



Le 19 juin 2019

Le Premier président

à

Monsieur Édouard Philippe

Premier ministre

Réf. : S2019-1560

Objet : Gestion des crédits du Fonds social européen : des dysfonctionnements à corriger et des progrès à conforter en matière de performance.

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les 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 Fonds social européen par Pôle emploi pour les deux programmations 2007-2013 et 2014-2020.

Bien que les crédits du Fonds social européen ne représentent que 5 % des dépenses sociales de la France, ils ont apporté, au titre de la programmation 2007-2013, une enveloppe de 5,5 Md€, dont 4,5 Md€ pour le programme opérationnel national « compétitivité régionale et emploi ». Pour la programmation 2014-2020, les crédits du FSE s'élèvent à 5,9 Md€, dont 2,9 Md€ au titre du programme opérationnel national « emploi et inclusion en métropole », compte tenu du transfert aux régions d'une partie de la gestion des crédits du FSE. Au sein de ce programme et pour la programmation 2014-2020, la dotation de 437 M€ destinée à Pôle emploi, en hausse de 14 % par rapport à la programmation précédente, est la plus importante de toutes celles attribuées à des organismes intermédiaires¹.

¹ L'article 2 (point 6) du règlement 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 définit un organisme intermédiaire comme « tout organisme ou service public ou privé qui agit sous la responsabilité d'une autorité de gestion ou de certification ou qui effectue des tâches pour le compte de ces dernières vis-à-vis des bénéficiaires qui mettent en œuvre les opérations ».

À l'issue de ses contrôles, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

La Cour a constaté des dysfonctionnements lors de la programmation 2007-2013 du Fonds social européen, qu'il importe de corriger (I). Pour ce qui concerne l'emploi de crédits de ce fonds par Pôle emploi, malgré des progrès notables en matière de gestion, la démarche de performance reste à conforter dans le cadre de la programmation 2014-2020 (II).

1 LA PROGRAMMATION 2007-2013 A ÉTÉ AFFECTÉE PAR D'IMPORTANTES DYSFONCTIONNEMENTS DE GESTION QU'IL CONVIENT DE CORRIGER

À ce jour, la clôture des programmes du FSE n'est toujours pas validée par la Commission européenne, le dossier ayant pourtant été déposé dans les délais prévus par la France en mars 2017. Cette absence de validation suspend le versement du solde à recevoir de 229 M€ sur le programme opérationnel national « objectif compétitivité régionale et emploi », qui résulte du plafonnement à 95 % des préfinancements et paiements intermédiaires effectués par la Commission européenne.

Le rapport final de clôture était pourtant assorti d'un avis sans réserve de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), celle-ci ayant évalué le taux de risque résiduel après les dernières opérations à 1,29 %, soit un taux inférieur au seuil de 2 %, qui déclenche l'application de pénalités.

La Commission européenne a réservé sa validation dans un premier temps au motif d'un écart de 288 M€ entre les sommes provenant des déclarations annuelles de l'autorité de certification (via une annexe XI) et celles du rapport final de contrôle de la CICC.

La Commission a dans un second temps élargi le différend avec la France aux conclusions d'un audit de la CICC portant sur les dépenses intermédiaires déclarées en 2015 et 2016, mais qui sont traitées au moment de la clôture. La Commission récuse la possibilité de compenser des dépenses inéligibles certifiées par de nouvelles dépenses éligibles non certifiées. Cela imposerait de recalculer les taux d'erreur de cet échantillon, avec un impact possible sur le taux d'erreur résiduel global et donc le solde à verser. La CICC soutient que sa pratique est conforme à la réglementation. Ce différend persistant entre la CICC et la Commission européenne témoigne de l'excessive complexité des règles européennes, complexité qui nuit à l'efficacité du dispositif.

1.1 La logique de consommation des crédits a prévalu sur la qualité des dispositifs cofinancés

Malgré un démarrage lent, le niveau d'exécution de la programmation 2007-2013 a été satisfaisant (94 %) en raison d'une sur-programmation des opérations en moyenne de 22 % par rapport à la maquette financière. Cette pratique a permis d'anticiper la sous-réalisation des projets et le rejet des dépenses, constatés, de façon statistique, à hauteur de 15 % en moyenne. Elle a néanmoins eu pour effet de dégrader la qualité de la gestion, en raison de l'ampleur des plans de reprise.

