu'elle dépend de la modification du décret susvisé et d'un accord formel **exigé de la Commission** (montant du taux forfaitaire, opérations par nature exclues...). Celle-ci, saisie début février **pour accord formel**, devrait donner très rapidement celui-ci, un accord informel ayant déjà été obtenu de celle-ci (Cf. pièces-jointes n° 2 au rapport).

La DGEFP a indiqué à la mission pour conclure sur ce point très important que « *les possibilités de simplification offertes par les règlements communautaires susvisés en termes de justification de la dépense vont être pleinement utilisées en 2010 : forfaitisation des coûts indirects, forfaitisation des opérations inférieures à 50 000 euros, établissement de barèmes standard unitaires* » (pièce jointe n° 6 à la présente annexe).

La mission souligne que le partenariat qu'elle prône entre administrations centrales (cf. annexe V) trouvera sa pleine efficacité sur un tel sujet, dès lors que les modifications du décret d'éligibilité –de la compétence de la DATAR- seront enfin sorties, c'est à dire quand les administrations concernées auront finalisé leurs échanges et abouti à une position commune.

## Annexe VI

Plus généralement, un partenariat plus rapproché semble devoir être construit ou à tout le moins affirmé entre les autorités nationales françaises - avec un chef de filat clair - et la Commission européenne (DG REGIO, DG EMPLOI, voire la DG COMP). La mission ne méconnaît pas les différences entre le pilotage et la gestion des fonds FSE et FEDER mais certains sujets doivent être traités de façon coordonnée pour obtenir des réponses claires et rapides des autorités communautaires afin d'appuyer les SGAR.

### 4.2. Clarifier les relations entre les acteurs

#### 4.2.1. Clarifier les partenariats pour réduire les cofinancements

Une autre piste de simplification consiste à limiter les cofinancements sur un même projet - tout en gardant *in fine* le même volume financier engagé par lesdits cofinanceurs à un nombre plus réduit d'intervenants en :

- ◆ spécialisant davantage les cofinanceurs sur leur « cœur de compétences » (formation pour les régions, par ex ; insertion pour les départements, etc.) ;
- ◆ déployant corrélativement sur un nombre plus élevé et différencié d'actions le même volume de crédits européens et nationaux mais répartis différemment ;
- ◆ et en augmentant corrélativement la part financée par les fonds structurels sur un projet pour éviter l'émiettement constaté par la mission dans les tours de table financiers.

L'objectif de ces propositions est de faciliter le montage et le démarrage des projets, leur suivi et enfin leur réalisation.

#### 4.2.2. Clarifier les critères de choix des OI et mutualiser les moyens des PLIE

Sans qu'il paraisse nécessaire à la mission d'arrêter tant pour le FSE que pour le FEDER une grille formalisée de critères de sélection des OI, opposable sur tout le territoire national à toutes les structures, une certaine harmonisation des critères de sélection de ces organismes et l'énoncé d'un cadre cohérent de sélection s'avère néanmoins souhaitable : des fourchettes de taille, des référentiels d'expériences ou de pratiques, des structures d'organisation fiables, des capacités reconnues d'animation de réseaux devraient constituer pour l'autorité de gestion déléguée un faisceau de critères lui permettant d'améliorer l'efficacité du choix des OI.

Afin de permettre une définition progressive de ces critères, la mission encourage les initiatives de rapprochement voire de fusions d'OI qui ont pour objectif de mutualiser les fonctions supports afin de concentrer l'expertise sur un nombre plus réduit d'entités et de redéployer les moyens humains de ces organismes sur la mise en œuvre, le suivi, la coordination, le pilotage et le contrôle des projets dont elles ont la responsabilité dans le cadre de la convention de subvention globale signée.

Les structures de mutualisation des structures associatives peuvent être variées : GIP, groupement d'employeurs, groupement de coopération sociale médico-sociale etc.

#### Encadré 2 : L'exemple du GIP Auvergne

Pour initier et gérer des actions situations complexes, individualisées et nécessitant l'implication de plusieurs partenaires comme celles au bénéfice de jeunes dits sans solutions et les jeunes en situation de handicap a été ainsi créé le GIP AUVERGNE - à statut d'OI- qui gère un enveloppe de 2,42 millions d'euros de fonds d'intervention à programmer sur la période de 2007 à 2010 (cf. pièce jointe n° 7 à la présente annexe).

## Annexe VI

En cas d'émergence ou de candidature de nouveaux OI, la fixation d'un seuil minimum devrait permettre l'émergence de chefs de file clairement identifiés (collectivités territoriales ou services de l'État). Dans ce cadre, il apparaît souhaitable de négocier préalablement avec ces chefs de file la possibilité pour les petits organismes non retenus comme OI de les solliciter en assistance au portage de leurs projets.

S'agissant des PLIE, la mission a pris connaissance des premiers résultats de la démarche engagée par la DGEFP via l'instruction° 2009-22 du 8 juin 2009 qui fixe notamment « *le cadre des démarches de regroupement et mutualisation des moyens de gestion des PLIE au sein de structures pivots chargées de l'ensemble des tâches incombant aux organismes intermédiaires* ».

S'agissant des regroupements de PLIE, la DGEFP indique dans sa réponse au questionnaire de la mission (cf. pièces-jointes n° 2 au rapport) « *qu'un point d'étape fait à la mi-janvier montre que les négociations engagées au niveau local devraient permettre d'espérer ramener le nombre de PLIE OI à 80 (pour une cible de 60...)* ».

Ce type de partenariat entre OI paraît devoir être largement développé pour optimiser la gestion des fonds sans perdre le bénéfice de la proximité et de la connaissance des publics notamment.

L'encouragement des OI à se regrouper doit s'accompagner pour les autres bénéficiaires de fonds structurels de la constitution de plateformes de services mobilisant par exemple une assistance déléguée à la certification du service fait (type ASP<sup>14</sup>), des outils de gestion simplifiée assortis d'un système d'information intégré, d'une organisation type et reconnue comme efficace (en capitalisant les bonnes pratiques), d'une assistance juridique et technique associée au moyen de crédits dédiés à ces missions. La forme juridique et le degré d'intégration de cette assistance dans une structure régionale autonome ne paraissent pas à ce stade déterminant : la fonction d'assistance l'est en revanche, les moyens devant être souples et le service rendu évaluable et donc quantifiable avant de déterminer la formalisation juridique de l'outil.

Cette organisation est complémentaire du pôle d'expertise national proposé par la mission dans l'annexe V.

### 4.2.3. Fournir aux autorités de gestion et autorités de gestion déléguées des chartes modèles de gestion des OI

La gestion des organismes intermédiaires est pour eux une lourde charge. Il est nécessaire de leur fournir des chartes de gestion de ces organismes qui devront comporter, outre les documents-type (conventions), un guide de méthode qui puisse déterminer exactement le rôle attendu des OI, une liste des objectifs à atteindre pour les gestionnaires d'OI avec des indicateurs simples (suivi du taux de programmation, nombre d'ETP affectés à la gestion du programme, nombre de CSF effectués, nombre de CSF rejetés par les trésoreries générales,...). Cette charte constituerait un outil dont l'utilisation serait optionnelle. Le suivi de ces indicateurs permettra aux AG et AGD d'évaluer la gestion du programme par les OI au-delà des contrôles qualité gestion, et le cas échéant, de remettre en question la gestion du programme par les OI. Les indicateurs regroupés en tableaux de bord pourront être étudiés lors des comités de suivi annuels.

Il est donc nécessaire d'élaborer des outils simples de suivi des OI qui permettent d'objectiver leur gestion des fonds européens pour garantir une meilleure qualité de celle-ci, et notamment en termes d'objectifs partagés pour lutter contre le dégageant d'office.

---

<sup>14</sup> Agence de services et de paiement.

#### 4.2.4. Associer les services de gestion des trésoreries régionales le plus en amont possible des procédures de gestion et formaliser les relations partenariales déjà mises en place

L'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et la certification des dépenses des projets relevant des différents PO apparaît comme une chaîne au sein de laquelle la moindre discontinuité ou faiblesse a un effet systémique sur l'ensemble. La mission propose donc une plus grande formalisation des relations entre les différents services de l'État. Plusieurs pistes mériteraient d'être développées en ce sens s'appuyant sur la réponse au questionnaire de la mission mais aussi sur le document du 25 janvier 2010 établi par la DGFIP (cf. pièce jointe n° 3-1 au rapport) :

- ◆ Introduire dans les protocoles d'accord entre le préfet de région et le trésorier-payeur général les conditions d'intervention de la trésorerie en amont de la phase de certification des dépenses. Plus les services de la trésorerie seront associés tôt et leur rôle précisément défini, mieux se fera ensuite la certification elle-même ;
- ◆ ainsi, en Basse-Normandie, un travail sur les dossiers est conduit sur l'ensemble des fonds avec la trésorerie générale. Un comité de pilotage SGAR/Conseil Régional et trésorerie générale permet un suivi rapproché de la programmation ;
- ◆ dans le Centre, la trésorerie générale et le SGAR ont créé des outils communs pour clarifier les dépenses éligibles et pour permettre aux bénéficiaires de mieux présenter leurs dépenses ;
- ◆ dans d'autres régions le travail en commun a porté sur la procédure d'évitement de dégageant d'office en veillant, comme en Aquitaine notamment, à la remontée des dépenses et l'envoi des CSF au fil de l'eau à la Trésorerie générale.

L'objectif recherché est de pouvoir formaliser l'ensemble des bonnes pratiques existantes entre les autorités de gestion et les autorités de certification afin de faciliter la phase de certification aujourd'hui très concentrée en fin d'exercice et donc génératrice de risque de dégageant d'office voire de corrections ultérieures (cf. annexe VII paragraphe 3.2.1.).

#### 4.2.5. Profiter de la révision à mi-parcours pour affirmer une réelle stratégie d'ensemble entre l'État et les conseils régionaux

Cela suppose notamment :

- ◆ **d'articuler plus systématiquement CPER et PO** : en effet, même si cette articulation existe aujourd'hui de manière formelle dans les documents, pour diverses raisons, ils ne traduisent pas toujours de manière claire une vraie vision stratégique partagée. Dès la révision à mi-parcours en 2010, le partage d'une stratégie commune doit présider aux évolutions du PO, et, si cela est pertinent, en relation avec le CPER. Cela permet *in fine* une programmation de meilleure qualité ;
- ◆ de travailler à la cohésion des équipes de l'État et des conseils régionaux qui sont appelées à travailler ensemble afin de définir, dans la mesure du possible, au-delà des objectifs communs, des méthodes similaires, en prenant en compte l'ensemble des mesures de simplification présentées par les administrations centrales. Les autorités de gestion et les bénéficiaires de subvention globales ont à s'interroger sur les moyens, les procédures et la nécessaire qualité des effectifs pour mettre en œuvre les objectifs définis lors de l'articulation entre CPER et PO, entre préfet de région et président du conseil régional. A la Réunion, par exemple, l'instruction est répartie, selon les mesures du PO, entre les services de l'État et les services des conseils généraux et régionaux qui instruisent indifféremment les opérations programmées au titre de l'autorité de gestion ou des organismes intermédiaires. Cette répartition des tâches permet d'éviter les doublons et de choisir le service le plus compétent sur ladite mesure ;

## Annexe VI

- ◆ de mener de concert entre les SGAR et les conseils régionaux les campagnes de communication autour des programmes européens, financées par les crédits d'assistance technique : la révision à mi-parcours doit être l'occasion de travailler à une communication conjointe.

### **Encadré 3 : Proposition consistant à engager la programmation d'un dossier sur la base du seul acte d'intention des cofinanceurs pour le FEDER**

Il s'agit d'une proposition que la mission n'a pas retenue pour des raisons de faisabilité technique, en dépit de son intérêt.

La multiplication des sources de financement entraîne pour le porteur de projet l'obligation de collecter un nombre élevé de décisions de cofinancement (par exemple un acte budgétaire pour les collectivités territoriales). Ce recueil de décisions de cofinancement peut être difficile et retarder significativement l'éligibilité des projets.

Afin d'accélérer l'approbation de projets par le comité de programmation, une lettre ou un acte d'intention des financeurs pourraient être admis pour engager la programmation, la décision finale de cofinancement devant parvenir à l'autorité de gestion avant le démarrage de la procédure de contrôle du service fait pour que les dépenses afférentes restent éligibles.

Les circulaires du Premier Ministre du 15 juillet et du 7 août 2002, concernant les mesures de simplification de la gestion des fonds structurels prévoyaient déjà qu'une simple lettre d'intention des collectivités territoriales serait suffisante pour l'obtention d'un avis favorable des comités de programmation, si elle mentionnait le montant du cofinancement et la date prévue de la délibération.

Néanmoins, face à la difficulté des gestionnaires à récupérer les preuves des cofinancements, cette mesure de simplification, qui permettrait de hâter la programmation, n'a souvent pas été mise en application.

La DGEFP a ainsi présenté lors du Comité national de suivi du 27 janvier dernier (Cf. pièce jointe n° 6 déjà citée : point 4) une mesure allant dans ce sens visant à fixer une interprétation plus souple de la notion de complétude de dossier ; cette mesure était accompagnée d'un assouplissement du calendrier de programmation (cf. pièce jointe).

Si l'intérêt d'une telle mesure reste d'actualité, sa mise en œuvre dépend de l'accord des financeurs et notamment des collectivités locales. Une mobilisation des trésoriers payeurs généraux auprès de ces dernières pourraient la faciliter.

En définitive, la mission ne reprend pas à son compte cette proposition car elle ne peut pas peser sur sa mise en œuvre.

## Pièce-jointe n°1

DGEPF - SDFSE - MBF - NS

FSE CRE 2007-2013  
Suivi des taux de subdélégation de gestion des crédits FSE  
aux organismes intermédiaires.  
Plafonds définis par le CIACT de mars 2006

15.02.2010

## Taux de subdélégation de la gestion de crédits par AGD

Region	Total Maquettes modifiées CNS janv. 2010	Toutes les Subventions Globales				Nbre de SG	Taux	SG Conseils régionaux				Taux	SG Conseils Généralux				Taux	Conseil régionalux + conseils Généralux				Taux	SG autres OI				Taux	Nbre SG autres OI			
		a	b	c	d			e	f	g	h		i	j	k	l		m	n	o	p		q	r	s	t		u	v	w	x
ALSACE	125 434 889	47 778 788	6	38%	30 900 001	24%	30 900 001	24%	5 979 365	2	5%	36 279 366	29%	11 487 422	9	9%	11 487 422	29%	36 279 366	29%	11 487 422	9	9%	11 487 422	29%	11 487 422	9	9%	11 487 422	29%	
AQUITAINE	188 750 792	90 822 217	20	43%	58 107 951	31%	58 107 951	31%	6 710 895	4	0%	64 818 846	34%	18 003 371	15	8%	18 003 371	34%	64 818 846	34%	18 003 371	15	8%	18 003 371	34%	18 003 371	15	8%	18 003 371	34%	
AUVERGNE	96 102 529	45 009 492	7	47%	38 990 000	40%	38 990 000	40%	-	0	0%	38 990 000	40%	6 819 492	6	7%	6 819 492	40%	38 990 000	40%	6 819 492	6	7%	6 819 492	40%	6 819 492	6	7%	6 819 492	40%	
BASSE-NORMANDIE	101 950 228	40 381 753	6	40%	32 145 000	32%	32 145 000	32%	3 749 340	2	4%	35 894 340	35%	4 487 413	3	4%	4 487 413	35%	35 894 340	35%	4 487 413	3	4%	4 487 413	35%	4 487 413	3	4%	4 487 413	35%	
BOURGOGNE	102 220 750	46 073 836	13	45%	34 300 000	34%	34 300 000	34%	3 921 000	3	4%	38 221 000	37%	7 852 836	9	8%	7 852 836	37%	38 221 000	37%	7 852 836	9	8%	7 852 836	37%	7 852 836	9	8%	7 852 836	37%	
BRETAGNE	193 055 990	58 549 261	12	37%	41 023 317	22%	41 023 317	22%	13 994 251	4	7%	54 423 568	30%	14 125 684	7	8%	14 125 684	30%	54 423 568	30%	14 125 684	7	8%	14 125 684	30%	14 125 684	7	8%	14 125 684	30%	
CENTRE	133 397 898	54 472 398	7	41%	46 770 000	35%	46 770 000	35%	3 275 433	2	2%	50 045 433	38%	4 426 965	4	9%	4 426 965	38%	50 045 433	38%	4 426 965	4	9%	4 426 965	38%	4 426 965	4	9%	4 426 965	38%	
CHAMPAGNE-ARDEENNE	83 317 989	31 881 519	8	38%	25 004 058	30%	25 004 058	30%	1 887 753	1	0%	26 891 811	32%	4 989 710	6	6%	4 989 710	32%	26 891 811	32%	4 989 710	6	6%	4 989 710	32%	4 989 710	6	6%	4 989 710	32%	
CORSE	20 989 445	9 114 748	2	45%	8 168 748	40%	8 168 748	40%	-	0	0%	8 168 748	40%	948 000	1	5%	948 000	40%	8 168 748	40%	948 000	1	5%	948 000	40%	948 000	1	5%	948 000	40%	
FRANCHE-COMTE	82 317 557	30 858 153	10	37%	18 078 000	22%	18 078 000	22%	4 649 583	3	6%	22 727 583	28%	8 131 570	6	10%	8 131 570	28%	22 727 583	28%	8 131 570	6	10%	8 131 570	28%	8 131 570	6	10%	8 131 570	28%	
HAUTE-NORMANDIE	152 716 431	85 172 450	8	56%	74 763 000	49%	74 763 000	49%	6 972 000	2	4%	81 735 000	53%	4 087 450	5	3%	4 087 450	53%	81 735 000	53%	4 087 450	5	3%	4 087 450	53%	4 087 450	5	3%	4 087 450	53%	
ILE-DE-FRANCE	525 183 007	187 770 996	40	36%	116 500 000	22%	116 500 000	22%	1 968 714	1	0%	118 468 714	23%	69 284 222	38	13%	69 284 222	23%	118 468 714	23%	69 284 222	38	13%	69 284 222	23%	69 284 222	38	13%	69 284 222	23%	
LANGUEDOC-ROUSSILLON	154 698 376	74 346 375	19	48%	49 500 000	28%	49 500 000	28%	10 625 525	4	7%	54 175 525	35%	20 170 850	14	13%	20 170 850	35%	54 175 525	35%	20 170 850	14	13%	20 170 850	35%	20 170 850	14	13%	20 170 850	35%	
LIMOUSIN	51 012 951	24 477 704	6	48%	18 757 200	37%	18 757 200	37%	2 005 795	2	4%	20 762 995	41%	3 714 709	3	7%	3 714 709	41%	20 762 995	41%	3 714 709	3	7%	3 714 709	41%	3 714 709	3	7%	3 714 709	41%	
LORRAINE	127 406 696	46 865 674	7	37%	39 064 000	31%	39 064 000	31%	3 059 343	2	2%	42 123 343	33%	4 542 331	4	4%	4 542 331	33%	42 123 343	33%	4 542 331	4	4%	4 542 331	33%	4 542 331	4	4%	4 542 331	33%	
MIDI-PYRENEES	191 004 005	69 888 005	10	36%	54 400 000	28%	54 400 000	28%	2 539 238	3	2%	57 339 238	30%	11 529 779	6	6%	11 529 779	30%	57 339 238	30%	11 529 779	6	6%	11 529 779	30%	11 529 779	6	6%	11 529 779	30%	
NORD-PAS-DE-CALAIS	377 882 024	152 785 365	31	40%	86 642 000	23%	86 642 000	23%	24 507 981	2	6%	111 149 981	29%	41 615 484	28	11%	41 615 484	29%	111 149 981	29%	41 615 484	28	11%	41 615 484	29%	41 615 484	28	11%	41 615 484	29%	
PAYS DE LA LOIRE	199 599 595	96 024 243	16	43%	61 901 600	31%	61 901 600	31%	8 158 520	3	4%	70 150 120	35%	15 874 123	12	8%	15 874 123	35%	70 150 120	35%	15 874 123	12	8%	15 874 123	35%	15 874 123	12	8%	15 874 123	35%	
PICARDIE	123 276 275	50 182 265	11	41%	39 951 000	32%	39 951 000	32%	-	0	0%	39 951 000	32%	10 841 265	10	8%	10 841 265	32%	39 951 000	32%	10 841 265	10	8%	10 841 265	32%	10 841 265	10	8%	10 841 265	32%	
POITOU-CHARENTES	127 885 066	47 983 301	15	38%	28 373 000	22%	28 373 000	22%	7 008 600	4	5%	35 381 600	28%	12 801 701	10	10%	12 801 701	28%	35 381 600	28%	12 801 701	10	10%	12 801 701	28%	12 801 701	10	10%	12 801 701	28%	
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	277 903 600	105 064 508	31	38%	44 075 000	16%	44 075 000	16%	9 557 712	4	3%	53 632 712	19%	52 481 768	26	19%	52 481 768	19%	53 632 712	19%	52 481 768	26	19%	52 481 768	19%	52 481 768	26	19%	52 481 768	19%	
RHONE-ALPES	359 699 752	159 435 045	23	44%	99 474 308	28%	99 474 308	28%	14 167 777	6	4%	113 642 085	32%	44 792 960	16	12%	44 792 960	32%	113 642 085	32%	44 792 960	16	12%	44 792 960	32%	44 792 960	16	12%	44 792 960	32%	
Volet national du FSE	709 309 052	108 608 788	4	15%	-	0%	-	0%	-	0	0%	-	0%	108 608 788	3	15%	108 608 788	0%	-	0%	108 608 788	3	15%	108 608 788	0%	108 608 788	3	15%	108 608 788	0%	
Volet régional	3 785 254 914	1 543 708 094	308	41%	1 039 232 180	27%	1 039 232 180	27%	133 954 712	54	4%	1 173 186 892	31%	370 519 142	232	10%	370 519 142	31%	1 173 186 892	31%	370 519 142	232	10%	370 519 142	31%	370 519 142	232	10%	370 519 142	31%	
TOTAL PO	4 494 563 975	1 852 312 822	312	37%	1 039 232 180	23%	1 039 232 180	23%	133 954 712	54	3%	1 173 186 892	26%	479 125 930	235	11%	479 125 930	26%	1 173 186 892	26%	479 125 930	235	11%	479 125 930	26%	479 125 930	235	11%	479 125 930	26%	

## Part des crédits disponibles attribués à des organismes intermédiaires, via des conventions de subvention globale

Suite délibérations du CIACT, la part des crédits FSE attribués à des organismes intermédiaires, via des conventions de subvention globale, ne peut dépasser :

C- 50 % de la dotation globale du PO FSE national, tous axes confondus ;

C- 60 % de la dotation de chaque Autorité de gestion déléguée du PO FSE national, tous axes confondus ;

C- 40% de la dotation pour les Conseils régionaux et les Conseils généraux

## Annexe VI

## Pièce-jointe n°2

Libellé Région	Code Axe	Mt FSE Programmé	Mt DT Programmé	Taux FSE programmé	Taux PO
ALSACE	1	9 478 873	24 081 496	39 %	45 %
ALSACE	2	9 624 050	19 970 109	48 %	50 %
ALSACE	3	21 573 785	53 817 479	40 %	50 %
ALSACE	4	2 285 838	7 122 638	32 %	55 %
ALSACE	5	1 227 843	1 710 169	72 %	70 %
AQUITAINE	1	12 226 099	29 721 512	41 %	45 %
AQUITAINE	2	26 136 998	54 581 430	48 %	50 %
AQUITAINE	3	17 758 891	43 102 420	41 %	50 %
AQUITAINE	4	6 550 263	14 406 395	45 %	55 %
AQUITAINE	5	2 129 067	3 453 055	62 %	70 %
AUVERGNE	1	7 023 737	18 103 625	39 %	45 %
AUVERGNE	2	13 410 045	27 765 068	48 %	50 %
AUVERGNE	3	9 643 497	23 537 424	41 %	50 %
AUVERGNE	4	3 232 425	6 562 857	49 %	55 %
AUVERGNE	5	481 558	878 637	55 %	70 %
BASSE-NORMANDIE	1	7 174 130	18 367 578	39 %	45 %
BASSE-NORMANDIE	2	20 100 911	40 874 781	49 %	50 %
BASSE-NORMANDIE	3	7 281 483	15 761 106	46 %	50 %
BASSE-NORMANDIE	4	1 506 014	4 128 665	36 %	55 %
BASSE-NORMANDIE	5	342 912	563 508	61 %	70 %
BOURGOGNE	1	5 347 322	12 259 529	44 %	45 %
BOURGOGNE	2	14 078 836	30 129 974	47 %	50 %
BOURGOGNE	3	12 445 394	38 389 205	32 %	50 %
BOURGOGNE	4	1 817 011	5 378 426	34 %	55 %
BOURGOGNE	5	607 745	1 131 947	54 %	70 %
BRETAGNE	1	10 286 094	25 737 120	40 %	45 %
BRETAGNE	2	35 092 464	76 909 311	46 %	50 %
BRETAGNE	3	24 640 159	62 031 851	40 %	50 %
BRETAGNE	4	817 159	2 363 211	35 %	55 %
BRETAGNE	5	1 771 705	2 579 184	69 %	70 %
CENTRE	1	10 646 088	25 248 092	42 %	45 %
CENTRE	2	19 270 705	42 105 145	46 %	50 %
CENTRE	3	12 339 807	38 229 386	32 %	50 %
CENTRE	4	1 591 068	3 557 217	45 %	55 %
CENTRE	5	2 154 801	3 872 486	56 %	70 %
CHAMPAGNE-ARDENNE	1	9 232 804	24 776 242	37 %	45 %
CHAMPAGNE-ARDENNE	2	7 117 894	18 955 461	38 %	50 %
CHAMPAGNE-ARDENNE	3	8 880 906	20 068 286	44 %	50 %
CHAMPAGNE-ARDENNE	4	2 224 480	5 860 130	38 %	55 %
CHAMPAGNE-ARDENNE	5	48 693	99 306	49 %	70 %
CORSE	1	918 607	2 135 422	43 %	45 %
CORSE	2	2 237 270	4 412 370	51 %	50 %
CORSE	3	3 491 298	8 373 452	42 %	50 %
CORSE	4	132 235	264 470	50 %	55 %
CORSE	5	214 785	306 835	70 %	70 %
FRANCHE-COMTE	1	8 111 074	21 034 417	39 %	45 %
FRANCHE-COMTE	2	8 848 473	19 639 488	45 %	50 %
FRANCHE-COMTE	3	7 187 007	23 071 508	31 %	50 %
FRANCHE-COMTE	4	841 748	2 697 796	31 %	55 %
FRANCHE-COMTE	5	412 710	1 181 696	35 %	70 %
HAUTE-NORMANDIE	1	3 367 967	7 635 613	44 %	45 %
HAUTE-NORMANDIE	2	44 045 058	90 578 025	49 %	50 %
HAUTE-NORMANDIE	3	14 143 309	33 194 796	43 %	50 %
HAUTE-NORMANDIE	4	1 865 132	4 169 367	45 %	55 %

## Annexe VI

Libellé Région	Code Axe	Mt FSE Programmé	Mt DT Programmé	Taux FSE programmé	Taux PO
HAUTE-NORMANDIE	5	1 835 052	2 856 954	64 %	70 %
ILE-DE-FRANCE	1	27 100 797	67 890 198	40 %	45 %
ILE-DE-FRANCE	2	42 335 277	111 529 656	38 %	50 %
ILE-DE-FRANCE	3	76 739 042	188 846 308	41 %	50 %
ILE-DE-FRANCE	4	6 568 203	21 011 609	31 %	55 %
ILE-DE-FRANCE	5	6 177 435	6 971 748	89 %	70 %
LANGUEDOC-ROUSSILLON	1	16 907 975	44 355 073	38 %	45 %
LANGUEDOC-ROUSSILLON	2	19 190 293	52 167 680	37 %	50 %
LANGUEDOC-ROUSSILLON	3	20 048 015	66 558 753	30 %	50 %
LANGUEDOC-ROUSSILLON	4	843 317	1 913 266	44 %	55 %
LANGUEDOC-ROUSSILLON	5	1 487 921	2 355 522	63 %	70 %
LIMOUSIN	1	5 348 732	12 323 621	43 %	45 %
LIMOUSIN	2	6 585 699	15 312 499	43 %	50 %
LIMOUSIN	3	6 860 571	22 787 472	30 %	50 %
LIMOUSIN	4	12 500	25 000	50 %	55 %
LIMOUSIN	5	368 010	846 397	43 %	70 %
LORRAINE	1	6 153 846	16 374 850	38 %	45 %
LORRAINE	2	13 900 125	34 053 003	41 %	50 %
LORRAINE	3	13 160 742	37 621 702	35 %	50 %
LORRAINE	4	1 831 667	4 564 518	40 %	55 %
LORRAINE	5	1 084 131	2 024 635	54 %	70 %
MIDI-PYRENEES	1	16 576 009	38 975 593	43 %	45 %
MIDI-PYRENEES	2	24 504 546	56 596 838	43 %	50 %
MIDI-PYRENEES	3	18 351 619	45 467 225	40 %	50 %
MIDI-PYRENEES	4	1 891 279	3 779 914	50 %	55 %
MIDI-PYRENEES	5	1 077 480	1 871 445	58 %	70 %
NORD-PAS-DE-CALAIS	1	23 224 305	52 999 710	44 %	45 %
NORD-PAS-DE-CALAIS	2	52 308 432	128 802 598	41 %	50 %
NORD-PAS-DE-CALAIS	3	66 289 653	175 938 963	38 %	50 %
NORD-PAS-DE-CALAIS	4	2 878 662	6 826 585	42 %	55 %
NORD-PAS-DE-CALAIS	5	4 386 075	7 002 175	63 %	70 %
PAYS DE LA LOIRE	1	13 229 892	30 696 854	43 %	45 %
PAYS DE LA LOIRE	2	20 226 590	48 261 480	42 %	50 %
PAYS DE LA LOIRE	3	17 308 141	69 645 852	25 %	50 %
PAYS DE LA LOIRE	4	392 409	799 411	49 %	55 %
PAYS DE LA LOIRE	5	1 768 933	3 800 370	47 %	70 %
PICARDIE	1	2 412 764	5 456 079	44 %	45 %
PICARDIE	2	23 244 028	46 580 342	50 %	50 %
PICARDIE	3	12 841 863	32 495 418	40 %	50 %
PICARDIE	4	455 864	712 245	64 %	55 %
PICARDIE	5	1 176 207	1 741 552	68 %	70 %
POITOU-CHARENTES	1	14 209 368	33 469 885	42 %	45 %
POITOU-CHARENTES	2	10 050 758	22 538 589	45 %	50 %
POITOU-CHARENTES	3	15 805 118	38 285 397	41 %	50 %
POITOU-CHARENTES	4	2 802 784	6 529 976	43 %	55 %
POITOU-CHARENTES	5	2 793 573	3 523 136	79 %	70 %
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	1	22 729 643	52 394 295	43 %	45 %
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	2	33 278 376	77 915 289	43 %	50 %
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	3	17 664 543	51 402 065	34 %	50 %
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	4	3 756 018	10 634 435	35 %	55 %
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	5	5 111 386	7 407 754	69 %	70 %
RHONE-ALPES	1	16 087 384	42 042 276	38 %	45 %
RHONE-ALPES	2	77 104 374	170 222 872	45 %	50 %
RHONE-ALPES	3	47 404 574	115 382 240	41 %	50 %
RHONE-ALPES	4	7 141 169	19 387 902	37 %	55 %
RHONE-ALPES	5	2 935 035	4 445 445	66 %	70 %
Volet national du FSE	1	99 331 599	244 835 262	41 %	45 %

Annexe VI

Libellé Région	Code Axe	Mt FSE Programmé	Mt DT Programmé	Taux FSE programmé	Taux PO
Volet national du FSE	2	24 761 474	49 522 948	50 %	50 %
Volet national du FSE	3	107 724 893	223 279 059	48 %	50 %
Volet national du FSE	4	22 208 307	42 645 934	52 %	55 %
Volet national du FSE	5	11 871 180	13 772 169	86 %	70 %
<b>TOTAL PO</b>	<b>1</b>	<b>347 125 108</b>	<b>850 914 341</b>	<b>41 %</b>	<b>45 %</b>
<b>TOTAL PO</b>	<b>2</b>	<b>547 452 674</b>	<b>1 239 424 958</b>	<b>44 %</b>	<b>50 %</b>
<b>TOTAL PO</b>	<b>3</b>	<b>559 584 309</b>	<b>1 427 287 365</b>	<b>39 %</b>	<b>50 %</b>
<b>TOTAL PO</b>	<b>4</b>	<b>73 645 553</b>	<b>175 341 967</b>	<b>42 %</b>	<b>55 %</b>
<b>TOTAL PO</b>	<b>5</b>	<b>51 464 238</b>	<b>74 396 128</b>	<b>69 %</b>	<b>70 %</b>

Pièce-jointe n°3

PROGRAMMATION 2007-2013

## INSTRUCTIONS ET CIRCULAIRES

**Instructions DGEFP N° 307 et N° 556 des 20 avril et 23 juin 2006** relative à la préparation de la programmation du FSE 2007-2013

**Circulaire Premier Ministre N° 5210-SG du 13 avril 2007** relative au dispositif de gestion de suivi, de gestion et de contrôle des programmes cofinancés par le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen, le Fonds européen pour la pêche –FEP) et le Fonds agricoles pour le développement rural (FEADER) pour la période 2007-2013

**Circulaire interministérielle N° CD-0877 du 14 mai 2007** relative aux circuits financiers des fonds structurels européens gérés par l'Etat à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006

**Circulaire interministérielle du 15 octobre 2007** relative à la programmation des fonds structurels 2007-2013 – PJ (1) Modèle de convention de subvention globale FEDER et de descriptif de système de gestion de l'organisme intermédiaire (2) Modèle de convention de subvention globale FSE et de descriptif de système de gestion de l'organisme intermédiaire (3) Modèle de descriptif du système de gestion et de contrôle de l'autorité de gestion (de l'autorité de gestion déléguée s'agissant du volet régional du PO national FSE)

**Circulaire N° 884 du 19 octobre 2007** relative au modèle de dossier de demande de subvention globale - PO national FSE CRE – PJ (1) Modèle de dossier de demande de subvention globale FSE et annexes

**Circulaire N° 1047 du 16 novembre 2007** relative au modèle de dossier de demande de subvention FSE - PO national FSE CRE – PJ (1) Modèle de dossier de demande de subvention FSE

**Circulaire N° 2007-30 du 27 décembre 2007** relative au cofinancement des missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) par le FSE au titre des opérations d'accompagnement renforcé au bénéfice des jeunes de bas niveau de qualification

**Circulaire N° 527 du 5 mai 2008** relative au modèle de convention de subvention FSE - PO FSE relevant des objectifs Convergence et CRE – PJ (1) Formulaire de convention de subvention FSE

**Instruction N° 2008-16 du 6 octobre 2008** relative à la méthode de contrôle de service en vue du paiement de l'aide communautaire - PO FSE relevant des objectifs Convergence et CRE

**Circulaire N° 1326 du 18 novembre 2008** portant modèles types de certificat de dépenses et rapport annuel et final d'exécution relatifs à la convention de subvention globale - PO FSE relevant des objectifs Convergence et CRE – PJ (1) Certificat de dépenses (2) Rapport annuel/final d'exécution

**Circulaire N° 1509 du 22 décembre 2008** relative aux modalités de mise en œuvre des crédits du FSE au titre des PO CRE et Convergence - Règles applicables à l'éligibilité temporelle

## Annexe VI

**Circulaire N° 1510 du 22 décembre 2008** relative aux modalités de mise en œuvre des crédits du FSE - **Outils de gestion relatifs à l'examen des demandes de financement – PJ** (1) Rapport d'instruction relatif à une demande de subvention individuelle (2) Rapport d'instruction relatif à un achat de prestation – Phase préalable au lancement de la procédure de consultation (3) Rapport d'instruction relatif à un achat de prestation – Phase suivant la notification du ou des titulaire(s)

**Circulaire N° 1511 du 22 décembre 2008** relative aux modalités de mise en œuvre des crédits du FSE - **Outils de gestion relatifs au suivi et au contrôle** des actions conventionnées – **PJ** (1) Rapport type de visite sur place (2) Rapport type de contrôle de service fait relatif aux bilans d'exécution intermédiaires (3) Rapport type de contrôle de service fait clôturant une tranche annuelle et finale (4) Modèle de bilan d'exécution en vue du remboursement de la participation FSE

**Instruction DGEFP N° 2009-21 du 2 juin 2009** relative aux modalités de conventionnement des crédits du FSE attribués aux organismes collecteurs agréés au titre de la formation professionnelle

**Instruction DGEFP N° 2009-22 du 8 juin 2009** relative aux modalités de financement de l'activité des Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) conventionnés en tant qu'organismes intermédiaires

**Instruction N° 2009-34 du 27 juillet 2009** relative au contrôle de service fait des opérations mise en œuvre par voie de marché public et cofinancées par le FSE

**Instruction N° 2009-35 du 31 juillet 2009** relative aux modalités de réalisation des contrôles qualité gestion des PO FSE CRE et Convergence

**Instruction N° 2009-40 du 7 octobre 2009** relative au cofinancement des projets de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) au titre du PO FSE CRE

**Instruction du 15 juin 2009** relative à l'articulation NACRE et Fonds social européen (FSE). Précisions apportées le 23 octobre 2009 à l'instruction.

## Pièce-jointe n°4

TYPE OI	Coût Total Programmé des Subventions Globales	Coût UE des Subventions Globales	Coût Total Programmé des dossiers rattachés à une SG	Coût UE des dossiers rattachés à une SG	Nb de dossiers rattachés	CT moyen des dossiers rattachés	UE moyen des dossiers rattachés
OPCA	150 959 631,76	58 530 657,39	58 559 497,23	24 045 633,61	1644	35 620,13	14 626,30
PLIE	488 581 838,67	227 576 851,00	384 943 780,12	130 763 509,12	6619	58 157,39	19 755,78
Conseil régional	1 940 767 560,75	969 969 033,19	838 997 519,81	401 444 801,39	5119	163 898,71	78 422,50
Conseil général	299 136 000,17	135 514 711,89	210 893 622,88	87 470 680,49	2300	91 692,88	38 030,73
Chambres consulaires	6 627 331,00	2 612 764,00	4 179 984,50	1 860 754,04	43	97 208,94	43 273,35
Organismes de développement local et social pour l'appui aux micro projets associatifs	38 347 035,03	24 163 463,50	30 876 899,40	12 368 180,62	522	59 151,15	23 693,83
Têtes de réseaux associatives	36 584 719,00	14 993 390,00	17 385 629,98	6 293 132,22	126	137 981,19	49 945,49
Autre collectivité territoriale, hors PLIE	25 830 768,30	13 830 520,00	22 609 367,76	8 871 279,67	217	104 190,63	40 881,47
Autres organismes intermédiaires	367 288 643,00	165 258 025,75	264 441 743,54	109 092 153,16	532	497 070,95	205 060,44
Total	3 354 123 527,68	1 612 449 416,72	1 832 888 045,22	782 210 124,32	17122	107 048,71	45 684,51

Pièce-jointe n°5



Programme opérationnel FSE national  
« Compétitivité régionale et emploi »

## Comité national de suivi

Présentation des mesures  
de simplification financières

Paris, le 27 janvier 2010



## Mesures de simplification proposées

- 1 Forfaitisation des coûts indirects
- 2 Mise en place des coûts standard unitaires
- 3 Mise en place des coûts forfaitaires
- 4 Allègement des conditions de recevabilité des dossiers



### Attention

Les coûts forfaitaires (points 1 à 3) s'appliquent uniquement aux opérations mises en oeuvre par voie de subvention.

## 1 → Forfaitisation des coûts indirects article 11-3 b i du règlement 1081-2006

La DGEFP a mené à bien une étude visant à établir et vérifier une méthode de forfaitisation des coûts indirects du PO FSE national « Compétitivité régionale et emploi »

Un premier travail d'analyse portant sur 200 opérations a été mené à bien en oct.-nov. 2008.

Les résultats de ce travail ont été soumis pour validation aux services de la Commission en janvier 2009.

En juillet 2009, ceux-ci ont demandé l'examen de 150 dossiers complémentaires.

Les données consolidées résultant du traitement de ce nouvel échantillon ont été présentées pour validation à la Commission le 15 décembre 2009.

Celles-ci tendent à établir le bien-fondé de la proposition suivante.

→ Régime proposé

### **Coûts indirects = 20 % des coûts directs - achats de prestations**

Hors cas spécifiques (opérations se confondant avec l'activité de l'organisme, opérations ne générant par construction aucun coût indirect) et certaines catégories d'opérateurs (OPCA, missions locales, AFPA)

→ Modalités d'application

- Mise en place d'une définition standardisée des dépenses directes ;
- Application systématique de la forfaitisation des coûts indirects à toute opération d'un montant inférieur à 500 000 EUR / justification des coûts indirects sur la base des dépenses réelles justifiées pour toute opération dépassant ce seuil.

## 2 → Mise en place des coûts standard unitaires article 11-3 b ii du règlement 1081-2006

Le régime des coûts standard unitaires a été introduit par le règlement de la Commission n° 396/2009 du 06 mai 2009.

→ Principes applicables

Les coûts standard unitaires s'appliquent sans condition de montant.

Cette méthode permet de calculer le coût d'une opération, *ex ante* et *ex post*, sur la base d'unités d'oeuvre produites (heure stagiaire, heure groupe, journée d'accompagnement, allocations *per diem* des stagiaires...).

Le coût justifié de l'opération sera toujours exactement proportionnel aux quantités produites.

Il revient à l'autorité de gestion de fixer la valeur de chaque unité d'oeuvre et de déterminer dans quelles conditions leur réalisation peut être justifiée, afin d'écarter tout risque de surfinancement systématique des actions réalisées.

→ Etapes envisagées

A compter de l'année 2010, la DGEFP réalisera des études visant à déterminer d'éventuels coûts standard unitaires répondant aux besoins des opérateurs et conformes aux critères de la Commission.

Une première étude nationale devrait être menée à bien avant le terme du premier semestre.

Elle a pour but d'établir et valider des barèmes applicables aux contrats et aux périodes de professionnalisation financés par les OPCA.

### 3 → Mise en place des coûts forfaitaires article 11-3 b iii du règlement 1081-2006

Le régime des coûts forfaitaires, également issu du règlement de la Commission n° 396/2009 du 06 mai 2009, s'applique aux seules opérations d'un montant inférieur à 50 000 EUR.

→ Principes applicables

Cette méthode permet d'établir le coût d'une opération, *ex ante* et *ex post*, sur la base des moyens strictement nécessaires à sa réalisation, valorisés sur une base estimative, sans recours aux pièces comptables justificatives à la disposition de l'organisme bénéficiaire.

Il appartient au service gestionnaire d'apprécier la conformité de chaque budget prévisionnel, au regard des charges prévisionnelles de l'organisme bénéficiaire et, le cas échéant, des coûts observés dans le cadre d'opérations similaires.

A l'inverse du régime des coûts standard unitaires, le coût de l'opération réalisée n'est pas systématiquement proportionnel aux quantités produites.

Toutefois, il est possible d'établir les paiements dus sur les résultats enregistrés au terme de l'action, lesquels justifient les moyens humains et matériels engagés.

→ Etapes envisagées

A compter de mars 2010, la DGEFP publiera une instruction relative à la mise en place des coûts forfaitaires.

L'instruction 2008-16 du 06 octobre 2008 relative au contrôle de service fait des opérations cofinancées au titre de la période 2007-2013 sera révisée en conséquence.

Ces éléments de cadrage seront préparés en concertation avec la DGFIP, représentant l'autorité de certification, et la CICC, représentant l'autorité d'audit.

### 4 → Allègement des conditions de recevabilité des dossiers

A compter de l'année 2010, les services gestionnaires auront la possibilité d'enregistrer en tant que dossier complet une demande d'aide non accompagnée de certificats de cofinancement ou de lettres d'intention établis à hauteur des contreparties publiques et/ou privées mobilisées.

En outre, des demandes de financement pourront être reçues au-delà du sixième mois précédant le terme des actions au titre desquelles est demandée une participation complémentaire.

Toutefois, ces ouvertures sont conditionnées au respect de deux règles essentielles :

- Les contreparties sont attestées en phase de réalisation à hauteur des montants versés ;
- Aucune opération close ne peut être programmée.

	Situation actuelle	Situation à venir
<b>Complétude du dossier</b>	Nécessité de produire l'ensemble des certificats de cofinancement ou des lettres d'intention établis à hauteur des contreparties publiques et/ou privées mobilisées.	La production de ces pièces est reportée en phase de réalisation.
<b>Calendrier de programmation</b>	Nécessité de déposer un dossier complet au plus tard six mois avant la fin de la période de réalisation des actions au titre desquelles est demandée une participation communautaire.	La date limite de réception des dossiers est laissée à la discrétion du gestionnaire.

## Pièce-jointe n°6



DELEGATION DE GESTION FSE

GIP AUVERGNE



Le **GIP Auvergne** est le Groupement d'Intérêt Public Formation Continue et Insertion Professionnelle de l'Académie de Clermont-Ferrand.

Organisme intermédiaire depuis 2005 pour la gestion des fonds FSE délégués à l'Académie, le GIP gère une enveloppe de 2 418 000 € de fonds d'intervention à programmer sur la période de 2007 à 2010.

Le GIP sélectionne plusieurs types d'actions qui favorisent l'accès à l'insertion professionnelle par une meilleure information sur l'orientation, un travail sur le projet professionnel, un accompagnement personnalisé tout en développant la relation école entreprise.

L'essentiel des publics ciblés sont les jeunes sans solution et les jeunes en situation de handicap. Le nombre prévu de bénéficiaires est de l'ordre de 2 300 jeunes sur la période couverte par la convention.

L'objectif général d'opérations cofinancées est l'égalité des chances des jeunes face aux choix d'insertion professionnelle. En conséquence, l'égalité des chances filles garçons fait l'objet d'information par les services académiques de l'orientation. Elle est relayée par l'action de l'assistance technique qui promeut et favorise auprès des porteurs de projets cofinancés toutes les actions qui concourent à valoriser ce thème.

