

Le Premier Ministre

1565 / 19 / SG

Paris, le – 7 OCT. 2019

à

**Monsieur le Premier président de la Cour
des comptes**

Objet : Référé sur les comptes et la gestion des crédits du Fonds social européen : des dysfonctionnements à corriger et des progrès à conforter en matière de performance.

Par courrier du 19 juin 2019, vous m'avez communiqué les observations et recommandations effectuées par la Cour des comptes à l'issue de l'examen des conditions de la clôture du programme opérationnel national « compétitivité régionale et emploi » du Fonds social européen (FSE) au titre de la programmation 2007-2013, ainsi que l'emploi des crédits du FSE par Pôle emploi pour les programmations 2007-2013 et 2014-2020.

S'agissant des observations formulées par la Cour, je souhaite apporter les précisions sur les points suivants.

La Cour indique que l'existence de trop nombreux organismes intermédiaires accentue les risques de dysfonctionnement et que les efforts pour réduire leur nombre doivent se poursuivre. Je partage pleinement ce point de vue et considère qu'il est très souhaitable de poursuivre la réduction du nombre d'organismes intermédiaires, entamée depuis 2009, sur la programmation 2021-2027.

Par ailleurs, la Cour relève que la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a introduit des dispositions contraignantes dans la convention de subvention globale qu'elle a signée avec Pôle emploi pour la période 2018-2020, notamment en termes d'objectifs annuels de déclaration de dépenses. Cette disposition était justifiée par le fait que Pôle emploi est le premier organisme intermédiaire du programme, avec 10 % de la dotation de l'Etat. Elle ne fait pas obstacle au respect par Pôle emploi des autres obligations qui lui incombent en termes de respect de l'éligibilité du public et de ciblage des dispositifs cofinancés au regard des objectifs fixés par le programme opérationnel national. L'autorité de gestion assure un suivi rigoureux de ces obligations.

S'agissant des recommandations formulées par la Cour, je souhaite apporter les précisions suivantes.

La Cour recommande que soit expertisé, sans délai, l'état des réserves de trésorerie et que soit encadré leur usage de manière transparente et conforme à la réglementation.

Je tiens à rappeler que la constitution de la « réserve » de trésorerie, qui résulte de la différence entre le montant du remboursement par la Commission européenne des opérations au taux prévu par le programme opérationnel et le montant conventionné avec le bénéficiaire, n'est nullement interdite par la réglementation. Ce mécanisme a, de surcroît, été, en toute connaissance de cause, reconduit par l'Union européenne pour la programmation 2014-2020.

La gestion de ces crédits est effectuée en toute transparence puisqu'ils sont maintenus sur le compte de tiers 464.1, gérés hors budget de l'État mais néanmoins suivis dans la comptabilité de l'Etat *via* l'application Chorus. De plus, cette réserve ne peut être détournée puisque seule l'autorité de gestion (la DGEFP) peut en disposer. Je relève par ailleurs que la Cour ne recommande pas de reverser ces crédits européens au budget européen.

Une doctrine devra toutefois être précisée afin de déterminer l'usage de ces fonds. Les services compétents des différentes administrations ont été saisis à cet effet et travaillent sur différents scénarios.

La Cour recommande par ailleurs de cesser sans délai d'utiliser les crédits d'une programmation pour en financer une autre.

Le recours à la « réserve » a, dans une situation très particulière et de manière exceptionnelle, permis le versement d'avances aux porteurs de projets sur le programme opérationnel national du FSE (PON FSE) au début de la programmation 2014-2020.

Le recours à cette réserve a été décidé après des échanges avec la Caisse des dépôts et consignations qui n'avaient pas permis de trouver de solutions opérationnelles de préfinancement pour les bénéficiaires. Le recours à la campagne 2007-2013 avait pour avantage de rester dans le cadre de la comptabilité des fonds européens sans avoir recours à des tiers.

La Cour suggère d'exclure de financer, avec la réserve des crédits européens, des opérations dont les dépenses n'ont pas été déclarées à la Commission européenne.