Afin d'éviter les dégagements d'office², et donc la perte de crédits européens engagés faute d'avoir été consommés dans les délais, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a mis en place un mécanisme énergique visant à surveiller et stimuler le niveau de consommation des crédits, par l'animation du réseau des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), qui gèrent 85 % du volet déconcentré. Ce dispositif s'accompagne le cas échéant de transferts de crédits entre les maquettes régionales, en fonction de la rapidité ou de la lenteur de la consommation pratiquée par les unes et les autres. Participent également à éviter les dégagements d'office, les corrections financières forfaitaires (111,5 M€) pratiquées, à l'initiative de la France, à l'occasion des constats d'irrégularités systémiques.

D'une manière générale, le bilan de réalisation de la programmation reste difficile à établir. Cela est lié à un trop grand nombre d'indicateurs et à un nombre très élevé d'opérations, entraînant émiettement et dispersion : près de 11 500 structures bénéficiaires et plus de 63 000 dossiers programmés ont permis de cofinancer les actions pour près de 7 100 000 participants.

L'exemple de Pôle emploi met en lumière cette dispersion sur la programmation 2007-2013. L'établissement public a consommé des crédits du FSE au fil des appels à projets lancés par les anciennes directions régionales de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP), sans véritable stratégie et en suivant les partenariats locaux en place. Au démarrage de la programmation 2007-2013, les crédits européens ont été ainsi utilisés pour financer tout type de prestations d'accompagnement externalisées, pour des demandeurs d'emploi présentant un risque élevé de chômage de longue durée, y compris de très petites opérations comme des prestations d'une journée (ateliers ou forums pour l'emploi), avec un coût de gestion supérieur au coût de la prestation. L'attention de l'autorité de gestion étant surtout concentrée sur le taux de consommation des crédits au niveau régional, la DGEFP n'a pas suffisamment alerté Pôle emploi sur l'importance de la vérification de l'éligibilité du public, ni sur la nécessité d'anticiper dès le début de la programmation, la mise au point de procédures permettant une production et un archivage sécurisé des pièces justificatives.

Pour l'ensemble des crédits du programme opérationnel national, les plans de reprise de contrôle du service fait³ ont mis en lumière l'insuffisante qualité de la gestion. Cette faiblesse illustre que la programmation gagnerait à être recentrée sur des objectifs moins nombreux.

1.2 Les dysfonctionnements qui ont été relevés ont nécessité des plans de reprise de grande ampleur

Lors de la programmation 2007-2013, les appels de fonds ont été affectés par des suspensions de paiement appliqués par la Commission européenne. Elles ont déclenché des plans de reprise d'envergure pour des opérations de Pôle Emploi (rejet de 30 % de ses dépenses), de 71 Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), (irrégularités de 177,14 M€), de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), (retrait de 103 dossiers représentant 66 M€) et de trois régions (Île-de-France, Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d'Azur [retrait de 110 M€]). Ces opérations de « sauvetage » de grande ampleur ont conduit à réviser et à remettre en état de nombreuses opérations dans lesquelles des irrégularités avaient été repérées, pour les rendre conformes et de pouvoir certifier et déclarer les dépenses correspondantes à la Commission européenne.

² Les demandes de paiement qui n'ont pas fait l'objet de dépenses certifiées dans les deux ans (programmation 2007-2013) ou dans les trois ans (programmation 2014-2020) sont dégagées d'office par la Commission européenne.

³ Cf. instruction DGEFP n° 2011 -04 du 31 janvier 2011 relative au plan de reprise du contrôle de service fait et au financement des opérations de Pôle emploi cofinancées par le Fonds social européen au titre de la période 2007-2013.

Le contentieux concernant la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a conduit à une très longue suspension de paiement. 14 M€ ont dû être payés aux bénéficiaires sans être déclarés à la Commission, ce qui n'a été possible que par l'utilisation irrégulière d'une réserve de trésorerie.

Par ailleurs, la mise en œuvre du plan de reprise concernant Pôle emploi a été longue et complexe, entraînant l'arrêt de la programmation dans les DIRECCTE entre 2010 et 2012. La direction générale des finances publiques (DGFIP) a dû traiter les irrégularités de façon globale en imposant des corrections forfaitaires sur les opérations effectuées par Pôle emploi, permettant ainsi d'éviter une correction financière plus large sur le programme opérationnel.

Afin de limiter les irrégularités et réduire les risques, plusieurs dispositifs ont été retenus, comme des mesures de simplification, à ce stade encore non-opératoires. Désormais, l'encadrement des autorités de gestion déléguées et les contrôles sont très organisés, à l'exception du recouvrement des indus. L'existence de trop nombreux organismes intermédiaires accentue les risques et les efforts pour réduire leur nombre doivent se poursuivre.