### **Ces projets se déclinent sur les axes et mesures suivantes :**

#### **- 121-1 « Gestion et maîtrise de la pédagogie de l'alternance »**

Cette action cible tout projet visant à favoriser la formation en alternance ou à privilégier l'utilisation des outils multimédias en vue de développer de nouvelles compétences professionnalisantes. Ces projets concourent principalement au développement de la relation Ecole/Entreprise.

- Le pilotage local des relations école/entreprise et des actions Formation/Emploi 2008 2009 développé dans le bassin d'Issoire Val d'Allier a pour objectif de mettre en adéquation l'offre et la demande de formation par une étude menée auprès des entreprises et des institutionnels. La finalité est de maintenir un observatoire permanent de cette relation au plus près du terrain.

- La mise en place et le développement du livret de suivi à distance d'un apprenti au CFA de l'éducation nationale en Auvergne par la formation des utilisateurs renforcent le partenariat avec les entreprises de proximité mais aussi hors région.

#### **- 321-4 « Actions autour du handicap »**

Les Unités Pédagogiques d'Intégration permettent d'accueillir collectivement dans un lycée ordinaire des élèves qui ne peuvent s'accommoder des contraintes de l'intégration individuelle et qui présentent des déficiences motrices, sensorielles et/ou intellectuelles. Les jeunes sont orientés par la MDPH (maison départementale des personnes handicapées).

Huit dispositifs académiques sont actuellement cofinancés. Le FSE permet en l'occurrence de travailler avec des partenaires spécialisés : le CFAS et le réseau des GRETA, pour une préparation mieux adaptée à l'insertion professionnelle : recherche d'entreprises, accompagnement des stagiaires et des tuteurs pendant les stages et accompagnement des formateurs encadrant les dispositifs.

De nouveaux dispositifs sont en cours de préparation afin de renforcer les capacités d'accueil de ces publics dans les meilleures conditions et conformément à la loi du 11 février 2005.

**- 322-2 « Création de plates-formes d'accueil, de remotivation par la découverte des métiers ; individualisation des parcours de formation »**

Les plateformes d'insertion accueillent les jeunes sortis du système scolaire sans qualification. Les établissements scolaires du bassin et les services de l'orientation (CIO) travaillent en partenariat avec les missions locales pour favoriser la mise en place d'un véritable projet professionnel visant le plus souvent leur retour en formation initiale ou professionnelle.

**- 412-2 « Développement de la culture scientifique et des projets innovants ; formation des encadrants »**

Cette action cible des projets innovants en particulier sur l'information à l'orientation par la formation des équipes pédagogiques.

**- 424-1 « Déploiement du numérique »**

Dans le cadre du développement des ENT en Auvergne, les établissements scolaires sont dotés d'équipements qui doivent permettre une meilleure relation entre l'école, ses équipes pédagogiques, les jeunes et leur famille, en particulier dans les zones où sévit la fracture numérique.

L'action académique cofinancée se centre sur la formation des utilisateurs et la veille continue de l'utilisation des ENT par les acteurs.

## **ANNEXE VII**

### **L'optimisation des moyens alloués à la gestion des fonds structurels**



# SOMMAIRE

<b>1. LIMITES MÉTHODOLOGIQUES.....</b>	<b>1</b>
<b>2. DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES RESSOURCES HUMAINES .....</b>	<b>2</b>
2.1. Effectifs consacrés à la gestion des fonds structurels.....	2
2.1.1. <i>L'instruction du FEDER distingue deux familles d'autorités de gestion en fonction des effectifs.....</i>	<i>2</i>
2.1.2. <i>Les effectifs mobilisés par les autorités de gestion déléguées du FSE sont en revanche plus concentrés, autour d'une moyenne de 9,14 ETP par région.....</i>	<i>3</i>
2.1.3. <i>Les autorités de certification répartissent leurs effectifs en charge des fonds structurels à raison de deux tiers pour l'expertise financière et un tiers pour la certification.....</i>	<i>3</i>
2.1.4. <i>L'effectif total consacré à la gestion des fonds structurels se situe entre 45 et 100 ETP par région.....</i>	<i>4</i>
2.2. Répartition des effectifs entre titulaires et contractuels.....	5
2.2.1. <i>L'instruction du FEDER repose pour deux tiers sur des agents titulaires.....</i>	<i>5</i>
2.2.2. <i>De plus, la part relative des agents titulaires se renforce continûment depuis 2007 .....</i>	<i>6</i>
2.3. Répartition des effectifs entre les trois catégories d'agents .....	7
2.3.1. <i>La gestion des fonds structurels européens se caractérise par la forte prépondérance des agents de catégorie A .....</i>	<i>7</i>
2.3.2. <i>Ici également, la part relative des agents de catégorie A se renforce depuis 2007 .....</i>	<i>8</i>
2.4. Les effectifs totaux consacrés à l'instruction du FEDER sont restés globalement stables depuis 2007.....	9
<b>3. LA GESTION DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS SE CARACTÉRISE PAR DES COÛTS DE FONCTIONNEMENT ÉLEVÉS QUI S'EXPLIQUENT NOTAMMENT PAR UNE OPTIMISATION INSUFFISANTE DES PROCÉDURES D'INSTRUCTION ET DE PROGRAMMATION.....</b>	<b>10</b>
3.1. Les coûts de gestion des fonds structurels européens s'élèvent en moyenne à 2,2 %.....	10
3.1.1. <i>Rapportés à la seule part communautaire, les coûts de gestion des fonds structurels s'élèvent en moyenne à 6,4 %.....</i>	<i>10</i>
3.1.2. <i>Le calcul du coût de gestion sur la base du montant total sous gestion et non pas de la seule part communautaire réduit toutefois le coût de gestion moyen à 2,2 %.....</i>	<i>11</i>
3.2. La gestion des fonds structurels est insuffisamment optimisée .....	12
3.2.1. <i>Les déficiences organisationnelles sont concentrées sur les autorités de gestion plus que sur les autorités de certification.....</i>	<i>12</i>
3.2.2. <i>L'instruction et/ou la gestion ainsi que la programmation se caractérisent par l'excessive déconcentration des effectifs qui entraîne une expertise et une stabilité insuffisantes des agents.....</i>	<i>16</i>
3.2.3. <i>De plus, l'attribution de subventions globales à de petits organismes intermédiaires se traduit par une allocation à la fois inefficace et inefficace des fonds structurels.....</i>	<i>20</i>

3.2.4.	<i>Enfin, le nombre excessif de cofinanceurs multiplie les coûts de coordination et réduit l'effet de levier potentiel des fonds structurels.....</i>	<i>27</i>
3.3.	Les crédits d'assistance technique alloués par l'Union européenne ne sont pas utilisés à leur plein potentiel pour le FEDER.....	29
3.3.1.	<i>Les autorités de gestion ont rarement utilisé le plafond de 4 % de crédits d'assistance technique prévu par les règlements communautaires.....</i>	<i>29</i>
3.3.2.	<i>De plus, seule une partie de l'assistance technique correspond à la rémunération des agents en charge des fonds structurels.....</i>	<i>30</i>
<b>4.</b>	<b>PROPOSITIONS POUVANT ÊTRE MISES EN ŒUVRE, AU MOINS PARTIELLEMENT, DÈS 2010.....</b>	<b>33</b>
4.1.	Optimiser dès 2010 le processus de gestion des fonds structurels afin de permettre aux agents de se concentrer davantage sur l'instruction des dossiers et le suivi de leurs dépenses.....	33
4.1.1.	<i>Des facteurs de déperdition de l'efficacité du traitement des dossiers ont été constatés à plusieurs niveaux de la chaîne de gestion.....</i>	<i>33</i>
4.1.2.	<i>Afin d'y remédier, la mission propose en premier lieu de combiner plusieurs mesures de rationalisation de la gestion des fonds structurels.....</i>	<i>33</i>
4.1.3.	<i>En second lieu, la mission propose de recourir à la sous-traitance pour certaines fonctions de la chaîne de traitement des dossiers.....</i>	<i>35</i>
4.1.4.	<i>Évaluation de l'impact de ces différentes mesures en termes de marges de manœuvre pour les gestionnaires.....</i>	<i>40</i>
4.2.	Assouplir dès 2010 les conditions budgétaires de programmation des dossiers pour les deux premières années du cycle.....	41
4.2.1.	<i>La maquette financière des fonds structurels a prévu une répartition linéaire de la consommation des crédits sur les sept exercices de programmation.....</i>	<i>41</i>
4.2.2.	<i>Cette règle pose des difficultés de gestion lors des premiers exercices où le rythme de consommation des crédits est moins soutenu que sur les exercices suivants.....</i>	<i>42</i>
4.2.3.	<i>Les solutions proposées par la mission.....</i>	<i>43</i>
4.3.	Accroître dès 2010 le recours à l'ingénierie financière pour le FEDER dans un format renouvelé.....	44
4.3.1.	<i>Le recours à l'outil JEREMIE peut être accru à condition d'adapter sa mise en œuvre aux contraintes des collectivités françaises.....</i>	<i>44</i>
4.3.2.	<i>Les perspectives d'utilisation de l'outil JESSICA sont en revanche plus limitées.....</i>	<i>50</i>

## 1. Limites méthodologiques

Les données qui figurent dans cette annexe reposent sur l'exploitation de questionnaires et documents statistiques fournis à la demande de la mission par les institutions concernées (SGAR<sup>1</sup>, DRTEFP<sup>2</sup>, trésoreries générales, collectivités territoriales etc.).

Elles présentent les limites suivantes :

- ◆ il s'agit le plus souvent de **données déclaratives** (en particulier celles qui ont trait aux ressources humaines). Elles sont donc susceptibles d'être erronées ou incomplètes (notamment du fait de confusions entre les notions d'agents et d'ETP<sup>3</sup>, ou encore de divergences sur le périmètre de la notion de « service instructeur » et l'inclusion plus ou moins large des agents des services déconcentrés de l'État dans ceux-ci) ;
- ◆ les **échantillons** présentent des **formats variables** dans la mesure où la mission a éprouvé de nombreuses difficultés à obtenir des réponses complètes et fiables de la part de certains services territoriaux. Seules les données considérées comme fiables ont été retenues. Dans la mesure du possible et lorsque cela s'avérait utile (par exemple pour procéder à des comparaisons), la mission s'est efforcée de retenir les mêmes échantillons d'un calcul à l'autre. L'étroitesse de certains échantillons appelle cependant à nuancer les résultats obtenus ;
- ◆ les **enveloppes annuelles déconcentrées du FSE** ont été calculées à titre indicatif, en divisant l'enveloppe déconcentrée pluriannuelle par sept, compte-tenu de l'absence de données relatives à la ventilation détaillée des enveloppes déconcentrées du FSE par année ;
- ◆ les ratios de coût de gestion ont été calculés en prenant l'hypothèse d'un **coût moyen annuel de 50 000 € par ETP** (hypothèse indiquée par la direction du budget du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi) ;
- ◆ au **dénominateur des ratios de coût de gestion** ont été retenus, soit les montants prévisionnels indiqués dans les PO pour la période 2007-2013 (cas des ratios couvrant le coût de gestion global, tous services confondus ; 3.1 ci-dessous), soit les montants de programmation observés au 31 décembre 2009 (cas des ratios distingués par service instructeur ; cf. 3.2.3.2 et 3.2.3.4 ci-dessous). Dans ce dernier cas, l'hypothèse retenue par la mission est susceptible de biais dans la mesure où les services instructeurs qui ont programmé moins de dossiers au 31 décembre 2009, ou qui ont programmé des dossiers de plus faible ampleur, sont pénalisés (le montant total sous gestion, inscrit au dénominateur du ratio de coût de gestion, est plus faible qu'il devrait être).

---

<sup>1</sup> Secrétariats généraux aux affaires régionales des préfetures de région.

<sup>2</sup> Directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

<sup>3</sup> Equivalents temps plein.

## 2. Données générales sur les ressources humaines

### 2.1. Effectifs consacrés à la gestion des fonds structurels

#### 2.1.1. L'instruction du FEDER distingue deux familles d'autorités de gestion en fonction des effectifs

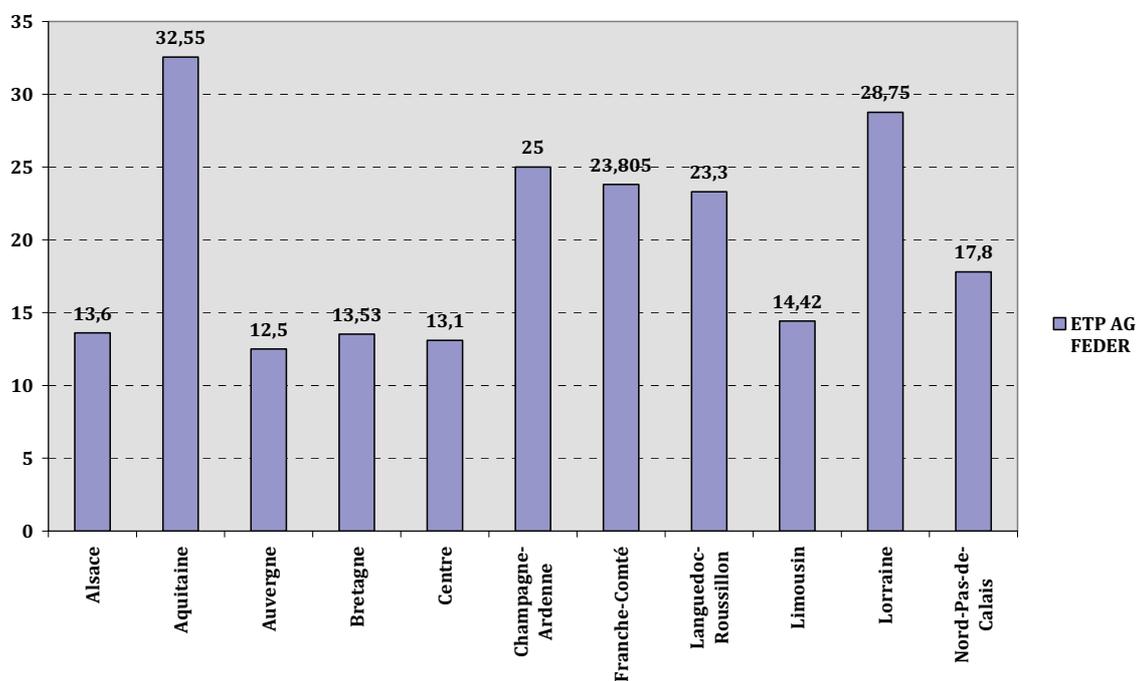
Les ressources humaines affectées par les autorités de gestion à la gestion du FEDER dans 11 régions métropolitaines (hors subventions globales) s'élèvent en moyenne à **19,85 ETP**.

Toutefois, ce chiffre masque une certaine disparité entre les autorités de gestion. En effet, celles-ci peuvent être regroupées en deux familles :

- ◆ les autorités de gestion qui comptent entre 12 et 15 ETP (Alsace<sup>4</sup>, Auvergne, Bretagne, Centre, Limousin) ;
- ◆ les autorités de gestion qui comptent entre 25 et 30 ETP (notamment Aquitaine, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine).

Ces données apparaissent cohérentes à la fois avec la taille des régions retenues et avec le montant de l'enveloppe FEDER qui est allouée à ces différentes autorités de gestion.

**Graphique 1 : Effectifs des services instructeurs du FEDER (mission Europe + services instructeurs) en 2009 dans 11 régions métropolitaines**



*Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.*

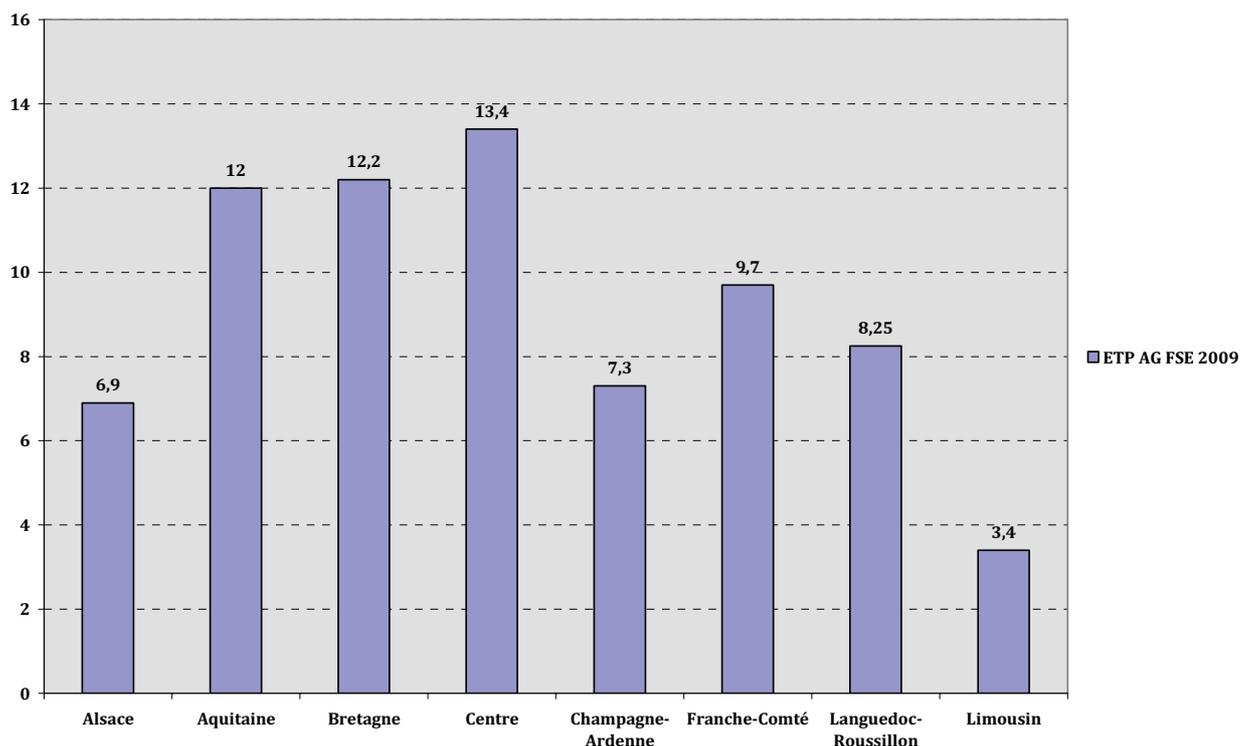
<sup>4</sup> Pour l'Alsace, les chiffres indiqués sont ceux de la région Alsace, autorité de gestion du FEDER.

### 2.1.2. Les effectifs mobilisés par les autorités de gestion déléguées du FSE sont en revanche plus concentrés, autour d'une moyenne de 9,14 ETP par région

S'agissant du FSE, les effectifs mobilisés par les autorités de gestion (DRTEFP et DDTEFP) sont plus faibles : ils s'élèvent en moyenne à **9,14 ETP**.

Ils sont également moins dispersés que pour le FEDER puisque, abstraction faite des valeurs extrêmes, ils oscillent entre 7 et 12 ETP suivant les régions.

**Graphique 2 : Effectifs des services instructeurs du FSE (DRTEFP+services instructeurs) en 2009 dans 8 régions métropolitaines**



*Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.*

### 2.1.3. Les autorités de certification répartissent leurs effectifs en charge des fonds structurels à raison de deux tiers pour l'expertise financière et un tiers pour la certification

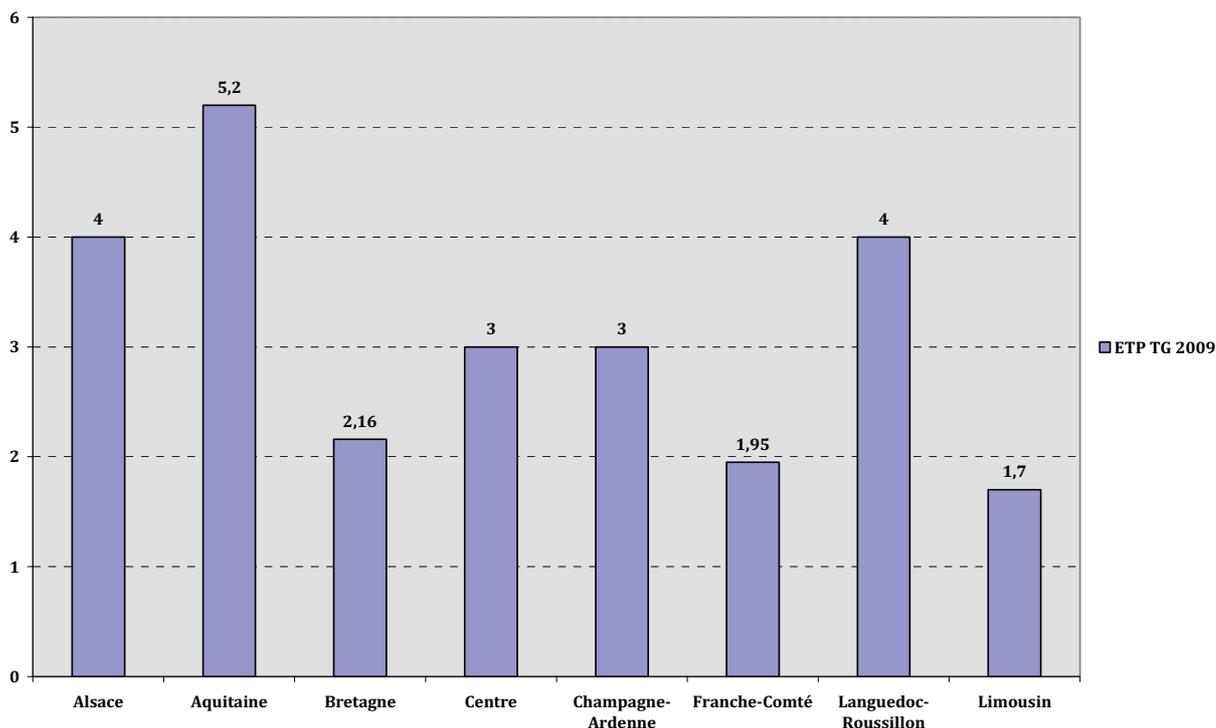
Les effectifs consacrés aux fonds structurels (FEDER et FSE) par les autorités de certification sont plus limités. On compte en moyenne pour chaque autorité de certification :

- ◆ entre 1 et 2 ETP pour l'expertise financière sur les dossiers de candidature (phase amont de la programmation) ;
- ◆ environ 1 ETP pour la certification des dépenses avant appel de fonds auprès de l'Union européenne (phase aval de la programmation).

Pour l'Alsace, les données du graphique 3 comprennent :

- ◆ les effectifs de la Caisse des dépôts et consignations, autorité de certification pour le FEDER ;
- ◆ les effectifs de la trésorerie générale d'Alsace, autorité de certification pour le FSE.

**Graphique 3 : Effectifs des autorités de certification en charge de l'expertise et de la certification du FEDER et du FSE en 2009 dans 8 régions métropolitaines**



*Source : Direction générale des finances publiques.*

#### **2.1.4. L'effectif total consacré à la gestion des fonds structurels se situe entre 45 et 100 ETP par région**

Le graphique 4 indique l'effectif total consacré à la gestion des fonds structurels pour les deux fonds (FEDER et FSE), par les autorités de gestion, les organismes intermédiaires et les autorités de certification, pour huit régions métropolitaines.

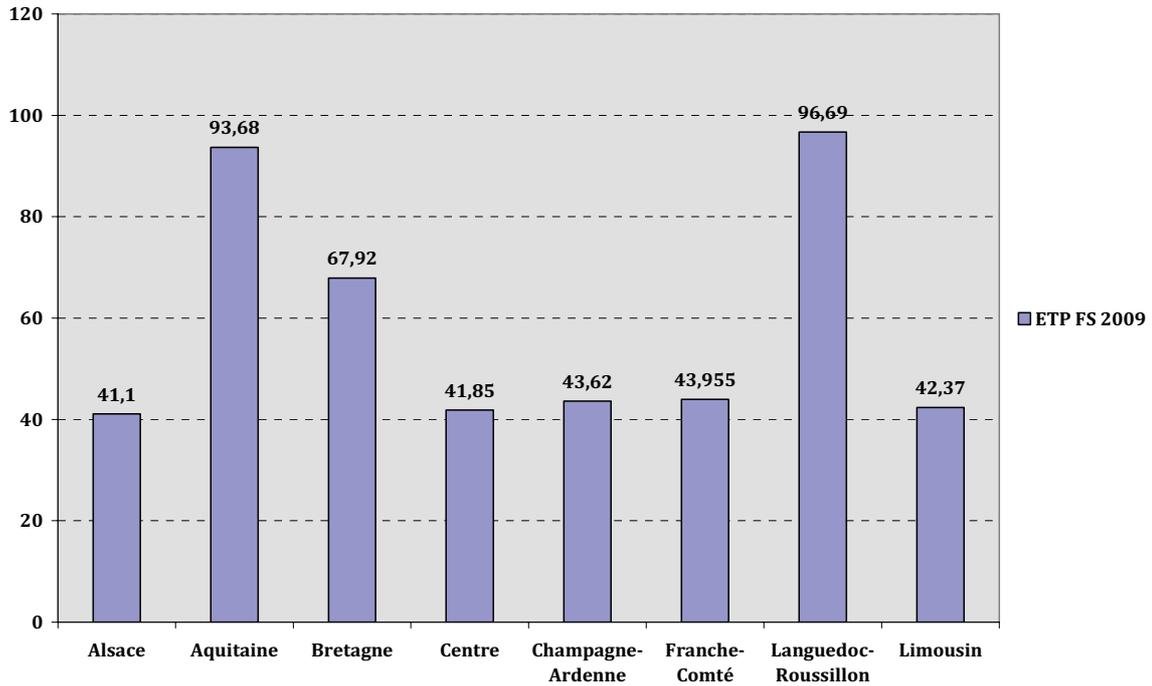
Deux familles de régions se distinguent :

- ◆ les régions où l'effectif est compris entre 40 et 50 ETP (Alsace, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Limousin) ;
- ◆ les régions où l'effectif est compris entre 90 et 100 ETP (Aquitaine, Languedoc-Roussillon).

Ces résultats s'expliquent à la fois par la disparité des effectifs alloués à la gestion du FEDER (cf. graphique 1), mais aussi par la politique d'attribution de subventions globales, certaines régions recourant davantage que d'autres à des organismes intermédiaires qui eux-mêmes concentrent des effectifs supplémentaires. Ainsi, pour la gestion du FSE en Bretagne, on compte 11 organismes intermédiaires (dont 5 PLIE) qui représentent au total 40,03 ETP en 2009.

## Annexe VII

**Graphique 4 : Effectif total consacré au FEDER et au FSE (autorités de gestion, organismes intermédiaires, autorités de certification) en 2009 dans 8 régions métropolitaines**



*Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.*

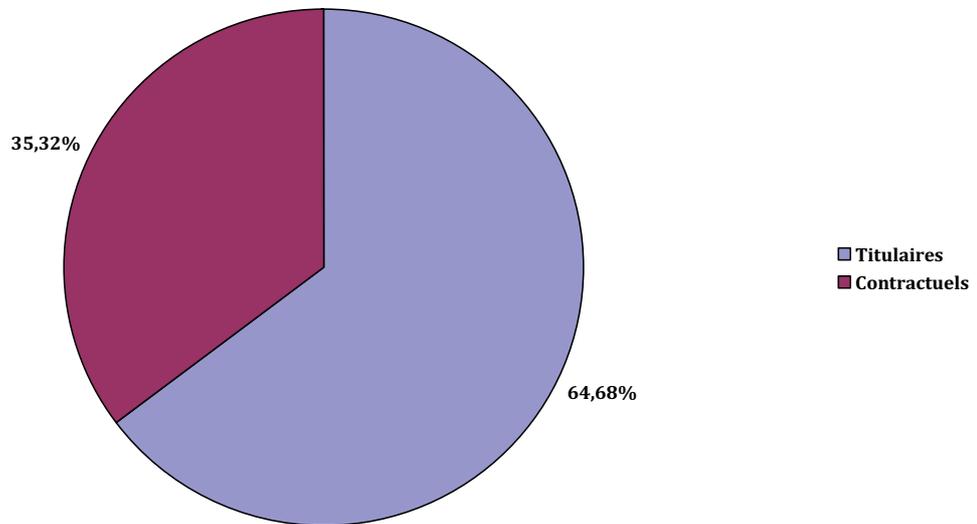
## 2.2. Répartition des effectifs entre titulaires et contractuels

### 2.2.1. L'instruction du FEDER repose pour deux tiers sur des agents titulaires

Sur un échantillon de sept régions métropolitaines (Alsace, Auvergne, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin), pour l'instruction du FEDER en 2009 (mission Europe et services instructeurs), les effectifs se répartissent entre **environ deux tiers de titulaires** et **un tiers de contractuels** (soit en ETP : 81,32 titulaires et 44,41 contractuels).

## Annexe VII

**Graphique 5 : Répartition titulaires / contractuels pour l'instruction du FEDER dans 7 régions métropolitaines en 2009**



*Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.*

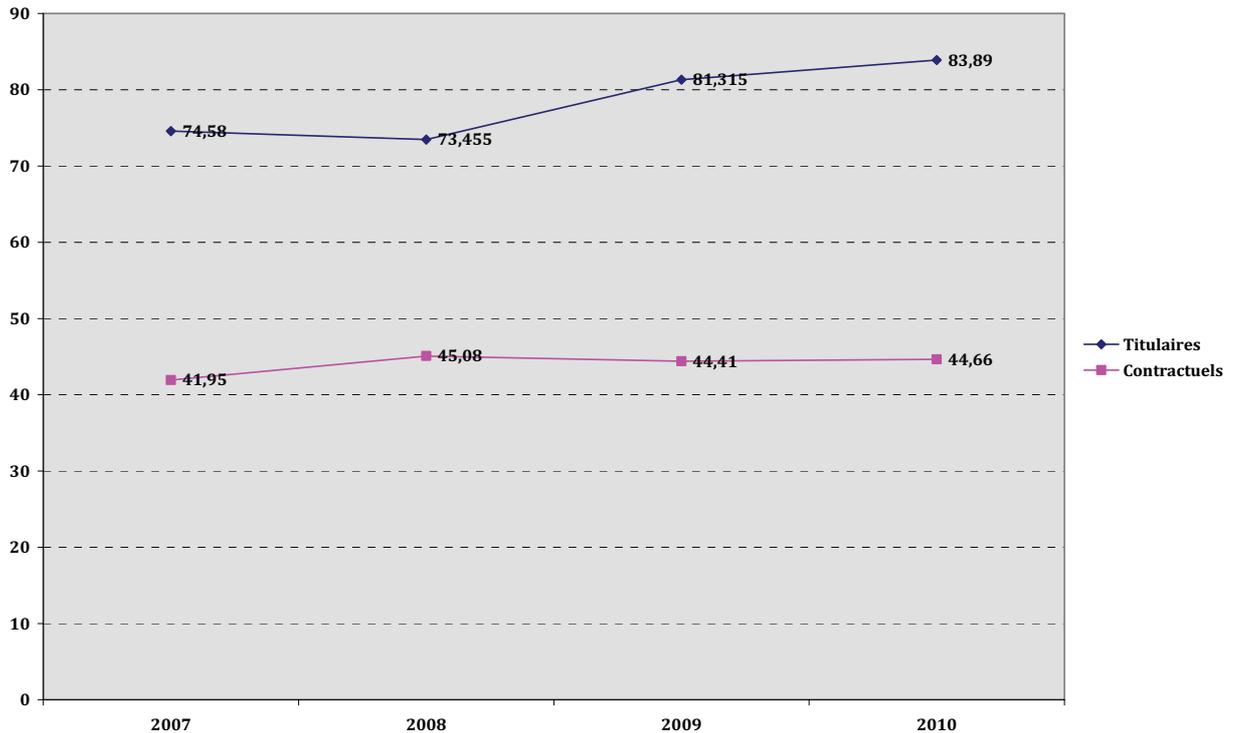
### **2.2.2. De plus, la part relative des agents titulaires se renforce continûment depuis 2007**

A partir du même échantillon que le 2.2.1. ci-dessus, le graphique 6 représente l'évolution respective des emplois titulaires et contractuels consacrés à l'instruction du FEDER depuis 2007.

Le graphique 6 indique une relative stabilité des emplois contractuels (passés de 41,95 ETP en 2007 à 44,66 ETP en 2010) et une augmentation des emplois titulaires (passés de 74,58 ETP en 2007 à 83,89 ETP en 2010), confirmant les informations recueillies par la mission lors d'entretiens selon lesquelles les autorités de gestion privilégiaient dorénavant le recrutement de titulaires pour gérer les fonds structurels européens.

## Annexe VII

**Graphique 6 : Évolution des effectifs titulaires et des effectifs contractuels en charge de l'instruction du FEDER dans 7 régions métropolitaines entre 2007 et 2010**



Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.

### 2.3. Répartition des effectifs entre les trois catégories d'agents

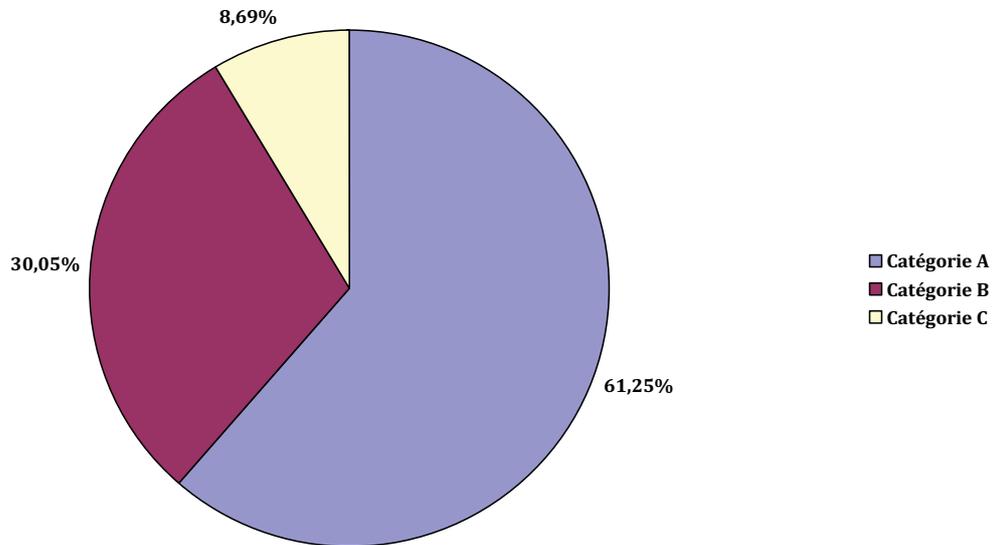
#### 2.3.1. La gestion des fonds structurels européens se caractérise par la forte prépondérance des agents de catégorie A

Le graphique 7 représente la répartition des agents en charge de l'instruction du FEDER dans sept régions métropolitaines en 2009.

On constate une nette prépondérance des agents de catégories A (60 % du total) et *a contrario* la faiblesse des agents de catégorie C (moins de 10 % du total). Cette répartition est cohérente avec la nature des tâches liées à la gestion des fonds structurels : il s'agit de tâches à haute technicité du fait de la complexité des dossiers, faisant appel à des compétences d'analyse (instruction des dossiers, programmation, CSF), de pilotage et d'animation.

## Annexe VII

**Graphique 7 : Répartition des agents en charge de l'instruction du FEDER dans 7 régions métropolitaines en 2009**



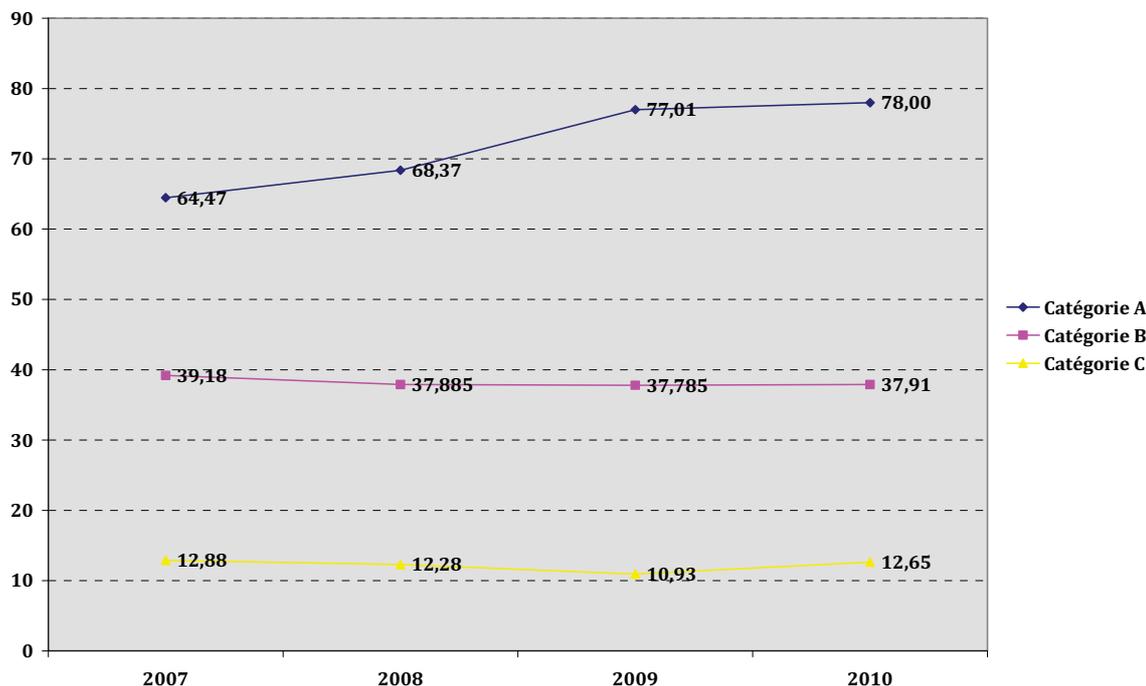
*Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.*

### **2.3.2. Ici également, la part relative des agents de catégorie A se renforce depuis 2007**

Le graphique 8 montre l'évolution de la répartition entre les trois catégories d'agents depuis 2007 pour le même échantillon que le 2.3.1. ci-dessus.

Il permet d'observer une augmentation du nombre d'agents de catégorie A, passés de 64,47 ETP en 2007 à 78 ETP en 2010, et *a contrario* une légère diminution des agents de catégorie B et C. Cette évolution est cohérente avec la technicité de la matière et la nécessité de procéder à des recrutements de compétences spécialisées pour la traiter convenablement.

**Graphique 8 : Évolution des effectifs respectifs des trois catégories d'agents (A, B et C, qu'ils soient titulaires ou contractuels) en charge de l'instruction du FEDER dans 7 régions métropolitaines entre 2007 et 2010**



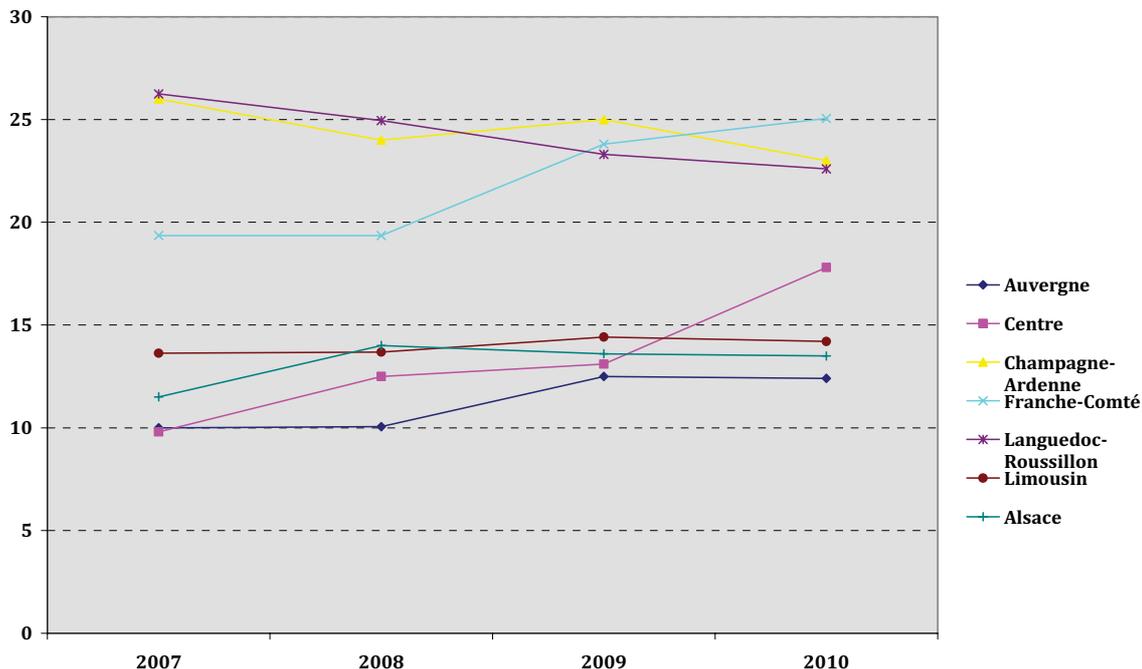
*Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.*

#### **2.4. Les effectifs totaux consacrés à l'instruction du FEDER sont restés globalement stables depuis 2007**

Le graphique 9 montre l'évolution des effectifs chargés de l'instruction du FEDER dans sept régions métropolitaines depuis 2007.

Si certaines autorités de gestion ont connu une diminution de leurs effectifs (par exemple en Languedoc-Roussillon, où l'effectif est passé de 26,25 ETP en 2007 à 22,6 ETP en 2010 ; cf. aussi la Champagne-Ardenne), d'autres ont vu leurs effectifs croître (l'autorité de gestion de la région Centre passe de 9,8 ETP en 2007 à 17,8 ETP en 2010 ; cf. aussi la Franche-Comté) tandis que d'autres encore connaissent une stabilité de leurs effectifs (par exemple en Limousin). Les effectifs sont donc restés globalement stables depuis 2007.

Graphique 9 : Évolution globale des effectifs en charge de l'instruction du FEDER dans 7 régions métropolitaines entre 2007 et 2010 (en ETP)



*Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.*

### 3. La gestion des fonds structurels européens se caractérise par des coûts de fonctionnement élevés qui s'expliquent notamment par une optimisation insuffisante des procédures d'instruction et de programmation

#### 3.1. Les coûts de gestion des fonds structurels européens s'élèvent en moyenne à 2,2 %

##### 3.1.1. Rapportés à la seule part communautaire, les coûts de gestion des fonds structurels s'élèvent en moyenne à 6,4 %

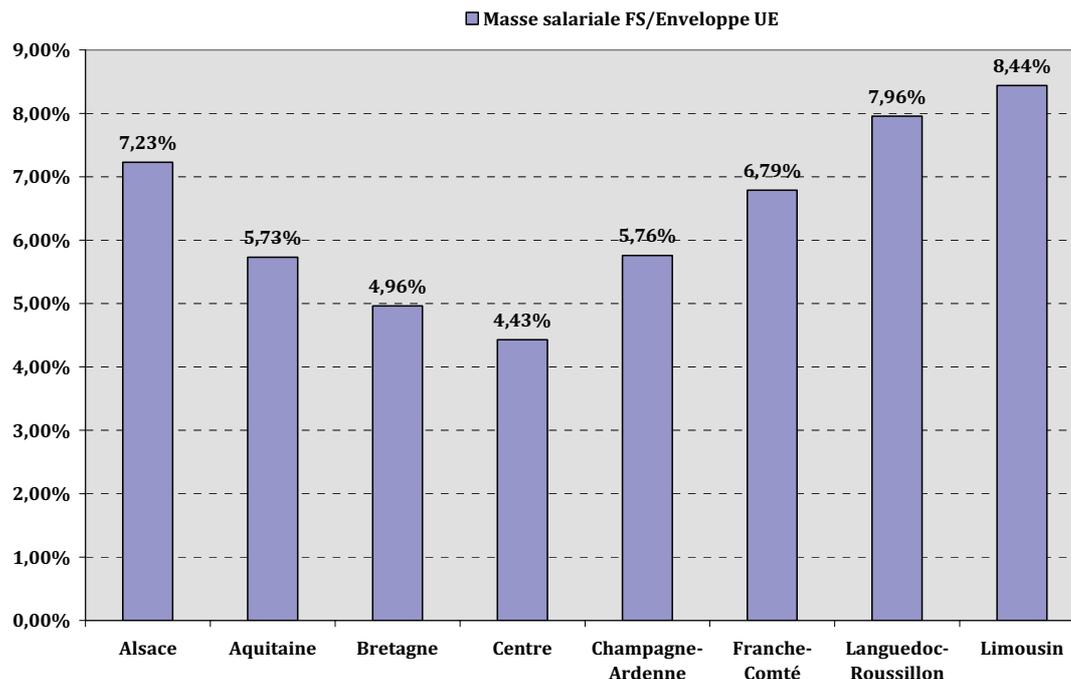
Sur la base d'une hypothèse de coût de 50 000 € par ETP par an (source : direction du budget du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi) et à partir d'un échantillon de huit régions métropolitaines, la mission a calculé que **le coût de gestion total des fonds structurels européens** (FEDER et FSE, autorités de gestion, organismes intermédiaires et autorités de certification) **s'élevait à 6,4 % en moyenne**, avec une répartition de 4,43 % (Centre) jusqu'à 8,44 % (Limousin).

Ce résultat est comparable aux estimations de la direction du budget du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi qui a chiffré à environ 5 % le coût de gestion moyen des fonds structurels européens. Il montre que le coût de gestion moyen des fonds structurels est supérieur à celui des autres politiques publiques comparables.

## Annexe VII

Il convient toutefois de préciser que ce résultat est obtenu lorsque l'on rapporte le coût des effectifs consacrés à la gestion des fonds structurels à la seule part communautaire de ces fonds. Dans les faits cependant, les agents en charge des fonds structurels gèrent non seulement les crédits européens, mais également leurs contreparties nationales. Une appréciation plus juste du coût de gestion des fonds structurels consiste donc à rapporter le coût des ETP au montant total sous gestion (crédits européens + contreparties nationales).