Cette « réserve » de trésorerie a permis de prendre en charge, de façon résiduelle, les corrections individuelles lorsqu'elles relevaient de la responsabilité de l'Etat, c'est-à-dire celles non imputables aux porteurs de projets.

En raison de l'absence de doctrine claire quant à l'usage de ces fonds et de la possibilité pour les porteurs de projets d'intenter un recours contre l'État pour non-versement de sommes dues entre 2015 et 2017, la DGEFP a utilisé, à titre exceptionnel, des crédits de cette réserve afin de couvrir les engagements pris auprès des bénéficiaires de fonds européens dans le passé. La DGEFP s'était néanmoins, à l'époque, engagée à assumer sur ses lignes budgétaires le déficit de trésorerie occasionné par cette opération, si celui-ci ne devait plus permettre à l'Etat d'honorer ses engagements vis-à-vis de tiers.

La Cour préconise d'organiser et suivre, pour les corrections financières individuelles, le recouvrement des subventions européennes accordées à tort aux bénéficiaires.

En préambule, je tiens à indiquer à la Cour que la part estimée des crédits FSE sur le montant des corrections individuelles s'élève à 68,5 M€, recouvrée auprès des bénéficiaires sauf exception.

Lorsque des montants ont été indûment versés au bénéficiaire ou lorsqu'une procédure de recouvrement est justifiée au regard des conditions de la convention, le bénéficiaire s'engage à verser à l'Etat, dans les conditions et aux échéances fixées, les montants concernés.

Toutefois, tout indu n'ouvre pas à l'Etat un droit de recouvrement :

- en application de l'article 122 paragraphe 2 du règlement (UE) n° 1303/2013 modifié, les services gestionnaires peuvent également décider de ne pas recouvrer un montant indûment payé si le montant de la contribution européenne qui doit être récupéré auprès du bénéficiaire ne dépasse pas la somme de 250 € sur l'opération concernée ;

- il peut être décidé, notamment lorsque la responsabilité de l'Etat est engagée dans la survenance de l'irrégularité, de ne pas mettre à la charge du bénéficiaire le recouvrement d'un indu. Dans ce cas, il ne pourra être procédé au recouvrement des sommes indûment perçues que dans la stricte application du droit national et européen qui encadre le délai de retrait d'une décision créatrice de droits illégale.

Enfin, en ce qui concerne le suivi du recouvrement :

- il est déjà assuré pour les opérations FSE conventionnées par l'Etat dans Chorus ;
- un nouveau module du système d'information « Ma démarche FSE » permettra, à compter de la fin 2019, de suivre les corrections financières individuelles ainsi que les montants recouverts ou en attente de recouvrement.

Enfin, la Cour recommande de donner toute garantie de neutralité aux évaluations menées par Pôle emploi sur les dispositifs cofinancés par les crédits du FSE et suggère que les évaluations des dispositifs de Pôle emploi cofinancés par des crédits européens soient réalisées sous l'égide d'une autorité externe, afin de garantir leur neutralité.

Je tiens à indiquer que les travaux d'évaluation conduits par la DGEFP, menés par des prestataires externes et sur lesquels le Comité de pilotage de l'évaluation du FSE se prononce en amont et en aval de leur réalisation, couvrent systématiquement tous les dispositifs cofinancés.

Ainsi, les dispositifs de Pôle emploi sont examinés dans le cadre des études et évaluations d'impact des programmes opérationnels et font l'objet d'enquêtes sur les sortants à six mois. Par exemple, dans le cadre de l'évaluation d'impact de l'axe 3 « Lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion » du programme opérationnel national (PON), Pôle emploi a été audité sur la mise en œuvre de l'accompagnement global par l'un des deux cabinets externes chargés de ce travail. Cependant, le choix de mener ou non certains travaux d'évaluation prend en compte la diversité des études récentes réalisées par les autres instances d'évaluation.