1.3 Des surplus de recettes ont fait l'objet d'utilisations irrégulières

La différence entre le taux de cofinancement européen des opérations prévu à hauteur de 50 % par la maquette financière et celui pratiqué dans le cadre du conventionnement entre l'autorité de gestion ou l'organisme intermédiaire et les bénéficiaires pour une même opération (42 % en moyenne) permet à la France de percevoir des fonds européens pour un montant plus élevé que celui distribué aux bénéficiaires. La marge de gestion ainsi dégagée constitue, au fil du temps, une réserve de trésorerie. Fluctuante au fil de l'exécution et évaluée de manière approximative au moment de la clôture entre 365 M€ et 388 M€, elle représente plus de 8 % des sommes dues aux bénéficiaires.

Si, en percevant de la Commission des remboursements plus élevés que les subventions qu'elle attribue, la DGEFP ne contrevient pas à la réglementation, l'usage qu'elle fait de la réserve, en revanche, est irrégulier. En effet, les crédits de la programmation 2007-2013 ne peuvent financer des opérations rattachées aux programmations précédente et suivante (ce qui est le cas pour 115 M€), même avec l'accord de la direction du budget.

De surcroît, des dépenses non déclarées à la Commission ne peuvent être financées par des fonds européens, ce qui a été le cas lorsque la DGEFP a transféré 14 M€ de sa réserve de trésorerie sur le compte de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Enfin, si les corrections financières forfaitaires (111 M€) correspondent à des indus irrécouvrables, les corrections individuelles (176 M€) devraient faire l'objet d'un recouvrement, ce qui n'est pas toujours le cas. La Cour constate que la procédure de recouvrement des irrégularités est défaillante et préconise qu'elle soit réorganisée et fiabilisée. En aucun cas, la réserve de trésorerie ne devrait être utilisée pour effacer les conséquences de ces corrections financières.

Dans tous les cas, la DGEFP doit cesser sans délai ses pratiques de consommation irrégulière de la réserve et mettre en place un système *ad hoc* afin de fiabiliser le recouvrement des dépenses irrégulières, financées à tort.

Cette recommandation concerne aussi les autres programmes du FSE : la constitution de telles réserves a été constatée dans le cadre des programmes opérationnels nationaux bénéficiant aux régions ultrapériphériques⁴, comme dans celui des programmes gérés par les régions en métropole⁵. S'agissant du FSE (comme du Fonds européen de développement régional [FEDER]), la Cour avait rappelé que « *l'utilisation, dans l'opacité et sans contrôle, de « réserves » constituées par les autorités de gestion, lorsqu'elles appliquent un taux de paiement aux bénéficiaires inférieur au taux remboursé par l'Union européenne, notamment pour limiter l'impact des corrections financières, ne constitue pas une pratique satisfaisante* ».

En conclusion, la Cour attire l'attention sur la nécessité de veiller à la régularité de l'usage qui sera fait du solde attendu de clôture (229 M€ au titre du programme opérationnel national « objectif compétitivité régionale et emploi ») pour la période 2007-2013.

Pour la programmation en cours, les règles de clôture ne sont pas encore arrêtées. Pour la suivante, sur la période 2021-2027, la constitution de la réserve ne devrait plus être autorisée par la réglementation européenne. En tout état de cause, la Cour recommande que l'état des réserves soit expertisé et que leur usage soit conforme à la réglementation.

2 MALGRÉ DES PROGRÈS DANS LA GESTION DES CRÉDITS, LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE RESTE À CONFORTER DANS LE CADRE DE LA PROGRAMMATION EN COURS (2014-2020)

Le contrôle mené sur Pôle emploi a montré que certains dysfonctionnements majeurs constatés sur la programmation 2007-2013 avaient été corrigés, toutefois quelques risques demeurent, notamment en matière d'évaluation de la performance.

2.1 Des enseignements ont été tirés par la DGEFP et Pôle emploi de la programmation 2007-2013 en termes de stratégie, d'organisation et de gestion du risque financier

En devenant organisme intermédiaire pour la programmation 2014-2020, Pôle emploi a su mettre en œuvre un pilotage centralisé et organisé de l'utilisation des crédits du FSE et de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ). Ce changement de statut a coïncidé avec le changement de stratégie de cet opérateur. Il a mis fin, en 2014, à sa politique de sous-traitance des prestations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi et différencié l'offre de services en fonction de l'éloignement à l'emploi et du degré d'autonomie des demandeurs d'emploi dans leur recherche d'emploi. La direction générale de Pôle emploi a, dès lors, orienté les crédits du FSE vers des dispositifs en appui de cette nouvelle stratégie.