**Graphique 10 : Coût total des effectifs consacrés à la gestion des fonds structurels (autorités de gestion, organismes intermédiaires et autorités de certification pour le FEDER et le FSE) rapporté au montant de fonds structurels gérés (part communautaire) en 2009 dans 8 régions métropolitaines**

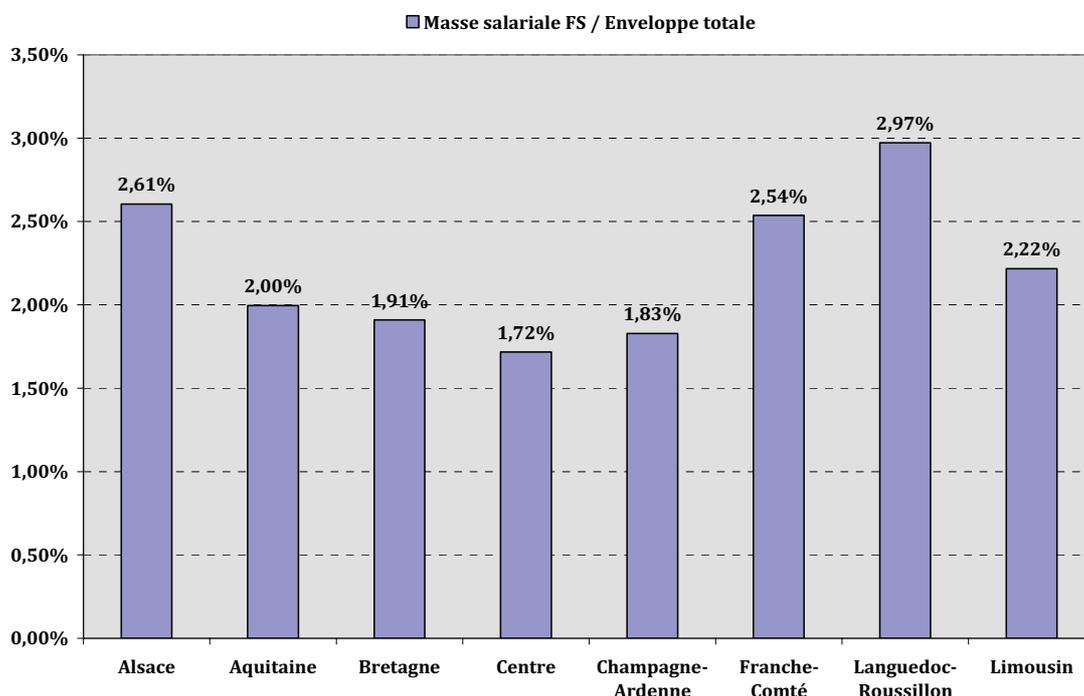


*Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.*

### 3.1.2. Le calcul du coût de gestion sur la base du montant total sous gestion et non pas de la seule part communautaire réduit toutefois le coût de gestion moyen à 2,2 %

Lorsque le coût des effectifs consacrés aux fonds structurels est rapporté au montant total sous gestion, et non plus au montant des seuls crédits européens, le coût de gestion des fonds structurels diminue sensiblement : il s'établit désormais à **environ 2,2 % des crédits**, avec une répartition de 1,72 % à 2,97 % pour l'échantillon considéré.

**Graphique 11 : Coût total des effectifs consacrés à la gestion des fonds structurels (autorités de gestion, organismes intermédiaires et autorités de certification pour le FEDER et le FSE) rapporté au montant total de fonds structurels gérés (part communautaire+contreparties nationales) en 2009 dans 8 régions métropolitaines**



*Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.*

### 3.2. La gestion des fonds structurels est insuffisamment optimisée

#### 3.2.1. Les déficiences organisationnelles sont concentrées sur les autorités de gestion plus que sur les autorités de certification

Les questionnaires retraités par la mission confirment les éléments recueillis lors des entretiens selon lesquels les autorités de certification (la trésorerie générale, sauf en Alsace où la Caisse des dépôts et consignations tient ce rôle pour le FEDER) se caractérisent par une grande célérité dans le traitement des tâches qui leur incombent.

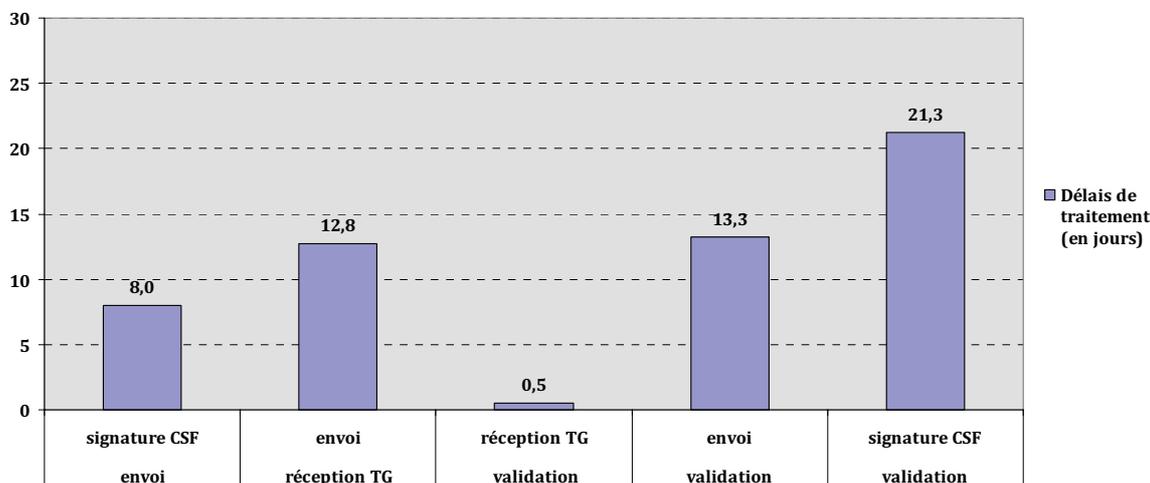
Le graphique 12, issu d'une trésorerie générale située outre-mer, montre ainsi que **la trésorerie générale exerce sa mission de certification dans un délai d'une demi-journée seulement** (délai entre la réception des certificats de service fait que lui adressent les services instructeurs et l'envoi des certificats validés aux institutions communautaires pour procéder à l'appel de fonds), alors que le délai total entre la signature du CSF par le service instructeur et l'envoi du certificat aux institutions communautaires s'élève, lui, à 21,3 jours. Le différentiel est dû :

- ◆ pour 37,6 % au délai entre la signature du CSF par le service instructeur et son envoi à l'autorité de certification (8 jours) ;
- ◆ pour 60,1 % au délai entre l'envoi du CSF et sa réception par la trésorerie générale (12,8 jours) ;
- ◆ l'activité de certification de la trésorerie générale ne représente elle que 2,3 % du délai total de la chaîne de traitement.

## Annexe VII

Les retards dans la consommation des crédits ne se situent donc pas lors de la phase de certification des contrôles de service fait.

**Graphique 12 : Délai de traitement moyen des étapes précédant l'appel de fonds par les autorités de gestion et de certification en Guadeloupe**



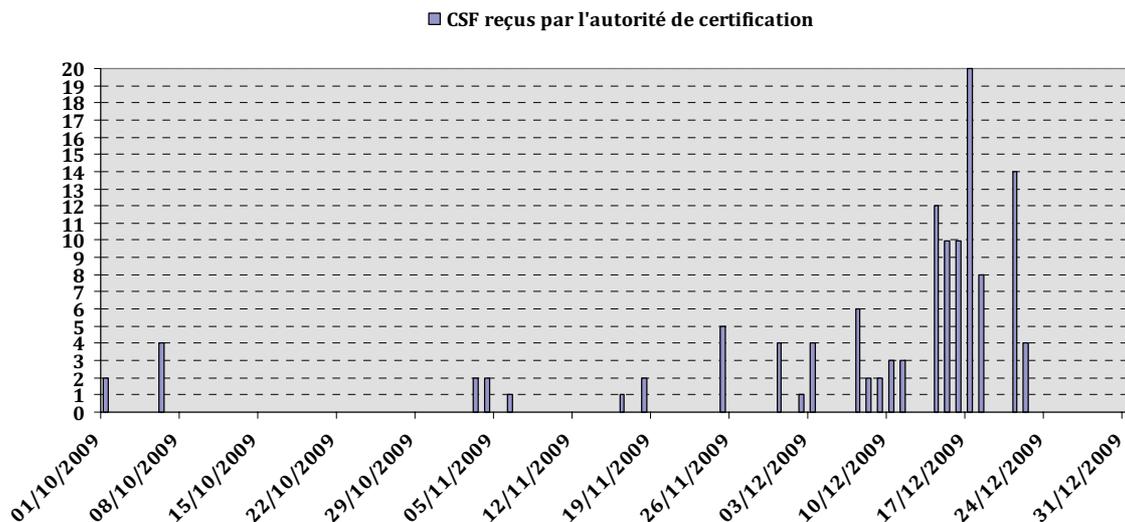
*Source : Trésorerie générale de Guadeloupe.*

En revanche, un premier élément d'explication des délais peut être trouvé dans **le rythme et le calendrier d'adressage des CSF signés à l'autorité de certification** : les CSF sont adressés trop tardivement, selon un rythme insuffisamment régulier, à l'autorité de certification.

Ce constat est corroboré par le graphique 13, qui montre le rythme d'adressage des CSF à l'autorité de certification lors du dernier trimestre de l'année 2009 dans la même région que le graphique 12 : il permet de constater que **78 CSF, soit 63,9 % du total, ont été adressés à l'autorité de certification entre le 17 décembre 2009 et le 24 décembre 2009** (date limite pour procéder à l'appel de fonds), **contre seulement 44 CSF (36,1 % du total) lors des deux mois précédents** (du 1<sup>er</sup> octobre au 16 décembre 2009).

Ce rythme hachuré ne permet pas à l'autorité de certification de travailler dans des conditions satisfaisantes, et la concentration de l'adressage des CSF en toute fin d'exercice démultiplie excessivement les risques de dégagement d'office des crédits.

**Graphique 13 : Rythme d'adressage des CSF à l'autorité de certification à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2009 dans un département d'outre-mer (Guadeloupe)**



*Source : Trésorerie générale de Guadeloupe.*

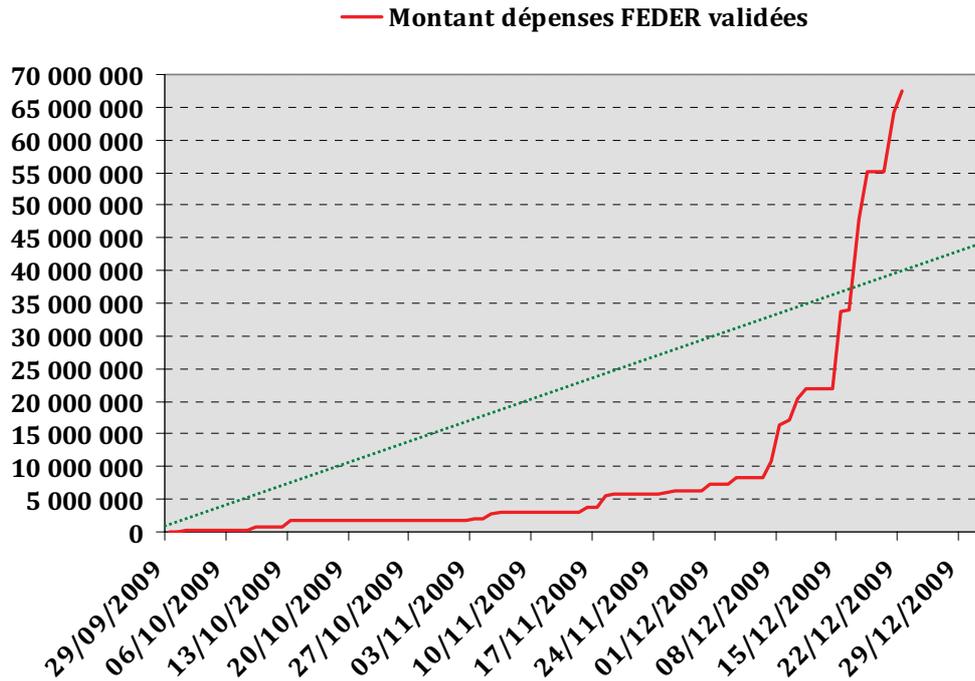
Les graphiques 14 et 15 confirment cette analyse sous un autre prisme : les courbes rouge (FEDER) et bleue (FSE) indiquent le rythme de réception réel des certificats par l'autorité de certification entre le 29 septembre et le 29 décembre 2009 ; elles sont rapprochées de la courbe théorique de réception des CSF si ceux-ci étaient adressés à l'autorité de certification au fil de l'eau par les autorités de gestion et les organismes intermédiaires.

On constate là encore un décalage très sensible entre les deux courbes, aussi bien pour le FEDER que pour le FSE, lié à **la concentration de l'adressage des CSF après le 1<sup>er</sup> décembre** (voire le 15 décembre pour le FEDER).

Ce décalage, observé dans une région qui a été retenue volontairement par la mission pour son caractère illustratif, témoigne d'une **anticipation insuffisante des échéances de fin d'année par les autorités de gestion.**

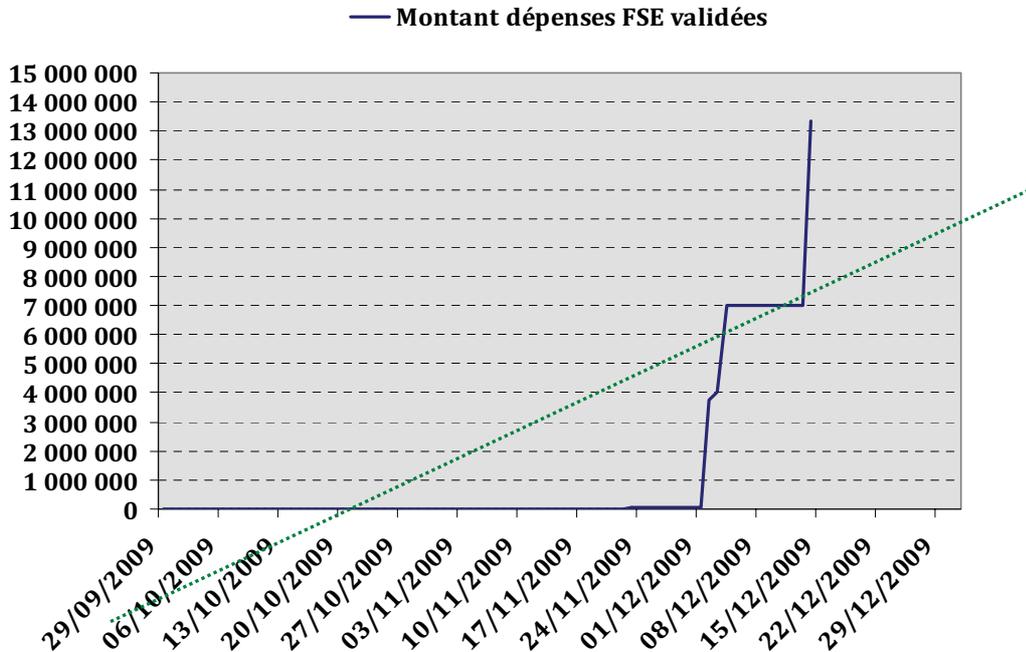
Annexe VII

Graphique 14 : Rythme de validation des dépenses FEDER par la trésorerie générale par rapport au rythme théorique (en vert) en Guadeloupe au dernier trimestre 2009



Source : Trésorerie générale de Guadeloupe.

Graphique 15 : Rythme de validation des dépenses FSE par la trésorerie générale par rapport au rythme théorique (en vert) en Guadeloupe au dernier trimestre 2009



Source : Trésorerie générale de Guadeloupe.

### 3.2.2. L'instruction et/ou la gestion ainsi que la programmation se caractérisent par l'excessive déconcentration des effectifs qui entraîne une expertise et une stabilité insuffisantes des agents

#### 3.2.2.1. L'instruction du FEDER par les préfectures de département repose sur un nombre d'agents trop faible

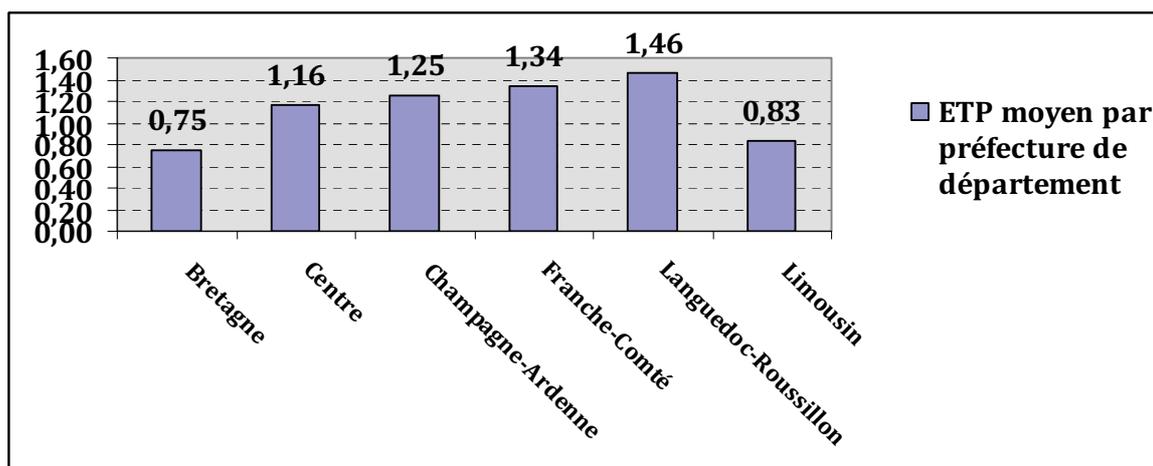
Même si l'instruction du FEDER a été concentrée au niveau de la préfecture de région à certains endroits (par exemple en Aquitaine), elle reste réalisée dans les préfectures de département dans la plupart des régions métropolitaines.

Or la mission a pu constater que, dans cette dernière hypothèse, **l'effectif alloué à l'instruction du FEDER dans les préfectures de département était faible** : sur un échantillon de six régions métropolitaines (Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin), il s'élève en moyenne à **1,16 ETP**, avec un écart relativement faible entre régions.

Il en résulte :

- ♦ d'une part, **une chaîne de traitement des opérations** (instruction, programmation, contrôle du service fait) **trop dépendante des aléas individuels** : les congés, maladies, délais de transition entre le remplacement d'un agent par un autre... ont un impact immédiat et parfois prononcé sur le suivi des dossiers. Cela peut entraîner une résurgence rapide du risque de dégageement d'office, notamment lorsque l'aléa précité survient en fin d'année ;
- ♦ d'autre part, **un degré d'expertise trop faible des agents** : lorsque le traitement des dossiers est réalisé à un niveau excessivement déconcentré, les agents ne peuvent y consacrer qu'une partie de leur temps dans la mesure où ils doivent cumuler leur activité de gestion des fonds structurels avec d'autres fonctions. Par conséquent, ils ne peuvent pas entretenir et développer l'expertise suffisante pour traiter efficacement les dossiers de demande de subventions.

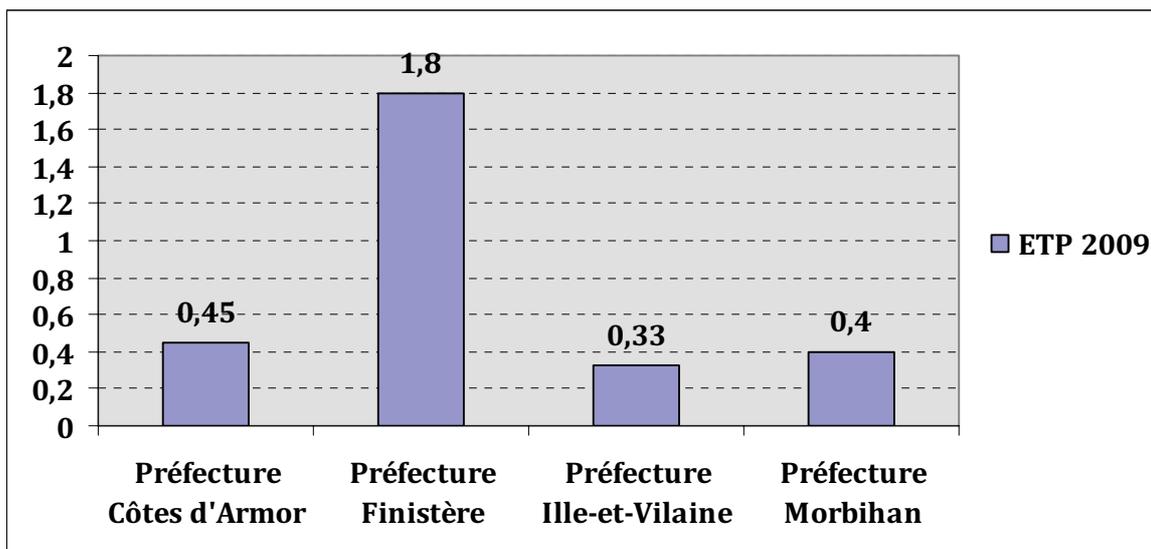
**Graphique 16 : Effectif moyen en charge de l'instruction du FEDER dans les préfectures de département en 2009 (en ETP)**



Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.

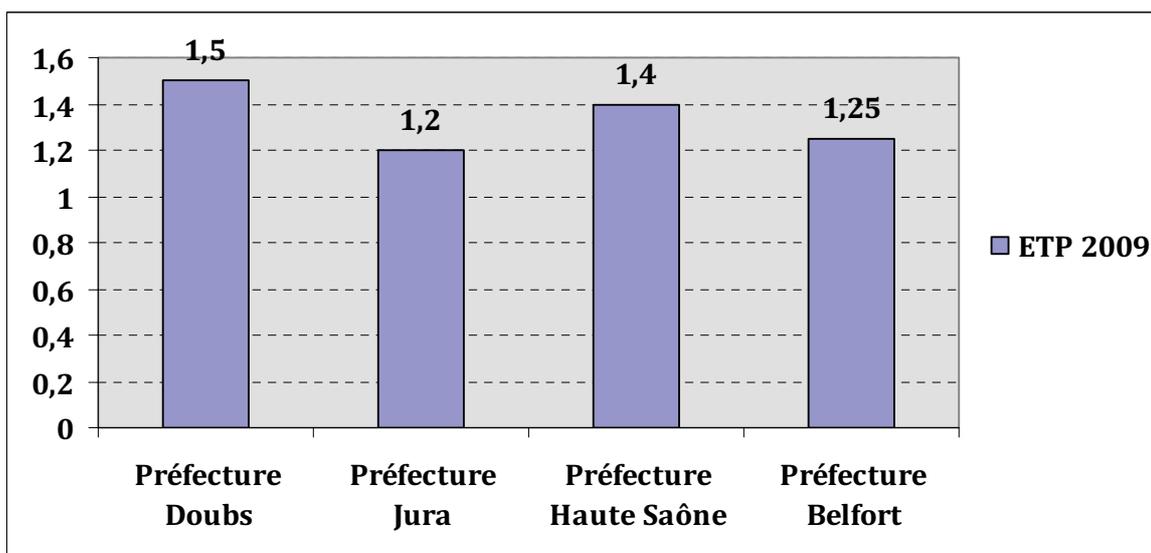
Le constat précédent est d'autant plus marqué que la moyenne de 1,16 ETP par préfecture de département masque en réalité de fortes disparités entre départements d'une même région, certaines préfectures de département se situant à un niveau d'ETP particulièrement faible comme en témoigne l'exemple de la région Bretagne ci-dessous :

Graphique 17 : Effectif en charge de l'instruction du FEDER dans les préfectures de département de la région Bretagne en 2009 (en ETP)



Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.

Graphique 18 : Effectif en charge de l'instruction du FEDER dans les préfectures de département de la région Franche-Comté en 2009 (en ETP)



Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.

### 3.2.2.2. L'instruction du FSE par certaines DDTEFP repose sur un nombre d'agents encore plus limité

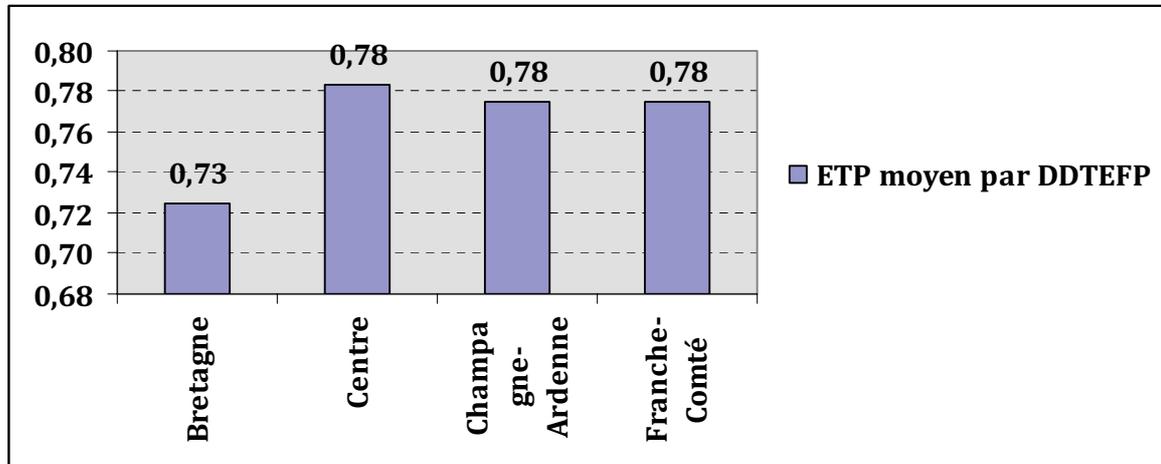
Pour l'instruction du FSE également, certains services de l'État ont choisi localement de confier l'instruction au niveau départemental (DDTEFP) plutôt qu'au niveau régional (DRTEFP).

Lorsque l'instruction du FSE est réalisée au niveau départemental, il est également constaté une faiblesse des effectifs dédiés qui est même encore plus importante que pour le FEDER puisqu'on observe en moyenne **0,77 ETP** en charge de l'instruction du FSE dans les DDTEFP sur un échantillon de quatre régions.

## Annexe VII

Les conclusions tirées pour la gestion du FEDER (cf. 3.2.2.1 ci-dessus) sont donc *a fortiori* valables pour la gestion du FSE.

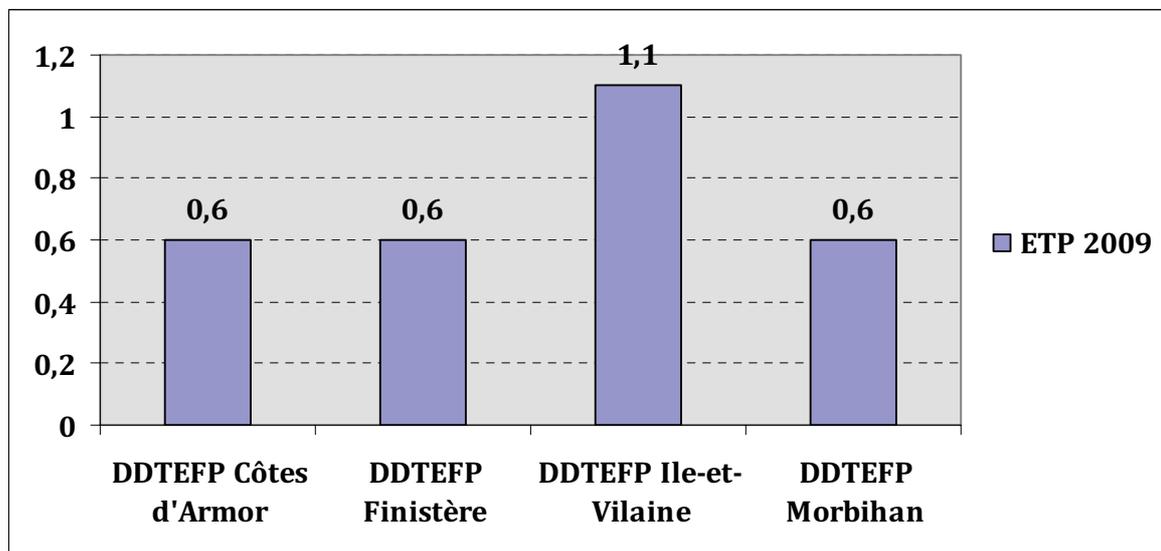
**Graphique 19 : Effectif moyen en charge de l'instruction du FSE dans les DDTEFP en 2009 (en ETP)**



*Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.*

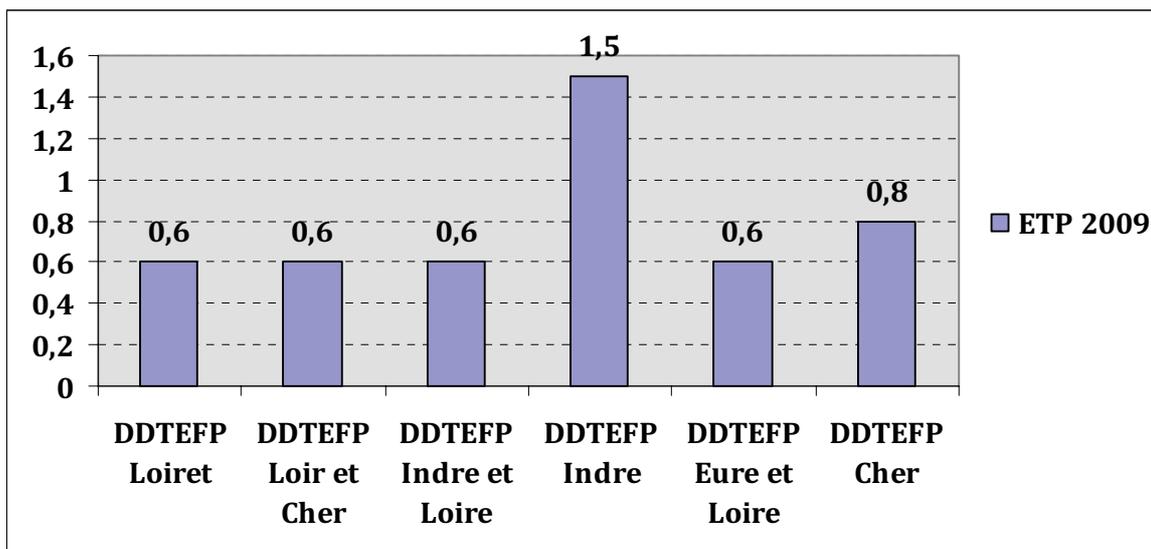
Ici également, certaines disparités peuvent être observées d'un département à l'autre au sein d'une même région, avec des volumes d'effectifs particulièrement faibles dans certaines DDTEFP :

**Graphique 20 : Effectif en charge de l'instruction du FSE dans les DDTEFP de la région Bretagne en 2009 (en ETP)**



*Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.*

Graphique 21 : Effectif en charge de l'instruction du FSE dans les DDTEFP de la région Centre en 2009 (en ETP)



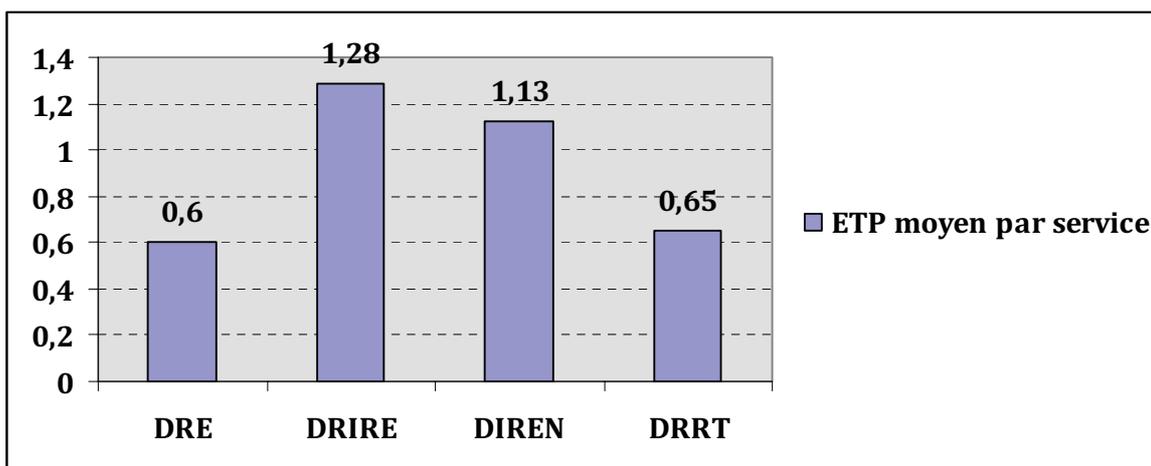
Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.

### 3.2.2.3. Les services déconcentrés de l'État en région chargés de l'instruction des dossiers sont également trop faiblement dotés en effectifs

Enfin, ce constat d'une trop faible concentration des effectifs vaut également pour l'instruction réalisée par les services déconcentrés de l'État, pour lesquels l'effectif moyen (sur six régions) est de **0,92 ETP**.

Ce chiffre masque toutefois une certaine dispersion entre les différents services déconcentrés, les DRIRE apparaissant globalement mieux dotées que les autres services.

Graphique 22 : Effectif moyen consacré à l'instruction du FEDER dans quatre services déconcentrés de l'État sur un échantillon de six régions métropolitaines en 2009 (en ETP)



Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.

### 3.2.3. De plus, l'attribution de subventions globales à de petits organismes intermédiaires se traduit par une allocation à la fois inefficace et inefficente des fonds structurels

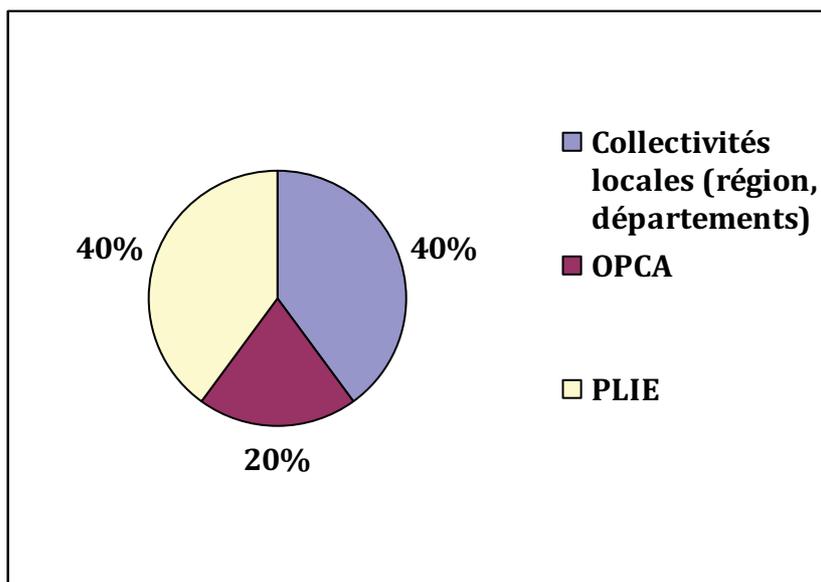
#### 3.2.3.1. Le recours aux subventions globales varie sensiblement suivant les fonds et suivant les régions

Le nombre d'organismes intermédiaires bénéficiant d'une subvention globale varie suivant le type de fonds (FEDER ou FSE) et suivant les régions.

Ainsi, sur un échantillon de quatre régions métropolitaines (Bretagne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin), la mission a constaté que :

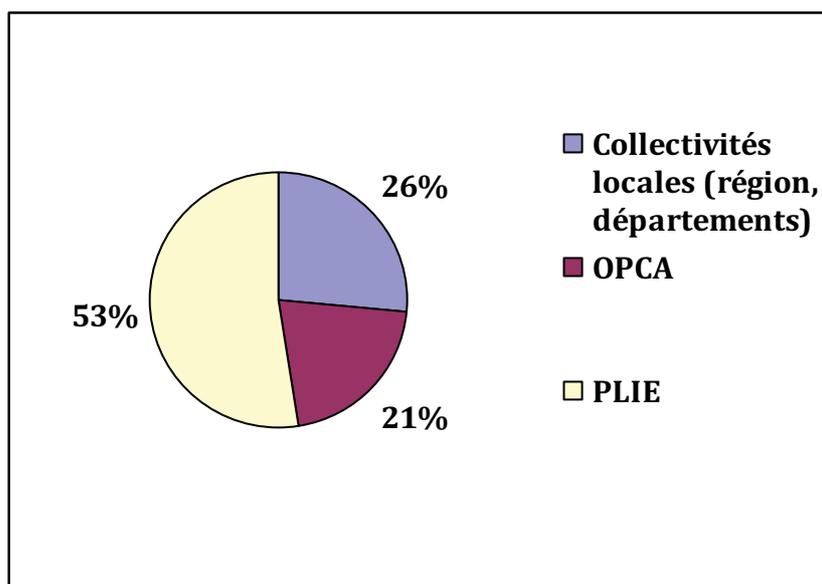
- ◆ le nombre de bénéficiaires de subventions globales était en moyenne de **11,50 OI pour le FSE** contre **1,25 OI pour le FEDER** ;
- ◆ pour le FEDER, seul le conseil régional est systématiquement organisme intermédiaire. On compte parfois en plus OSEO (Languedoc-Roussillon) ou l'ADEME (Bretagne) ;
- ◆ **pour le FSE, le nombre d'organismes intermédiaires varie de 6 (Limousin) à 19 (Languedoc-Roussillon)** ; les PLIE représentent une part prépondérante de ces OI (47,83 % en moyenne).

**Graphique 23 : Part de chaque catégorie dans le nombre total d'organismes intermédiaires pour le FSE en Franche-Comté en 2009**



*Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.*

Graphique 24 : Part de chaque catégorie dans le nombre total d'organismes intermédiaires pour le FSE en Languedoc-Roussillon en 2009



Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.

### 3.2.3.2. Toutefois, le coût de gestion des petits organismes intermédiaires, notamment des PLIE, est sensiblement supérieur à celui des autres services instructeurs

Sur le même échantillon que le paragraphe précédent, pour le FEDER et le FSE en 2009, **le coût de gestion moyen de chaque gestionnaire de crédits** (services instructeurs pour l'État ; organismes intermédiaires pour les subventions globales) **s'élève à 5,03 %** (effectifs déclarés en 2009, chiffrés à 50 000 € l'ETP, et rapportés au montant total de fonds structurels (crédits européens et contreparties nationales) programmé au 31 décembre 2009).

Ce chiffre est **peu significatif**, compte-tenu d'une part de la faible fiabilité des données relatives aux ressources humaines communiquées par les organismes intermédiaires (en particulier les PLIE et les OPCA) et compte-tenu d'autre part des fortes différences de rythme de programmation observées entre les organismes à la date du 31 décembre 2009.

Toutefois, trois éléments ressortent et méritent d'être soulignés :

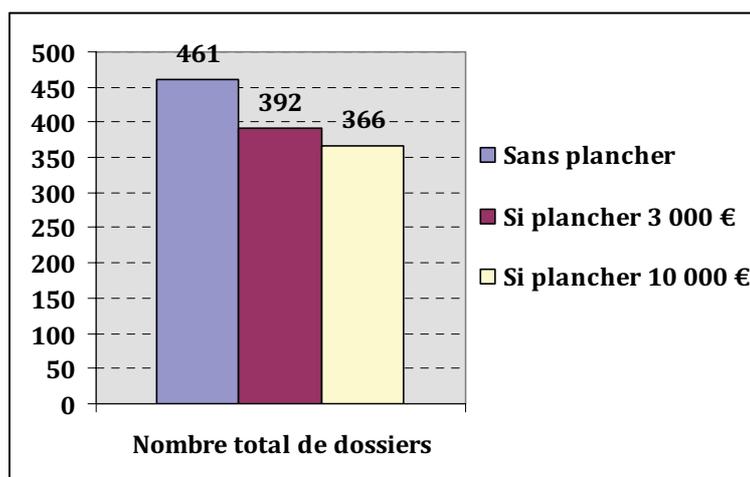
- ◆ **l'État**, en tant que gestionnaire de crédits européens, **et la région**, en tant que gestionnaire de subvention globale, **supportent des frais de gestion comparables**, compris entre 0,5 % et 1,5 % du montant total de crédits sous gestion. Ces coûts de gestion sont inférieurs à ceux des autres gestionnaires de crédits ;
- ◆ le coût de gestion moyen des PLIE s'élève à 7,61 % : il est supérieur au coût de gestion moyen de l'ensemble des OI de l'échantillon (5,03 %) **et surtout très supérieur au coût de gestion moyen du couple État-région (1,46 %)** ;
- ◆ le montant moyen du plus petit dossier programmé s'élève à 4 563,27 € pour les PLIE contre 20 525,79 € en moyenne pour les autres gestionnaires de crédits FSE, soit une différence de un à cinq. Surtout, ces données masquent de fortes disparités : dans l'échantillon retenu, le plus petit dossier programmé en coût total (FSE + contrepartie nationale) est **inférieur à 1 000 € pour 23 % des PLIE**, le plus petit dossier programmé représentant un **coût total de 152,44 €** (PLIE de Tulle).

### 3.2.3.3. L'instauration d'un montant plancher de dossiers éligibles permettrait de rationaliser et donc d'alléger la gestion des fonds structurels

Dans le cas de la région Limousin, l'instauration d'un plancher d'éligibilité des dossiers FSE permettrait de rationaliser l'instruction des dossiers.

Sur l'ensemble des gestionnaires de crédits (services instructeurs de l'État, ensemble des organismes intermédiaires), **l'instauration d'un plancher de 3 000 € réduirait de 15 % le nombre de dossiers sous gestion**, et **l'instauration d'un plancher de 10 000 € réduirait de 20 % le nombre de ces dossiers**.

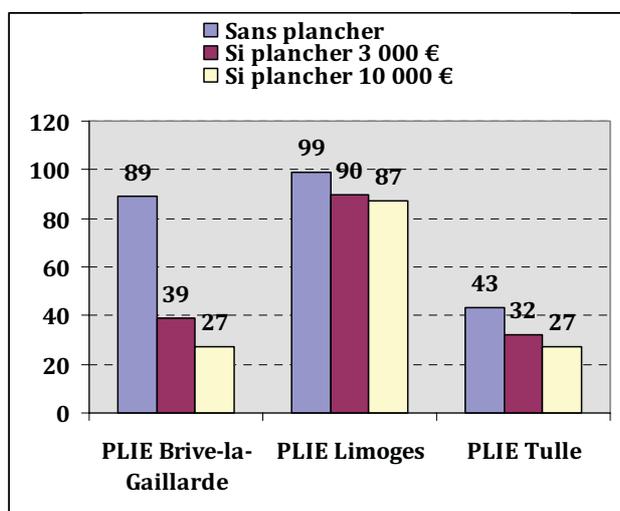
Graphique 25 : Effets de l'instauration d'un plancher de subvention sur le nombre de dossiers FSE sous gestion en Limousin en 2009 (tous services confondus)



Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.

L'effet de ces planchers serait plus particulièrement marqué pour les PLIE : **un plancher de 3 000 € réduirait le nombre de dossiers de ceux-ci de 30 %**, et un plancher de 10 000 € réduirait ce nombre de près de 40 %. L'effet serait notamment marqué pour le PLIE de Brive-la-Gaillarde (plus de la moitié des dossiers actuellement programmés seraient supprimés avec un plancher de 3 000 €).

Graphique 26 : Effets de l'instauration d'un plancher de subvention sur le nombre de dossiers FSE sous gestion en Limousin en 2009 (dossiers gérés par les PLIE)



Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.

Les effets d'une éventuelle réduction du nombre de dossiers sont importants dans la perspective d'une **réduction du risque de dégage­ment d'office** : si les dossiers sont moins nombreux pour un montant de crédits programmés équivalent, les agents peuvent libérer du temps disponible (en particulier parce que **l'instruction de chaque dossier comporte une part de délais incompressibles** : étude de la complétude du dossier, échanges avec le porteur du projet, vérification des dépenses etc.) et ainsi **se consacrer davantage aux dossiers restants** : encadrement plus strict du porteur du projet, relances plus systématiques pour obtenir les factures des dépenses éligibles etc. Cette analyse se justifie *a fortiori* si l'on estime, comme la mission a pu systématiquement le constater lors de ses entretiens, que les plus petits dossiers sont également ceux qui sont portés par les bénéficiaires les moins professionnalisés et donc les plus susceptibles de susciter un risque de dégage­ment d'office des crédits ou de correction financière en aval<sup>5</sup>.