C'est pourquoi il a été décidé notamment dans le cadre de l'évaluation du programme opérationnel de l'Initiative pour l'emploi des jeunes de ne pas mener d'évaluation contrefactuelle sur l'accompagnement intensif des jeunes, Pôle emploi venant de publier les résultats sur ce dispositif, mais de conduire une étude de cas détaillée. A la suite des remarques de la Cour, une attention redoublée sera portée aux dispositifs mobilisés par Pôle Emploi dans le cadre de l'évaluation d'impact de l'axe 3 du PON FSE en cours de réalisation et de l'axe 1 à venir sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi et la modernisation des institutions du marché du travail.

S'agissant des évaluations réalisées par Pôle emploi sur les dispositifs cofinancés par le FSE, je rappelle que la convention tripartite État-Unedic-Pôle emploi de 2015-2018 encadre les modalités d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi. Les dispositifs de Pôle emploi cofinancés par le FSE visent à intensifier et personnaliser l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, le développement d'une culture de la performance, passant notamment par un dispositif de suivi et d'évaluation exigeant est identifié dans la convention tripartite comme un axe de travail commun à tous les champs d'activité de Pôle emploi.

Conformément aux articles L. 5312-5 et R. 5312-14 du code du travail, les instances de suivi de la convention tripartite se sont dotées d'un comité d'évaluation, dénommé « comité stratégique et d'évaluation », responsable de l'évaluation des programmes et des projets relatifs à l'offre de services, aux conditions de mise en œuvre des aides et mesures de la politique publique par Pôle emploi.

La composition de la formation « évaluation » de ce comité comprend six membres du conseil d'administration, dont deux représentants de l'Etat (ministère chargé de l'emploi et ministère du budget), deux représentants des organisations syndicales de salariés et deux représentants des organisations professionnelles d'employeurs, ainsi qu'un membre représentant l'IGAS, un membre représentant l'Unedic et un membre représentant la DARES. La démarche est fondée sur une charte de l'évaluation. Le comité stratégique et d'évaluation veille à l'application de cette charte ainsi qu'à la cohérence et à la complémentarité du programme d'évaluation avec les programmes des instances d'évaluation internes et externes des domaines de l'emploi et de la formation professionnelle.

Cette organisation de l'évaluation par Pôle emploi a conduit à l'évaluation de l'accompagnement global, dispositif expérimenté dans le cadre de la première subvention globale de Pôle emploi en 2014-2017. Cette évaluation a été réalisée par un groupement de cabinets externes « Pluricité » et « Dictys Conseil » et menée avec 11 départements volontaires.

Il s'agissait donc d'une évaluation partenariale, suivie par un comité de pilotage réunissant de nombreux acteurs et représentants, notamment de la DGEFP, de l'Assemblée des Départements de France, des départements volontaires pour l'évaluation en plus de Pôle emploi. Le protocole d'évaluation a été élaboré par un groupe de travail réunissant ces acteurs, et le cahier des charges a été discuté et validé dans le cadre de ce comité de pilotage.

Cette évaluation a fait l'objet d'un rapport en 2018 et d'une synthèse publiée par la direction des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle emploi dans un numéro de sa publication « Eclairage et synthèses » fin 2018.

Je rappelle enfin que s'agissant de la « réserve » de crédits européens du FSE, les constats de la Cour des comptes européenne quant au caractère contestable de ce mécanisme inhérent aux réglementations pour les périodes de programmation actuelles et antérieures ont conduit la Commission européenne à proposer d'y mettre fin à compter de la prochaine période de programmation.

S'agissant enfin des évaluations de l'utilisation des crédits du FSE de Pôle emploi, tant les évaluations réalisées par Pôle emploi que celles réalisées par la DGEFP sur l'ensemble des crédits FSE, et qui portent notamment sur leur utilisation par Pôle emploi, comportent des garanties de neutralité, que les services concernés sont attachés à renforcer à l'avenir.

Ainsi, les évaluations réalisées par le Pôle emploi et par la DGFFP sur l'ensemble des crédits du FSE, et qui portent notamment sur leur utilisation par Pôle emploi comportent toutes les garanties de neutralité.


Edouard PHILIPPE