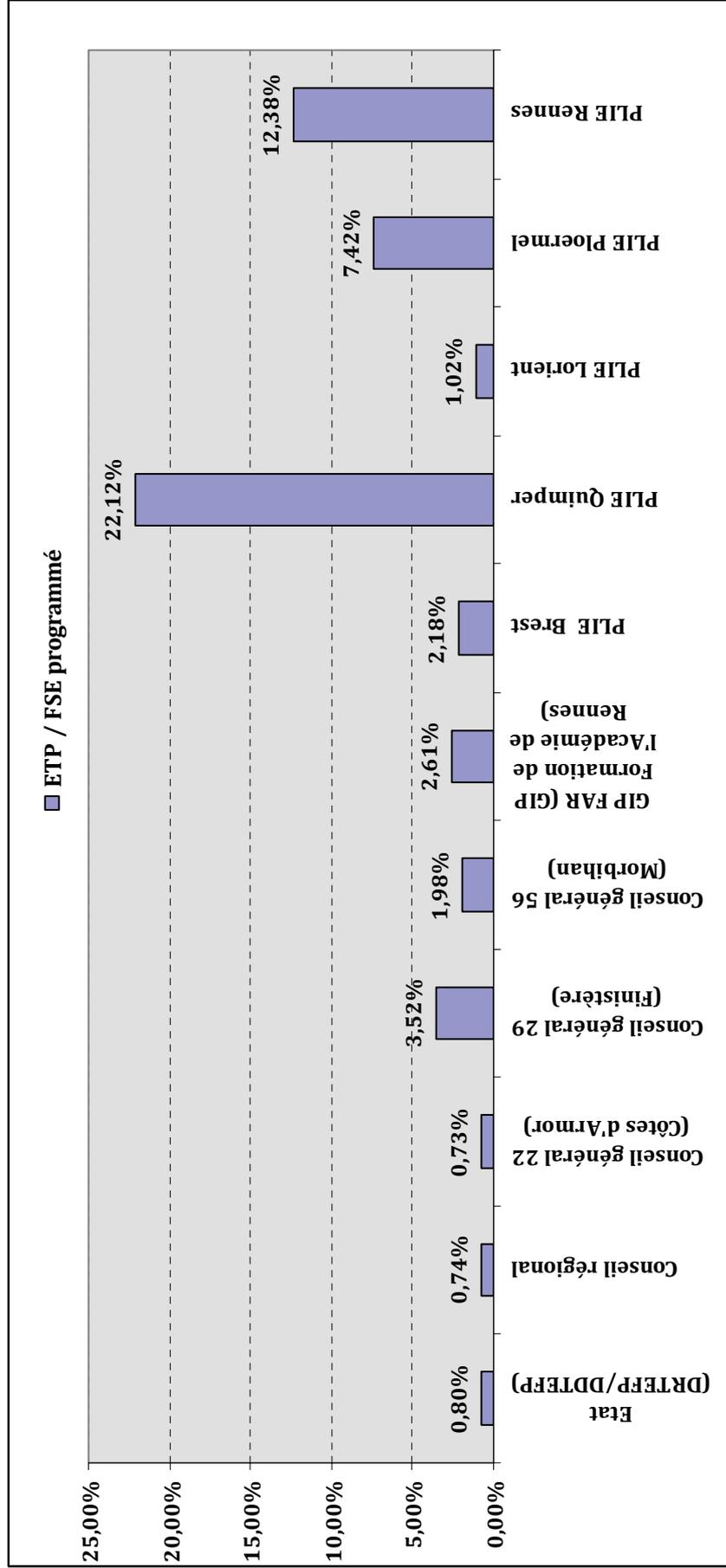
### ***3.2.3.4. En revanche, la comparaison entre l'État et les régions ne fait pas apparaître de différence significative en matière d'efficience de gestion***

Les données des graphiques 27 et 28 confirment le constat établi au 3.2.3.2. ci-dessus : s'il existe une différence significative entre le couple État-régions d'une part et les autres OI d'autre part, notamment les PLIE, en matière de coûts de gestion, en revanche l'État (en tant que service instructeur) et la région (en tant qu'organisme intermédiaire) se situent à des niveaux de coût de gestion comparables. **Les données recueillies par la mission n'indiquent donc pas qu'un modèle de gestion est plus efficace que l'autre.**

---

<sup>5</sup> S'agissant des dispositifs d'insertion et de formation, il convient cependant de veiller à ne pas éliminer les dossiers individualisés pertinents.

Graphique 27 : Coût de gestion comparé des services de l'État et des organismes intermédiaires pour l'instruction du FSE en Bretagne en 2009



Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.

Annexe VII

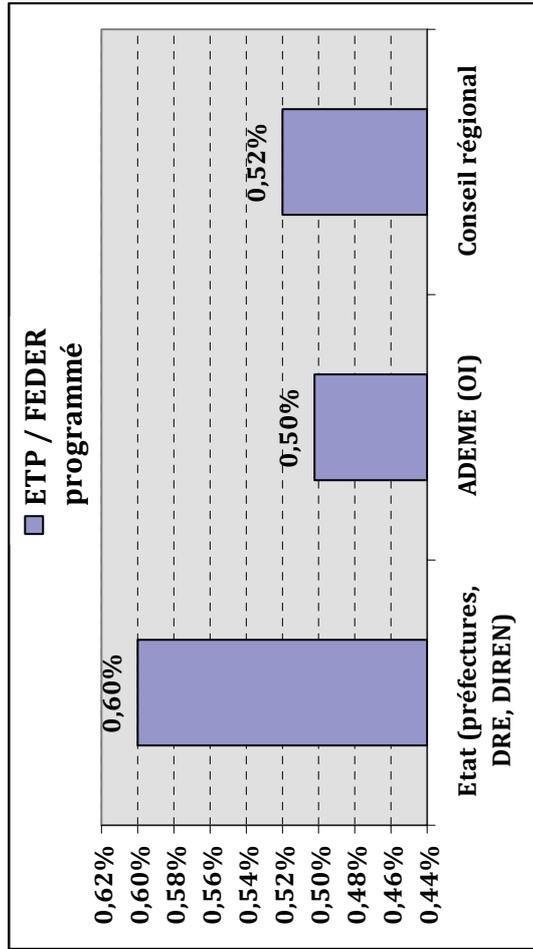
Tableau 1 : Dossiers FSE programmés par services instructeurs en Bretagne au 31 décembre 2009

Service instructeur	Nombre de dossiers programmés au 31 déc. 2009	Montant total programmé au 31 déc 2009 (coût total, en €)	Montant min (coût total, en €)	Montant maximum (coût total, en €)	Montant moyen (coût total, en €)	Montant médian (coût total, en €)	Effectifs 2009 (ETP)	Coût de gestion complet
<b>État</b> (DRTEFP/DDTEFP)	431	76 263 697,98	3 178,05	5 000 000,00	176 945,93	68 100,00	12,2	0,80 %
<b>Conseil régional</b>	451	40 711 017,00	15 900,00	453 130,00	90 268,33	66 300,00	6	0,74 %
<b>Conseil général 22</b> (Côtes d'Armor)	41	6 142 013,73	23 000,00	560 560,00	149 805,21	160 521,00	0,9	0,73 %
<b>Conseil général 29</b> (Finistère)	33	2 840 283,11	8 400,00	543 468,13	86 069,19	59 200,00	2	3,52 %
<b>Conseil général 35</b> (Ille-et-Vilaine)	91						Pas de données	
<b>Conseil général 56</b> (Morbihan)	83	5 058 796,80	8 640,00	438 925,00	60 949,36	45 000,00	2	1,98 %
<b>GIP FAR</b> (GIP Formation de l'Académie de Rennes)	42	4 689 379,19	675,56	718 894,40	111 651,89	32 919,11	2,45	2,61 %
<b>PLIE Brest</b>	34	2 291 085,26	1 500,00	310 662,99	67 384,86	31 771,90	1	2,18 %
<b>PLIE Quimper</b>	32	1 265 583,67	2 000,00	274 985,40	39 549,49	23 205,50	5,6	22,12 %
<b>PLIE Lorient</b>	66	7 845 260,78	8 324,00	360 856,92	118 867,59	51 704,50	1,6	1,02 %
<b>PLIE Ploermel</b>	7	255 960,01	7 744,99	85 167,67	36 565,72	16 744,00	0,38	7,42 %
<b>PLIE Rennes</b>	32	2 463 516,50	5 437,00	509 865,00	76 984,89	33 434,50	6,1	12,38 %

Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.

## Annexe VII

Graphique 28 : Coût de gestion comparé des services de l'État et des organismes intermédiaires pour l'instruction du FEDER en Bretagne en 2009



Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.

Tableau 2 : Dossiers FEDER programmés par services instructeurs en Bretagne au 31 décembre 2009

Service instructeur	Nombre de dossiers programmés au 31 déc. 2009	Montant total programmé au 31 déc 2009 (coût total, en €)	Montant min (coût total, en €)	Montant maximum (coût total, en €)	Montant moyen (coût total, en €)	Montant médian (coût total, en €)	Effectifs 2009 (ETP)	Coût de gestion complet
État (préfectures, DRE, DIREN)	30	112 812 460,30	8 297,00	29 585 000,00	3 760 415,30	178 500,00	13,53	0,60 %
ADEME (OI)	48	30 841 711,79	32 107,00	14 361 000,00	642 535,66	180 694,25	3,1	0,50 %
Conseil régional	79	86 452 263,00	43 000,00	16 800 000,00	1 094 332,40	450 000,00	9	0,52 %

Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.

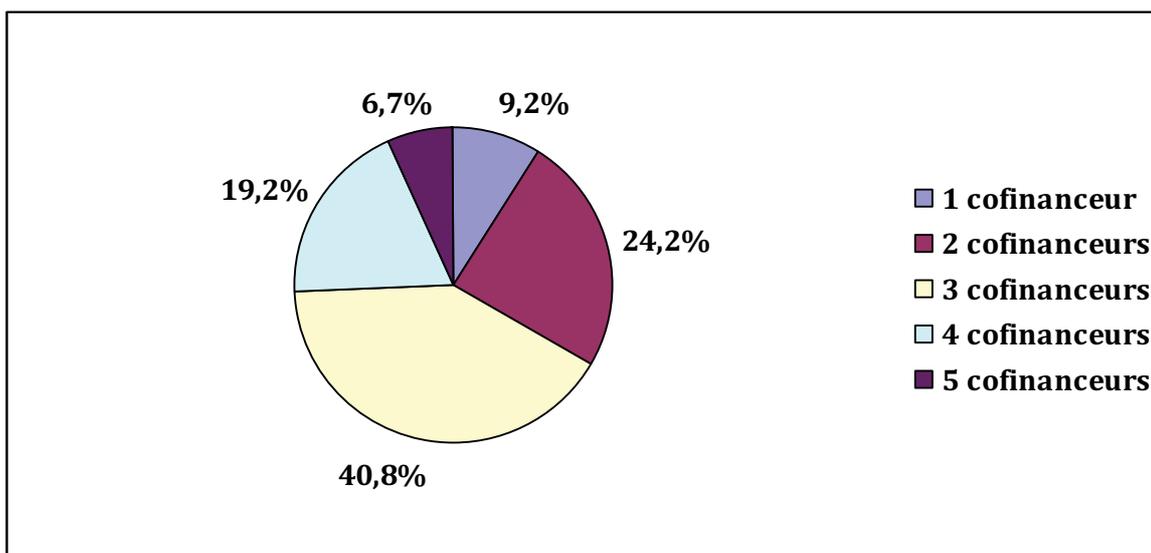
### 3.2.4. Enfin, le nombre excessif de cofinanceurs multiplie les coûts de coordination et réduit l'effet de levier potentiel des fonds structurels

A partir d'un retraitement des données statistiques d'une région métropolitaine (dossiers FEDER programmés au 31 décembre 2009 en Languedoc-Roussillon) portant sur un échantillon de 120 dossiers (tous instructeurs confondus), la mission a pu dresser les constats suivants :

- ◆ **67 % des dossiers** (80 sur 120) **ont été financés par plus de deux cofinanceurs nationaux**. On compte au maximum cinq cofinanceurs nationaux (6,7 % des dossiers) ;
- ◆ **24,2 % des dossiers** (29 sur 120) **ont reçu un cofinancement communautaire inférieur ou égal à 20 %**. Hormis les cas de cofinancement communautaire nul, le plus faible taux de cofinancement communautaire s'élève à 14,83 %.

Si un seuil plancher de cofinancement communautaire de 30 % était instauré, il permettrait de **réduire de 40 % le nombre de dossiers** gérés par les services. Cette réduction du nombre de dossiers – à volume constant de fonds structurels (en euros) – se traduirait non seulement par **des gains de temps sensibles pour les agents** qui pourraient être réaffectés à une gestion plus optimale des dossiers restants, mais également par **une maximisation de l'effet de levier induit par les financements structurels**.

**Graphique 29 : Répartition des dossiers FEDER programmés en Languedoc-Roussillon au 31 décembre 2009 en fonction du nombre de cofinanceurs nationaux**



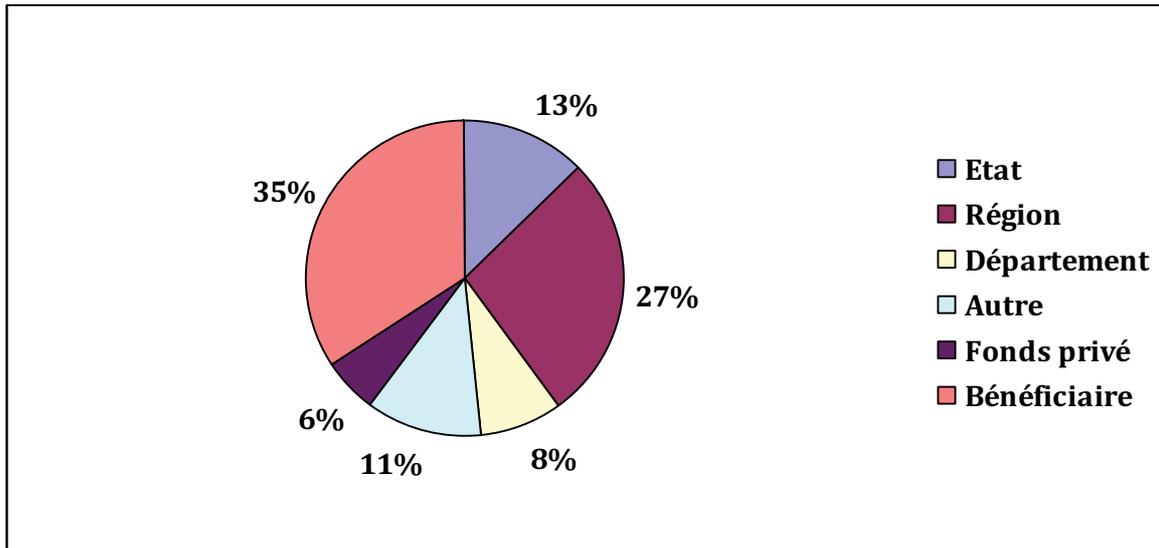
*Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.*

Parmi les cofinanceurs nationaux et pour le même échantillon, **21,81 % des cofinanceurs fournissent un cofinancement inférieur à 20 % du montant total du projet**.

Là encore, le faible montant de cofinancement, conséquence d'un nombre excessivement élevé de cofinanceurs, se traduit à la fois par **des coûts de coordination élevés** entre cofinanceurs (négociations sur la répartition des cofinancements, arbitrages sur le périmètre et le calendrier du projet etc.) et **par un faible effet de levier** pour les dépenses nationales ainsi engagées.

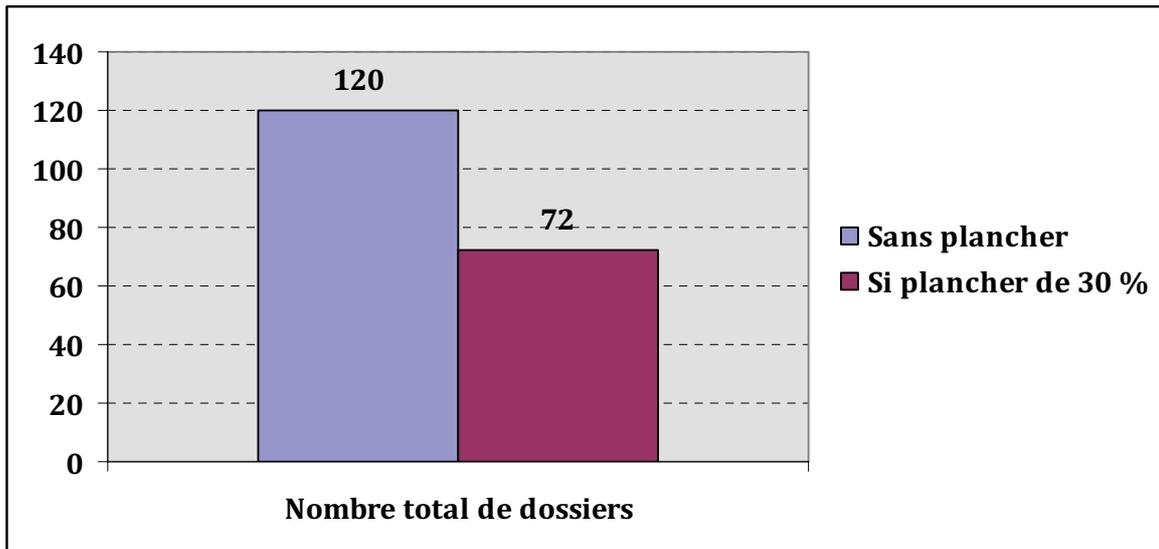
## Annexe VII

**Graphique 30 : Répartition des cofinanceurs qui fournissent un cofinancement inférieur à 20 % du coût total du projet pour le FEDER en Languedoc-Roussillon en 2009**



*Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.*

**Graphique 31 : Effets de l'instauration d'un plancher de cofinancement communautaire sur le nombre de dossiers FEDER sous gestion en Languedoc-Roussillon au 31 décembre 2009**



*Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.*

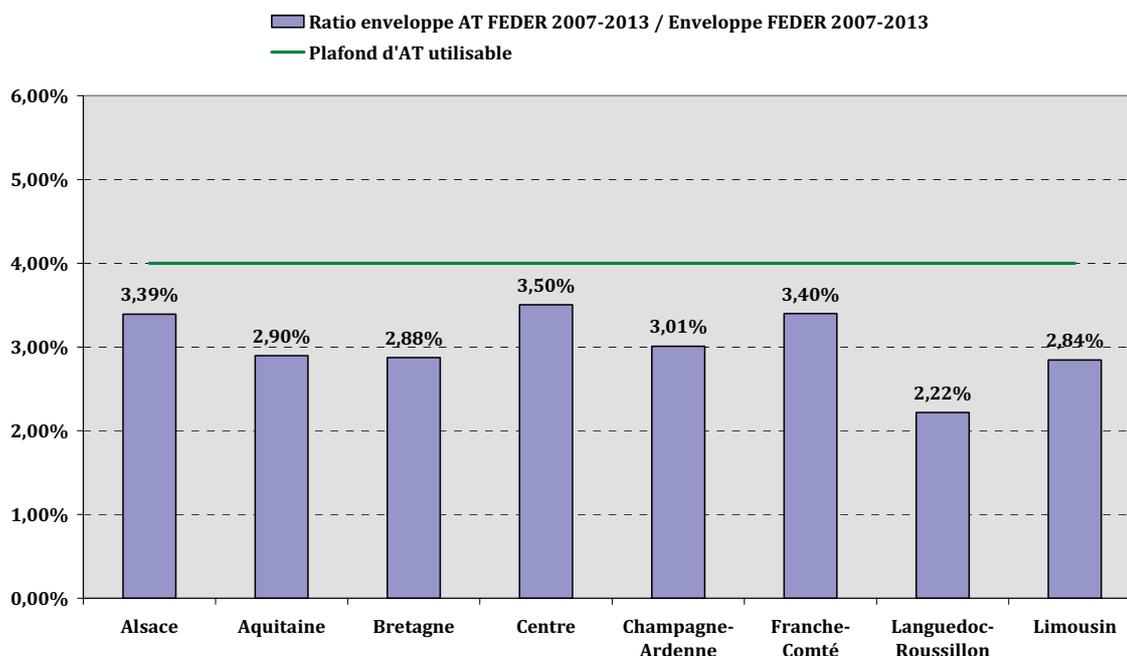
### 3.3. Les crédits d'assistance technique alloués par l'Union européenne ne sont pas utilisés à leur plein potentiel pour le FEDER

#### 3.3.1. Les autorités de gestion ont rarement utilisé le plafond de 4 % de crédits d'assistance technique prévu par les règlements communautaires

En vertu du règlement général sur les fonds structurels<sup>6</sup>, les autorités de gestion des États membres pouvaient consacrer jusqu'à 4 % du montant des crédits structurels alloué au titre des objectifs convergence et compétitivité régionale et emploi à l'assistance technique.

Dans les faits cependant, **les autorités de gestion du FEDER en France métropolitaine n'ont pas pleinement recouru à la faculté qui leur était donnée** : sur les huit régions de l'échantillon, la part de FEDER consacrée à l'assistance technique se répartit de 2,22 % (Languedoc-Roussillon) à 3,50 % de l'enveloppe allouée par l'Union européenne, soit 3,02 % en moyenne.

**Graphique 32 : Part de l'enveloppe FEDER 2007-2013 allouée à l'assistance technique dans 8 régions métropolitaines**



*Source : Programmes opérationnels FEDER 2007-2013.*

<sup>6</sup> Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999, article 46.

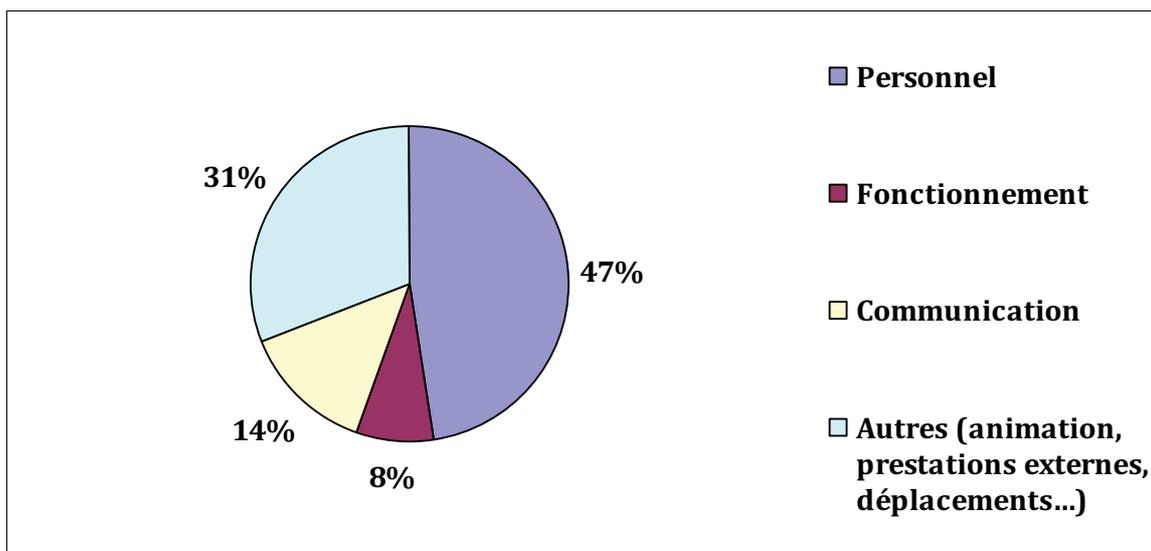
## Annexe VII

Pour le FSE, la répartition de l'enveloppe par axes étant décidée au niveau national dans le cadre du PO, la mission n'a pas pu obtenir la part consacrée à l'assistance technique par chaque autorité de gestion déléguée au niveau régional. Comme l'autorité de gestion nationale du FSE a décidé d'allouer 4 % de l'enveloppe communautaire à l'assistance technique<sup>7</sup>, la mission a pris l'hypothèse que l'assistance technique nationale avait été déclinée proportionnellement et qu'elle s'élevait donc à **4 % dans l'ensemble des régions**. Compte-tenu de la proportion relative du FEDER et du FSE dans le montant total de fonds structurels alloués à la France et afin de ne pas minorer excessivement la part de crédits structurels allouée à l'assistance technique dans chaque région (inclusion d'une marge d'erreur), la mission a considéré que **l'assistance technique représentait en 2009 environ 3,5 % de l'ensemble des fonds (FEDER et FSE) alloués par l'Union européenne**.

### 3.3.2. De plus, seule une partie de l'assistance technique correspond à la rémunération des agents en charge des fonds structurels

Les graphiques 33 à 37 montrent qu'environ 50 à 75 % de l'enveloppe d'assistance technique est consacrée à rémunérer les personnels chargés de la gestion des fonds structurels (59,33 % en moyenne pour le FEDER et 51,56 % en moyenne pour le FSE avec des données probablement sous-évaluées).

**Graphique 33 : Utilisation de l'assistance technique FEDER dans la région Alsace en 2009**

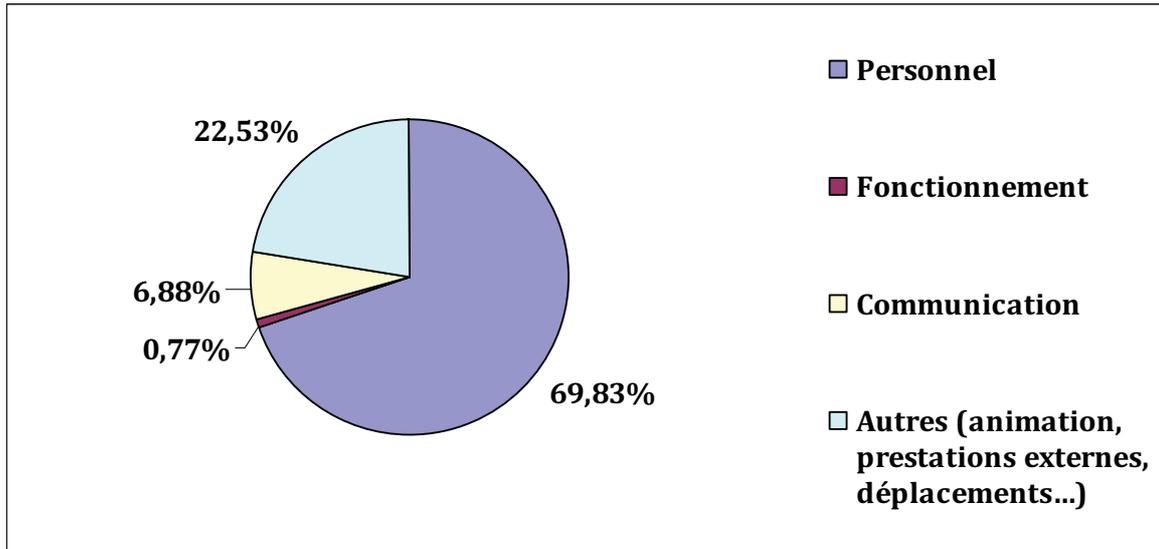


*Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.*

<sup>7</sup> Source : PO FSE.

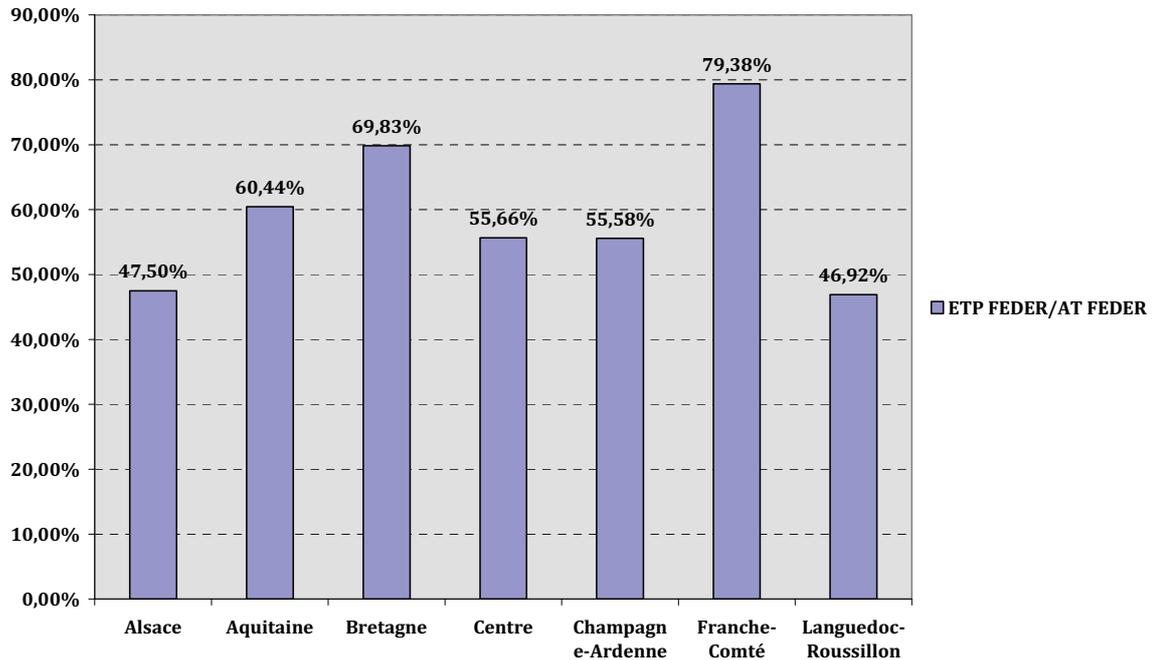
Annexe VII

Graphique 34 : Utilisation de l'assistance technique FEDER dans la région Bretagne en 2009



Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.

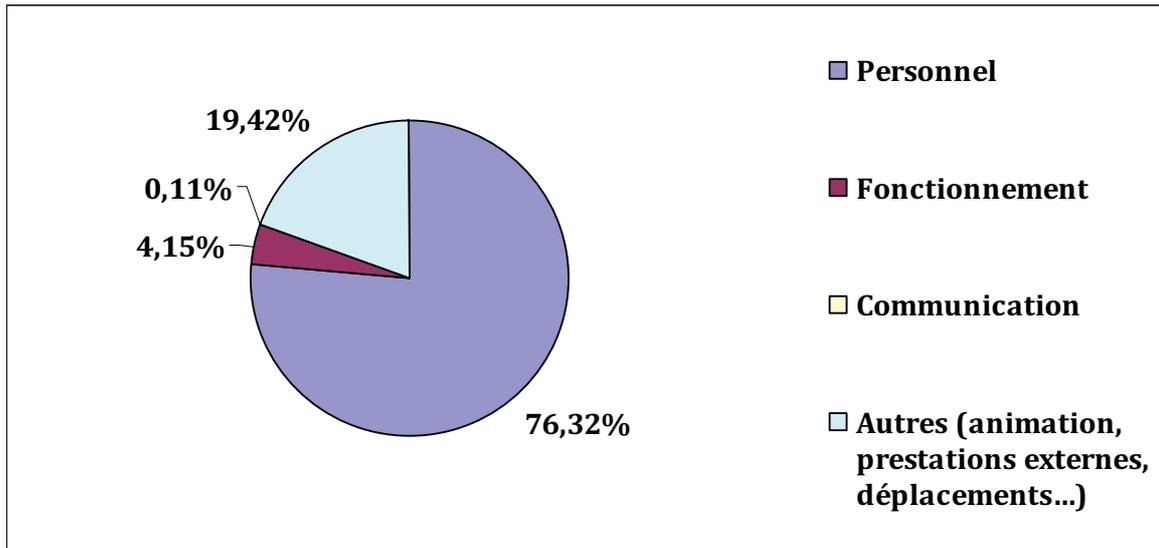
Graphique 35 : Part de l'assistance technique FEDER 2009 allouée à la rémunération des agents en charge du FEDER dans 7 régions métropolitaines



Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.

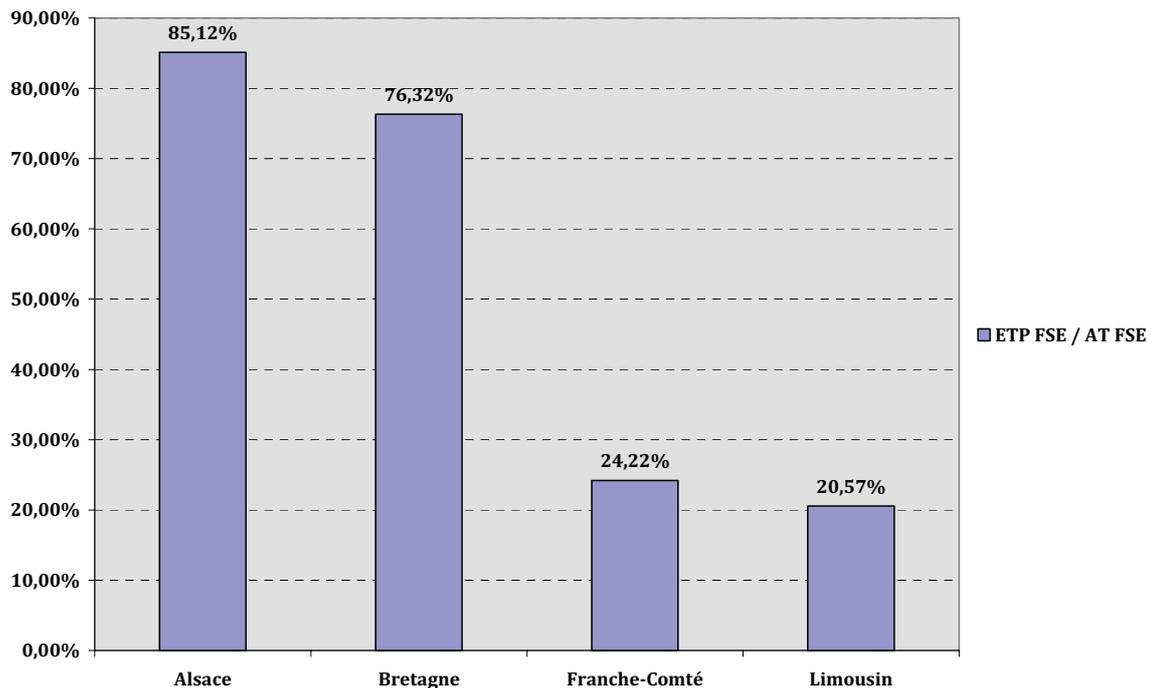
## Annexe VII

**Graphique 36 : Utilisation de l'assistance technique FSE dans la région Bretagne en 2009 (DRTEFP et OI)**



*Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.*

**Graphique 37 : Part de l'assistance technique FSE 2009 allouée à la rémunération des agents en charge du FSE dans 4 régions métropolitaines**



*Source : Mission, à partir des données communiquées par les SGAR.*

Afin de corriger les biais liés notamment à la faible fiabilité des données déclarées pour le FSE (sous-déclaration ou sous-consommation des crédits d'assistance technique prévus pour rémunérer les personnels), la mission a retenu l'hypothèse que, en moyenne, **60 % des crédits d'assistance technique avaient été consacrés à la rémunération des personnels, tous fonds confondus.**

#### 4. Propositions pouvant être mises en œuvre, au moins partiellement, dès 2010

##### 4.1. Optimiser dès 2010 le processus de gestion des fonds structurels afin de permettre aux agents de se concentrer davantage sur l'instruction des dossiers et le suivi de leurs dépenses

###### 4.1.1. Des facteurs de déperdition de l'efficacité du traitement des dossiers ont été constatés à plusieurs niveaux de la chaîne de gestion

Plusieurs facteurs d'inefficacité de la gestion des fonds structurels ont été identifiés dans les annexes II et III, parmi lesquels on peut notamment citer :

- ◆ un **soutien insuffisant des administrations centrales**, notamment en ce qui concerne la fourniture d'outils de gestion (guides méthodologiques, tableaux de bord), l'animation quotidienne (réunions, fonctionnement en réseaux) et l'apport de réponses opérationnelles sur des problématiques techniques spécifiques (compatibilité des projets générateurs de recettes avec le régime des aides d'État, forfaitisation des coûts indirects des petits porteurs de projets...);
- ◆ une **dispersion excessive des effectifs** en charge de l'instruction des dossiers qui rend celle-ci trop dépendante des aléas de fonctionnement des services (congrés etc.) et des compétences individuelles des agents ;
- ◆ un recours extensif au mécanisme de subvention globale auprès d'**organismes intermédiaires qui ne disposent pas de l'expertise suffisante** et sont donc contraints de solliciter fortement les services instructeurs pour leur fournir une assistance sur l'instruction des dossiers et le contrôle du service fait. Dans le cadre du questionnaire adressé par la mission, plusieurs autorités de gestion déléguées<sup>8</sup> ont ainsi indiqué que le suivi des subventions globales les sollicitait au moins autant que la gestion directe des dossiers en tant que services instructeurs ;
- ◆ un **nombre trop élevé de petits dossiers** qui mobilisent une attention importante des services pour un résultat limité en termes tant de prévention du risque de dégageant d'office des crédits que d'effet de levier des crédits européens.

###### 4.1.2. Afin d'y remédier, la mission propose en premier lieu de combiner plusieurs mesures de rationalisation de la gestion des fonds structurels

**Proposition n° 1 : Simplifier la gestion des fonds structurels pour concentrer les moyens existants sur une gestion plus efficace des dossiers**

###### 4.1.2.1. Périmètre de la mesure

La simplification de la gestion des fonds structurels pourrait être obtenue par la combinaison de plusieurs instruments :

- ◆ **l'instauration d'un montant plancher d'éligibilité aux fonds structurels** : cette mesure permettrait de réduire de 15 à 20 % le nombre de dossiers en fonction des hypothèses retenues (cf. 3.2.3.3 ci-dessus) ;

---

<sup>8</sup> DRTEFP de Bourgogne, Bretagne et Franche-Comté.

## Annexe VII

- ◆ **la limitation du nombre de cofinanceurs nationaux** : la limitation du financement des dossiers programmés à deux cofinanceurs nationaux en plus du financement communautaire se traduirait, si elle était appliquée aujourd'hui, par une réduction de 40 % du nombre de dossiers gérés (cf. 3.2.4 ci-dessus). Si elle était généralisée, une telle mesure produirait des effets plus limités sur le nombre de dossiers programmés car elle conduirait les cofinanceurs actuels à se redéployer entre les différents projets, dont le volume resterait stable. Toutefois, elle permettrait de réduire le temps passé par les agents sur chaque dossier (diminution du coût de coordination et de négociation avec les autres cofinanceurs, accélération du délai de programmation) et se traduirait donc par une baisse du coût de gestion ;
- ◆ **la simplification des procédures d'instruction et de programmation des dossiers** : cf. annexe II relative à la gouvernance des fonds structurels ;
- ◆ **la concentration des agents des services instructeurs au niveau régional (préfectures de région pour le FEDER, DRTEFP pour le FSE)** : cette concentration permettrait une meilleure mutualisation des pratiques entre agents, une industrialisation de l'expertise technique et une fluidification du traitement des dossiers compte-tenu des aléas de gestion (congrés etc. ; 3.2.2 ci-dessus).

L'ensemble de ces mesures **contribuerait indirectement à prévenir le risque de dégage­ment d'office des crédits structurels** : en simplifiant la gestion des fonds structurels, elles permettraient de **réduire le temps passé par chaque agent sur ses dossiers** ; le temps libéré pourrait alors être utilisé pour **renforcer le suivi des dossiers restants** :

- ◆ amélioration de la **qualité des dossiers** en amont de l'instruction **pour accélérer celle-ci** (NB : cet objectif d'amélioration de la qualité des dossiers devant par ailleurs être mieux rempli avec l'élimination des plus petits dossiers et le regroupement des petits organismes intermédiaires en structures de coopération) ;
- ◆ intensification de l'effort déployé pour **faire remonter les factures de dépenses éligibles** de la part des porteurs de projets ;
- ◆ accélération du **contrôle du service fait**, et donc de l'adressage des certificats à l'autorité de certification pour que celle-ci puisse procéder plus régulièrement aux appels de fonds.

Au-delà de la seule prévention du risque de dégage­ment d'office, l'objectif est que les services gestionnaires **retrouvent les marges de manœuvre nécessaires à une gestion régulière**, et non pas dans l'urgence, des dossiers, afin que la prévention du risque de dégage­ment d'office s'accompagne d'une **prévention du risque de correction financière des dépenses**.

### 4.1.2.2. *Évaluation des moyens nécessaires*

Pour évaluer l'impact d'un processus de rationalisation de la gestion des fonds structurels, la mission a effectué une simulation sur la base de l'une des mesures proposées : l'instauration d'un plancher d'éligibilité aux crédits européens.

La mission a retenu l'hypothèse que, pour les dossiers les plus limités en volume, **la réduction du nombre de dossiers permettait de réduire dans une proportion équivalente le nombre d'ETP mobilisés**. En effet :

- ◆ les petits dossiers sont ceux qui mobilisent le plus les agents compte-tenu de la faible professionnalisation des porteurs de projet correspondants ;
- ◆ la mutualisation des tâches au sein des services instructeurs est aujourd'hui limitée en raison des spécificités de chaque dossier et de la trop grande dispersion territoriale des agents (cf. 3.2.2 ci-dessus) ;

## Annexe VII

- ◆ la gestion des fonds structurels étant calculée en ETP et non en nombre d'agents, la réduction du nombre de dossiers se traduit par la réduction du temps consacré à l'instruction par chaque agent.

La mission a calculé les effets d'une mesure consistant à instaurer un plancher d'attribution de subvention de 3 000 €. Dans la région test utilisée pour les précédents calculs (cf. 3.2.3.3 ci-dessus), cette mesure permettrait de réduire le nombre de dossiers FSE traités de 15 %. En retenant l'hypothèse que cette réduction du nombre de dossiers pourrait être étendue au FEDER et en retenant l'hypothèse d'une équivalence entre la réduction du nombre de petits dossiers et la réduction du nombre d'ETP (cf. paragraphe précédent), il en résulte que **le coût de gestion des fonds européens dans la région considérée** (part communautaire) passerait de 8,44 % à 7,18 %, soit une baisse d'environ 1,5 points.

**Tableau 3 : Simulation de l'impact d'un plancher de subvention à 3 000 € sur le coût de gestion des fonds structurels dans la région Limousin**

	<b>Effectif total 2009 (en ETP)</b>	<b>Montant de fonds structurels 2009 (en €)</b>	<b>Coût de gestion</b>
<b>Données sans plancher</b>	42,37	25 097 002,00	8,44 %
<b>Données avec plancher d'éligibilité de 3 000 €</b>	36,0145	25 097 002,00	7,18 %

*Source : Mission.*

### 4.1.3. En second lieu, la mission propose de recourir à la sous-traitance pour certaines fonctions de la chaîne de traitement des dossiers

#### **Proposition n° 2 : Sous-traiter à l'ASP certaines fonctions de la chaîne de traitement, pour partie de manière générale, pour partie sur une base optionnelle**

La mission a instruit le recours à la sous-traitance de segments de la gestion des fonds structurels à des organismes extérieurs. En effet, trois raisons militent pour une telle externalisation :

- ◆ les nouveaux critères d'éligibilité de la génération 2007-2013 des fonds structurels, liés aux stratégies de Lisbonne et Göteborg, se sont traduits par **la multiplication de petits dossiers dont la gestion est coûteuse** (panneaux photovoltaïques, incubateurs...) alors même qu'ils étaient confiés à des services dénués d'expérience en matière de fonds structurels (DRRT, ADEME...). Le transfert de tout ou partie de la gestion de ces dossiers à des services plus expérimentés apparaît plus opportun ;
- ◆ le **turn over important observé dans les services instructeurs** génère un enjeu de maintien et de renouvellement des compétences pour la gestion des dossiers ;
- ◆ dans le cadre de la gestion du FSE, **la qualité perfectible des dossiers** (dossiers incomplets, périmètre contestable au regard des critères d'éligibilité définis par l'Union européenne...) entraîne des contraintes de gestion supplémentaires en amont de la programmation (nécessité d'accompagner les porteurs de projets) et en aval de celle-ci (nécessité de recouper les saisies dans l'application PRESAGE, intensification de l'accompagnement et des contrôles dans le cadre du CSF...) que les services de l'État ne sont pas toujours en mesure de porter.

**4.1.3.1. L'ASP dispose déjà d'une expérience, certes encore limitée, dans le domaine des fonds structurels.**

L'Agence de services et de paiement (ASP) réalise déjà plusieurs types de prestations au profit de l'État ou des collectivités territoriales dans le cadre de la gestion des fonds structurels européens :

**4.1.3.1.1. Une mission d'assistance technique**

Au titre des fonds structurels 2007-2013, l'ASP s'est vue confier par la DATAR et le ministère chargé de l'outre-mer **une large mission d'assistance technique** qui recouvre notamment :

- ◆ un rôle de **service instructeur du programme opérationnel d'assistance technique national** appelé « Europ'Act » pour le compte de la DATAR autorité de gestion ;
- ◆ un rôle **d'assistance à maîtrise d'ouvrage** (appelé « secrétariat technique conjoint » dans le PO) dans la mise en œuvre du PO Europ'Act (organisation des comités de programmation et de suivi, pilotage budgétaire et financier...)

L'ASP s'est également vue confier la **maîtrise d'ouvrage de nombreuses actions d'assistance technique** telles que :

- ◆ la mise en place d'une plate-forme d'appui réglementaire des fonds structurels ;
- ◆ l'élaboration d'un guide sur l'éligibilité des dépenses cofinancées par les fonds structurels européens ;
- ◆ l'organisation des réunions des chargés de mission Europe ;
- ◆ l'organisation des réunions sur les contrôles animées par la CICC ;
- ◆ l'animation du réseau des chargés d'évaluation et celui des chargés de communication en région ;
- ◆ l'administration du site « Projets d'Europe » (plus de 100 000 visiteurs par an, nationaux et régionaux) ;
- ◆ le pilotage d'études thématiques spécifiques ;
- ◆ l'animation, au nom de la DATAR et de la Délégation interministérielle à la ville (DIV), d'un dispositif de suivi des volets urbains des programmes opérationnels.

Dans le domaine de la valorisation de données, l'ASP a développé l'infocentre PRESAGE. Sur la base de celui-ci, elle produit à la fois des états d'avancements financiers et qualitatifs sur les fonds structurels FEDER et FSE selon un rythme mensuel, mais aussi des simulations sur les risques de dégageement d'office à un rythme hebdomadaire en fin d'exercice annuel. Elle a constitué une équipe spécifique qui réalise de nombreuses requêtes à la demande des autorités nationales et de la Commission européenne.

Enfin, l'ASP exerce la **maîtrise d'ouvrage déléguée de l'applicatif PRESAGE** pour lequel elle a constitué une équipe de 19 agents. Elle assure, à ce titre, le pilotage des développements informatiques (qui sont externalisés auprès de prestataires), l'assistance, la formation, et la maintenance des différents applicatifs concernés (PRESAGE Web – PRESAGE CTE – infocentre PRESAGE ...). Ce chantier très sensible permet à l'agence de disposer d'une expertise « métier » sur les différents champs couverts par PRESAGE qu'il s'agisse du FEDER, du FSE ou encore de programmes nationaux tels que les CPER. Elle anime, enfin, le réseau des correspondants PRESAGE en région.

L'ensemble de ces missions mobilise **environ 36 ETP au siège de l'ASP.**

### 4.1.3.1.2. *Des missions relatives aux contrôles du service fait*

L'ASP a également développé des compétences dans **le champ du contrôle du service fait** des dépenses éligibles aux fonds structurels. Elle intervient aujourd'hui régulièrement au niveau régional, soit par voie de convention soit après avoir remporté des appels d'offres. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne la gestion du FSE, pour le compte des régions gestionnaires de subventions globales ou des DRTEFP.

Cette expérience a conduit la DGEFP à conclure un accord cadre avec l'ASP le 23 décembre 2009. Il permet aux DRTEFP qui le souhaitent d'externaliser des éléments de leur fonction de CSF aux délégations régionales de l'ASP.

Outre le CSF, l'agence a eu l'occasion d'encadrer des dispositifs de contrôle de qualité gestion<sup>9</sup> (élaboration de guides de procédure, formations) ou de les exercer elle-même. C'est par exemple le cas pour le programme de coopération territoriale européenne INTERREG Espace Atlantique, dans le cadre duquel l'ASP apporte son appui au SGAR des Pays de la Loire.

### 4.1.3.2. *La mission recommandée de développer la sous-traitance de missions à l'ASP au titre de la période 2007 - 2013*

Si l'ASP apporte un appui à la DATAR, à la délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) et aux autorités de gestion dans le domaine des fonds structurels depuis près de quinze ans, elle n'a jamais (sauf pour le programme LEADER) joué un rôle central dans leur mise en œuvre. Ses missions et ses champs de compétence positionnent davantage l'agence comme un **opérateur sur lequel peuvent venir s'appuyer les services de l'État et les collectivités** pour les aider dans leurs tâches respectives. C'est particulièrement vrai dans les domaines des contrôles, de la réalisation de guides de procédures et d'actions d'assistance technique. Elle possède en outre de réelles capacités en matière d'animation et de mise en réseau des acteurs, forte de son réseau de délégations régionales qui peut être très réactif.

#### 4.1.3.2.1. *Les missions qui peuvent être confiées à l'ASP au titre de la gestion des deux fonds structurels (FEDER et FSE)*

L'ASP peut fournir **un appui direct aux autorités de gestion** (et aux gestionnaires de subvention globales) dans les domaines suivants :

- ◆ réalisation de missions liées au **CSF**, selon deux modalités :
  - soit la réalisation complète du CSF par délégation ;
  - soit la fourniture d'un appui technique aux services gestionnaires, notamment pour faciliter la remontée des justificatifs de dépenses éligibles ;
- ◆ réalisation d'**outils de contrôle de gestion**, notamment grâce à l'infocentre PRESAGE (tableaux de bord, systèmes d'alerte etc.) ;
- ◆ appui au **pilotage des programmes** en accompagnant les autorités de gestion (et les gestionnaires de subventions globales) par des missions variées à préciser au cas par cas (exemples : visites sur place, archivage des dossiers, suivi du dégagement d'office...) ;

---

<sup>9</sup> Le contrôle qualité gestion consiste à contrôler sur pièces la gestion d'un projet par les services instructeurs.

## Annexe VII

- ◆ appui plus ciblé auprès des **autorités de gestion confrontées à un retard dans l'avancement financier de leur programme** au regard des règles du dégagement d'office. Ces prestations peuvent couvrir un spectre assez large d'actions définies notamment à partir d'une identification préalable des marges de progrès dans le fonctionnement de l'AG ;
- ◆ appui à la **clôture des programmes** (à partir de 2015).

### 4.1.3.2.2. *Les modalités d'une externalisation s'agissant plus spécifiquement du FSE*

- ◆ s'agissant des DIRECCTE<sup>10</sup>

La mission recommande qu'un maximum d'autorités de gestion déléguées recourent à la convention-cadre conclue par la DGEFP avec l'ASP le 23 décembre 2009 sur le champ du contrôle de service fait. Les AGD<sup>11</sup> devraient d'autant plus y à faire appel que les prestations sont décomposées en modules cohérents et optionnels leur permettant d'optimiser ainsi leurs ressources humaines internes.

La mission estime, de plus, qu'il convient d'engager un processus d'externalisation allant au-delà des prestations de cette convention-cadre comme le propose la DGEFP dans les documents qu'elle a remis (pièce jointe n° 4 à l'annexe V) :

- **externalisation du contrôle qualité gestion** des opérations mobilisant des crédits FSE par passation d'un marché public financé sur les crédits d'assistance technique et ce pour une période de 4 ans pour aller jusqu'au terme de l'actuelle programmation ;
- **externalisation de l'appui au montage et au suivi des opérations** utilisant des crédits FSE pour un montant inférieur à 50 000 € par passation par la DGEFP d'un marché public auprès d'un ou plusieurs prestataires. Ce marché sera exécuté par bons de commandes en fonction des besoins à satisfaire.

La mission encourage fortement le recours à ce type de prestations soit par marchés soit en « *in house* » pour obtenir une meilleure adéquation possible entre les missions et les moyens correspondants, mais aussi pour permettre aux services déconcentrés de renforcer l'accompagnement, le suivi et l'évaluation des actions conduites .

- ◆ s'agissant des OI

L'ASP peut également fournir **un appui aux organismes intermédiaires** (plus de 300 organismes) :

- animation de réseau dans le cadre de la gestion et de la certification de service fait ;
- appui au pilotage (CSF, actions de formation, contrôle qualité gestion etc.) ;
- appui à la remontée des dépenses (suivi financier des opérations dans PRESAGE, remontée des justificatifs de versement des cofinancements publics, visites sur place...).

---

<sup>10</sup> Direction régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi.

<sup>11</sup> Autorités de gestion déléguée.

### 4.1.3.2.3. *S'agissant du FEDER*

Cette externalisation devra également être étendue au FEDER, des lors que les services gestionnaires le jugeront nécessaire, notamment pour l'ingénierie administrative (procédures de montage et de gestion des dossiers), point de fragilité constatée par la mission.

La mission préconise que soit négociée une convention cadre type avec l'ASP, en incitant les autorités de gestion à y recourir sur le segment qui paraît le plus pertinent.

### 4.1.3.2.4. *Les modalités d'une externalisation s'agissant plus spécifiquement des DOM*

Une assistance technique particulière pourrait être proposée en **matière d'ingénierie administrative** (aide au montage des dossiers) **afin de faciliter l'émergence de projets**. Ce type d'appui a d'ailleurs été conduit en Martinique. Cet investissement dans l'outre-mer serait d'autant plus judicieux que la prochaine génération de programmes devrait s'appliquer à nouveau sur ces territoires.

### 4.1.3.2.5. *Les conditions financières d'un transfert de charge à l'ASP*

Dans le cadre de la convention conclue le 23 décembre 2009 entre l'ASP et la DGEFP, l'impact sur les effectifs de la généralisation du transfert des missions de CSF à l'ASP pour le FSE a été évalué à 50 ETP. Les calculs ont été réalisés sur la base d'une évaluation du coût unitaire des différents CSF concernés.

La dépense correspondante serait remboursée à l'ASP à partir des lignes de l'assistance technique. La direction du budget a accepté que les emplois créés à cette occasion ne soient pas inclus dans le plafond d'emploi actuel de l'ASP. Symétriquement, la DGEFP se verra appliquer une réduction de ses crédits d'assistance technique à due concurrence, ce qui aura pour conséquence de réduire *de facto* son plafond d'emplois<sup>12</sup>.

S'agissant du FEDER, et du fait de l'existence de PO régionaux, la contrepartie de la majoration d'emplois à l'ASP peut être globalisée dans les effectifs du ministère de l'intérieur. Une répartition fine par préfecture de région étant trop complexe à mettre en œuvre, le ministère de l'intérieur devra répartir au mieux cette contrainte d'effectif.

---

<sup>12</sup> La direction du budget considère à ce stade qu'il conviendrait de réduire directement le plafond d'emplois des administrations qui sous-traitent une partie de leur activité à un opérateur de l'État, à due concurrence et sur la période considérée.

#### 4.1.4. Évaluation de l'impact de ces différentes mesures en termes de marges de manœuvre pour les gestionnaires

##### 4.1.4.1. Une gestion plus efficiente des ressources humaines en faveur de la gestion des fonds structurels est possible dans le cadre actuel

Les limites des hypothèses retenues conduisent à relativiser cet effet de la seule instauration d'un plancher de 3 000 € sur le coût de gestion global. Toutefois, si l'on retient un plancher plus élevé, par exemple de 10 000 €, et/ou si l'on ajoute à cette mesure les autres qui sont proposées (cf. point 4.1.2.1 ci-dessus), **il est raisonnablement possible d'évaluer à environ 1,5 points (soit 15 %) la baisse du coût de gestion global (part communautaire) des fonds structurels liée aux mesures de rationalisation de la gestion, et donc les marges de redéploiement des effectifs.**

Ainsi, le coût de gestion global des fonds structurels passerait en moyenne de 6,4 % (cf. 3.1.1 ci-dessus) à 5 % de la part communautaire, ce qui permettrait aux gestionnaires de retrouver des marges de manœuvre en matière d'allocation des ressources humaines.

Par ailleurs, l'assistance technique consacrée à la couverture des ressources humaines pourrait être ponctuellement augmentée<sup>13</sup> pour permettre le cas échéant d'optimiser les recrutements (augmentation globale conjoncturelle des rémunérations dans le cadre du plafond d'emplois en termes d'effectifs).

La combinaison des mesures de rationalisation de la gestion des fonds d'une part, et de souplesse ponctuelle en termes de rémunération dans le cadre de la renégociation au plafond de l'assistance technique d'autre part, offrirait d'importantes marges de manœuvre aux SGAR et aux DRTEFP pour procéder à des redéploiements d'effectifs.

##### 4.1.4.2. Relever le plafond d'emplois n'est ni possible ni nécessaire

###### 4.1.4.2.1. Au regard de ce qui précède, la mission estime qu'il n'est pas nécessaire d'accorder des moyens supplémentaires aux gestionnaires de fonds structurels.

Le recentrage des agents chargés de la gestion des fonds structurels sur leurs compétences propres devrait leur permettre de consacrer à leur activité un temps plus important, en termes d'animation notamment.

La mission rappelle que les fonds structurels européens sont alloués à la France depuis plus de vingt ans et pour des montants supérieurs dans le passé<sup>14</sup>. Les agents en charge de ces fonds structurels, en termes d'ETP, sont en place depuis lors dans les préfectures : les actuels fonds européens (programme 2007-2013) ne constituent donc pas une charge de travail nouvelle mais la continuité d'une charge de travail pré-existante. Cela explique que les crédits européens d'assistance technique viennent en remboursement des dépenses engagées par l'État.

---

<sup>13</sup> Les données recueillies par la mission montrent que seuls 3,5 % en moyenne des crédits alloués par l'Union européenne sont utilisés pour l'assistance technique (cf. 3.3.1), et que seuls 60 % environ de cette assistance technique est utilisée pour couvrir les charges de personnel (cf. 3.3.2). Il en résulte que la part de crédits alloués par l'Union européenne pour couvrir le coût de gestion des fonds structurels est d'aujourd'hui environ 2,1 %.

<sup>14</sup> Au-delà de la légère baisse de ces crédits intervenue en 2007, le système de la subvention globale (dès lors qu'il est bien géré), doit aussi décharger les SGAR d'une partie de la charge de travail par rapport aux programmes précédents.

## Annexe VII

La mission ne méconnaît pas les difficultés spécifiques ou conjoncturelles qui peuvent exister pour gérer certains PO : difficultés de recrutement, *turn over* important, organisation locale inadaptée, contraintes liées à la RGPP<sup>15</sup>, etc.

Aussi, il revient aux préfets de région d'optimiser l'affectation de leurs agents et leur charge de travail dans le cadre des contraintes de plafonds d'emplois. La fongibilité permise dans le cadre de la LOLF permet à l'autorité de gestion des PO de procéder aux arbitrages nécessaires, toute pré-affectation des agents aux SGAR réduisant cette marge de manœuvre.

La mission note par ailleurs qu'il y a eu un comblement de la vacance d'emplois quasi-systématique dans les préfetures depuis 2006, sans que cela ait profité aux SGAR.

### 4.1.4.2.2. *La règle du plafond d'emplois s'impose à toutes les administrations dans le cadre de la LOLF*

Si une plus grande souplesse budgétaire peut être envisagée à la marge en termes de rémunération, à effectif maximal constant, via une plus grande mobilisation des crédits d'assistance technique, il est rappelé que tous les agents employés par l'État sont décomptés dans le plafond d'emplois, quel que soit leur statut (fonctionnaires, contractuels) et leur source de financement.

## 4.2. Assouplir dès 2010 les conditions budgétaires de programmation des dossiers pour les deux premières années du cycle

L'objectif des mesures détaillées ci-après est de réduire, voire de supprimer, les risques spécifiques de DO constatés dans tous les États membres lors des deux premières années de chaque cycle de fonds structurels, notamment parce que ces années sont celles où sont soldées les opérations de la programmation précédente.

### 4.2.1. **La maquette financière des fonds structurels a prévu une répartition linéaire de la consommation des crédits sur les sept exercices de programmation**

L'Union européenne apprécie le rythme de consommation des crédits pour chaque autorité de gestion, sur la base des maquettes définies dans les PO. La France ayant choisi de confier la gestion du FEDER à 26 autorités de gestion (les préfetures de région et, pour l'Alsace, le conseil régional), **la règle du dégageant d'office s'apprécie aujourd'hui pour chaque région.**

Dans l'annexe I au règlement général sur les fonds structurels européens, la Commission européenne a prévu une répartition de l'enveloppe globale 2007-2013 en sept tranches annuelles quasi identiques. Ces enveloppes annuelles ont ensuite été réparties par État-membre.

**Tableau 4 :** Ventilation annuelle des crédits d'engagement des fonds structurels européens (FEDER et FSE) pour la période 2007-2013 (en euros, prix 2004)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
42 863 000 000	43 318 000 000	43 862 000 000	43 860 000 000	44 073 000 000	44 723 000 000	45 342 000 000

*Source : Règlement général sur les fonds structurels européens, annexe I.*

<sup>15</sup> Qui affecte tous les services de l'État et non les seuls SGAR.

Ce sont ces enveloppes annuelles, déclinées par État membre puis par fonds (FEDER et FSE) et par autorité de gestion, qui déterminent le montant de dépenses que les autorités de gestion doivent justifier dans un délai de deux ans sous peine de se voir appliquer la règle du dégage­ment d'office. Ce principe souffre une exception : la Commission européenne procède à l'avance des crédits structurels pour les six premiers mois de la première année de programmation, afin de prendre en compte les délais nécessaires aux autorités de gestion pour démarrer la programmation d'une nouvelle génération de fonds structurels. Ainsi, en 2009, seule la moitié de l'enveloppe annuelle doit être consommée pour éviter le risque de DO.

### 4.2.2. Cette règle pose des difficultés de gestion lors des premiers exercices où le rythme de consommation des crédits est moins soutenu que sur les exercices suivants

Le rythme de programmation des dépenses éligibles est **moins soutenu en début de cycle** de fonds structurels, notamment lors du premier exercice (la tranche 2007 pour le cycle actuel). Ainsi, la programmation 2007-2013 n'a réellement débuté, en moyenne que 12 à 18 mois après le début du cycle.

Cette situation s'explique par plusieurs raisons :

- ◆ l'année 2007 et parfois en partie l'année 2008, ont été consacrées à **l'évitement des DO de la programmation précédente** ;
- ◆ les **délais de conclusion des PO** (adoptés définitivement entre septembre et décembre 2007) ont retardé le démarrage de la programmation 2007-2013 ;
- ◆ les changements de paradigme (passage de dossiers d'investissements structurants aux dossiers répondant aux critères des stratégies de Lisbonne – Göteborg ; nouvelles règles de gestion ; attente d'instructions relatives à la mise en œuvre ; etc.) ont généré des délais supplémentaires dans le démarrage de la programmation.

La combinaison de ces contraintes rend difficile une programmation importante des dépenses lors des deux premiers exercices. Or la linéarité des tranches de programmation prévue dans la maquette financière des fonds structurels impose une programmation des dépenses des premiers exercices équivalente à celle des exercices suivants pour éviter le dégage­ment d'office des crédits (cf. 4.2.1 ci-dessus). Il s'ensuit un risque de dégage­ment d'office élevé pour les deux premières années concernées (2009 et 2010, correspondant aux tranches 2007 et 2008), plus particulièrement élevé pour 2010 en raison du fait que le dégage­ment d'office de l'année 2009 a été limité par le mécanisme des avances communautaires sur la moitié de l'exercice 2007.

Cette préoccupation est partagée par l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Dans leurs entretiens avec la mission, les responsables des fonds structurels au sein de la Commission européenne ont indiqué que des réflexions étaient en cours au sein des institutions communautaires pour obtenir le meilleur équilibre entre la prise en compte des retards de programmation inhérents au démarrage de chaque programme d'une part et la nécessité pour le Parlement européen de continuer à maîtriser sa programmation pluriannuelle des fonds structurels d'autre part.

### 4.2.3. Les solutions proposées par la mission

#### 4.2.3.1. Les mesures d'assouplissement envisageables dans le cadre de la programmation actuelle (2007-2013)

Pour les exercices restants jusqu'à 2013, la principale mesure d'assouplissement budgétaire consisterait à **reporter la tranche de programmation de l'année 2007** – et uniquement celle-ci, à titre dérogatoire – **sur l'ensemble de la période de programmation**.

Cette mesure est actuellement examinée dans le cadre du groupe de travail « actions structurelles » au sein duquel les États-membres et la Commission européenne préparent la révision du règlement général relatif aux fonds structurels. Elle présente des chances raisonnables d'être adoptée rapidement<sup>16</sup>

En France, la principale autorité de gestion qui bénéficierait d'une telle mesure serait la préfecture de la région Provence-Alpes-Côte-D'azur, puisqu'elle annulerait ainsi le dégageant d'office de 6,06 M€ actuellement constaté.

#### 4.2.3.2. Les mesures d'assouplissement envisageables dans le cadre d'une prochaine génération de fonds structurels (à partir de 2014)

La mission estime que les trois mesures suivantes peuvent être envisagées :

##### 4.2.3.2.1. Remplacer la linéarité des tranches actuelles par une programmation reposant sur deux ou trois paliers

La mesure consiste à **prévoir une exigence de programmation et de certification des dépenses plus basse que la moyenne théorique annuelle lors des deux premières années** (notamment la première année), qui serait compensée par **une majoration proportionnelle des exigences de certification des dépenses lors des cinq exercices suivants** ( $n + 3$  à  $n + 7$ <sup>17</sup>).

Cette mesure permet de répondre à l'objectif d'une plus grande souplesse de gestion sur les deux premiers exercices, tout en préservant les avantages de la linéarité des tranches de programmation, en particulier la mise sous tension des services gestionnaires pour prévenir le report des efforts de programmation en toute fin de cycle.

##### 4.2.3.2.2. Porter de 2 à 3 ans le délai de déclaration des dépenses certifiées lors des deux premiers exercices pour appliquer la règle du dégageant d'office

Cette mesure consiste à accorder un délai supplémentaire aux autorités de gestion (3 ans au lieu de 2 ans) pour programmer et certifier les dépenses éligibles des deux premières années d'un cycle de fonds structurels.

---

<sup>16</sup> Seul le Royaume-Uni a manifesté son opposition à ce stade. La règle d'adoption des mesures qui prévaut étant celle de la majorité qualifiée et la Commission européenne ayant fait part de son avis favorable à des positions de compromis, la proposition pourrait être prochainement adoptée.

<sup>17</sup> Avec possibilité d'une exigence de certification des dépenses plus faible lors de la dernière année pour tenir compte de la surcharge éventuelle d'activité due à la gestion de la fin de la programmation.

## Annexe VII

Comme la mesure précédente, elle présente l'avantage de fournir aux autorités de gestion une souplesse de gestion plus adaptée aux contraintes de programmation des démarrages de cycles. Toutefois, et à la différence de celle-ci, elle présente le risque de retarder la mise sous tension des services et par conséquent de reporter le risque de dégageant d'office sur les exercices ultérieurs.

### *4.2.3.2.3. Substituer aux PO déconcentrés un PO unique national pour le FEDER afin d'apprécier le risque annuel de dégageant d'office sur une base nationale agrégée*

Cette mesure permettrait, comme pour le FSE, de calculer le risque de dégageant d'office sur une base unique nationale et, par conséquent, de **compenser les retards de programmation constatés dans certaines régions par les excédents de programmation constatés dans les autres.**

Cependant, cette approche, plus radicale, n'a pas la préférence de la mission car :

- ♦ elle constituerait un **retour en arrière important sur le mouvement général de déconcentration**, voire de décentralisation, de la gestion des crédits structurels ;
- ♦ elle soulèverait un risque de **désincitation des autorités de gestion les moins performantes à améliorer leur gestion** dans la mesure où, par le jeu des compensations entre régions, elles ne seraient plus directement pénalisées par la règle du dégageant d'office.

S'agissant, pour les deux premières options, de mesures techniques à négocier entre les États-membres et la Commission européenne, la France devra préalablement choisir entre ces deux options. La mission marque sa préférence pour la première option (réduction de l'engagement budgétaire des deux premiers exercices compensée par une majoration de l'engagement budgétaire des exercices suivants), la recherche d'une acceptabilité la plus large au niveau européen pouvant si besoin conduire à se rallier à la seconde.

## **4.3. Accroître dès 2010 le recours à l'ingénierie financière pour le FEDER dans un format renouvelé**

### **4.3.1. Le recours à l'outil JEREMIE peut être accru à condition d'adapter sa mise en œuvre aux contraintes des collectivités françaises**

#### **4.3.1.1. L'initiative JEREMIE dans les fonds structurels 2007-2013**

Cette initiative devait permettre aux régions, dans le cadre des programmes opérationnels 2007-2013 des fonds structurels, de **créer un fonds de participation cofinancé par le FEDER et les collectivités pour cofinancer des opérations d'ingénierie financière**, de capital investissement, de garantie, ou de prêts bonifiés pour la création d'entreprise. L'initiative JEREMIE visait donc à renforcer les interventions du FEDER sur ces outils d'ingénierie financière, après avoir effectué une évaluation dans chaque région.

**Dans la période 2000-2006, le FEDER n'a quasiment pas été utilisé en France sur les outils de capital investissement ou de garantie publique**, en raison principalement de la rigueur de la réglementation communautaire des aides d'État applicable à l'époque.

**La gestion de cet outil a été confiée au Fonds Européen d'Investissement (FEI)** qui assure la gestion du fonds de participation « JEREMIE » doté par le FEDER et les régions.

Depuis le lancement en novembre 2006 de l'initiative par la Commission européenne, la DATAR a travaillé avec le FEI, les ministères, les services déconcentrés de l'État en région et les organismes financiers concernés (CDC, Oséo, FIR, ADIE, réseau entreprendre etc.) pour envisager les modalités de mise en œuvre de cette intervention.

### 4.3.1.2. Intérêt de l'initiative JEREMIE pour les régions françaises

Les principaux avantages de l'initiative communautaire JEREMIE consistent à :

- ◆ **renforcer le financement des projets de développement et d'innovation des PME** : l'initiative JEREMIE vise à fournir **des moyens supplémentaires** pour financer les projets de développement des PME, notamment sur les entreprises innovantes. Il s'agit de mobiliser les crédits FEDER et les contreparties publiques, sur les différents types d'outils de financement des entreprises existant en région (capital, prêt, garantie), voire de les compléter par **la mise en place de nouveaux modes d'intervention**, si cela s'avère nécessaire à la suite de **l'évaluation régionale** engagée par le FEI ;
- ◆ **pérenniser les fonds européens dans chaque région** : JEREMIE permet l'intervention du FEDER dans une structure (fonds de fonds) géré par le FEI ou par un autre organisme ; ce fonds de fonds intervient ensuite dans les organismes de prêts, de garanties, de capital investissement pour une durée déterminée. A l'issue de cette durée, ces organismes retourneront au fonds JEREMIE les sommes remboursées par les PME. Ainsi le fonds de fonds pourra-t-il **réutiliser celles-ci pour d'autres interventions ultérieures** dans la région considérée, y compris après la fin de la période 2007-2013 ;
- ◆ **accélérer la mise en œuvre des programmes opérationnels** : les versements du FEDER au fonds de fonds JEREMIE sont considérés comme des dépenses justifiables à la Commission européenne. Ces dépenses une fois justifiées permettent donc de reconstituer l'avance de trésorerie dont dispose l'autorité de gestion pour payer les opérations cofinancées par le FEDER. Ceci permet donc d'accélérer la consommation des fonds européens et **réduit les risques de dégageant d'office** ;
- ◆ **permettre au FEDER d'intervenir en capital et plus seulement en subvention** : pour la première fois depuis la création des fonds structurels, le FEDER pourrait intervenir via JEREMIE sous forme de prises de participation en capital, de prêts et non de subvention. Ces dernières étant répercutées au bénéfice des sociétés et donc imposées, elles n'étaient pas intégralement utilisées pour l'ingénierie financière par les sociétés de garantie ou de capital risque. En revanche, les interventions publiques en capital et les prêts non soumises à l'impôt seront donc intégralement consacrés à l'ingénierie financière ;
- ◆ **permettre au FEDER d'intervenir seul, sans contreparties publiques** : même si cette hypothèse n'est pas à privilégier compte tenu de la nécessaire complémentarité entre les crédits communautaires et nationaux, l'initiative JEREMIE pourrait dans certains cas extrêmes, être mise en œuvre sans contreparties publiques, celles-ci devant toutefois être impérativement mobilisées sur d'autres mesures au sein du même axe du programme opérationnel ;
- ◆ **éviter la procédure d'appel d'offres** : si le comité de suivi du programme choisit de confier la gestion du fonds de fonds JEREMIE au FEI, **aucun appel d'offres n'est nécessaire** (art. 44.b règlement général des fonds structurels n°1083-2006).

**4.3.1.3. Les difficultés de mise en œuvre, qui ressortent des réponses au questionnaire de la mission et des entretiens<sup>18</sup> qu'elle a menés**

Parmi les raisons invoquées pour ne pas utiliser le dispositif JEREMIE, la **principale** a été la **complexité des mécanismes d'ingénierie financière** prévus par la Commission européenne (conditions d'intervention du FEI, etc.).

Du fait de cette situation, ni les régions ni les administrations centrales ont été dans la capacité d'apporter des réponses claires et juridiquement solides. En outre, le sentiment prévaut dans certaines régions que des fonds d'ingénierie existent déjà et sont suffisamment dotés<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Tant avec les régions visitées, qu'avec la commission européenne et avec la DATAR.

<sup>19</sup> Et que dès lors, le dispositif JEREMIE a surtout vocation à être utilisé dans les nouveaux pays adhérents.

La mission a examiné l'utilisation par les régions des dispositifs d'ingénierie financière au titre du PO :

- ◆ cinq régions indiquent qu'elles avaient l'intention d'utiliser les dispositifs proposés par le FEI : il s'agit du Languedoc-Roussillon, de la Franche-Comté, du Centre, de la Corse et de Rhône-Alpes. Dans les faits, à l'exception du Languedoc-Roussillon, ces régions ont mis en place des dispositifs d'ingénierie financière, mais dans d'autres cadres, jugés plus facile à mettre en œuvre par les SGAR ;
- ◆ **seul le Languedoc-Roussillon a effectivement mis en place le dispositif JEREMIE** avec le FEI. Les dispositifs de prêt d'amorçage et de microcrédit n'ont pas posé de problème particulier. Pour le volet capital-investissement, la région a rencontré des obstacles pour que les dispositions de Jérémie correspondent au régime notifié de juillet 2009 par la France à la Commission européenne. Pour la garantie, les modalités d'application sont encore à l'étude. Les contraintes identifiées sont surtout celles de la nouveauté du dispositif et les contraintes imposées par les normes européennes aux aides aux entreprises. **Les premiers dossiers de bénéficiaires devaient être instruits en janvier 2010 ;**
- ◆ le dispositif JEREMIE *stricto sensu* ne devrait sans doute pas faire l'objet de nouvelles conventions hors Languedoc et Auvergne car toutes deux ont fortement relayé le temps et l'énergie dépensés (2 ans) à mettre en place ce type d'outil qui, aujourd'hui, peut être mis en place aisément par les Régions sans passer par le biais de la BEI<sup>20</sup> :
  - les autres régions intéressées par le dispositif Jérémie indiquent que le dispositif a paru à la fois trop coûteux (Corse et Franche Comté) et surtout trop complexe pour ceux qui l'ont étudié. Ces arguments rejoignent ceux de l'ensemble des régions qui se sont intéressées à ces dispositifs qui jugent le montage est complexe, trop lourd par rapport aux enveloppes financières disponibles (Limousin), aux besoins de la région qui ne sont pas à la mesure des efforts qu'il faudrait consentir (Poitou-Charentes, Picardie). Le fait que Jérémie n'ait pas été opérationnel dès l'élaboration des PO, les difficultés d'obtenir des informations et des instructions à ce sujet au niveau national ont été fortement dissuasifs ;
  - *in fine*, **dans trois régions, aucun véhicule d'investissement susceptible de recueillir des dispositifs d'ingénierie financière n'a été retenu** (Bretagne, Limousin, Poitou-Charentes – où les examens de dispositifs nationaux et régionaux sont en cours). En Rhône-Alpes, le dispositif prévu au PO n'est pas opérationnel à cause de la complexité du montage ;
  - **dans 6 autres régions, les dispositifs d'ingénierie financière ont été montés au sein des axes portés en subvention globale par les conseils régionaux.** Il s'agit de la Haute-Normandie (avec une aide importante de la TG de région et de la DATAR, le montage du projet a pris deux ans. Il apporte aujourd'hui une aide des plus efficaces pour soutenir l'économie régionale). En Franche-Comté, le dispositif de capital-risque porté par la région est en cours de finalisation. En Corse, la région est en train de monter un dispositif propre, hors JEREMIE<sup>21</sup>. En PACA, la mise en route du dispositif porté par le conseil régional n'est prévu que pour 2010, malgré un fort soutien par la DATAR. En Basse-Normandie comme en Picardie, la région a choisi des dispositifs de fonds de capital risque, retenus après appel à candidature. Ces projets ont été programmés à hauteur de 7 M€ ;

---

<sup>20</sup> Banque européenne d'investissement.

<sup>21</sup> OSEO Garantie, OSEO Innovation (avances remboursables exclusivement), Femu Qui (capital risque) plateformes PFIL et dispositif ADIE. La collectivité territoriale de Corse dans une démarche générale a mis en place une « plateforme de financement des entreprises » de suivi qui traite les dossiers dans un spectre qui va de la micro entreprise à la PME en privilégiant les prêts, avances et garanties sur les subventions. Un dispositif de fonds d'amorçage est en cours d'examen.

## Annexe VII

- dans les autres régions, les solutions sont plus diverses comme en Lorraine où les dispositifs mis en place sont en lien avec le contexte local avec le financement de projets de PME qui bénéficient de manière directe ou indirecte des ressources technologiques du centre de recherche Arcelor Mittal pour renforcer la filière matériaux. En Bourgogne, les mécanismes de financement des entreprises reposent sur l'utilisation des fonds OSEO garantie et prêts d'honneur qui préexistaient à leur cofinancement par le FEDER ;
- enfin, plusieurs régions ont indiqué qu'elles pourraient éventuellement recourir à aux outils proposés par la Commission européenne dans le cadre de futures programmations. Elles attendent pour cela des retours d'expérience de la part des régions expérimentatrices, un réel appui technique, réglementaire, juridique sur des projets concrets, avec des aides au montage et une explication sur la typologie des aides possibles (Bretagne, Centre, Aquitaine, Limousin, Bourgogne, Rhône-Alpes, Picardie).

### **4.3.1.4. L'impact négatif des règles communautaires applicables au capital investissement a récemment trouvé des éléments de réponse**

Par le passé, les lignes directrices communautaires relatives aux aides publiques en capital investissement, imposaient aux États des règles limitant les possibilités d'intervention des sociétés régionales de capital investissement dotées en capital par la caisse des dépôts et consignation (CDC) et les régions. Parmi ces règles, **la limitation des fonds publics à 50 % au maximum** dans les véhicules d'investissement, pour pouvoir considérer qu'il n'y a pas d'élément d'aide d'État faussant la concurrence et que l'intervention publique s'effectue en « *pari-passu* », c'est-à-dire selon les mêmes conditions qu'un investisseur privé. Au-delà de ce seuil, les aides au fonds de capital investissement devaient faire l'objet d'une notification à la Commission européenne et respecter des règles d'intervention restrictives.

Or, en France de **nombreuses sociétés de capital risque régional reçoivent un financement public proche de 50 %, ce qui limite donc les possibilités de cofinancement public supplémentaire.**

L'adoption en avril et juin/juillet 2009 de règlements d'exemption (suite à notification) notamment concernant le capital risque a permis de libérer les régions du poids imposé par les règles limitatives précédentes.

Désormais les règles permettant notamment aux Régions d'intervenir en abondement ou prise de participation dans les domaines de l'ingénierie financière sont beaucoup plus libres et commencent à émerger dans chaque Région des projets d'ingénierie financière présentant les avantages précédemment évoqués au sujet de JEREMIE (mais en dehors du contexte JEREMIE/FEI), dont notamment :

- ◆ la faculté de considérer que les crédits mobilisés sont réputés justifiés, ce qui permet de réduire provisoirement les risques de dégageant d'office ;
- ◆ la possibilité de réutiliser ces fonds par l'outil ou la collectivité une fois qu'ils ont été recyclés (soit une fois qu'ils ont été réellement consommés sous forme de prêt, garantie, prise de participation etc.).

#### 4.3.1.5. Un recours possible dès 2010 à l'ingénierie financière

Dans ces conditions, l'abondement par le FEDER de fonds de co-investissement permet d'améliorer l'offre de capitaux en direction des entreprises, avec deux avantages particulièrement appréciés dans le contexte actuel :

- ◆ les banques demandant des garanties accrues lorsqu'elles envisagent de prêter aux PME, l'existence d'un fonds de garantie géré par la région avec des cofinancements FEDER facilite l'intervention des banques ;
- ◆ les besoins en fonds propres des PME restent importants ;
- ◆ les régions tendent à préférer, pour plusieurs raisons, des interventions sous forme d'avances ou parfois en capital (via un fonds d'investissement) que sous forme de subventions.

#### Encadré 1 : L'utilisation de l'ingénierie financière : l'exemple aquitain

Dans le but d'améliorer l'offre de capitaux en fédérant de nouveaux investisseurs autour d'un projet novateur, le Conseil Régional d'Aquitaine a décidé de créer et de doter un fonds de co-investissement détenu entièrement par lui, à hauteur de 3 M€ (dont 1,5 M€ de fonds FEDER). Elle a négocié ce dispositif financier avec l'ARF (Association des Régions de France) dans le cadre des notifications des régimes d'aides d'État auprès de la Commission Européenne (régime n° 629/2007 adopté le 14 juillet 2009). L'objectif principal du fonds de co-investissement est d'être le partenaire privilégié des sociétés de capital risque et des *Business Angels*. Ces deux classes d'investisseurs co-investiront avec le fonds de co-investissement dans les phases difficiles de l'amorçage et des primo développement d'entreprises innovantes, après avoir été sélectionnés et avoir établi une convention avec le dit-véhicule.

Le fonds de co-investissement prendra la forme juridique d'une SAS optant pour le régime fiscal des SCR. Le conseil régional en est l'actionnaire unique et il dote son capital de départ à hauteur de 3 M€ provenant d'une part de ses propres fonds pour 1,5 M€ et de fonds FEDER pour un montant équivalent transitant par la Région.

Il respecte la réglementation européenne, en particulier les « lignes directrices concernant les aides d'État visant à promouvoir les investissements en capital investissement dans les PME » (2006/C 194 en date du 18 août 2006) et transposé en droit français via la notification n° 629/2007 (en date du 14 juillet 2009). Il est conforme au code général des collectivités en vertu de l'article 4211-1 précisant les compétences de la Région (§ 8 et 12)

Le fonds co-investit avec un partenaire financier selon les mêmes modalités que lui dans l'entreprise. Il respecte le principe juridique du « *pari-passu* ».

De plus, il investit à concurrence de 50/50 maximum avec le partenaire financier dans le capital de l'entreprise. Cependant, l'actionnaire « Région » ou public qui détient une participation dans le capital de l'entreprise directement ou indirectement doit toujours être minoritaire selon les règles de consolidation.

*Source : Extrait d'une note demandée par la mission au conseil régional d'Aquitaine.*

- ◆ néanmoins, il convient de garder à l'esprit les limites des outils d'ingénierie financière, qui nécessitent en tout état de cause :
  - une certaine technicité, dont ne disposent pas encore sur ce point tous les conseils régionaux ;
  - un réel marché régional (évaluation de l'offre et de la demande : définir préalablement les entreprises qui pourraient être concernées) ;
  - une analyse préalable fine des besoins, dans le cadre d'une stratégie d'ensemble (définition préalable d'un schéma régional d'innovation, etc.).

Ces dispositifs, quelles que soient leurs modalités, présentent en effet trop de risques s'ils sont conçus dans une démarche de « consommation » rapide des crédits FEDER ou de facilités de financement des entreprises. Car si l'engagement des crédits vaut initialement justification, à la clôture du programme il convient pour le porteur de projet d'être en capacité de démontrer de la réalité d'utilisation et de consommation des fonds et avoir à l'esprit la maximisation de son effet de levier.

A cette fin, un groupe de travail entre la DATAR et l'ARF élabore actuellement un guide de bonnes pratiques et se constitue une *task-force* à disposition des régions.

L'ARF, qui a d'ores et déjà mobilisé l'ensemble des directeurs généraux des services sur ce sujet estime à environ sept à dix régions celles qui pourraient avoir effectivement rendu opérationnel un tel outil d'ici la fin 2010<sup>22</sup>.

### 4.3.2. Les perspectives d'utilisation de l'outil JESSICA sont en revanche plus limitées

Le dispositif JESSICA<sup>23</sup> vise à abonder les efforts entrepris dans le domaine de la rénovation urbaine.

Alors que les besoins en la matière sont considérables en France, que les crédits nationaux disponibles sont très souvent jugés insuffisants, cet outil n'a pas été utilisé depuis 2007.

Plusieurs raisons l'expliquent :

- ◆ comme pour JEREMIE, une complexité de mise en œuvre, liée en partie aux conditions d'intervention des institutions européennes (BEI, qui souhaite intervenir sur la base de projets urbains intégrés, etc.) ;
- ◆ des dossiers potentiellement éligibles non mûrs à l'époque (2007), d'autant plus que les critères restrictifs (non éligibilité de la résidentialisation par exemple) en réduisaient l'intérêt dans beaucoup de programmes ;
- ◆ la difficulté à articuler des actions FEDER et FSE autour de JESSICA ;
- ◆ les actions concernées relevant plus des conseils régionaux et généraux que de l'État, se posait alors vite la contrainte du plafond des subventions globales, peu élevées, et nécessitant des arbitrages délicats ;
- ◆ enfin, la faiblesse globale des crédits JESSICA disponibles à ce titre, au regard des besoins de la politique de la ville, ont conduit les régions à considérer que le recours à cet instrument ne répondait pas aux enjeux et se serait traduit par un nouvel émiettement de crédits sans effet de levier.

---

<sup>22</sup> Estimation de M. Pierre Balmon, spécialiste de ces questions au conseil régional d'Aquitaine et membre du groupe de travail ARF / DATAR.

<sup>23</sup> *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* –Alliance européenne d'appui aux investissements durables en zone urbaine.

## **ANNEXE VIII**

### **Perspectives post-2013**



# SOMMAIRE

<b>1. PRÉPARER UNE GESTION PLUS SOUPLE DE LA LINÉARITÉ DES TRANCHES DE PROGRAMMATION.....</b>	<b>1</b>
1.1. De préférence, remplacer la linéarité des tranches actuelles par une programmation reposant sur deux ou trois paliers.....	1
1.2. Porter de 2 à 3 ans le délai de certification des crédits programmés lors des deux premiers exercices pour appliquer la règle du dégagement d'office.....	2
<b>2. REDÉFINIR LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT ET LES RÉGIONS DANS LA GESTION DES FONDS STRUCTURELS.....</b>	<b>2</b>
2.1. Des compétences enchevêtrées qui nécessitent une bonne collaboration des différents acteurs et notamment de l'État et des Conseils régionaux .....	2
2.2. L'approche technique ne permet pas de conclure à une plus grande efficacité de la gestion par l'État ou par le conseil régional .....	3
2.2.1. <i>La région Alsace est le seul conseil régional autorité de gestion pour le FEDER sur le programme 2007-2013.....</i>	<i>3</i>
2.2.2. <i>La mission a cherché à objectiver les coûts de gestion respectifs des services de l'État et de ceux des conseils régionaux.....</i>	<i>3</i>
2.2.3. <i>La situation au 31 décembre 2009 montre globalement un meilleur taux de programmation des crédits confiés aux conseils régionaux en subvention globale que ceux gérés par l'État.....</i>	<i>3</i>
2.2.4. <i>La diversité des situations existantes dans les autres États membres ne permet pas de conclure qu'une approche est en soit plus efficace qu'une autre. ....</i>	<i>4</i>
2.2.5. <i>Un choix globalement plus politique que technique.....</i>	<i>4</i>



## Annexe VIII

Cette annexe examine deux questions de nature très différentes mais qui se poseront lors de la préparation de la prochaine génération de fonds structurels (post 2013) :

- ◆ préparer une gestion plus souple de la linéarité des tranches de programmation ;
- ◆ redéfinir la répartition des compétences entre l'État et les régions dans la gestion des fonds structurels.

Leur non résolution a d'ailleurs en partie contribué à certaines des difficultés rencontrées dans l'actuelle programmation.

Ces deux propositions ne constituent pas le cœur du rapport de la mission. La seconde a en outre de fortes implications politiques. La mission se borne donc à rappeler l'état des lieux<sup>1</sup> et à présenter les avantages et inconvénients, du point de vue technique, de réformes qui ne pourront être envisagées que pour la prochaine génération de fonds structurels. Celles-ci reposent sur l'examen de difficultés rencontrées dans l'actuelle programmation.

### 1. Préparer une gestion plus souple de la linéarité des tranches de programmation

Il est rappelé que l'enveloppe financière attribuée à chaque programme opérationnel (PO) pour la totalité du cycle de vie de la génération de fonds structurels est divisée en **tranches annuelles équivalentes**. C'est sur la base de ces tranches annuelles que sont calculés, deux ans plus tard, les risques de dégageant d'office.

Or **une linéarité stricte des tranches budgétaires annuelles peut paraître préjudiciable aux gestionnaires de crédits** dans la mesure où ceux-ci sont moins en mesure de programmer des projets éligibles lors des deux premiers exercices (du fait des coûts de transition entre deux générations de fonds et des délais d'acclimatation des porteurs de projet aux nouvelles règles) et lors du dernier exercice (où ils sont absorbés par le contrôle du service fait - CSF) que durant le reste du cycle de programmation. Cela peut constituer un facteur supplémentaire de dégageant d'office (DO) des crédits pour les deux premiers exercices.

Dans ces conditions, et sous réserve de la non reconduction de la mesure exceptionnelle envisagée pour la programmation 2007<sup>2</sup> (DO de 2009), la mission propose d'assouplir la linéarité des tranches de programmation en recourant à l'une des deux options suivantes :

#### 1.1. De préférence, remplacer la linéarité des tranches actuelles par une programmation reposant sur deux ou trois paliers

Cette mesure consiste à prévoir une exigence de programmation et de certification des dépenses plus basse que la moyenne théorique annuelle lors des deux premières années (notamment la première année), qui serait compensée par une majoration proportionnelle des exigences de certification des dépenses lors des cinq exercices suivants ( $n + 3$  à  $n + 7$ <sup>3</sup>).

---

<sup>1</sup> Les éléments cités ici sont issus des constats étayés dans les annexes précédentes.

<sup>2</sup> Cf. annexe VII paragraphe 4.2.

<sup>3</sup> Avec possibilité d'une exigence de certification des dépenses plus faible lors de la dernière année pour tenir compte de la surcharge éventuelle d'activité due à la gestion de la fin de la programmation.

## **1.2. Porter de 2 à 3 ans le délai de certification des crédits programmés lors des deux premiers exercices pour appliquer la règle du dégage­ment d'office**

Cette mesure revient à accorder un délai supplémentaire aux autorités de gestion (3 ans au lieu de 2 ans) pour programmer et certifier les dépenses éligibles des deux premières années d'un cycle de fonds structurels. Comme la mesure précédente, elle présente l'avantage de fournir aux autorités de gestion une souplesse de gestion plus adaptée aux contraintes de programmation des démarrages de cycles. Toutefois, et à la différence de celle-ci, elle présente le risque de retarder la mise sous tension des services et par conséquent de reporter le risque de dégage­ment d'office sur les exercices ultérieurs.

## **2. Redéfinir la répartition des compétences entre l'État et les régions dans la gestion des fonds structurels**

### **2.1. Des compétences enchevêtrées qui nécessitent une bonne collaboration des différents acteurs et notamment de l'État et des Conseils régionaux**

Du fait de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités locales, et notamment les conseils régionaux pour ce qui concerne les dossiers relevant du FEDER, ainsi que du caractère instable ou inachevé de la décentralisation, les conditions de leur partenariat présente des aspects conflictuels préjudiciables à une consommation efficace et totale des crédits FEDER.

Le programme FEDER est confié aux préfets de régions, autorités de gestion qui élaborent leur programme opérationnel en lien avec les collectivités territoriales. Les PO sont mis en œuvre à la fois directement par les autorités de gestion et par le biais des subventions globales, les OI étant des collectivités territoriales conseils régionaux (très rarement conseils généraux) ou des opérateurs de l'État. Les plafonds des subventions globales sont fixés par les autorités françaises à 50 %<sup>4</sup>, pour l'ensemble des gestionnaires pour le FEDER, entre 40 % et 60 % pour le FSE<sup>5</sup>. La Commission européenne, interrogée par la mission, a précisé que de son point de vue rien ne s'opposait à ce que le montant de subvention globale dépasse les 50 % et donc que l'autorité de gestion ne soit de fait pas compétente sur plus de la moitié des crédits.

La mission a pu constater que l'élaboration d'une stratégie commune entre FEDER, CPER et FSE à l'échelle régionale, entre préfet de région et président du conseil régional - est loin d'être systématique (voir pièce-jointe n° 1 au rapport). Si les plus grands enjeux régionaux, éligibles aux programmes européens, sont *a priori* pris en compte par les programmes opérationnels, une articulation telle qu'elle existe en Picardie où CPER et PO FEDER sont suivis par le même service, est rare. De plus, les grands projets identifiés dans le CPER ne sont pas toujours repris dans les PO, même s'ils y seraient éligibles.

---

<sup>4</sup> Circulaire du premier ministre n°5210 SG du 13 juillet 2007 relative à au dispositif de gestion de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par le FEDER, le FSE, le FEP et le FEADER.

<sup>5</sup> 40 % de la dotation régionale pour les conseils régionaux et généraux, 60 % de la dotation régionale pour les autres organismes (PLIE, OPCA, ...).

## **2.2. L'approche technique ne permet pas de conclure à une plus grande efficacité de la gestion par l'État ou par le conseil régional**

### **2.2.1. La région Alsace est le seul conseil régional<sup>6</sup> autorité de gestion pour le FEDER sur le programme 2007-2013.**

Cette expérimentation n'a pas donné lieu à une évaluation en tant que telle, ni par la Commission européenne, ni par les autorités nationales, hors le bilan effectué par la région et l'évaluation du PO réalisée par un prestataire privé au moment de la clôture du cycle 2000-2006.

Pour autant que la mission ait pu l'évaluer, le mode de gestion du FEDER par la région Alsace ne diffère pas, du point de vue de son efficacité, notamment par rapport aux risques de dégageant d'office, ou de son efficacité, de celui qui prévaut lorsque l'État est autorité de gestion.

### **2.2.2. La mission a cherché à objectiver les coûts de gestion respectifs des services de l'État et de ceux des conseils régionaux**

Comme il est montré dans l'annexe VII (paragraphe 3.2.3.4), les coûts de gestion de l'État et des conseils régionaux, là où la mission a pu recueillir les données, sont du même ordre de grandeur<sup>7</sup>.

En s'appuyant directement sur leurs directions internes pour l'instruction et la gestion des opérations, les conseils régionaux bénéficient par ailleurs souvent d'une animation de meilleure qualité que celle de l'État, notamment grâce à la pérennisation des postes d'animateurs du PO FEDER. Ces derniers étant plus souvent des contractuels dans les équipes de l'État. Néanmoins, l'ensemble des biais du recueil des données, notamment en matière d'effectifs (périmètres d'effectifs probablement non identiques entre État et régions), implique d'interpréter ces résultats avec prudence. Il serait nécessaire de disposer d'une analyse beaucoup plus fine, poste par poste, des coûts de gestion comparés de l'État et de la région.

### **2.2.3. La situation au 31 décembre 2009<sup>8</sup> montre globalement un meilleur taux de programmation des crédits confiés aux conseils régionaux en subvention globale que ceux gérés par l'État**

Toutefois, les différences entre les types de dépenses (axes prioritaires des PO) confiées à l'État et aux régions ne permettent pas d'établir des comparaisons suffisamment homogènes pour conclure de manière certaine à une plus grande efficacité des conseils régionaux.

---

<sup>6</sup> L'Auvergne a également été autorité de gestion pour le FSE de 2003 à 2006.

<sup>7</sup> Contrairement aux autres OI (départements, PLIE etc.) qui, eux, semblent moins performants en matière de coûts de gestion.

<sup>8</sup> Cf. tableau transmis par l'Association des Régions de France, pièce-jointe n° 1 à la présente annexe.

#### **2.2.4. La diversité des situations existantes dans les autres États membres ne permet pas de conclure qu'une approche est en soit plus efficiente qu'une autre.**

La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales (conseils régionaux essentiellement) dans la gestion des PO est extrêmement variable d'un État-membre à l'autre. Dans certains cas, les PO sont confiés aux régions, dans d'autres ils ne relèvent que de l'État, dans d'autres enfin coexistent des PO régionaux et des PO nationaux.

Chaque formule présente ses avantages et inconvénients. En outre leur efficacité dépend beaucoup de la cohérence de l'organisation territoriale et de la qualité de gestion de chacun.

#### **2.2.5. Un choix globalement plus politique que technique**

S'agissant de l'expérience française, **la mission n'a pas constaté d'éléments techniques déterminants plaidant en faveur de l'attribution de l'autorité de gestion à l'État ou aux conseils régionaux.**

A ce stade, la mission estime donc qu'en l'absence de différence technique significative du point de vue de l'évitement du risque de dégagement d'office, la décision d'attribuer l'autorité de gestion à l'État ou aux conseils régionaux relève principalement d'un choix politique.

Cependant, la situation actuelle devra être réexaminée lors de l'élaboration de la prochaine génération de fonds structurels, en fonction à la fois du résultat de la réforme territoriale en cours et des conséquences à termes de la RGPP sur les services concernés de l'État.

Parmi les pistes de travail qui devront être examinées au regard des pratiques des autres États-membres, celle consistant à créer un PO national FEDER pour des projets structurants nationaux (haut débit numérique par exemple), couplée avec des PO régionaux (cf. le cas de l'Allemagne). Cette approche suppose néanmoins de retenir un nombre limité de PO nationaux et régionaux pour faciliter la gestion des fonds.

## Annexe VIII

## Pièce-jointe

	Maquette 2007-2013						Montant à certifier au 31/12/2009 pour éviter le DO						Montant certifié (données au 31/12/2009)						
	Gestion Etat ou hors subvention globale Région		Subvention globale Région		Total		Gestion Etat ou hors subvention globale Région		Subvention globale Région		Total		Gestion Etat ou hors subvention globale Région		Subvention globale Région		Total		
	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	
Alsace	75 924 973	0	0,00 %	0	0,00 %	4 518 444	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %	
Aquitaine	392 371 063	217 371 063	55,40 %	175 000 000	44,60 %	23 350 769	12 936 177	55,40 %	10 414 592	44,60 %	27 210 713	9 081 407	33,37 %	18 129 306	66,63 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Auvergne	206 790 459	115 390 459	55,80 %	91 400 000	44,20 %	12 306 505	6 867 112	55,80 %	5 439 393	44,20 %	18 764 542	10 923 036	58,21 %	7 841 506	41,79 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Basse Normandie	181 354 410	109 554 410	60,41 %	71 800 000	39,59 %	10 792 755	6 519 797	60,41 %	4 272 958	39,59 %	21 987 250	10 003 872	45,50 %	11 983 378	54,50 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Bourgogne	185 580 603	111 280 603	59,96 %	74 300 000	40,04 %	11 044 265	6 622 526	59,96 %	4 421 738	40,04 %	16 488 887	7 398 630	44,87 %	9 090 257	55,13 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Bretagne	301 693 854	176 393 854	58,47 %	125 300 000	41,53 %	17 954 392	10 497 544	58,47 %	7 456 848	41,53 %	18 227 339	16 004 553	87,81 %	2 222 786	12,19 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Centre	196 185 531	116 375 531	59,32 %	79 810 000	40,68 %	11 675 385	6 925 736	59,32 %	4 749 649	40,68 %	16 125 711	7 985 260	49,52 %	8 140 451	50,48 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Champagne-Ardenne	185 580 603	108 080 603	58,24 %	77 500 000	41,76 %	11 044 265	6 432 088	58,24 %	4 612 177	41,76 %	14 930 173	8 409 135	56,32 %	6 521 038	43,68 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Corse	150 465 376	75 633 376	50,27 %	74 832 000	49,73 %	8 954 489	4 501 090	50,27 %	4 453 399	49,73 %	11 199 573	3 720 179	33,22 %	7 479 394	66,78 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Franche-Comté	146 789 783	143 289 783	97,62 %	3 500 000	2,38 %	8 735 747	8 527 455	97,62 %	0	0,00 %	18 195 195	18 195 195	100,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Haute Normandie	219 311 261	219 311 261	100,00 %	0	0,00 %	13 051 642	13 051 642	100,00 %	0	0,00 %	19 700 089	19 700 089	100,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Ile-de-France	151 466 770	151 466 770	100,00 %	0	0,00 %	9 014 084	9 014 084	100,00 %	0	0,00 %	10 611 268	10 611 268	100,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Languedoc-Roussillon	270 420 027	190 930 000	70,60 %	79 490 027	29,40 %	14 981 037	12 268 109	81,89 %	2 712 928	18,11 %	24 035 605	20 371 429	84,76 %	3 664 176	15,24 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Limousin	127 259 135	71 259 135	56,00 %	56 000 000	44,00 %	17 117 875	9 585 206	56,00 %	7 532 669	44,00 %	22 267 338	13 479 350	60,53 %	8 787 988	39,47 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Lorraine	329 406 415	228 410 000	69,34 %	100 996 415	30,66 %	19 603 620	13 593 126	69,34 %	6 010 494	30,66 %	21 148 379	12 472 659	58,98 %	8 675 720	41,02 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Midi-Pyrénées	430 023 629	246 023 629	57,21 %	184 000 000	42,79 %	25 591 547	14 641 347	57,21 %	10 950 200	42,79 %	53 510 640	19 609 734	36,65 %	33 900 906	63,35 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Nord-Pas-de-Calais	700 953 570	469 253 570	66,95 %	231 700 000	33,05 %	41 715 118	27 926 198	66,95 %	13 788 920	33,05 %	48 046 828	24 777 261	51,57 %	23 269 617	48,43 %	0	0,00 %	0	0,00 %
PACA	302 234 812	217 234 812	71,88 %	85 000 000	28,12 %	17 986 585	12 928 069	71,88 %	5 058 516	28,12 %	12 737 339	6 387 930	50,15 %	6 349 409	49,85 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Pays-de-la-Loire	302 234 812	166 357 488	55,04 %	135 877 324	44,96 %	17 986 585	9 900 260	55,04 %	8 086 325	44,96 %	23 960 384	7 625 727	31,83 %	16 334 657	68,17 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Picardie	201 493 631	115 493 631	57,32 %	86 000 000	42,68 %	11 991 280	6 873 252	57,32 %	5 118 028	42,68 %	13 204 252	6 541 007	49,54 %	6 663 245	50,46 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Poitou-Charentes	201 493 631	121 493 631	60,30 %	80 000 000	39,70 %	11 991 280	7 230 323	60,30 %	4 760 956	39,70 %	13 858 782	7 079 135	51,08 %	6 779 647	48,92 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Rhône-Alpes	334 049 596	236 549 596	70,81 %	97 500 000	29,19 %	19 879 944	14 077 529	70,81 %	5 802 416	29,19 %	35 550 213	15 025 560	42,27 %	20 524 653	57,73 %	0	0,00 %	0	0,00 %
Total volets régionaux	5 593 083 944	3 607 153 205	64,49 %	1 910 005 766	34,15 %	341 287 613	220 918 670	64,73 %	115 642 208	33,88 %	461 760 500	255 402 416	55,31 %	206 358 134	44,69 %	0	0,00 %	0	0,00 %



# PIÈCES JOINTES



# LISTE DES PIÈCES JOINTES

**PIÈCE JOINTE N°1 :** SYNTHÈSE DES RÉPONSES DES PRÉFECTURES DE RÉGION AU QUESTIONNAIRE ADRESSÉ PAR LA MISSION

**PIÈCE JOINTE N°2 :** RÉPONSES DE LA DGEFP AU QUESTIONNAIRE ADRESSÉ PAR LA MISSION

**PIÈCE JOINTE N°3 :** SYNTHÈSE PAR LA DGFIP DES RÉPONSES DES TRÉSORERIES GÉNÉRALES (MISSION D'EXPERTISE) AU QUESTIONNAIRE ADRESSÉ CONJOINTEMENT PAR LA MISSION ET PAR LA DGFIP

**PIÈCE JOINTE N°4 :** SYNTHÈSE PAR LA DGFIP DES RÉPONSES DES TRÉSORERIES GÉNÉRALES (MISSION DE CERTIFICATION) AU QUESTIONNAIRE ADRESSÉ CONJOINTEMENT PAR LA MISSION ET PAR LA DGFIP

**PIÈCE JOINTE N°5 :** FICHE SUR L'APPLICATION INFORMATIQUE PRESAGE



## **PIÈCE JOINTE N°1**

**Synthèse des réponses des préfectures  
de région au questionnaire  
adressé par la mission**



# SOMMAIRE

<b>1. QUESTIONS RELATIVES AU PO .....</b>	<b>1</b>
1.1. Le PO a, en général, été conçu en articulation avec le CPER.....	1
1.2. La majorité des PO a été élaborée à partir d'axes prioritaires définis par rapport à des projets pré-identifiés. ....	1
1.3. Les évaluations à mi-parcours détermineront les évolutions des PO, rarement connues précisément à ce jour .....	2
1.4. La complexité des mécanismes d'ingénierie financière prévus par la Commission a découragé les SGAR pour une inscription dans les PO .....	4
<b>2. QUESTIONS RELATIVES AU CHOIX ET AUX EFFECTIFS DES SERVICES GESTIONNAIRES DES FONDS.....</b>	<b>6</b>
2.1. les effectifs des services de gestion des fonds européens au sein des AG et AGD, SGAR et DRTEFP .....	6
2.2. Certains services estiment, pour la plupart, qu'ils ne disposent pas des moyens humains adéquats pour poursuivre leurs missions .....	6
2.3. Les services instructeurs .....	8
2.3.1. <i>Les critères de choix des services instructeurs sont les suivants : .....</i>	<i>8</i>
2.3.2. <i>L'animation des services instructeurs par les SGAR.....</i>	<i>8</i>
2.3.3. <i>Après la RGPP, les services instructeurs des fonds européens ne sont pas tous identifiés dans les nouvelles structures.....</i>	<i>9</i>
2.3.4. <i>Les principaux problèmes posés aux AG et AGD par les SI sont bien identifiés.....</i>	<i>9</i>
<b>3. LA GESTION DES SUBVENTIONS GLOBALES.....</b>	<b>11</b>
3.1. le choix des OI.....	11
3.1.1. <i>Les critères des choix : les consignes de la DGEFP.....</i>	<i>11</i>
3.1.2. <i>La mise en place du dialogue de gestion.....</i>	<i>11</i>
3.2. L'attribution des crédits d'assistance technique.....	12
Le suivi des OI par les autorités de gestion (AG et AGD) .....	12
3.2.1. <i>Le suivi des OI est une charge importante .....</i>	<i>12</i>
3.2.2. <i>Les problèmes causés par certains types d'OI (gestion FSE).....</i>	<i>13</i>
<b>4. LA PRÉ-PROGRAMMATION.....</b>	<b>14</b>
4.1. La communication .....	14
4.2. La procédure d'appel à projets.....	14
4.3. Le montage des dossiers de demande.....	14
4.3.1. <i>Le recours aux services experts en interne .....</i>	<i>15</i>
4.3.2. <i>Le recours aux services experts externes .....</i>	<i>15</i>
4.4. Les points de blocage antérieurs à la programmation .....	16

<b>5. LA PROGRAMMATION .....</b>	<b>18</b>
5.1. Les comités de programmation.....	18
5.2. Les retards dans la programmation .....	18
5.3. Les difficultés de gestion des programmes .....	19
5.3.1. <i>L'utilisation de PRESAGE pour le FSE</i> .....	19
5.3.2. <i>L'apport des administrations centrales</i> .....	19
<b>6. LA PRÉVENTION DU DÉGAGEMENT D'OFFICE .....</b>	<b>20</b>
6.1. Les systèmes d'alerte.....	20
6.2. Les mesures de lutte contre les risques de dégagement d'office .....	20
<b>7. LES BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES PAR LES AUTORITÉS DE GESTION .....</b>	<b>22</b>
7.1. L'animation des réseaux de gestionnaires.....	22
7.2. L'animation des porteurs de projets .....	22
7.3. Un travail original avec la trésorerie générale, autorité de certification.....	22
7.4. La mise en place d'outils spécifiques .....	23

**Encadré 1 : Note méthodologique**

- ◆ La mission avait envoyé des questionnaires aux préfets de l'ensemble des régions métropolitaines dans lesquelles elle ne s'est pas rendue à l'exception de l'Île de France dont les spécificités de gestion devraient faire l'objet d'une étude particulière. **Toutes les régions ont envoyé des réponses.**
- ◆ Les réponses reçues suivent la trame du questionnaire. Cependant, elles sont extrêmement hétérogènes, suivant l'importance accordée par les services gestionnaires aux commentaires et aux questions ouvertes.
- ◆ Elles diffèrent aussi suivant l'implication des SGAR dans la gestion du FSE, les réponses ont été communes pour les deux fonds (FEDER et FSE) ou séparées (Centre, Bretagne, PACA, Lorraine...). Dans ce dernier cas, les réponses concernant le FSE sont plus complètes.

## 1. Questions relatives au PO

### 1.1. Le PO a, en général, été conçu en articulation avec le CPER

- ◆ Tous les SGAR, à l'exception de celui de la région Bourgogne estiment que le PO a été articulé au CPER. En Alsace, du fait de la modestie des fonds FEDER, la décision a été prise de polariser le PO sur des opérations bien précises d'accompagnement matériel à l'innovation.
- ◆ 6 régions (Champagne Ardenne, Lorraine, Bourgogne, Provence Alpes Côte d'Azur (PACA), Bretagne, Pays-de-la-Loire) modulent leur appréciation en indiquant que cette articulation a été effectuée « en partie », sur certaines thématiques, sur certains projets communs, sur des priorités communes ou complémentaires, ou simplement sur des orientations et priorités générales. Néanmoins, les régions pour lesquelles cette articulation paraît avoir été faite sont majoritaires. En Picardie, la mission Europe qui gère concomitamment le PO et le CPER incarne la synthèse des deux documents.

### 1.2. La majorité des PO a été élaborée à partir d'axes prioritaires définis par rapport à des projets pré-identifiés.

- ◆ **Pour 14** d'entre eux, la réponse est positive bien qu'elle doive être modulée : Les régions ont répondu sur ce sujet en fonction de leur interprétation de la question : ainsi, la Franche-Comté souligne qu'il n'existe pas de grands projets programmés dans le PO, la Basse-Normandie spécifie qu'il s'agit des projets identifiés dans le cadre du CPER. En Bourgogne, les axes répondent tout d'abord aux priorités communautaires, innovation, environnement, développement territorial), puis à un compromis entre projets identifiés et calibrage d'enveloppe.
- ◆ Cinq SGAR (Aquitaine, Centre, Champagne-Ardenne, Île-de-France et Pays-de-la-Loire), estiment que les axes prioritaires du PO ont été définis en dehors de projets pré-identifiés. Ainsi, en Aquitaine, les projets pré-identifiés dans le cadre du CPER n'ont pas été repris dans le PO. En revanche, en Pays-de-la-Loire, c'est une approche de stratégie d'ensemble qui a été retenue.
- ◆ **Pour 11 des régions des opérations structurantes bien identifiées** au moment de l'élaboration du PO ont permis de construire certains axes de celui-ci. La distinction est bien faite entre ces opérations en général et les grands projets au sens européen. PACA souligne que les grands projets identifiés n'ont pas été réalisés.

## Pièce jointe n°1

- ◆ **18 régions ont identifié des projets importants mais ceux-ci n'ont pas conduit à la rédaction d'un axe ni d'une mesure spécifique au PO.** Certains sont des grands projets au sens européen) : il s'agit notamment, pour le FEDER, de projets liés à l'équipement numérique (infrastructure pour l'internet haut débit dans l'Hérault, Gironde numérique, Ardèche Drôme numérique); des projets d'infrastructures portuaires (développement du port de Sète, grand port maritime de La Rochelle); des projets d'infrastructures de transport (multi modalité et transport fluvial en Bourgogne, ligne Nice-Digne en PACA, modes de transport alternatifs à la route en Poitou-Charentes, LVG Limoges Poitiers en Limousin, électrification de la voie ferrée Bourges-Saincaize dans le Centre). Plusieurs régions ont des projets de plate-forme autour de sujets très divers (innovation en Picardie, halieutique entre autres en Corse). Pour le FSE, l'école de la 2<sup>ème</sup> chance sur les 4 départements de Poitou-Charentes est le seul projet identifié comme structurant par les régions hors subvention globale. **En région PACA, un appel à projet de développement urbain FEDER-FSE a été lancé** qui associe développement économique et développement social dans les trois grandes agglomérations de la région (Marseille, Nice, Toulon). En Île-de-France, l'abondement d'un fonds de capital risque cofinancé par le conseil régional est à l'étude pour un montant prévisionnel de FEDER de 5 M€.
- ◆ **Seules 9 régions ont mis en place une organisation spécifique** pour le suivi des opérations structurantes (commune avec le CPER en Picardie et Basse Normandie). PACA, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes n'en sont pas dotées. Par exemple, le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont St Michel est suivi par un chargé de mission spécifique au SGAR de Basse Normandie. En Bourgogne, les projets les plus complexes sont suivis par les sous-préfets. Dans le Centre, les projets des volets urbains sont suivis par les comités de pilotage ad hoc. Les organisations mises en place dans les conseils régionaux pour suivre les grands projets relevant des subventions globales n'ont pas été développées dans les réponses. En Pays-de-la-Loire, les grands projets relèvent tous de la gestion du conseil régional dans le cadre de la subvention globale : un appui spécifique du SGAR est assuré sur les dossiers dans la relation avec la Commission européenne.

### 1.3. Les évaluations à mi-parcours détermineront les évolutions des PO, rarement connues précisément à ce jour

- ◆ **Les axes prioritaires retenus lors de l'élaboration du PO sont toujours pertinents, même si des ajustements devront être effectués après l'évaluation à mi-parcours.** Toutes les régions interrogées estiment que les axes définis lors de l'élaboration du PO sont encore pertinents.
- ◆ La modification des PO est envisagée par toutes les régions après l'évaluation à mi-parcours. Cependant, les modalités de cette évolution sont très diverses :
  - **En Lorraine, le PO a déjà été modifié** pour y introduire la mesure de soutien à l'efficacité énergétique dans les logements sociaux. La région Bourgogne a indiqué sa volonté de faire de même.
  - **Certaines régions envisagent des évolutions à la marge à court terme, sans bouleversement majeur** : il s'agit notamment de l'Alsace, la Basse-Normandie, Rhône-Alpes (adaptation du DOMO à la nouvelle stratégie régionale de l'innovation).

## Pièce jointe n°1

- **Les modalités et le calendrier des évaluations, très diverses, ne permettent pas à la plupart des régions d'avoir à ce jour une vision claire des évolutions à conduire : les évaluations s'étagent sur toute l'année 2010** avec un comité de suivi prévu fin janvier en Languedoc-Roussillon, fin juin pour la Franche-Comté, mi-octobre dans le Centre, décembre en Lorraine. **Les modalités de l'évaluation, qui impliquent une large concertation partenariale, expliquent en partie que la définition de l'évaluation soit encore imprécise :** prestataires de l'évaluation à choisir en partenariat, mise en place de groupes de travail, consultations partenariales (SI, bénéficiaires de subventions globales), évaluations par thème, concertation finale.
- Alors que sur le FEDER des changements de maquette sont envisagés avec des transferts financiers entre mesures et entre axes suivant l'avancement des taux de programmation. Les thèmes des axes à redéfinir sont parfois identifiés selon les régions : TIC (Pays-de-la-Loire), TIC et énergies renouvelables en Aquitaine et en Corse, par exemple. Certains transferts financiers sont bien identifiés comme en Franche-Comté (3,5 M€ de l'axe environnement à l'axe territorial), projets urbains intégrés en Île-de-France.
- **La démarche de modification du PO peut comprendre, comme en Bourgogne, plusieurs ajustements concomitants :** modification des taux de la maquette sur l'axe 1, transfert de crédits d'un axe à l'autre en fonction de la programmation, modification du DOMO sur les mesures définies trop strictement, étude de la programmation d'un grand projet ferroviaire en lien avec le CPER, abandon possible de mesures non consommées.

Pour le FSE<sup>1</sup> il s'agira principalement de mieux répondre aux besoins qui évoluent avec le contexte de la crise et de diminuer les exigences liées à l'*ear marking*. En Bourgogne, en raison d'une sous-consommation sur l'axe 1, le transfert de crédits sur l'axe 3 est prévu. En Alsace, le volet régional FSE a décidé de renforcer l'axe d'anticipation des mutations économiques, ainsi que celui liés aux pratiques innovantes et transnationales. Ces variations restent toutefois marginales, car le poids des dispositifs d'inclusion sociale reste prioritaire. En Île-de-France, aucune évaluation à mi-parcours n'est prévue, celle-ci s'effectue *in itinere* : les propositions de transfert de crédits entre axes sont soumises à la DGEFP.

Les modifications apportées, lorsqu'il s'agit de transférer des crédits sur des mesures gérées en subvention globale, devront prendre en compte les taux d'intervention maximum gérés par les OI.

---

<sup>1</sup> En Lorraine, les modifications du PO vont conduire à l'introduction de nouveaux bénéficiaires, Le Fongecif sur l'axe 1, des structures de droit privé de formation pour des projets individuels supérieurs à 23 000 €. Dans le Centre un ajustement financier entre deux axes a été effectué à la demande du Conseil Régional.

#### 1.4. La complexité des mécanismes d'ingénierie financière prévus par la Commission a découragé les SGAR pour une inscription dans les PO

- ◆ La mission s'était interrogée plus en détail sur **l'utilisation par les régions des dispositifs d'ingénierie financière au titre du PO**. 5 régions indiquent qu'elles avaient l'intention d'utiliser les dispositifs proposés par le FEI il s'agit du Languedoc-Roussillon, de la Franche-Comté, du Centre, de la Corse et de Rhône-Alpes<sup>2</sup>. Dans les faits, à l'exception du Languedoc-Roussillon, ces régions ont mis en place des dispositifs d'ingénierie financière, mais dans d'autres cadres, jugés plus facile à mettre en œuvre par les SGAR.
  - **Seul le Languedoc-Roussillon a effectivement mis en place le dispositif JEREMIE** avec le FEI. Les dispositifs de prêt d'amorçage et de micro-crédit n'ont pas posé de problème particulier. Pour le volet capital-investissement, la région a rencontré des obstacles pour que les dispositions de Jérémie correspondent au régime notifié de juillet 2009 par la France à la Commission européenne. Pour la garantie, les modalités d'application sont encore à l'étude. Les contraintes identifiées sont surtout celles de la nouveauté du dispositif et les contraintes imposées par les normes européennes aux aides aux entreprises. **Les premiers dossiers de bénéficiaires devaient être instruits en janvier 2010.**
  - Les autres régions intéressées par le dispositif Jérémie indiquent que **le dispositif a paru à la fois trop coûteux** (Corse et Franche Comté) et surtout **trop complexe pour ceux qui l'ont étudié. Ces arguments rejoignent ceux de l'ensemble des régions qui se sont intéressées à ces dispositifs qui jugent** le montage est complexe, trop lourd par rapport aux enveloppes financières disponibles (Limousin), aux besoins de la région qui ne sont pas à la mesure des efforts qu'il faudrait consentir (Poitou-Charentes, Picardie). Le fait que Jérémie n'ait pas été opérationnel dès l'élaboration des PO, les difficultés d'obtenir des informations et des instructions à ce sujet au niveau national ont été fortement dissuasifs. Pour le conseil régional d'Alsace, Jérémie a été abandonné car le FEI qui portait le projet n'était pas à même de répondre à leurs questions, alors que le dispositif aurait permis de ne pas avoir 50 % de financement privé dès l'abord.
  - JESSICA a été expertisée en Alsace, et rapidement abandonné : les montant financiers apportés étaient dérisoires par rapport aux outils existants sauf à introduire dans la gestion des contraintes supplémentaires (lever des fonds privés, faire intervenir les bailleurs sociaux, atteindre l'équilibre financier).
  - **Dans 8 autres régions<sup>3</sup>, dont l'Alsace, les dispositifs d'ingénierie financière ont été montés au sein des axes portés en subvention globale par les conseils régionaux.**
    - En Haute-Normandie le dispositifs a été monté avec une aide importante de la TG de région et de la DATAR, le montage du projet a pris deux ans. Il apporte aujourd'hui une aide des plus efficaces pour soutenir l'économie régionale.
    - En Franche-Comté, le dispositif de capital-risque porté par la région est en cours de finalisation.
    - En Corse, la région est en train de monter un dispositif propre, hors Jérémie<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> L'Aquitaine a développé une expertise en matière d'ingénierie financière et des dispositifs qui n'ont pas été exposés dans la réponse au questionnaire.

<sup>4</sup> OSEO Garantie, OSEO Innovation (avances remboursables exclusivement, Femu Qui (capital risque) plateformes PFIL et dispositif ADIE. La collectivité territoriale de Corse dans une démarche générale a mis en place une « plateforme de financement des entreprises » de suivi qui traite les dossiers dans un spectre qui va de la micro

## Pièce jointe n°1

- En PACA, la mise en route du dispositif porté par le conseil régional n'est prévu que pour 2010, malgré un fort soutien par la DATAR.
- En Basse-Normandie comme en Picardie, des dispositifs de fonds de capital- risque ont été retenus après appel à candidature. Ces projets ont été programmés à hauteur de 7 M€.
- En Ile de France, un dispositif de garantie a été mis en place avec l'apport de 3 M€ FEDER au fonds de garantie d'OSEO Garantie à destination des PME innovantes, avec un effet très favorable sur le dégagement d'office 2009.
- Dans les autres régions, les solutions sont plus diverses ont été retenues en lien avec le contexte local, comme en Lorraine avec le financement de projets de PME qui bénéficient de manière directe ou indirecte des ressources technologiques du centre de recherche Arcelor Mittal pour renforcer la filière matériaux. En Bourgogne, les mécanismes de financement des entreprises reposent sur l'utilisation des fonds de garantie OSEO garantie et des prêts d'honneur qui préexistaient à leur cofinancement par le FEDER.
- Enfin, plusieurs régions ont indiqué qu'elles pourraient éventuellement recourir à aux outils proposés par la Commission européenne dans le cadre de futures programmations. Elles attendent pour cela des retours d'expérience de la part des régions expérimentatrices, un réel appui technique, réglementaire, juridique sur des projets concrets, avec des aides au montage et une explication sur la typologie des aides possibles (Bretagne, Centre, Limousin, Bourgogne, Rhône-Alpes, Picardie). En Rhône-Alpes, le dispositif prévu au PO n'est pas opérationnel à cause de la complexité du montage
- In fine,  **dans 3 régions, aucun véhicule d'investissement susceptible de recueillir des dispositifs d'ingénierie financière n'a été encore retenu**  (Bretagne, Limousin, Poitou-Charentes – où les examens de dispositifs nationaux et régionaux sont en cours).

---

entreprise à la PME en privilégiant les prêts, avances et garanties sur les subventions. Un dispositif de « fonds d'amorçage » est en cours d'examen.

## 2. Questions relatives au choix et aux effectifs des services gestionnaires des fonds

### 2.1. les effectifs des services de gestion des fonds européens au sein des AG et AGD, SGAR et DRTEFP

- ◆ La mission avait demandé quelle était la proportion des ETP par catégorie au sein de la cellule Europe des SGAR par rapport aux effectifs totaux. Seules quelques régions<sup>5</sup> ont répondu à la question posée.
- ◆ Les effectifs des services gestionnaires des fonds européens dans les SGAR se répartissent ainsi :

Régions	Total	A	B	C
Poitou-Charentes	47 %	nd	nd	nd
Champagne-Ardenne	28 %	35 %	40 %	11 %
Lorraine	26 %	40 %	33 %	5 %
Languedoc-Roussillon	25 %	31 %	35 %	10 %
Centre	20 %	24 %	15 %	21 %
Rhône-Alpes	17 %	nd	nd	nd
Midi-Pyrénées	17 %	32 %	20 %	1 %
Pays-de-la-Loire	22 %	29 %	27 %	10 %

*Source : mission, à partir des réponses aux questionnaires.*

- ◆ La mission constate la disparité des effectifs alloués, au sein des SGAR, à la gestion des fonds européens. Toutefois, la prise en compte éventuelle des effectifs des services instructeurs, de la cellule contrôle, celle des effectifs des DRTEFP ne permet pas de connaître précisément ces chiffres dans ce cadre. C'est pourquoi la mission avait envoyé concomitamment des tableaux spécifiques pour connaître avec exactitude les effectifs des services gestionnaires des fonds européens (voir annexe IV).

### 2.2. Certains services estiment, pour la plupart, qu'ils ne disposent pas des moyens humains adéquats pour poursuivre leurs missions

- ◆ Ils soulignent les difficultés rencontrées pour obtenir des effectifs dans les cellules Europe :
  - Les régions soulignent **la difficulté des SGAR pour recruter des agents compétents pour les tâches auxquelles ils les destinent**. Ils estiment que les postes rémunérés sur crédits d'assistance technique devraient être exclus du plafond d'emploi sur le BOP du programme administration territoriale (108) afin de permettre des recrutements ad hoc de personnel qualifié. Ces difficultés de recrutement pénalisent les services de l'État par rapport aux services des collectivités. **Les besoins se font particulièrement ressentir sur les postes d'animation et de communication d'un côté, d'évaluation de l'autre**. Certains (Île-de-France) signalent qu'il est très difficile de remplacer les agents qui partent dans des marges temporelles satisfaisantes du fait des délais liés aux CAP.

<sup>5</sup> En Alsace, où le SGAR ne gère que le FSE en lien avec la DRTEFP et les directions départementales, les effectifs dédiés au suivi des fonds européens représentent 4,6 % des effectifs du SGAR.

## Pièce jointe n°1

- A contrario, 4 régions estiment que les moyens mis à leur disposition sont suffisants pour la gestion du FEDER : il s'agit du Centre, de Poitou-Charentes, de la Basse et de la Haute Normandie. Dans cette dernière, le mouvement des remplacements des contractuels par des titulaires (attachés sortis des IRA) se poursuit de façon satisfaisante et permet une gestion dans la continuité (effectif au SGAR 11 ETP dont 5A, 4B et 2C). En Bretagne pour le FSE, la DRTEFP estime avoir des effectifs suffisants tant qu'il reste possible de faire appel à des prestations externes et à du personnel intérimaire.
- Pour la gestion du FEDER, les besoins exprimés par les SGAR sont les suivants :

**Rhône-Alpes** : en attente de 2 ETP - changements incessants de chargés de mission ; **Languedoc-Roussillon** : en attente d'1 ETP de catégorie B alors que des demandes de détachement n'ont pas pu être passées en CAP et qu'aucun cadre A n'a voulu prendre le poste en interne ; **Franche-Comté** : faute de pouvoir recruter sur des postes d'animation et de communication le SGAR externalise ces tâches, ce qui demande une gestion lourde ; **Limousin** : difficulté à recruter une personne compétente pour l'évaluation, impossible de recruter un contractuel alors que les compétences demandées sont spécifiques, fort turn-over des chargés de mission ; **Corse** : déficit de 2 ETP actuellement. Après le départ du chargé de mission pris en charge par l'ASP et non intégré dans le plafond d'emploi et le départ non remplacé d'un contractuel (A) en CDD, 2 autres postes devront être pourvus qui ne sont pas à ce jour intégrés au plafond d'emploi ; **Bretagne** : besoin d'1 ETP en animation et communication, changement de chargé de mission et de responsable de cellule Europe concomitant ; **Haute-Garonne** : besoin d'1 ETP pour la cellule Europe ; **Aquitaine** : manque à ce jour d'au moins 3 ETP : 2 A pour l'évaluation et l'animation, et 1 A ou B pour l'instruction ; **Lorraine** : besoin de 2 ETP B titulaires. Le SGAR recourt à des intérimaires ; **Bourgogne** : l'embauche d'1 ETP a été refusée pour dépassement du plafond d'emploi, ainsi que le recrutement de vacataires, par le secrétaire général de Côte d'Or, gestionnaire du BOP 108. Le SGAR lui a proposé de prendre en charge 100 % des postes sur l'assistance technique hors plafond d'emploi. **PACA** : perte de 5 ETP ces dernières années. **Picardie** : besoin d'1 ETP pour l'évaluation ; **Pays-de-la-Loire** : attente d'1 ETP A en mars, mais risque de départ d'un autre cadre A, contractuel, en juillet, arrivée concomitante d'un nouveau chargé de mission et d'un nouveau responsable de cellule Europe au SGAR ; **Île-de-France** : 1 ETP pour la gestion et l'animation du programme.

L'ensemble des régions souligne de plus qu'une fois recrutés, les agents ne sont pas opérationnels immédiatement et qu'il est nécessaire de les former aux techniques et sur le fonds de la gestion.

- ◆ **Pour le FSE, les besoins seraient les suivants :**

**Centre** : il manque deux chargés de mission (Cat A). Des marchés sont passés avec des prestataires pour pailler ce manque, ce qui génère des coûts d'assistance technique très importants. **Aquitaine** : 1 ETP avec compétences en expertise juridique et comptable. **Bourgogne** : Il manque 2 ETP alors que les tâches de gestion ont été recentralisées à la DRTEFP après que les préfetures ont choisi de ne plus s'impliquer. **PACA** : un audit mené par un service extérieur a été suivi par l'établissement d'un projet de service en 2007-2008, validé par le DRTEFP et la SGAR. On y estimait que le besoin en moyens humains était de 7 ETP.

## 2.3. Les services instructeurs

- ◆ Les services gestionnaires du FEDER s'appuient sur des services instructeurs/certificateurs qui sont pour la plupart des services des préfectures (notamment dans les services chargés du suivi des politiques contractuelles), ou des services experts des services déconcentrés.
- ◆ Pour la gestion du FSE, les DRTEFP sont, la plupart du temps, services instructeurs uniques. Ils s'appuient parfois sur les directions départementales.
- ◆ En Auvergne et Basse-Normandie, les services des SGAR et DRTEPF sont services instructeurs et gestionnaires uniques pour toute la région.
- ◆ **Selon certains SGAR, les services instructeurs manquent actuellement de personnel** notamment en Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon (DREAL<sup>6</sup> et préfectures de département), Haute-Garonne, Bourgogne (DREAL). La baisse continue des plafonds d'emploi dans les préfectures pousse les SGAR soit à recentraliser l'instruction, ce qui explique en partie leurs besoins d'effectifs supplémentaires pour les cellules Europe, soit à chercher des compétences complémentaires dans les services déconcentrés.

### 2.3.1. Les critères de choix des services instructeurs sont les suivants :

De nombreux SGAR s'appuient sur un ou plus des trois critères suivants pour choisir les services instructeurs (Bourgogne, Haute-Garonne, Languedoc-Roussillon) :

- ◆ **Compétence et expertise technique** des services déconcentrés de l'État, notamment les DIREN<sup>7</sup>, les DDEA<sup>8</sup>. (Haute-Normandie, Rhône-Alpes, Picardie, Franche-Comté, Champagne-Ardenne, Poitou-Charentes, Limousin).
- ◆ **La proximité, notamment géographique** des services (préfectures) avec les porteurs de projets (Aquitaine, PACA).
- ◆ **L'expérience des services, leur antériorité dans la gestion des fonds européens** (Centre, Lorraine pour les services des préfectures).

### 2.3.2. L'animation des services instructeurs par les SGAR

Les dispositifs d'animation par les SGAR reposent notamment sur :

- ◆ des réunions régulières (hebdomadaires dans certains cas, tous les mois pour la DRTEFP d'Île-de-France, toutes les 6 semaines dans d'autres), parfois thématiques avec les services des autorités de gestion. Ce sont des réunions d'information, de suivi de gestion, de mise en place des points de doctrine, donner des orientations aux services, donner des conseils en fonction des dossiers complexes. Dans le Centre, ces réunions sont ouvertes aux services impliqués du Conseil régional ;
- ◆ des comités techniques préparatoires aux comités de programmation sont une instance d'animation, notamment pour débattre des avis et préparer la doctrine d'interprétation du PO ;
- ◆ des coordonnateurs de mesure (Aquitaine, Midi-Pyrénées) qui sont les agents d'animation et de coordination des services instructeurs des mesures qu'ils chapeautent ;

---

<sup>6</sup> Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

<sup>7</sup> Direction régionale de l'environnement.

<sup>8</sup> Directions départementales de l'Équipement et de l'Agriculture.

## Pièce jointe n°1

- ◆ des cycles de formation qui réunissent l'ensemble des agents des services instructeurs nouvellement nommés ;
- ◆ un site internet : en Rhône-Alpes, un site internet avec un forum permet à tous les services impliqués dans la gestion des fonds européens de poser des questions et d'échanger de bonnes pratiques. En Île-de-France, la mission Europe apporte aux services instructeurs un appui technique permanent par mail. Toutes les notes et circulaires relatives à la gestion du FSE sont en ligne sur le site [www.europeidf.fr](http://www.europeidf.fr) ;
- ◆ le suivi individuel des dossiers complexes par le SGAR conduit à des rencontres périodiques avec les services instructeurs sur des cas concrets (Poitou-charentes) ;
- ◆ l'établissement et l'évolution de fiches pratiques et de guides méthodologiques pour homogénéiser les pratiques des services instructeurs.

### 2.3.3. Après la RGPP, les services instructeurs des fonds européens ne sont pas tous identifiés dans les nouvelles structures

- ◆ **La mise en œuvre de la RGPP au niveau territorial va engendrer des réorganisations**, qu'il s'agisse des services départementaux (regroupement dans les DDI) ou des services régionaux. La création des DREAL conduit à rapprocher plusieurs services instructeurs, ce qui est considéré comme une bonne chose par les SGAR si les effectifs sont maintenus. Dans le cas contraire, le manque de personnel se traduirait par des retards dans la programmation et dans le contrôle de premier niveau (certification de service fait).
- ◆ **Certaines** régions n'ont pas à ce jour une bonne visibilité de l'organisation des services instructeurs après les changements introduits par la RGPP au plan local. Il s'agit notamment de la Franche-Comté, du Centre, PACA. En revanche, en Limousin, Poitou-Charentes et Picardie, les postes des agents instructeurs devraient être maintenus.
- ◆ Pour la gestion du FSE, la réunion de tous les services instructeurs dans la DIRECCTE – pôle 3<sup>E</sup>, apparaît comme une chance et devrait permettre de réduire le nombre des intervenants (la DRTEFP du Centre évalue une réduction possible de 2 ou 3 ETP). En PACA, la réorganisation complète du service doit intervenir dans le cadre de la mise en place de la DIRECCTE et du pôle 3<sup>E</sup>. Le futur service regroupera l'ensemble des fonds structurels et les relations internationales. Il pilotera et animera l'action des services (unité centrale et unité territoriale de la DIRECCTE) amenés à mobiliser des fonds structurels.
- ◆ **Dans la plupart des régions, la gestion des fonds européens n'a pas été prise en compte de façon prioritaire dans le cadre des réorganisations territoriales au sein des directions interministérielles, à l'exception du Limousin.** Toutefois, dans le cadre des organigrammes prévisionnels, les futures directions interministérielles prévoient, dans certains cas, la mission d'instruction/certification des fonds européens, notamment au sein des DDT. Cela est le cas en Haute-Garonne, Aquitaine, Bourgogne, PACA, Franche-Comté et Pays-de-la-Loire partiellement (pour certains dossiers identifiés). En Picardie un référent Europe doté d'une lettre de mission a été identifié dans les directions régionales (DIRECCTE, DREAL, DRRT, DRASS, DRAC, et rectorat), cette pratique devant être appliquée aux futures DDI.

### 2.3.4. Les principaux problèmes posés aux AG et AGD par les SI sont bien identifiés

Le programme 2007-2013 réclame aux services plus de technicité que le précédent et les nouveaux champs couverts par le PO ont nécessité la désignation de nouveaux services instructeurs, sans expérience dans la gestion des fonds européens.

## Pièce jointe n°1

- ◆ Les effectifs sont considérés comme insuffisants avec un turn over trop important que ce soit pour la gestion du FEDER ou du FSE (Centre, Languedoc-Roussillon, Franche-Comté, Lorraine, Pays-de-la-Loire). Les services instructeurs sont considérés comme trop peu nombreux pour la gestion du FSE. En revanche, pour la gestion du FEDER, le nombre élevé de services instructeurs conduit à identifier des problèmes de compétence lorsque les agents ne gèrent qu'un nombre limité de dossiers.
- ◆ Pour la gestion du FSE, les problèmes de qualité des dossiers en amont (incomplets, inexactitude des données, manque des cofinancements) induit des retards dans la programmation. En aval, la qualité des CSF n'est pas homogène et comme celle de la saisie dans PRESAGE.
- ◆ Pour la gestion du FEDER, les problèmes sont plus pointus : défaut d'utilisation des documents-type pour l'instruction (rapports d'instruction), difficulté à maîtriser des points délicats des règles de gestion (calcul des recettes, prise en compte des coûts internes, isolation des agents des services instructeurs dans leurs directions.
- ◆ Les besoins des services instructeurs (formation, pilotage directif), demandent aux services du SGAR une forte mobilisation qui s'effectue au détriment de l'appui aux maîtres d'ouvrage.
- ◆ La solution à ces problèmes passe souvent par l'externalisation d'une des étapes de la piste d'audit notamment des CSF pour le FSE (Alsace,...),ou lorsque cela est possible par le recrutement de personnel contractuel sur les crédits d'assistance technique.

### 3. La gestion des subventions globales

#### 3.1. le choix des OI

Pour la gestion du FEDER, le choix des OI n'a pas constitué un enjeu. Les conseils régionaux sont systématiquement gestionnaires de subventions globales et, selon les régions, OSEO-Innovation et, plus rarement, l'ADEME<sup>9</sup> et certains conseils généraux (Manche). En revanche, pour la gestion du FSE, les autorités de gestion déléguées sont en charge du travail de sélection et de choix.

##### 3.1.1. Les critères des choix : les consignes de la DGEFP

- ◆ Les OI ont été choisis tout d'abord à partir des consignes de la DGEFP puis sélectionnés essentiellement sur deux critères : celui de leurs compétences par rapport aux champs du PO et des besoins locaux<sup>10</sup> d'un côté et de leur capacité à gérer une subvention globale évaluée à partir de leur gestion passés des conventions cadre<sup>11</sup>.
- ◆ Certaines DRTEFP ont ajouté d'autres critères comme la volonté affirmée des organismes à gérer des subventions globales (Picardie, Franche-Comté, Aquitaine), la solvabilité des organismes (Centre, Languedoc-Roussillon<sup>12</sup>) ou leur capacité à gérer et à contrôler (Aquitaine, Bretagne, Centre, Franche-Comté, Rhône-Alpes).
- ◆ D'autres régions ont privilégié un travail de consensus autour du SGAR qui a permis de choisir les OI et de définir leurs enveloppes financières (PACA) ou le contenu des sous-mesures du volet et de la maquette régionale (Aquitaine). La capacité de rédiger des descriptions de système de gestion et de contrôle (DSGC) acceptables a constitué un critère de sélection déterminant et suffisant pour désigner les OI capables de gérer des subventions globales<sup>13</sup>.

##### 3.1.2. La mise en place du dialogue de gestion

- ◆ Il s'agit d'un dialogue de gestion mis en place autour de la gestion du FSE. Il s'est concrétisé par des réunions, des conseils, des discussions autour des enveloppes financières (pour les actions à mener et pour l'assistance technique), de l'aide pour l'établissement des DSGC. En Picardie, par exemple, les OI ont été constituées en réseau avec un accompagnement permanent pour pouvoir répondre à toutes les questions, notamment au sujet de la saisie dans PRESAGE (FSE).

---

<sup>9</sup> En Ile-de-France, deux bénéficiaires de subventions globales au titre du DOCUP ont déposé des demandes de subvention globale, qui ont été auditées par des cabinets extérieurs. Ces audits de système ont constitué la base des DSGC de ces organismes.

<sup>10</sup> Bretagne, Basse et Haute Normandie, Franche-Comté, Ile-de-France, Rhône-Alpes.

<sup>11</sup> Limousin, Corse, Midi-Pyrénées, Lorraine, Champagne-Ardenne, Basse et Haute-Normandie.

<sup>12</sup> Sur l'ensemble des réponses, le Centre et Languedoc-Roussillon ont énoncé des critères de choix sur les compétences administratives et financières des OI : définition d'un seuil minimal de programmation par an, prise en compte des résultats de l'organisme, compétence technique reconnue, capacité à gérer, environnement institutionnel, mise en œuvre d'une piste d'audit satisfaisante.

<sup>13</sup> Néanmoins, en Corse, face aux problèmes du Plie d'Ajaccio pour gérer la subvention globale qui lui avait été allouée, cette gestion a été reprise par la DRTEFP.

## Pièce jointe n°1

- ◆ En Île-de-France, en sus des réunions de suivi des OI, une plate-forme d'assistance technique en ligne et des formations à PRESAGE délivrées par un prestataire dans le cadre d'un marché d'assistance technique régional et départemental permet une fluidification du dialogue de gestion.
- ◆ Le dialogue de gestion repose aussi sur les contrôles qualité gestion effectués par les autorités de gestion, dont les résultats sont pris en compte dans le renouvellement des conventions pour les subventions globales du FSE.

### 3.2. L'attribution des crédits d'assistance technique

- ◆ L'attribution de l'assistance technique aux OI obéit à des critères très différents suivant qu'il s'agit des OI gestionnaires de FEDER ou du FSE.
- ◆ Pour le FEDER, l'attribution s'est effectuée au prorata du montant de subvention, une fois retirées les sommes dévolues à la communication et à l'évaluation (et parfois l'édition de documents) mises en œuvre par l'autorité de gestion. Cette distinction entre communication et gestion est jugée problématique par certains SGAR.
- ◆ Pour le FSE, les critères sont plus complexes :
  - Plafonnements suivant les sous-mesures pour rechercher le meilleur équilibre entre les moyens et les besoins des OI (Aquitaine, Bourgogne, Lorraine) ;
  - prise en compte de la situation particulière des gestionnaires (PACA), la prise en charge d'1/2 ETP (hors conseil régional et conseils généraux) dans le Centre et en Bourgogne ;
  - Distribution de la même enveloppe aux six PLIE (Poitou-Charentes, la même enveloppe a été distribuée aux six PLIE et sera réévaluée au bout d'un an).
  - Dévolution des crédits en fonction de plans d'actions annuels élaborés à l'issue du dialogue de gestion en Île-de-France.

### 3.3. Le suivi des OI par les autorités de gestion (AG et AGD)

Il est considéré pour le FSE comme une charge importante, parfois trop importante par rapport aux moyens humains des services des autorités de gestion déléguées.

#### 3.3.1. Le suivi des OI est une charge importante

- ◆ Le suivi et le contrôle des OI gestionnaires du FSE sont considérés, par la plupart des services gestionnaires<sup>14</sup>, comme une charge. **Ainsi, les cellules FSE jugent qu'elles sont parfois considérées par les OI comme des centres de ressources**, une assistance technique régionale permanente à laquelle ils peuvent demander un soutien continu. Le premier travail des cellules FSE a été le soutien dans la rédaction des DSGC qui est un exercice difficile qui n'est se poursuit encore dans certaines régions.

---

<sup>14</sup> Sauf l'Aquitaine et Midi-Pyrénées.

## Pièce jointe n°1

- ◆ Certaines cellules FSE considèrent qu'une gestion directe des crédits n'aurait pas été plus consommatrice de temps que celui qui est mobilisé par les OI (Bretagne<sup>15</sup>, Franche-Comté). En Bourgogne, le suivi des OI du FSE est estimé à 1 ETP<sup>16</sup>, ce qui est incompatible avec les tâches de gestion du service. La mise en œuvre du contrôle qualité gestion des OI du FEDER (estimé à 75 jours/an en Bretagne) est aussi très mobilisatrice.
- ◆ **D'autres considèrent que cette gestion, même lourde, relève de leurs attributions légitimes** (Limousin). Elle porte sur l'accompagnement, l'aide à la gestion, notamment l'aide à la saisie dans PRESAGE (Picardie).
- ◆ En Poitou-Charentes, le suivi des subventions globales du FSE a été externalisé à l'AFPA.
- ◆ **Les autorités de gestion (SGAR ou DRTEFP) soulignent la nécessité d'inventer des dispositifs et des méthodes de suivi des OI et attendent des propositions des administrations centrales à ce sujet.** Ainsi, en Île-de-France, la DRTEFP est en attente de conseils de la DGEFP pour réduire le nombre de ses OI de deux-tiers.

### 3.3.2. Les problèmes causés par certains types d'OI (gestion FSE)

- ◆ 8 régions pensent qu'il n'y a pas de problème spécifique lié au type d'organisme intermédiaire : pour elles, c'est le nombre important d'OI qui est en cause, non leur type ou leur structure.
- ◆ Pour les autres régions, ce sont les OI gestionnaires du FSE qui sont la source de problèmes particuliers : la taille critique des PLIE ; les difficultés financières connues par les structures associatives ; la difficulté pour elles, alors que leurs effectifs sont limités de mettre en place une séparation fonctionnelle effective entre bénéficiaire et gestionnaire lorsqu'elles sont bénéficiaires des crédits qu'elles gèrent directement.
- ◆ Le nombre important d'OI, notamment de PLIE rend l'animation très difficile. De plus, il est plus difficile d'obtenir une homogénéité de la gestion. Le constat d'écarts entre les documents écrits et les pratiques effectives (Lorraine, Bourgogne, Champagne-Ardenne) conduit les DRTEFP à reprendre les dossiers.

---

<sup>15</sup> La situation y est particulière, puisqu'un essai de rapprochement entre les PLIE et les conseils généraux, initiée en amont de l'attribution des subventions globales a échoué pour des raisons politiques. Une des solutions demandées par la cellule FSE serait de confier la gestion des PLIE aux conseils généraux en dérogeant à la règle du plafond de 40 %.

<sup>16</sup> Le même travail est évalué à ½ ETP au moins en Lorraine.

## 4. La pré-programmation

### 4.1. La communication

- ◆ Toutes les régions ont mis en œuvre des dispositifs de communication. Ceux-ci doivent être validés par la Commission Européenne. Les documents envoyés à la mission étaient trop hétérogènes pour faire l'objet d'une présentation : plans de communication tels qu'ils figurent sur les sites des régions, bilans des années précédentes, plans détaillés ... Si les moyens dont dispose l'État sont en lien avec le niveau des fonds prévus aux PO, comme le montre l'annexe IV au sujet de l'utilisation des crédits d'assistance technique, la philosophie des dispositifs de communication et les moyens utilisés sont les mêmes suivent les sites. Seuls le nombre d'actions et leur organisation diffère : il s'agit en général en début de programmation d'actions de communication et d'information grand public, qui, au fil de la programmation, se resserrent sur des cibles plus spécifiques. L'ensemble des média est valorisé (presse télévisée, presse écrite, publicité, objets publicitaires), ainsi que la participation à des événements professionnels ou l'organisation de séminaires thématiques, en pré-animation.
- ◆ L'animation, action de proximité alors que la communication s'adresse à la population dans son ensemble, est un échelon très important de l'émergence des projets sur le territoire. Dans certaines régions, les « animateurs » sont distincts des « instructeurs ». c'est le cas par exemple en Auvergne comme a pu le constater la mission lors de sa visite. En revanche, de plus en plus de régions, faute de pouvoir recruter des animateurs, s'appuient sur les services instructeurs pour animer les mesures qu'ils ont en charge. En Picardie, chaque service instructeur a désigné un référent Europe, membre du réseau d'animation dont le rôle est de suivre la programmation mais aussi d'apporter son appui technique au montage des projets.

### 4.2. La procédure d'appel à projets

L'utilisation des appels à projet est une procédure récente pour la plupart des services qui ont enregistré, de ce fait, des retards importants dans la programmation des mesures dans lesquelles elles étaient inscrites.

- ◆ 14 régions ont mis en œuvre ces procédures pour la gestion du FEDER notamment sur les champs des projets urbains (sur les zones des anciens programmes URBAN), les projets en efficacité énergétique dans les logements sociaux, les projets de recherche, les projets relatifs au patrimoine culturel.
- ◆ Sur le FSE, à compter de 2008, la DRTEFP d'Alsace a procédé par appel à projets sur plusieurs mesures (formations de salariés, création d'entreprises, accueil et suivi des jeunes, mesures égalité femmes/hommes). Le site internet a été utilisé comme vecteur de communication. En Pays-de-la-Loire, en 2009 et 2010, des appels à projet ont été lancés sur les projets de création d'entreprise et l'accès et la participation durable des femmes au marché du travail.

### 4.3. Le montage des dossiers de demande

Il fait appel aux services instructeurs en l'absence de services experts identifiés. Les services techniques auxquels des avis sont demandés ne sont pas reconnus comme services experts. En cas de problème, les services gestionnaires se tournent généralement vers les services compétents des administrations centrales.

## Pièce jointe n°1

### 4.3.1. Le recours aux services experts en interne

- ◆ Seule la Lorraine a monté un service spécifique, **la cellule régionale d'appui aux porteurs de projets**, service unique spécialisé sur l'aide au montage des demandes de subvention sur le FEDER.
  - **La plupart des services de l'État qui gèrent des fonds européens n'ont pas recours à des services experts pour le montage des dossiers de demande (pour dix d'entre eux).** Les missions Europe des SGAR et les cellules FSE sont parfois considérées comme services experts, ainsi que les services instructeurs (Midi-Pyrénées, Haute Normandie, Centre).
  - En Corse, l'agence de développement économique de Corse (ADEC) et la mission TIC de la région sont des services ressource pour le montage de dossiers dans leurs champs de compétence. En Bretagne, la DAEE, mission d'expertise de la trésorerie est un service expert en cas de dossiers complexes.

### 4.3.2. Le recours aux services experts externes

- ◆ Le **recours à l'externalisation** est pratiqué en Picardie pour les dossiers complexes (notamment en recherche-développement) et en Poitou-Charentes pour le FSE auprès de l'AFPA et en Île-de-France avec l'ATRD.
- ◆ Le manque de services experts sur des sujets considérés comme complexes (délégations de service public, aides aux entreprises, ingénierie financière, prise en compte des recettes, régimes notifiés, montage des dossiers de grands projets européens) est très fortement ressenti, c'est pourquoi, **sur tous ces points, les administrations centrales ont été fortement sollicitées par les SGAR et les DRTEFP.** Seul le SGAR du Limousin affirme ne pas avoir eu à traiter de dossiers qui réclament un appel à une expertise extérieure

Les sujets sur lesquels les administrations centrales, DATAR pour le FEDER et DGEFP pour le FSE sont particulièrement sollicitées sont les suivants :

FEDER	FSE
Ingénierie financière (toutes régions sauf Bretagne, Midi-Pyrénées, Basse Normandie).	Conditions de transfert de crédits vers BOP central après état de répartition initial
Prise en compte du calcul des recettes (toutes régions sauf Île-de-France, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon et Picardie).	Piste d'audit des structures de niveau national
Règles du dégagement d'office	Contrôle et gestion des OI
Validation des grands projets par la commission européenne	Consignes d'utilisation de PRESAGE (paramétrage, saisie, ...)
Délégations de service public	Conditions de l'utilisation du FSE sur les programmes ANPE/PE, AFPA, PLIE
Modalités de traitement des contreparties nationales manquantes lors de la clôture du DOCUP	Règles d'éligibilité des dépenses (contrats aidés)
Aides aux entreprises (régimes d'aide) Choix des régimes notifiés	Statut des personnels bénéficiaires finaux
Partenariat public privé	

## Pièce jointe n°1

- ◆ **Les réponses aux questions ne sont pas toujours satisfaisantes** : seule la DATAR est citée par l'ensemble des SGAR comme le service ressource. Les autres services cités sont la DGEFP, les services gestionnaires du ministère de l'intérieur et plus rarement la CICC. **9 SGAR jugent qu'ils répondent, en général aux demandes qui leur sont faites. 6 en revanche considèrent qu'ils ne répondent pas, ou trop tard, ou encore à côté par rapport aux questions posées.** Les réponses sont jugées trop peu opérationnelles, parfois contradictoires entre elles et peu axées sur les instruments de gestion. D'autres réponses n'ont pas de portée générale et sont trop tardives. Certaines régions n'ont plus recours au niveau national car les réponses sont trop tardives et qu'ils ont des difficultés à trouver des bons interlocuteurs suivant les sujets.
- ◆ D'autre part, les SGAR attendent tous de ces services qu'ils soient experts dans les domaines réglementaires et qu'ils leur apportent les réponses qu'ils attendent sur **la prise en compte des recettes, le calcul des coûts indirects, la prise en compte des dépenses internes, les modifications apportées au décret d'éligibilité des dépenses.** Ils sont demandeurs de lignes de conduite claires et cohérentes.
- ◆ Les AG et AGD regrettent enfin que les services ajoutent de la complexité plutôt qu'ils en retranchent (est notamment visée la règle d'annualité de la gestion du FSE).
- ◆ En général, les autorités de gestion auraient attendu sur de nombreux points des cadrages en amont de la programmation.

### 4.4. Les points de blocage antérieurs à la programmation

Tous les SGAR évoquent des facteurs de blocage matériels et immatériels des dossiers avant la programmation couvrant l'ensemble des étapes de constitution des dossiers.

- ◆ Des blocages immatériels :
  - certains évoquent, au-delà de la méconnaissance des opportunités offertes par les financements européens (Poitou-Charentes) un blocage conceptuel dû aux nouvelles priorités du programme (Franche-Comté, Bourgogne, Haute-Normandie, Rhône-Alpes), qui exigent une montée en gamme de la qualité des projets et entraîne une difficulté à faire émerger des projets (Picardie, Champagne-Ardenne), surtout lorsqu'elles sont ressenties comme loin des préoccupations du terrain (Lorraine).
  - Parfois, ce sont les critères du DOMO, qui sont considérés comme trop restrictifs pour que les projets puissent naître (Picardie).
  - Des difficultés d'ordre procédural : la **complexité des procédures et leur lourdeur pour le montage des projets** ont souvent été évoquées (Bretagne, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées). Les services ont des difficultés à **interpréter les textes ou à comprendre certaines procédures** (Bretagne pour la prise en compte des recettes, le calcul des frais généraux, les justificatifs à fournir ; Bourgogne, et Haute-Normandie pour le calcul de l'éligibilité des dépenses).
  - La difficulté à appliquer les critères transversaux (notamment d'éco-conditionnalité) en PACA et Franche-Comté pour lesquels les services instructeurs demandent l'avis à des services techniques souvent trop engorgés pour pouvoir répondre dans les délais demandés (une dizaine de jours).

## Pièce jointe n°1

- ◆ Du côté des blocages matériels :
  - **le manque de ressources humaines est évoqué** pour la pré-instruction et l'instruction : c'est le cas en Languedoc-Roussillon, PACA. Les résultats sont des retards dans le montage des dossiers, la réception de dossiers de demande incomplets (Midi-Pyrénées, Limousin, Bourgogne, Basse-Normandie), L'externalisation de l'instruction n'est pas ressentie comme une solution pérenne (Corse). En Aquitaine et en Pays-de-la-Loire, le manque de moyens conduit à des retards dans les avis des services techniques.
  - Les difficultés de mobiliser les cofinancements notamment des maîtres d'ouvrage privés (Île-de-France, Midi-Pyrénées, PACA).
  - **La gestion concomitante des deux programmes** (clôture du DOCUP jusqu'en 2010 et gestion du démarrage du PO depuis 2007) est souvent évoquée comme point de blocage majeur, notamment pour le FSE : pour des raisons pratiques tout d'abord, **les services instructeurs se sont souvent polarisés sur la fin de la programmation du DOCUP**, puis la clôture. Mais surtout à cause de la nouveauté des PO par rapport aux anciens programmes : les nouvelles priorités à intégrer, à expliquer à de nouveaux services instructeurs et à de nouveaux types de bénéficiaires (Rhône-Alpes) : les services ont des difficultés à intégrer les nouvelles mesures surtout lorsqu'elles sont ventilées sur un grand nombre de sous-mesures (Picardie) et sur beaucoup d'OI nouvelles (Bourgogne).

## 5. La programmation

### 5.1. Les comités de programmation

- ◆ Ils sont ressentis par la plupart des SGAR (à l'exception du Centre, de l'Île-de-France et de la Haute-Normandie) comme une instance importante pour les raisons suivantes :
  - c'est un lieu de complémentarité inter-fonds (Corse) ou entre les actions de l'État et celles du conseil régional (Centre) et avec le CPER (PACA et Picardie),
  - les dossiers à enjeux y sont présentés et des arbitrages sont rendus (Bretagne, Corse, Poitou-Charentes), qui permettent de rappeler les priorités du PO (Bretagne).
- ◆ D'autre part, ils sont ressentis comme un lieu important pour l'animation du réseau des services instructeurs, pour mobiliser l'ensemble des acteurs (Basse-Normandie, Aquitaine, Midi-Pyrénées), pour la diffusion de messages opérationnels autour de dossiers concrets (Poitou-Charentes, Lorraine), et même faire un travail de pédagogie globale (PACA).
- ◆ C'est enfin l'instance qui permet de faire le point sur l'avancement de la programmation, sur les risques de dégageant d'office.
- ◆ Certaines régions, comme la Picardie sont en cours de réflexion pour éviter l'examen séquentiel des dossiers qui alourdit le comité alors que les difficultés sur la plupart des dossiers sont aplanies en comité technique, en amont.

### 5.2. Les retards dans la programmation

Au-delà des blocages identifiés en pré-programmation, de nombreux facteurs de retard de programmation ont été identifiés par les AG et AGD. De façon générale le défaut d'animation et d'accompagnement apparaît comme le diagnostic partagé par les SGAR pour expliquer les retards de programmation, ainsi que la difficulté à comprendre puis expliquer les règles communautaires qui semblent se complexifier.

- ◆ Les **procédures d'appel à projets sont longues à monter** quel que soit le domaine auquel ils sont liés : sur les volets urbains, territoriaux, la recherche. Elles sont la cause de retards de programmation sur de nombreux axes qu'elles soient gérés par les services de l'État ou en subvention globale (Corse, Centre, Languedoc-Roussillon, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, PACA, Picardie, Île-de-France). Les projets y afférent devraient en général être programmés en 2010.
- ◆ La **crise, les difficultés à mobiliser les cofinancements** ou à trouver des porteurs de projets sont ressenties en Bourgogne, Rhône-Alpes, Lorraine, Picardie et Franche-Comté. Cette raison est surtout valable pour le FSE : la formation et la VAE ne sont pas les préoccupations immédiates surtout dans une période de crise.
- ◆ **L'insuffisance de l'animation et de l'aide à montage à projets pour les volets territoriaux et environnementaux** pour lesquels les partenaires, (cofinanceurs, bénéficiaires) sont très nombreux. Les projets sont souvent portés par des associations dont la capacité à les gérer est problématique (Aquitaine, Franche-Comté, Limousin, Picardie, PACA).
- ◆ **Les projets dont les critères de sélection sont trop complexes** (développement durable en Île-de-France). Les fiches actions concernées devront être changées dans les compléments de programmation.

## Pièce jointe n°1

- ◆ La complexité de montage des très grands projets est soulignée - ports, transports intermodaux (Basse-Normandie, Corse, Centre, PACA).
- ◆ Des blocages thématiques comme sur **les technologies d'information et de communication** avec des problèmes de deux ordres : le manque de dynamisme des acteurs locaux en Haute-Normandie et les difficultés avec les règles communautaires sur les services d'intérêt économique général en Basse Normandie. D'autre part, le Languedoc-Roussillon a souligné les difficultés rencontrées avec Jérémie et la Lorraine le blocage qu'entraîne pour la programmation le régime de l'encadrement des aides aux entreprises.

### 5.3. Les difficultés de gestion des programmes

#### 5.3.1. L'utilisation de PRESAGE pour le FSE

- ◆ Les réponses indiquent que pour sept régions l'utilisation de l'application PRESAGE est adapté à la gestion du FSE (Centre, Champagne-Ardenne, Corse, Languedoc-Roussillon, Haute et Basse Normandie, Limousin). Cependant, la plupart des AGD de ces régions soulignent que le logiciel doit évoluer pour permettre des extractions sur le suivi du programme. Le même problème a été identifié pour la gestion du FEDER.
- ◆ Pour 8 autres, l'application n'est pas considérée comme un outil adapté au FSE : ainsi, PRESAGE n'est pas prévu pour une gestion annualisée du programme ou pour des actions passées sous forme de marchés (Bourgogne, Île-de-France, Poitou-Charentes), la forme du CSF-type de la DGEFP n'est pas adaptée à PRESAGE, certaines notions (subvention réalisée) n'existent pas dans PRESAGE. PRESAGE ne permet pas, lors des appels de fonds, d'obtenir le montant du FSE certifié par OI.
- ◆ Ces difficultés sont renforcées par le nombre important d'indicateurs à saisir (d'où un temps de saisie très long, surtout si le nombre de dossiers programmés est important)<sup>17</sup>, par le nombre d'OI dont il faut suivre le travail de saisie, par le fait que PRESAGE WEB n'offre pas toutes les possibilités de PRESAGE 7.
- ◆ Pour résoudre ce type de problèmes, en PACA, la DRTEFP s'appuie sur l'ASP pour effectuer les CSF (élaboration des CSF et saisie dans PRESAGE).

#### 5.3.2. L'apport des administrations centrales

- ◆ Le soutien attendu des administrations centrales se situe à la **fois sur** :
  - **l'animation des réseaux** (animateurs PRESAGE, chargés de mission Europe, animation, communication, contrôle d'opération),
  - **le partage des bonnes pratiques mutualisées** (Languedoc-Roussillon, Bretagne, Aquitaine, Corse, Franche-Comté, Poitou-Charentes, PACA),
  - ainsi que les offres de formation notamment pour les agents qui n'ont jamais géré de fonds européens. Une FAQ sur internet est très attendue.

---

<sup>17</sup> Le SGAR Ile-de-France souligne que l'effet masse du FSE dans la région avec les 41 OI n'a manifestement pas été pris en compte au démarrage du système, malgré des formations et la plate-forme d'appui en ligne.

## Pièce jointe n°1

- ◆ **Les AG et AGD voudraient aussi que ces services puissent être le point de coordination entre les niveaux régionaux, nationaux et les instances européennes**, notamment pour pouvoir négocier des assouplissements de règles qui paraissent très contraignantes. Pour ce faire il faudrait qu'ils puissent apporter des réponses coordonnées, avec une approche concertée tout le moins entre ministère de l'intérieur et DATAR sur le FEDER.

## 6. La prévention du dégageement d'office

Avec la mise en service de PRESAGE web, les fonctions d'extraction automatique de données qui permettaient un suivi du programme et la mise en place de systèmes d'alerte automatiques a disparu. Les régions ont donc dû mettre en place des systèmes d'alerte ad hoc.

### 6.1. Les systèmes d'alerte

- ◆ Seules 4 régions affirment avoir mis en place un système d'alerte à partir de PRESAGE pour prévoir les risques de dégageement d'office : il s'agit de la Corse (requête sur les délais de réalisation des opérations) du Languedoc-Roussillon (système d'alerte suivi par les services, dossier par dossier), de Midi-Pyrénées et de la Basse-Normandie (les extractions par l'animateur PRESAGE font l'objet d'un traitement par les services instructeurs pour connaître les raisons des retards). Le Limousin qui n'était pas concerné par le DO n'a pas eu besoin de faire appel à ces dispositifs.
- ◆ Les difficultés d'obtenir des informations à partir de PRESAGE poussent les régions à développer des infocentres ad hoc : c'est le cas en Picardie (cela permet un suivi hebdomadaire du programme), En Rhône-Alpes et en Languedoc-Roussillon (utilisation prochaine de Viziaprog). Les attentes sont très fortes sur cet infocentre (Picardie) qui doit constituer l'outil d'information sur le déroulement du programme.

### 6.2. Les mesures de lutte contre les risques de dégageement d'office

Les dispositifs mis en place varient suivant les fonds :

Pour le FEDER :

- ◆ L'élaboration d'un outil ad hoc, « Import Rhône-Alpes », pour suivre les risques de dégageement d'office. En Île-de-France, les systèmes dématérialisés AGADIR pour le FEDER et OGMIOS pour le FSE permettait de connaître en temps réel la différence entre le stock de factures et le montant des CSF saisis dans PRESAGE.
- ◆ L'organisation d'un comité de pilotage, organisé régulièrement, mensuellement ou tous les deux mois suivant les régions instance de vigilance pour le suivi des programmes. Ces comités ont été le lieu du recensement exhaustif des dossiers à venir programmés en Haute-Normandie avec une évaluation de leur potentiel de justification. En PACA, une attention particulière a été apportée aux écarts constatés entre les dépenses programmées et dépenses justifiées avec un effort particuliers sur les mesures pour lesquelles les contreparties privées étaient particulièrement difficiles mobiliser).
- ◆ Le suivi fin des opérations est effectué par les gestionnaires des programmes qui veillent à la remontée régulière des dépenses et à l'envoi des CSF au fil de l'eau à la trésorerie générale (Aquitaine). En Basse-Normandie, le travail est effectué en partenariat étroit avec la TG pour la préparation des appels de fonds, avec des contrôles certification au fil de l'eau.

## Pièce jointe n°1

- ◆ En Bourgogne, Île-de-France, Rhône-Alpes et en Corse, les services instructeurs ont reçu des objectifs pour la remontée des dépenses (avec des lettres de mission dès février 2009 en Corse). En Bourgogne, le suivi des dépenses certifiées par service est hebdomadaire.
- ◆ En Champagne-Ardenne, Lorraine et dans le Centre, les bénéficiaires sont fortement sollicités pour faire remonter les dépenses (lettre du préfet, soutien technique apporté pour les déclarations de dépenses). En Picardie, les sous-préfets ont été mobilisés pour faire remonter les dépenses, avec un pointage hebdomadaire. En Poitou-Charentes, le SGAR a rencontré les porteurs de projets les plus importants pour les mobiliser sur la forme à donner à leurs demandes de subvention (justification des dépenses).
- ◆ En Haute-Normandie, le suivi des objectifs de justification des dépenses a été suivie par le préfet en CAR et lors de réunions spécifiques.
- ◆ En Île-de-France, une cellule de veille a permis une relance directe de tous les bénéficiaires par téléphone et l'établissement d'une hot-line pour répondre aux questions des SI.

En ce qui concerne le FSE, dans un contexte très différent puisque le dégagement d'office est calculé sur une base nationale, les actions ont notamment porté sur le soutien aux OI :

- ◆ **Suivi par dossier** : en Aquitaine et en Poitou-Charentes, un suivi par dossier a permis de suivre étape par étape les bénéficiaires qui n'envoyaient pas leurs bilans. Un système de soutien a été monté pour venir en aide aux OI. Des comités de pilotages ad hoc ont parfois été organisés pour définir les raisons des retards identifiés.
- ◆ **Suivi des OI et des porteurs de projets** : en Haute-Normandie, à partir du mois de juin, des projections ont été effectuées pour estimer le montant des justifications attendues au regard des programmations. Des efforts particuliers ont été faits vers les OI et les porteurs de projets pour récupérer les remontées de dépenses de manière échelonnée dans le temps. Ces dossiers ont pu être traités en septembre et octobre pour l'établissement des CSF. En Bretagne, la DRTEFP a demandé au conseil régional, gestionnaire d'un marché de déclarer les avances qu'il a consenties.
- ◆ **Externalisation** : En PACA, l'ASP a été sollicitée pour une action de formation qui a permis de faire remonter les CSF en plus grand nombre, en Aquitaine, les CSF ont été établis à l'aide de prestataires externes. En Bretagne, ces prestataires ont été utilisés pour que tous les bilans 2007 et 2008 soient finalisés au premier trimestre 2010. En Alsace, l'assistance technique sur le FSE finance en totalité un marché d'externalisation des CSF auprès de cabinets de conseil privés, ce qui a considérablement soulagé les services et amélioré la qualité des CSF.

**Pour 2010, les systèmes mis en œuvre continueront à fonctionner.** En Île-de-France, un nouveau dispositif d'animation du FEDER a été proposé en comité de suivi avec l'organisation de comités de pilotages par axe pour anticiper les problèmes d'avancement. Des séminaires régionaux d'information des animateurs seront mis en place sur deux axes et des réunions trimestrielles avec les porteurs de projets sur les mesures en retard (projets urbains intégrés).

## 7. Les bonnes pratiques identifiées par les autorités de gestion

- ◆ Les bonnes pratiques relevées sont très diverses : elles relèvent de l'organisation, des méthodes, des habitudes de gestion des services.

### 7.1. L'animation des réseaux de gestionnaires

Les SGAR insistent sur la valeur du travail en réseau (notamment pour les utilisateurs de PRESAGE en Bourgogne). Les réunions de tous types sont organisées, des réunions périodiques des services instructeurs, réunions des OI pour le FSE.

- ◆ Les formations sont une occasion de réunir l'ensemble des gestionnaires, si possible dans des sessions multifonds (en Rhône-Alpes, la formation approfondie a touché 80 personnes). Durant les réunions, les échanges sur les bonnes pratiques sont encouragés ainsi que les propositions pour améliorer les méthodes et les guides de procédures (Rhône-Alpes, Corse, Bretagne, Aquitaine). En Poitou-Charentes et en Bourgogne ces rencontres, très régulières, sont ouvertes aux bénéficiaires sur des sujets précis. Les réponses sont personnalisées. Des outils d'animation peuvent être mis en place comme le site internet dédié en Rhône-Alpes avec un forum sur les fonds européens.

### 7.2. L'animation des porteurs de projets

- ◆ **Elle s'effectue selon une double entrée en Picardie** (compétence technique par le service et proximité avec les sous-préfets<sup>18</sup>) pour susciter et accompagner les projets et dynamiser la programmation.
- ◆ En Poitou-Charentes, l'animation est effectuée en partie par des porteurs de projets qui témoignent sur des opérations exemplaires ; elle s'appuie sur des réunions très ciblées.
- ◆ **L'aide au montage des projets** : en Lorraine, une cellule régionale d'appui répond aux porteurs de projet sur un numéro unique. L'aide au montage des projets en Limousin permet de ne programmer que des opérations prêtes à être réalisées dans des délais brefs. En Picardie, le montage de dossiers très complexe devrait être externalisé pour décharger les services de cette mission trop chronophage et particulière.

### 7.3. Un travail original avec la trésorerie générale, autorité de certification

- ◆ **Un travail en amont avec la trésorerie générale** : il s'agit, en Basse-Normandie, de l'instauration d'un comité de pilotage SGAR/Conseil régional/Trésorerie générale qui permet un suivi au plus près de la programmation. Dans le Centre, la TG et le SGAR ont créé des outils communs pour clarifier les dépenses éligibles (prise en compte des personnels permanents, calcul des coûts indirects) et pour mettre aux bénéficiaires de présenter leurs dépenses ce qui entraîne une plus grande facilité pour l'établissement des CSF en aval.

---

<sup>18</sup> Les sous-préfets occupent un échelon essentiel indispensable pour le montage des projets : ils sont en contacts avec les élus locaux co-financeurs – ils organisent des réunions d'information à ce sujet, et les porteurs de projet potentiels.

#### 7.4. La mise en place d'outils spécifiques

- ◆ En Picardie le dossier de demande de subvention est unique pour le CPER et le FEDER, il est accessible sur le site internet de la préfecture de région. Un guide du porteur de projet doit être diffusé.
- ◆ En Midi-Pyrénées, un tableau prévisionnel des opérations en passe d'être programmées permet d'établir un **calendrier de la programmation** à venir. Cette méthode donne la possibilité au SGAR de connaître mieux les perspectives de remontée des dépenses à terme et pousse à la préparation des services pour éviter le dégagement d'office. En Languedoc-Roussillon, le SGAR donne aux services instructeurs des objectifs de programmation et de réalisation qui doivent être suivis).
- ◆ En aval de la programmation, **les systèmes de relance** permettent de mobiliser les bénéficiaires des projets dormants (Languedoc-Roussillon) : lorsqu'ils ne répondent pas aux sollicitations des services instructeurs, ils reçoivent un courrier co-signé du préfet et du président du conseil régional (Limousin). En Midi-Pyrénées, les bénéficiaires de projets dormants sont convoqués pour des réunions au SGAR, avec les services instructeurs.



## **PIÈCE JOINTE N°2**

**Réponses de la DGEFP au questionnaire  
adressé par la mission**



## PIÈCE JOINTE N°2A

**1- demande d'une note de présentation** très synthétique mais très problématique sur la **pertinence d'avoir un P.O. national pour le FSE** au contraire du FEDER qui a des PO régionaux.

Pour les programmations 2000-2006 et 2007-2013, la France a souhaité conserver un programme national dont elle a confiée la charge à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Ce choix est intrinsèquement lié non seulement aux règles et principes applicables en matière de fonds structurels et de FSE mais repose également sur les enjeux inhérents à la mise en œuvre d'une politique nationale de l'emploi.

S'agissant des règles applicables en matière de fonds structurels, il est à souligner que la mise en œuvre et le contrôle des programmes opérationnels relèvent en premier lieu de la responsabilité des États membres.

L'État, conformément à l'article 70 du règlement n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006, doit ainsi s'assurer que les systèmes de gestion et de contrôle des programmes opérationnels sont en conformité avec les dispositions communautaires et qu'ils fonctionnent efficacement. Il lui incombe également de prévenir, détecter et corriger les irrégularités et le cas échéant de recouvrer les sommes indûment payées. Enfin, lorsque des montants indûment payés à un bénéficiaire ne peuvent être recouverts, l'État membre est responsable du remboursement des montants perdus au budget général de l'Union européenne, lorsqu'il est établi que la perte résulte de sa propre faute ou négligence.

Dès lors que l'État est ainsi tenu de rendre compte auprès des institutions communautaires des subventions qui lui sont attribuées et qu'il engage sa responsabilité financière dans l'utilisation de ces dernières, il apparaît indispensable qu'il conserve un rôle central dans la gestion de ces crédits.

De plus, le ministère chargé de l'emploi a été désigné par circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 (programmation 2000-2006) et du 13 avril 2007 (programmation 2007-2013) ministère gestionnaire du Fonds social européen. A ce titre, il assure le suivi de la gestion financière du FSE et assure jusqu'à présent la responsabilité financière en premier ressort en cas d'irrégularités constatées dans la gestion des crédits par les autorités de gestion. Il apparaît donc indispensable pour préserver une parfaite transparence de ces crédits que l'État, qui par ailleurs doit rendre compte de leur gestion en dernier ressort au Parlement, conserve une gestion centralisée de ces crédits.

Outre la responsabilité de l'État, d'autres raisons tenant plus largement à la mise en œuvre d'une politique nationale de l'emploi expliquent qu'une gestion majoritairement centralisée des crédits ait été maintenue.

La mise en œuvre d'une politique nationale de l'emploi suppose une coordination indispensable de la politique du marché du travail avec les politiques économiques et sociales que seul le niveau central semble aujourd'hui encore capable d'assurer en toute efficacité.

Certes, la décentralisation rapproche la prise de décision du lieu où se posent les problèmes et où se trouvent les personnes concernées. Toutefois, la décentralisation soulève un certain nombre de difficultés qui concernent à la fois le degré de souplesse qu'elle peut en pratique générer dans la gestion des politiques et les moyens de garantir l'obligation de rendre compte au public (la responsabilité).

Dans ces conditions, il est apparu préférable de s'employer à établir un lien entre les autorités du marché du travail à l'échelle régionale et nationale et les acteurs intervenant localement dans le développement économique et les activités d'intégration sociale.

Car certes si la gestion des crédits reste majoritairement centralisée, elle a tout de même été fortement déconcentrée (85,5 %).

Le partenariat entre l'État et la région dans la définition et la gestion des fonds structurels n'a cessé de se renforcer et la culture de coopération amplifiée entre tous les acteurs de l'emploi.

Ainsi, dès 2006, les collectivités locales (régions dans la grande majorité des cas) ont été associées à la gestion des fonds structurels et notamment du FSE, à travers des mécanismes de gestion déléguée, sous forme de subventions globales ou de conventions cadre.

Dans ce contexte, le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006 a arbitré le maintien d'une gestion minimale par l'État des crédits FSE puisque la gestion déléguée par voie de subvention globale a été plafonnée à 50 % du programme, le montant géré par les conseils régionaux et généraux sur le volet régional ne pouvant par ailleurs dépasser 40 % de la dotation régionale.

Parallèlement, des expérimentations, régies par l'article 44 de la loi du 13 août 2004, ont permis, en outre, à certaines collectivités d'exercer les responsabilités de gestion de certains programmes.

Ces expérimentations n'ont pas fait apparaître de différence marquée en termes d'efficacité, avec les dispositifs de gestions coordonnées par l'État. Il s'est au contraire avéré, dans la plupart des régions, que la gestion par l'État permettait d'assurer une coordination entre les différents fonds, optimisant leur consommation grâce aux mesures de simplification mises en place dès juillet 2002.

La mise en coordination des actions cofinancées et la bonne articulation des programmes s'est révélé d'autant plus efficace au niveau étatique que, pour la nouvelle période, les fonds européens relevaient de plusieurs programmes et que les politiques européennes de cohésion et de développement rural correspondent à des compétences diversement réparties entre les différents niveaux de collectivités.

Une gestion efficace, cohérente et bien articulée des différents volets d'un même programme nécessitait donc une autorité de gestion unique et centralisée.

L'État qui apporte la plus grande part des co-financements des programmes européens est en outre souvent amené à jouer un rôle de mise en cohérence et d'arbitre notamment pour définir la répartition des ressources au sein des programmes, grâce à la recherche d'un consensus au sein des comités de suivi et de programmation, largement ouverts au partenariat local.

Dans ces conditions, au regard des responsabilités propres de l'État au titre de la cohérence des interventions publiques et de la nécessité de préserver pour se faire l'unité dans la gestion des fonds, le Gouvernement a donc décidé de retenir pour la métropole, le principe d'un programme national largement déconcentré (à plus de 80 %).

Enfin, en conclusion, il convient de souligner que la règle du dégageant d'office instaurée pour la programmation 2000-2006 selon laquelle « tout engagement budgétaire au titre d'une année « n » n'ayant pas fait l'objet de demande de paiement recevable avant la fin de la deuxième année suivante (« n+2 ») est dégageant d'office par la Commission européenne, a démontré toute l'utilité de la constitution d'un programme national en lieu et place de programmes régionaux.

En effet, le maintien d'un programme national permet d'éviter la non consommation des fonds structurels.

S'agissant du programme national Objectif 3 2000-2006, le volet central caractérisé par une capacité de dépenses proportionnellement supérieure au volet régional (en volume et en rythme de déclaration) a permis de compenser les retards de consommation des volets régionaux par rapport à leurs objectifs de réalisation de dépenses, les deux volets s'équilibrant chaque année au regard de leurs objectifs.

Il s'est aussi avéré que pour les 3 derniers examens de la règle du dégageant d'office de 4 à 10 régions auraient dégageant, chaque année, un montant cumulé de près de 160 millions d'euros de FSE si elles n'avaient pas fait partie d'un programme national et bénéficié des effets de péréquation afférents.

Par ailleurs, s'agissant du volet « compétitivité régionale et emploi », le maintien d'un programme opérationnel national a permis d'instaurer un mécanisme de programmation dynamique des crédits. Ce mécanisme a pour objet de faire la chasse aux crédits dormants pour optimiser le niveau de programmation et prévenir le dégageant d'office. Il est mis en œuvre à deux niveaux :

- ◆ les crédits non programmés de la tranche annuelle concernée d'un volet régional font l'objet d'un gel par l'autorité de gestion et peuvent être redéployé sur d'autres volets (régionaux ou central) et/ou sur d'autres axes jugés prioritaires ;
- ◆ les dépenses non justifiées, certifiées et déclarées au regard de l'objectif régional annuel font l'objet d'un dégageant automatique, quelle que soit la position du PO dans son ensemble au regard de la règle du N+2.

## PIÈCE JOINTE N°2B

### 1) Des éléments de réponse ont déjà été apportés sur l'intérêt d'avoir un PO national

En complément, la DGEFP ne comprend pas les éléments sur l'absence d'autonomie des services déconcentrés dans le choix des actions à financer. Les services sont en effet libres de choisir les actions qu'ils cofinancent dans le cadre de la stratégie régionale de déclinaison du programme opérationnel dont la rédaction est très large comme l'a montré la mobilisation rapide en réponse à la crise économique.

En revanche, les outils de gestion sont normés en accord avec la CICC dans le but d'assurer un même niveau de sécurité de gestion sur tout le territoire.

Les actions conjointes avec le FEDER sont par ailleurs encouragées comme en témoigne le 1<sup>er</sup> item du questionnaire sur le dialogue de gestion transmis à la mission.

Par ailleurs, il est rappelé que les règlements communautaires ne permettent pas de subventionner directement les personnes physiques en dehors des bourses ou des aides prévues par des dispositifs publics tels que l'ARAF versée par Pôle emploi.

### 2) Lancement de la nouvelle programmation 2007-2013

Il est vrai que la programmation d'actions n'a réellement démarré qu'au cours du second semestre 2009. S'agissant du FSE, on est ainsi passé d'un taux de programmation de 14 % de la maquette au mois d'avril 2009 à un taux de programmation de 35 % à la fin du mois de décembre soit une progression de 21 points. La dynamique est maintenant enclenchée.

En ce qui concerne les réalisations, et le risque de dégageant d'office, il convient de noter que sur le programme national :

- ◆ 367 M€ ont été remboursés par la Commission fin 2009 pour un objectif de dépenses de 267 M€ ;
- ◆ l'objectif de déclaration de dépenses à la fin de l'année 2010 s'élève à 884 M€ en cumul ; à ce jour, 484 M€ de dépenses ont été retenus après service fait ; si ces dépenses sont certifiées, l'objectif de déclaration de dépenses à la fin de l'année 2010 est donc d'ores et déjà atteint à 55 %.

Il est certain que le dialogue de gestion conduit par le Délégué général à l'emploi et les règles de la programmation dynamique ont fortement mobilisé les acteurs sur les objectifs tant de programmation que de déclaration de dépenses.

Par ailleurs, la maquette offre bien la possibilité de programmer une ou plusieurs tranches annuelles. Il s'agit bien d'une enveloppe globale sur la période de programmation. Les tranches annuelles sont indicatives et répondent à des commodités de pilotage et de gestion et au montant des engagements communautaires servant de référence pour le calcul du dégageant d'office.

En revanche, sous la pression du parlement européen la Commission a une attitude défensive qui conduit à des suspensions de paiement préventives qui n'ont pas toujours de fondement et mettent en danger la trésorerie des bénéficiaires.

### 3) Les pistes de simplification :

Les possibilités de simplification en termes de justification de la dépense offertes par les règlements vont pleinement être utilisées en 2010 :

- ◆ forfaitisation des coûts indirects : la mise en place de cette mesure suppose l'accord préalable de la Commission qui devrait être formalisé en février ;
- ◆ forfaitisation des opérations inférieures à 50 000 € : l'instruction DGEFP est prête mais le décret d'éligibilité modifié pour prendre en compte ces nouvelles règles n'est pas encore paru (les travaux de refonte du décret sont pilotés par la DATAR) ; pour le FSE, la mise en œuvre de cette simplification constitue un enjeu considérable puisque ce type d'opérations représente 52 % des opérations pour 10 % des financements ;
- ◆ établissement de barèmes standards unitaires : les remarques faites au paragraphe précédent sur le décret d'éligibilité valent pour cette mesure de simplification ; toutefois, comme l'indique la Commission dans sa note interprétative, de tels barèmes pour être applicables doivent être fondés et justifiés par des études préalables afin de démontrer qu'ils sont représentatifs des coûts réels et n'induisent pas de sur-financements. La DGEFP a considéré que le champ de la formation professionnelle constituait, dans un premier temps, un champ privilégié d'application de tels barèmes et a lancé une étude sur les parcours de formation pris en charge par les OPCA avec pour objectif une application des barèmes à compter du mois juin 2010.

Au-delà des simplifications introduites dans les règlements la suppression de l'obligation de disposer des lettres d'intention de cofinancements au stade du dépôt du dossier va être mise en place. L'obligation de produire les attestations de cofinancements sera repoussée au stade de la demande de premier remboursement. Ceci devrait permettre une programmation plus rapide et plus échelonnée dans le temps du dépôt des dossiers par les porteurs de projets et donc de lisser le travail des services sur l'ensemble de l'année (aujourd'hui, la charge de travail est concentrée sur la seconde partie de l'année en termes d'instruction des dossiers et coexiste avec le traitement des bilans en vue des déclarations de dépenses).

Par ailleurs, une réelle mesure de simplification résiderait dans la modification de la circulaire interministérielle CD-077 du 14 mai 2007 sur les circuits financiers des fonds structurels en vue d'une gestion intégrale des crédits FSE en compte de tiers.

Ce texte stipule :

**« La gestion « hors budget » concerne exclusivement les fonds structurels européens (et, le cas échéant, les fonds européens relevant de programmes gérés de manière similaire) alloués sous forme de subventions et dont l'État assure la gestion et le paiement** (sont donc concernés pour les « reliquats » de la programmation 1994-1999 et pour la programmation 2000-2006 : le FEDER, le FSE, le FEOGA-O et l'IFOP, pour la programmation 2007-2013 : le FEDER et le FSE).

**La gestion dans le budget de l'État** (avec rattachement des crédits par voie de fonds de concours uniquement au niveau central<sup>1</sup>) **est maintenue pour les crédits suivants :**

- ◆ les crédits cofinçant des projets « sous maîtrise d'ouvrage de l'État » (l'État étant alors porteur de projet, « bénéficiaire » au sens de la réglementation communautaire)
- ◆ ainsi que les crédits cofinçant des dépenses directes d'assistance technique initiées par l'État : marchés publics, locations, frais de mission, rémunérations des personnels recrutés par l'État, etc. ».

## Pièce jointe n°2B

En conséquence, tous les crédits gérés sous maîtrise d'ouvrage de l'État le sont sous programmes LOLF. Cette exception à la gestion des crédits sur compte de tiers ne trouve sa légitimité dans aucun texte juridique et sont source de complexité et d'opacité dans la gestion des crédits des programmes communautaires. La gestion sous maîtrise d'ouvrage de l'État qui ne couvrait à l'époque de la parution de la circulaire que les prestations d'assistance technique de la DGEFP et des DRTEFP couvre aujourd'hui un champ plus large dans la mesure où de plus en plus de politiques publiques aujourd'hui sont mises en œuvre via la sélection d'opérateurs par voie de marchés publics. A titre d'exemple, on peut citer les marchés passés pour le dispositif « compétences clés » où les concours du FSE doivent être rattachés au programme 103 avec en pratique une lenteur dans la mise en place des crédits.

En effet, la LFI ne permettant pas le préfinancement des crédits FSE, ceux-ci ne peuvent être mobilisés qu'après paiement de la Commission et rattachement sur les lignes budgétaires quand ils ne tombent pas dans les reports (ouverts au mieux en mars de l'année suivante). Ce double circuit des crédits FSE (compte de tiers/budget de l'État) constitue une rupture de la piste d'audit et un risque de perte des crédits communautaires non consommés ceux-ci étant plus difficilement reportables de droit une fois fondus sur les lignes budgétaires de l'État.

En conséquence, il conviendrait de proposer une gestion intégrale en compte de tiers des crédits du FSE pour permettre la mobilisation rapide et la sécurisation de ces crédits, ainsi que la simplification des procédures financières pour les services de l'État.

### 4) Problématiques spécifiques des OI

Au niveau national, le tableau ci-joint en annexe permet de recenser les principales catégories d'organismes intermédiaires avec le montant des subventions globales, la nature des organismes attributaires ainsi que le nombre et le montant moyen des projets financés au niveau du bénéficiaire final. Ces informations sont issues de l'Info Centre, interface qui permet de consolider chaque semaine les données saisies dans les bases régionales de l'application informatique Presage.

Pour la programmation 2007-2013, – Programme opérationnel « Compétitivité régionale et emploi » (CRE) – Volet central, la DGEFP (mission gestion du volet central) compte deux types d'« organismes » parmi ses interlocuteurs :

- ◆ des porteurs de projets d'envergure nationale, pour lesquels la DGEFP assure l'instruction des dossiers de demande de financement, le conventionnement des projets, leur suivi, leur gestion et leur contrôle de premier niveau ;
- ◆ des organismes intermédiaires (OI), délégués de gestion dans le cadre de subventions globales.

Dans ce dernier cas, en tant qu'autorité de gestion en titre, la DGEFP (mission gestion du volet central) a conclu 4 conventions attributives de subventions globales aux associations suivantes :

- ◆ Avise pour 11 M€ dont 4.858 M€ de FSE, comptant 12 opérations en moyenne.
- ◆ France Active pour 24 897 741 € dont 7 900 868 € de FSE comptant 39 opérations en moyenne.
- ◆ Racine, pour 26 506 728 € dont 15 186 200 € de FSE comptant 20 opérations en 2008 et 85 opérations en 2009.
- ◆ Le FUP, pour 200 778 502 € dont 80 513 448 € de FSE comptant en moyenne 45 opérations.

## Pièce jointe n°2B

S'agissant des regroupements de PLIE, un point d'étape fait à la mi janvier montre que les négociations engagées au niveau local devraient permettre d'espérer de ramener nombre de PLIE OI à 80 (pour un objectif de 60). Dans ce processus, l'Alliance Villes Emploi joue le rôle de « facilitateur » de ces regroupements en en promouvant l'intérêt auprès des élus présidents de PLIE et des directeurs de PLIE et aide la DGEFP sur l'analyse de la pertinence territoriale des regroupements envisagés.

Les PLIE non engagés dans les regroupements peuvent toujours être cofinancés par la voie de conventions bilatérales mais cela handicape leur fonctionnement car ils sont alors bénéficiaires ultimes du FSE et ne peuvent intervenir que par l'achat de prestations. Cela constitue néanmoins une solution pour de petits PLIE isolés.

### **5) Articulation FEDER/FSE**

Le programme opérationnel national a fixé les lignes de partage entre l'intervention du FEDER et du FSE (cf. page 141 du PO remis à la mission). Dans ce cadre, il appartient aux autorités de gestion déléguées d'accompagner les projets au niveau territorial en lien avec les autres fonds. Les PO FEDER ont été eux largement articulés sur les contrats de projets État-Régions qui en constituent la contrepartie.

Les principaux points de coordination FSE-FEDER aujourd'hui s'articulent autour de la politique de la ville (appels à projets communs).

Pour le volet central, l'articulation est faite dans le cadre du programme Europact.

La mise en œuvre du programme FSE est caractérisée par une grande dispersion de la taille des projets cofinancés. De très grosses opérations (notamment à portée nationale) coexistent avec de tout petits projets. Dans un contexte où la mise en place des forfaits pour les opérations inférieures à 50 000 € va considérablement alléger la charge de travail des petits porteurs de projets et des services et donc mécaniquement améliorer le rapport coûts/résultats, il n'est nécessairement souhaitable de « fermer la porte » à ces petits projets qui, pour certains publics, peuvent avoir des effets très structurants sur les publics cible au niveau local.

Techniquement et s'agissant du risque de DO, les gros projets ne constituent pas mécaniquement un facteur d'évitement si les réalisations ne sont pas à la hauteur des prévisions. Enfin, s'agissant de l'utilisation de la flexibilité (10 %), elle est très peu utilisée et il appartient à chaque autorité de gestion déléguée d'en examiner au cas par cas l'opportunité au moment de l'instruction d'un dossier.

### **6) externalisation possible de la « gestion » du FSE**

La réponse à cette question a déjà été communiquée à la mission.

### **7) questions diverses**

**7-1 Les autorités de certification déléguées apportent elles un appui suffisant dans la phase amont d'instruction des projets FSE mais aussi en aval pour l'aide à la remontée des documents nécessaires à la certification ?**

**Cet objectif ne mériterait il pas d'être conféré aux OI et ipso facto conditionner leur organisation et seuil minimal de compétences**

## Pièce jointe n°2B

Les autorités de certification n'interviennent pas dans l'instruction des dossiers, ce n'est pas leur rôle. En revanche les TPG peuvent intervenir à titre de conseil ; elles n'interviennent pas en aval pour l'aide à la remontée des documents nécessaires à la certification mais lorsque les relations sont bonnes au niveau local un dialogue s'engage entre l'autorité de gestion déléguée ou les organismes intermédiaires sur la certification.

Comme les autorités de gestion déléguées, les organismes intermédiaires doivent accompagner les porteurs de projets à tous les stades, ce qui suppose effectivement de disposer des compétences pour le faire et donc de parfaitement maîtriser la réglementation.

### **7-2 Les articulations DIACT/DMAT et DGEFP peuvent-elles/doivent-elles être fluidifiées ; quelles sont les pistes de progrès envisageables.**

Les relations avec la DATAR ne sont pas en soi mauvaises. Il y a des incompréhensions liées à des différences de méthodes et d'approches (différences observées également au niveau européen entre la DG Regio et la DG Emploi) et à l'exercice de métiers différents : coordination versus autorité de gestion. Il existe également parfois un déni de la spécificité des règles métiers du FSE par rapport au FEDER. Les finalités poursuivies par l'intervention respective du FSE et du FEDER ne se recouvrent pas totalement : au titre de la cohésion sociale, au même titre que la politique de l'emploi, le FSE intervient pour renforcer l'employabilité de publics cible qui rencontrent pour diverses raisons des difficultés à s'insérer ou à se réinsérer sur le marché du travail ; au titre de la cohésion territoriale le FEDER est mobilisé sur le financement d'investissements matériels ou immatériels sur les territoires.

### **7-3 A titre illustratif et dans un tout autre domaine combien la DGEFP a fait d'instructions pour la préparation, le lancement et le suivi de la nouvelle programmation.**

L'ensemble des textes produits par la DGEFP a été transmis à la mission.

Si l'on exclut les instructions portant la transmission de documents type (conventions, bilans,...), 6 instructions de fond ont été produites :

- ◆ 2 instructions sur le contrôle de service fait (1 sur les subventions, l'autre sur les marchés) ;
- ◆ Une instruction sur l'éligibilité temporelle ;
- ◆ Une instruction AFPA ;
- ◆ Une instruction missions locales ;
- ◆ Une instruction PLIE.

## PIÈCE JOINTE N°2C

**6. Externalisation possible de la gestion du FSE**

*Afin de permettre à l'administration centrale et aux services déconcentrés de mieux jouer leur rôle de pilotage, d'appui et d'animation vis-à-vis des OI et des porteurs de projets, faut-il s'engager vers une plus grande externalisation de la gestion du FSE ?*

*Si oui vers quels opérateurs : ASP et autres ? Et pour quelles procédures ? ... tout en veillant à garder le contrôle final de ce qui serait délégué (d'où la nécessité de cahiers des charges bien élaborés et de personnels pour suivre leur mise en œuvre)*

*La mission RGPP sur le MEIE a fait une proposition en ce sens semble-t-il ; quelle est la position de la DGEFP à cet égard ?*

Dans le cadre de la RGPP, le CGEFI a présenté la fiche ci-jointe portant sur la poursuite de la rationalisation de la gestion du FSE ; La réflexion du CGEFI repose sur le postulat suivant : le transfert de l'instruction des dossiers FSE à l'ASP permettrait une meilleure intégration de la gestion du fonds aux politiques de l'emploi. Par ailleurs, ce transfert pourrait générer une économie de l'ordre de 120 ETPT (170 suppressions d'emplois dans les Direccte, pondérées par 50 recrutements à l'ASP).

La proposition du CGEFI appelle plusieurs observations critiques, suffisamment sérieuses pour remettre en cause son bien fondé et pour s'opposer fermement à sa mise en œuvre.

**1. Elle reflète une méconnaissance de ce qu'est l'instruction d'un dossier FSE et des recommandations fixées par le Premier ministre pour assurer une gestion responsable et efficace de l'ensemble des fonds européens.**

Les différentes étapes de l'instruction d'un dossier FSE ont été précisées dans la circulaire du premier Ministre du 13 avril 2007 (n° 5210/SG) qui stipule en page 16-17 que « Les services instructeurs sont chargés selon des modalités précisées dans des procédures écrites :

- ◆ de la réception et de l'instruction des dossiers
- ◆ de la préparation des actes attributifs de subvention
- ◆ du suivi de l'exécution des opérations ;
- ◆ du contrôle de service fait ;
- ◆ de la mise en œuvre des suites et des contrôles ;
- ◆ de la saisie des informations dans l'outil informatique Presage

Or, « pour un dossier donné, **l'ensemble de ces tâches ne doit pas être éclaté entre plusieurs services**, comme cela a pu être le cas sur la période 2000-2006 **afin de responsabiliser le service instructeur désigné sur l'ensemble de la piste d'audit** et notamment de garantir que, dès le stade de l'instruction et de la programmation, les projets soient suffisamment bien définis dans leurs aspects économiques et financiers pour faciliter le contrôle de service fait. Le service instructeur peut cependant s'appuyer sur l'expertise d'autres services. »

Ainsi le service instructeur est garant de la piste d'audit. Il peut certes s'appuyer sur des prestataires externes mais ne peut se dessaisir de sa compétence sur chacune des étapes de la chaîne. Ainsi, même si le contrôle de service fait est effectué par l'ASP, le service instructeur doit lire le rapport et s'en approprier ou pas les conclusions, le notifier au bénéficiaire, gérer les recours hiérarchique ou contentieux.

On peut certes imaginer de faire de l'ASP l'opérateur gestionnaire unique du programme pour la part de 40 % du programme qui concerne aujourd'hui directement les services de l'État, mais cela signifie que l'ASP aurait également en charge la programmation des dossiers au détriment des comités pluri-fonds co-présidés par le Préfet et le président du conseil régional qui ne feraient plus alors que des propositions.

En l'état de la structuration du programme opérationnel, confier l'instruction des dossiers à l'ASP aurait donc pour effet de placer un opérateur en situation de devoir gérer le partenariat local, en lieu et place du Préfet de région.

## **2. Elle contribuerait à diluer encore plus les responsabilités à un moment où l'État souhaite renforcer sa capacité de pilotage et s'inscrire dans une double démarche de performance et de qualité de service**

- ◆ le déport de l'instruction des dossiers ne résoudrait pas la complexité du système puisqu'elle ne concernerait que les dossiers gérés par l'État. On rappellera que la gestion est déléguée à des organismes intermédiaires (340) pour 60 % du programme ;
- ◆ cette solution pourrait conduire à déposséder les services de l'État d'une compétence essentielle, à savoir l'ingénierie de projet sur les territoires ;
- ◆ elle risquerait de dégrader les ambitions en termes de qualité de service vis-à-vis des porteurs, en ôtant toute idée de négociation au plan local sur la mise en place de dossiers uniques d'aide avec le partenariat régional ;

On peut plus globalement s'interroger sur l'intérêt d'une telle mesure en termes de RGPP puisqu'elle conduit à détruire de l'emploi public d'État pour recréer de l'emploi au sein d'un opérateur de l'État soumis désormais aux mêmes règles du plafond d'emploi. Cette démarche s'inscrirait dans un contexte où les économies d'échelle attendues sont faibles voire nulles du fait de l'éclatement de la gestion sur de multiples délégataires de gestion qui caractérise et qui continuera de caractériser, malgré les mouvements de rationalisation en cours, la gestion du programme.

La possibilité pour l'ASP de recruter en CDD des personnels sur des crédits d'assistance technique hors plafond d'emploi ne réglerait pas l'essentiel du problème. En effet, il est parfaitement illusoire, voire dangereux, de considérer que l'ASP pourrait assurer efficacement avec 50 agents des tâches d'instruction aujourd'hui assumées, dans des conditions très tendues, par quelques 200 agents des directions régionales (qui au-delà de l'instruction des dossiers en propre assurent le pilotage des multiples organismes intermédiaires locaux). A cet égard, il convient de rappeler que la seule externalisation du contrôle de service fait, en cours de réalisation, mobilisera le recrutement de 50 ETPT par l'ASP.

**Déporter la gestion du FSE à un opérateur dans ces conditions risque de produire des effets autrement plus dévastateurs, en termes notamment de risques de dégagements d'office et de corrections financières futures, car autrement plus coûteux que les économies en ETPT qui pourraient être, dans un premier temps, réalisées. Et c'est le ministère en charge de l'emploi qui en supporterait la charge.**

En revanche, dans le cadre des échanges avec les équipes en charge des propositions RGPP, la DGEFP a fait plusieurs propositions qui constituent des pistes solides de rationalisation du FSE, dans la mesure où elles s'inscrivent parfaitement dans la continuité des travaux entrepris depuis plus d'un an et qu'elles ont été pour partie largement étudiées. Elles sont rappelées en pièces jointes et concernent des mesures d'externalisation et de dématérialisation dans le cadre de la démarche RGPP2.

En conclusion, comme le démontrent les analyses conduites ces dernières années, la RGPP en matière de FSE devrait non pas porter sur le transfert de l'instruction vers l'ASP mais viser une plus grande concentration, voire une plus grande centralisation du fonds, à travers notamment la réduction du nombre d'organismes intermédiaires et le renforcement du poids du volet central. Combiné avec les démarches entreprises en termes de sécurisation de la gestion et de simplification des procédures, ce double processus permettrait de dégager des marges de manœuvre financières qui contribueraient à mobiliser du FSE en faveur de dispositifs d'ampleur nationale et ainsi obtenir une plus grande efficacité (le financement des actions qui seront conduites dans le cadre du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels en est une illustration).



## **PIÈCE JOINTE N°3**

**Synthèse par la DGFIP des réponses des  
trésoreries générales (mission d'expertise)  
au questionnaire adressé conjointement  
par la mission et par la DGFIP**



---

## Fonds Structurels Européens – Appui à l'autorité de gestion

---

L'offre de service du réseau de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), en matière de fonds européens, comprend notamment l'appui à l'autorité de gestion. Cette mission consiste à :

- valoriser les gisements de projets des porteurs publics potentiels, par une action des comptables auprès des ordonnateurs des collectivités et établissements publics locaux ;
- accompagner les porteurs de projets dans la constitution, la formalisation de leur dossier, et l'élaboration de la demande d'aide ;
- accompagner la mise en œuvre des projets.

### I. L'appui à l'émergence de projets et au suivi des opérations cofinancées.

Pour l'année 2009, dans plus de deux tiers des cas, les comptables informent les élus sur les possibilités de cofinancement communautaire de leurs projets. Bien souvent, cette mission est assurée par le SGAR, les services économiques de la DGFIP intervenant essentiellement en appui et conseil de celui-ci. En outre, les orientations du Programme Opérationnel (essentiellement axé sur l'innovation, les technologies de l'information et de communication ou encore le développement durable) ne concernent les collectivités locales qu'à la marge contrairement à l'ancienne génération de fonds européens. Les porteurs de projets étant avant tout des personnes privées pour la programmation 2007-2013, les comptables de la DGFIP n'ont donc pas de véritable rôle à jouer en la matière.

Bien souvent, une présentation du DOCUP (Document unique de programmation) à l'intention des trésoriers était intervenue au cours de la campagne 2000/2006, afin qu'ils fassent connaître les potentialités de financement aux élus ruraux (les grandes collectivités ayant leurs propres sources d'information); les retombées concrètes n'ont jamais pu être mesurées.

Sur la nouvelle programmation, cette démarche n'est pas apparue jusqu'ici nécessaire puisque la réorientation des fonds vers le développement durable et l'économie de la connaissance marginalise logiquement les petites collectivités dans les dépôts de projets, par rapport à la situation antérieure où des opérations de voiries et d'urbanisme étaient massivement éligibles.

La problématique mérite peut être néanmoins d'être revue, si l'enjeu est tel que toute contribution, même modeste doit être recherchée.

Majoritairement, les comptables ne sensibilisent pas les élus à la nécessité de déclarer rapidement et régulièrement au service instructeur les dépenses encourues afférentes aux opérations cofinancées. Pour l'ancienne génération de fonds, les trésoriers ont été invités, par les Départements de l'Action et de l'Expertise Economique (DA2E), à sensibiliser les "petits" élus, à partir de tableaux émanant des SGAR. Pour la nouvelle génération, du fait du faible nombre de dossiers portés par les collectivités locales, les SGAR n'ont pas retenu cette offre de service.

23% des régions, en collaboration avec les services de la Préfecture, ont mis en œuvre d'autres actions de suivi (telles que les relances régulières ou la mise en place d'un tableau de suivi des dossiers et des montants certifiés par rapport au seuil de dégagement d'office) en vue de réduire le dégagement d'office.

## II. Conditions d'animation

Les chiffres issus de l'enquête témoignent d'une stabilité dans les conditions d'animation d'une année sur l'autre.

### ⇒ Vis-à-vis des comptables :

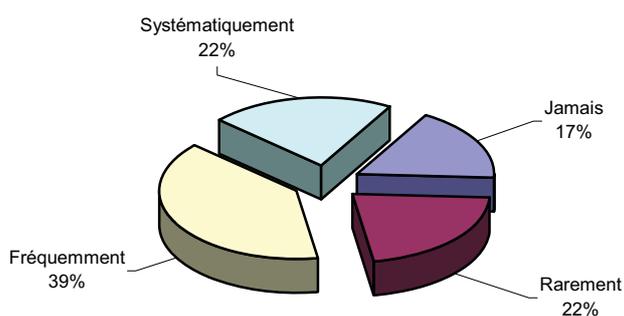
Majoritairement, le DA2E n'établit pas de fiche-navette de suivi des opérations individualisées entre la DRFiP/TG et les comptables.

Après la tenue des comités de programmation, peu de DA2E informent les comptables, en particulier sur la mise en œuvre du Programme Opérationnel (PO). Dans certaines régions, des réunions sont cependant organisées avec les chargés de mission à l'action économique des DDFIP/Trésoreries Générales de départements afin qu'ils redévoient l'information au niveau local.

### ⇒ Vis-à-vis du Préfet :

Dans seulement 10% des cas, les DA2E élaborent un tableau de bord des opérations portées par les maîtres d'ouvrages publics, le SGAR établissant lui-même ce tableau dans la majorité des cas. De même, les DA2E ne sont majoritairement (à près de 90%) pas chargés par le préfet d'élaborer des rapports de synthèse pour le comité de programmation.

#### Le DA2E assure-t-il une information sur la mise en œuvre du PO ?



### ⇒ Vis-à-vis du CFR :

L'information des DA2E aux CFR sur la mise en œuvre du PO est très inégale selon les régions comme en témoigne le graphique ci-contre.

### ⇒ Vis-à-vis de la MEEF :

Son information est également inégale selon les régions.

## III. L'assistance à la programmation

### ⇒ L'appui au montage des dossiers :

La saisie du DA2E – comme appui au montage des dossiers – par le préfet n'est pas automatique. Pour 23% des DA2E, elle ne se réalise même jamais. 35% des DA2E sont rarement saisis, 19% le sont fréquemment et 15% systématiquement.

Pour la grande majorité des régions, les critères définis avec les services instructeurs pour déterminer les dossiers sur lesquels l'avis de la DRFiP/TG est sollicité sont la reprise des critères tels qu'exposés dans la circulaire du Premier ministre n° 5210/SG du 13 avril 2007. Ainsi l'avis des services économiques de la DGFIP est sollicité pour tous les dossiers supérieurs à 50 000 euros et les dossiers à enjeux avec des problématiques juridiques, économiques et financières. En outre, le DA2E intervient à chaque fois que la préfecture le demande.

Il est à noter que concernant le FSE, les critères sont moins harmonisés puisque, selon les régions, l'avis de la DRFiP/TG peut être sollicité par la préfecture pour des dossiers supérieurs à 23 000€ (tel que défini dans l'ancienne programmation), 50 000€, 100 000€, ou encore quel que soit le montant de FSE lorsqu'il s'agit d'une première demande concernant une nouvelle structure.

Près de 30% des DA2E ont établi un cahier des charges précisant les modalités de leurs interventions.

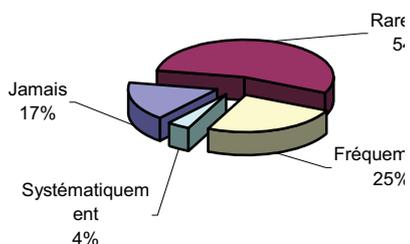
Aucun DA2E n'a organisé des tours de table financiers permettant le bouclage financier des projets.

#### ⇒ Les avis économiques et financiers :

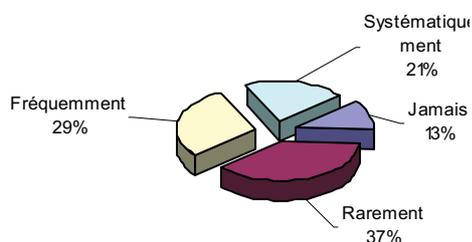
En 2009, 4029 avis économiques et financiers ont été émis par les DA2E, soit une baisse de 8% par rapport à l'année passée (2008 : 4393 avis).

Dans le cadre de ses avis approfondis, le DA2E fait appel :

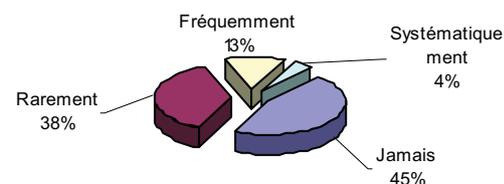
#### Aux comptables



#### Aux autres services de la TG



#### A d'autres administrations financières



Pour leurs analyses, les services économiques se concertent à 46% (contre 66% en 2008) avec les autres avis émis au titre des cofinancements de l'Etat.

Aucune tendance ne ressort significativement concernant le suivi des avis émis par les DA2E. Les proportions des 4 catégories : jamais, rarement, fréquemment et systématiquement sont quasi semblables.

Afin d'assurer le suivi des réserves émises par les DA2E, la principale mesure mise en œuvre est la vérification de la prise en compte de l'avis du TPG dans les comptes rendus des réunions de programmation. Parmi les DA2E suivant systématiquement le devenir de leurs réserves, tous affirment que celles-ci sont prises en compte et que les dossiers faisant l'objet de réserves ne sont pas programmés.

## IV. Les Missions d'expertise économique et financière.

25 expertises de projets d'investissement cofinancés par les fonds structurels européens ont été réalisées en 2009, chiffre stable par rapport à l'année passée.

## V. La participation aux contrôles approfondis.

Une proportion importante des services économiques (42%) ne sont pas associés à la préparation du plan de contrôle. Cette tendance est en rupture avec ce qui pouvait s'observer les années passées puisque depuis 2006 on pouvait observer, en moyenne, que près de 55 % des DA2E participaient systématiquement à la préparation du plan de contrôle.

42% des services économiques n'ont pas pris en charge le suivi des contrôles. 27%, ont, quant à eux, pris en charge systématiquement ce suivi. Ces proportions sont stables par rapport à 2008.

Pour la majorité des DA2E, la participation des services économiques aux contrôles conjoints ne s'est pas renforcée en 2009.

L'appui à l'autorité de gestion est une activité qui est exercée de façon très inégale sur le territoire en fonction des circonstances locales (relations avec la préfecture, organisation interne, fonction d'autorité de gestion déléguée à la région pour l'Alsace...). Si dans certaines régions, la cellule Europe au SGAR s'est renforcée se traduisant par un net retrait des DRFiP du suivi des fonds européens, dans d'autres régions, l'opposé peut être observé, le DA2E étant sollicité de façon accrue.

Le risque de dégageant d'office semble être le résultat du "retard à l'allumage" de début de programmation. Ainsi, la programmation 2007-2013 n'a réellement débuté que 12 à 18 mois après le commencement théorique de la campagne. En effet, en 2008 on pouvait constater qu'elle n'en était encore qu'à ses balbutiements. Il faudrait être prêt au début de la programmation, ce qui implique de démarrer la préparation de manière plus précoce, certes en local, mais aussi au plan national, dans la livraison des circulaires de définition des procédures par exemple. En outre, il n'est peut être pas évident que les diverses régions puissent faire remonter suffisamment de dossiers sur les problématiques particulièrement ciblées sur lesquelles la nouvelle programmation a été recentrée.

Enfin, le suivi des programmes européens relève de la compétence du SGAR et l'offre de services de la DGFIP, telle qu'elle a été définie en 2003, n'est aucunement obligatoire, le DA2E n'intervenant qu'à la demande de la préfecture lorsque celle-ci en ressent le besoin. Ainsi, l'activité des DA2E en la matière est nécessairement disparate selon les régions et résulte des relations établies entre la préfecture et la DRFiP/TG et du choix de la préfecture se portant sur tel ou tel élément de l'offre de service de la DGFIP.

## **PIÈCE JOINTE N°4**

**Synthèse par la DGFIP des réponses des  
trésoreries générales (mission de  
certification) au questionnaire adressé  
conjointement par la mission et par la DGFIP**



---

## Fonds Structurels Européens – Autorité de certification

---

### 1) Quelle est l'organisation de la DRFIP / TG pour suivre la certification des dépenses ?

3 modèles co-existent :

- une cellule, indépendante fonctionnellement, créée au sein du DA2E ;
- une cellule certification au sein du pôle dépense ;
- une cellule autonome rattachée à la direction.

### 2) Quelles sont les démarches engagées auprès des services instructeurs (Certificats de Service Fait – CSF) lorsque des retards sont constatés ?

- ⇒ L'autorité de certification ne dispose pas d'outils permettant de constater des retards. Un éventuel retard de transmission des CSF "papier" peut être détecté à travers une restitution Présage. Pour l'instant ce type de restitution n'est pas facilement accessible et exploitable
- ⇒ Un calendrier des appels de fonds est défini de manière concertée avec l'autorité de gestion, et une date limite de transmission des CSF à la TG est arrêtée en général 15 jours avant la date de l'appel de fonds. Si des retards sont constatés dans la transmission des CSF, l'autorité de gestion déléguée (DRTEFP) pour le FSE est informée lors des réunions de dialogue de gestion. Les services instructeurs sont relancés par la DRTEFP. Pour le FEDER, le SGAR organise des réunions de suivi de gestion associant l'unité de certification et la TG , réunions au cours desquelles un suivi de l'état d'avancement du programme est effectué.
- ⇒ Des requêtes périodiques à partir de Présage et des relances téléphoniques des services instructeurs
- ⇒ Des réunions de concertation sont mises en place avec l'autorité de gestion (et les organismes intermédiaires) afin de déterminer le calendrier des appels de fonds et leurs rétro-plannings (notamment pour les dates de transmission et prise en compte des CSF). Des relances par courrier peuvent être effectuées ponctuellement ou par courriels.
- ⇒ Le protocole signé entre le SGAR et la DRFIP fixant les conditions de mise en œuvre des fonctions d'autorité de certification ne prévoit pas son intervention dans ce cadre qui relève de la seule autorité de gestion
- ⇒ Les services instructeurs (SI) et les organismes intermédiaires (OI) ne sont pas tenus par des délais de transmission des CSF à l'unité de certification. En revanche celle-ci participe à la « dynamisation » de la restitution des dépenses du programme opérationnel : 1) En avertissant les SI et les OI de la date maximale d'envoi des CSF pour leur comptabilisation dans le prochain appel de fonds (à défaut ils ne sont pas pris en compte) 2) En effectuant ponctuellement une vérification des données Présage à partir d'exports spécifiques permettant d'identifier les dépenses enregistrées par les SI et les OI qui n'auraient pas donné lieu à la transmission d'un CSF. Auquel cas un rappel et une demande d'explication sont adressés au service responsable. Ces vérifications sont intensifiées à l'approche des appels de fonds (contrôle hebdomadaire) 3) En participant à la sensibilisation au risque de dégageement d'office dans sa relation directe avec les SI et les OI

### 3) Des démarches spécifiques sont-elles engagées auprès des maîtres d'ouvrage publics

Oui	Non
14,29%	85,71%

**Pièce jointe n°4**

4) Existe-t-il un système formalisé de traitement des retards d'utilisation des crédits (par exemple, adressage automatique d'un courrier de rappel) ?

Oui	Non
4,76%	95,24%

5) DÉGAGEMENT D'OFFICE : L'autorité de certification a-t-elle mis en œuvre d'autres actions de suivi en vue de réduire le dégagement d'office ? (système d'alerte et/ou tableaux de bord)

OUI	NON
55%	45%
Requêtes périodiques à partir de présage et relances téléphoniques des services instructeurs	Les DO en Rhône Alpes sont scrupuleusement suivis par le correspondant Présage qui informe très régulièrement tous les services concernés; unité de certification comprise
Un comité de pilotage de l'avancement du programme FEDER a été mis en place par l'autorité de gestion avec la participation du Conseil régional et de la Trésorerie générale, notamment au titre de l'autorité de certification. Au niveau du FSE, une réunion de préparation de l'appel de fonds de fin d'année et de suivi du dégagement d'office a également été mise en place avec l'autorité de gestion déléguée et l'ensemble des organismes intermédiaires (il y a également eu un suivi au fil de l'eau, en lien avec l'AGD, de l'avancement des montants de dépenses certifiées).	La programmation des crédits et le suivi de leur consommation relèvent de l'autorité de gestion déléguée. La problématique du dégagement d'office qui est liée à l'animation du programme ne concerne donc pas directement l'autorité de certification. Celle-ci s'applique à contrôler et déclarer les dépenses présentées par les services instructeurs, et relancer les services ayant déclaré des dépenses dans Présage sans avoir transmis les rapports de certification de service fait correspondant. Ainsi sur les trois premiers appels de fonds, tous les CSF transmis ont pu être validés.
L'UC tient un tableau de bord des CSF remontés SI par SI; ceux-ci sont adressés au SI lorsque des anomalies sont constatées (envoi du tableau ou saisine courriel, si peu de CSF sont concernés). Ce tableau de bord donne une vue d'ensemble à la remontée des CSF en instantané et peut donc être rapproché des montants à justifier pour éviter le DO	
FEDER : en collaboration avec l'animateur PRESAGE au SGAR : simulations pour estimer les montants restant à certifier pour éviter le dégagement d'office et repérage des certificats de service fait dit envoyés dans l'application mais en poste restante ou en cours de confection puis appels téléphoniques et courriels pour les services instructeurs de l'Etat et de la Région. FSE: l'autorité de certification s'est déplacée dans les locaux de la Région et a pu ainsi faire corriger	

#### Pièce jointe n°4

efficacement les certificats non cohérents.	
transmission régulière d'un tableau de bord à la cellule Europe	
L'autorité de certification identifie les retards par services et par fonds et communique au DRFIP qui traite spécifiquement ces questions en CAR.	

#### 6) Commentaires complémentaires / propositions sur le rôle de la DDFiP / TG en tant qu'autorité de certification :

- ⇒ Le dispositif visant à l'évaluation du risque de dégageant d'office repose sur le calcul périodique d'un taux de certification des dépenses par rapport à l'objectif à partir des données de l'infocentre Présage. Cet applicatif devrait tenir à disposition des unités de certification une batterie de ratios permettant d'évaluer non seulement le taux de certification mais également l'évolution du niveau tant des dépenses programmées que des dépenses saisies et/ou certifiées par les services instructeurs et l'unité de certification), avec pour chacune de ces catégories leur incidence sur le taux de certification par rapport à l'objectif permettant ainsi, en cas de retards, de déterminer qui du bénéficiaire, du service instructeur ou de l'unité de certification est la cause du retard. Des ratios d'intervention relative des services instructeurs permettraient de relancer les services présentant de forts enjeux financiers.
- ⇒ Les restitutions Présage devraient être plus facilement accessibles, ce qui permettrait à l'autorité de certification d'avoir une vision sur l'avancée des travaux de certification des services instructeurs et ainsi planifier sa propre activité
- ⇒ Sauf exception, l'autorité de certification peut difficilement s'immiscer dans la gestion sauf à ne plus pratiquer de contrôle qualité certification d'opérations ni de rejet de certificats incohérents ou inéligibles. Toutefois, une collaboration étroite avec les services du SGAR a permis de recenser des certificats de service fait non dormants mais introduits dans l'application PRESAGE comme adressés à l'autorité de certification. Des extractions mensuelles sont envisagées avec rappel automatique par le SGAR dans ce cas bien précis.
- ⇒ Beaucoup de difficultés ont été rencontrées tenant à un turn-over important des équipes du SGAR et des services instructeurs, à l'insuffisance récurrente dans la confection et la qualité des CSF, aux retards apportés dans les réponses aux observations formulées et de façon générale, à l'afflux massif dû à une programmation insuffisamment maîtrisée et largement perfectible, ainsi qu'à un outil informatique nouveau qui a été long à être stabilisé en région PACA. Il faudrait assurer des journées de formation et de partage des bonnes pratiques (journées d'étude peu nombreuses au plan national) afin d'homogénéiser l'intervention des AC sur l'ensemble des régions. Cela ne pourrait que favoriser une culture commune des contrôles faits à l'occasion des appels de fonds. A cet égard, la présence de représentants de la CICC ne pourrait être que bénéfique.



## **PIÈCE JOINTE N°5**

### **Fiche sur l'application informatique PRESAGE**



## Pièce jointe n°5

Le logiciel PRESAGE est le système d'information de suivi et de gestion des programmes européens (fonds structurels et FEP) et des Contrats de projets État - Région (CPER), depuis la circulaire du 24/11/2006 et de nombreuses autres utilisations (suivi du plan de relance économique,...). Déployé à partir de 1998, pour la génération 2000 - 2006 de programmes européens, il constitue entre autres l'outil unique de gestion des fonds structurels relevant des Objectifs Convergence, Compétitivité Régionale et Emploi étudiés par la mission. PRESAGE est géré en maîtrise d'œuvre par PRESAGE et l'agence de services et de paiements (ASP) en est le maître d'ouvrage. La gestion de PRESAGE au niveau national et régional est financée par le programme national d'assistance technique<sup>1</sup> - volet PRESAGE. Le comité de pilotage de PRESAGE est composé de la DATAR, des représentants de la Commission européenne, des ministères utilisateurs et de représentants de régions : ce comité définit les orientations fonctionnelles du logiciel.

Cette application est connectée en réseau à l'ensemble des acteurs (autorité de gestion, autorité de certification, services instructeurs, collectivités régionales et locales) dans toutes les régions françaises. Elle permet de suivre et de gérer, au sein d'une base de données commune mise à jour en temps réel, l'ensemble des projets à chaque étape de la vie du dossier, depuis son dépôt jusqu'à son archivage.

Le logiciel a fait l'objet d'une importante évaluation entre juillet 2005 et mars 2006 par 400 utilisateurs afin de faire remonter les nouveaux besoins. Le logiciel a été réécrit pour migrer sur internet<sup>2</sup>, passant de la version Présage 7 à PRESAGE Web. La migration sous PRESAGE Web pour les utilisateurs s'est effectuée en 2009 pour l'ensemble des fonds européens (avril 2009 en Nord-Pas de Calais, fin mai 2009 en PACA, finalisation de la mise en place en novembre 2009 en présence de l'ASP en Guadeloupe). L'ancien programme (2000-2006) étant géré sous PRESAGE 7, cela a obligé les sites utilisateurs à maintenir les deux systèmes en parallèle.

Pour exemple, la région Nord-Pas-de Calais a fait partie en 2005 du groupe de travail pour l'étude préalable à la conception de PRESAGE web. Le chargé de mission animateur PRESAGE a participé au paramétrage de l'application en 2007. Les formations sur PRESAGE web, qui comportent trois modules se sont étalées sur toute l'année 2008, plus de 100 utilisateurs ont été formés.

### **Pour les utilisateurs au titre du FEDER, trois problèmes<sup>3</sup> ont été relatés à la mission :**

- ◆ le déploiement tardif de l'application PRESAGE Web, notamment en Outre-Mer, ce qui a obligé à un suivi sous PRESAGE 7 puis à une reprise des dossiers sur PRESAGE web. Bien que peu d'opérations aient été programmées sur la période 2007-2008, les utilisateurs n'ont pas pu se familiariser avec l'outil en début de programmation. Il y a eu de ce fait des décalages importants entre la date des formations et celle de la mise en marche réelle du logiciel sur les sites, ou encore entre les formations PRESAGE et les formations à la gestion du programme - notamment sur les indicateurs. **Dans les régions d'outre-mer, aux**

---

<sup>1</sup> Sont prises en charge dans le dispositif d'assistance technique national les dépenses liées à la mise en œuvre de PRESAGE tant au niveau national (études, développements, coordination, consolidations, transmission de données vers la Commission), qu'au niveau régional (assistance aux utilisateurs via un animateur local). Le financement de PRESAGE est assuré conjointement par l'Union européenne, la DATAR et les ministères utilisateurs.

<sup>2</sup> Le nombre d'utilisateurs toujours croissants de PRESAGE 7 provoquait des problèmes de connexion importants : la réactivité de l'application laissait à désirer et il était parfois impossible de saisir des données. Le nombre de licences était limité et trop réduit par rapport au nombre d'utilisateurs potentiels.

<sup>3</sup> En revanche, les utilisateurs ont été satisfaits des temps de réponse et de la nouvelle ergonomie.

**Antilles comme à la Réunion, le problème du décalage horaire n'a toujours pas été pris en compte et il est impossible d'utiliser le logiciel après 17 heures.**

- ◆ La disparition des documents de restitution, modèles de documents-types – courriers - utilisés par les services instructeurs et les services gestionnaires (fiche avant programmation utilisée comme fiche d'instruction par les services instructeurs), suivi de la programmation (il n'existe pas de totaux par priorités, par axes,...). Ont disparu aussi toutes les requêtes pré-enregistrées, les systèmes d'alerte montés par les animateurs PRESAGE,...Les animateurs qui avaient maîtrisé totalement l'outil ont dû revoir leurs ambitions à la baisse. Les manques concernent à la fois les éditions et les éléments qui permettaient de concevoir des tableaux de bord directement à partir de PRESAGE.
- ◆ L'infocentre, qui permet de faire rapidement les requêtes et d'offrir tous les outils d'aide à la décision lors des comités de programmation (niveau de programmation, nombre de dossiers dormants,...) n'a pas été déployé en même temps que l'application et commence tout juste à fonctionner en janvier 2010. Cet élément est indispensable pour tout ce qui concerne le suivi du programme et notamment les risques de dégageant d'office. Les demandes de restitutions ont donc dû, durant les premières années de gestion du programme, passer par des demandes particulières à l'ASP. A ce jour, la fréquence des mises à jour des données dans l'Infocentre (une fois par semaine ou une semaine sur deux) n'est pas cohérente avec les données effectivement saisies dans PRESAGE. Les temps de réponse sur l'Infocentre sont trop importants pour pouvoir extraire des données et élaborer des requêtes dans un temps raisonnable.
- ◆ Enfin, l'absence du module correcteur qui existait sur les versions précédentes demande une forte mobilisation des animateurs PRESAGE qui doivent porter leurs demandes de correction auprès de l'ASP, ne pouvant corriger eux-mêmes les erreurs de saisie. Cette carence entraîne parfois la nécessité de reprogrammer les dossiers, ce qui est très consommateur en temps.

C'est donc au moment où l'ASP est particulièrement sollicitée, notamment par la DGEFP, sur des développements fondamentaux pour la bonne marche du logiciel pour la gestion du FSE qu'elle l'est aussi en parallèle pour gérer en direct les demandes des utilisateurs pour la gestion du FEDER.

**La gestion du FSE sur PRESAGE pose des problèmes plus importants**

En ce qui concerne les utilisateurs au titre du FSE, les problèmes sont dus à la fois au logiciel lui-même et au changement qu'il a induit le passage entre un logiciel spécifique dédié à la gestion du FSE (FSE-web) et PRESAGE, logiciel de gestion plus généraliste. Comme le montrent les réponses au questionnaire de la mission, les gestionnaires du FSE se séparent en deux camps : ceux qui utilisaient déjà PRESAGE pour la génération 2000-2006 et ceux qui utilisaient le logiciel dédié. Les premiers pensent que le logiciel est adapté à la gestion du FSE, les autres pensent radicalement le contraire.

Comme l'a souligné la DGEFP, PRESAGE a été conçu pour la gestion du FEDER et n'est pas adapté à plusieurs particularités du FSE : la gestion annualisée des crédits, décidée par la DGEFP, n'est pas prise en compte, aucune restitution ne permet de suivre cette annualisation qui doit donc être faite en double saisie sous d'autres logiciels. Le logiciel n'est pas non plus adapté au pilotage national d'un programme. D'autre part, par exemple, la saisie des bilans des organismes de formation n'est pas prévue dans PRESAGE. D'autres difficultés sont liées aux demandes des administrations centrales : la saisie des CSF est très lourde, comme celle des multiples indicateurs, qui sont saisis sur une autre application en parallèle à PRESAGE.

D'autre part, les animateurs PRESAGE des SGAR, très compétents sur la gestion du FEDER manquent souvent d'expérience pour soutenir les gestionnaires du FSE. L'ensemble des

## Pièce jointe n°5

documents nécessaires à la saisie dans PRESAGE et notamment les guides (guide FSE en ligne sur PRESAGE.info en novembre 2008, guide spécifique à la saisie FSE en ligne le 13 janvier 2010) ont été élaborés tardivement par rapport à la gestion effective du programme. Enfin, à ce jour, toutes les DRTEFP n'ont pas encore leur référent PRESAGE.

Les relations entre la DGEFP et la DATAR, maître d'ouvrage de PRESAGE sont très tendues : les demandes d'évolution du logiciel, portées par la DGEFP pour l'ensemble des utilisateurs au titre du FSE ont connu des retards considérables (plus de 9 mois sur certains modules<sup>4</sup>). Il semble qu'il ait été difficile, pour la DATAR, d'arbitrer entre les demandes d'évolution entre FEDER et FSE.

Les utilisateurs les plus lointains de l'administration centrale, les organisations intermédiaires les plus fragiles, sont celles qui souffrent le plus de la lourdeur de l'utilisation de l'outil de suivi.

Pour terminer, comme tous les logiciels PRESAGE ne cesse d'évoluer. Les ajustements demandent de la part des utilisateurs des corrections et de nouvelles saisies supplémentaires par rapport à leur gestion quotidienne.

---

<sup>4</sup> Gestion annualisée, consolidation des appels de fonds, indicateurs.