Les crédits du FSE ont ainsi été concentrés sur le cofinancement du coût de conseillers dont l'activité a été exclusivement consacrée à l'accompagnement intensif de certains publics, pour répondre à la hausse du chômage.

⁴Cf. « *La gestion des fonds structurels européens d'investissement (FESI) en outre-mer, des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider* », rapport public annuel, Cour des comptes, février 2019, p. 349, accessible sur www.ccomptes.fr.

⁵ Cf. « *Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement* », communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Cour des comptes, avril 2019, accessible sur www.ccomptes.fr.

Il s'agit principalement de l'accompagnement global, destiné aux demandeurs d'emploi qui cumulent des difficultés sociales et professionnelles (56 % des crédits du FSE versés à Pôle emploi), et de l'accompagnement intensif de certains jeunes qui ont des difficultés récurrentes pour intégrer durablement le marché de l'emploi, sans pour autant présenter de graves difficultés d'ordre social ou professionnel (20,3 % des crédits).

La création en 2015 du département du pilotage national du FSE au sein de Pôle emploi a permis de professionnaliser les directions régionales de l'établissement public, bénéficiaires des crédits européens. Cette montée en compétences a été réalisée grâce à la mise à disposition de supports méthodologiques, de formations, d'animations et de partage de bonnes pratiques. Les dispositifs de contrôle interne ont été renforcés, notamment par des visites sur place pour détecter d'éventuelles difficultés et mener des actions correctrices.

La Cour a pu constater l'amélioration de la gestion des crédits liée à la mise en œuvre de procédures standardisées et au développement d'un module spécifique pour la gestion des fonds du FSE au sein du système d'information de Pôle emploi. La maîtrise de la gestion des crédits du FSE a été confirmée, à ce stade, par les premiers audits d'opérations de Pôle emploi réalisés par la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC). Effectués auprès de trois directions régionales de Pôle Emploi pour des opérations relatives à la période 2014-2018, ces audits ont relevé des taux d'irrégularité très largement inférieurs au seuil de 2 % autorisé.

2.2 Une attention doit être portée au respect de la trajectoire de programmation

Le rythme de programmation de Pôle emploi effectivement constaté au cours de la première convention de subvention globale (2014-2017) est beaucoup moins dynamique que lors de la programmation initiale.

La montée en puissance progressive de sa capacité de gestion en tant qu'organisme intermédiaire et la mise en place tardive de certains dispositifs (notamment de l'accompagnement global) expliquent la contribution encore modérée de Pôle emploi aux appels de fonds auprès de la Commission européenne.

Jusqu'à présent, la DGEFP, autorité de gestion, n'a pas considéré que ces retards posaient problème dès lors que les objectifs globaux du programme opérationnel national en matière de programmation des dépenses ont été atteints dès 2018. Toutefois, la Cour relève que la DGEFP a introduit des dispositions contraignantes dans la convention de subvention globale pour la période 2018-2020, notamment en terme d'objectifs annuels de déclaration de dépenses. Si l'intention est de s'assurer que Pôle emploi respecte mieux sa trajectoire de programmation à compter de 2019, il importe que cette orientation légitime ne conduise pas à réduire la vigilance de l'opérateur sur le respect de l'éligibilité du public et sur le meilleur ciblage des dispositifs cofinancés au regard des objectifs fixés par le programme opérationnel national.

2.3 La performance et la mesure des résultats des opérations financées doivent être améliorées

L'évaluation de l'impact des dispositifs cofinancés par le FSE a nettement progressé depuis la précédente programmation. Elle repose désormais sur un système de suivi entièrement dématérialisé, grâce à la plateforme *Ma démarche FSE*, qui permet la collecte des données sur les participants, à l'entrée et à la sortie des dispositifs cofinancés. Cette plateforme n'a toutefois pas été conçue par la DGEFP comme un outil d'évaluation et de pilotage, mais comme un outil de gestion.

La Cour relève qu'une application décisionnelle a été développée, à compter de 2017, pour remédier à cette lacune et permettre la restitution de tableaux de suivi au niveau national ou régional, mais également au niveau d'un département ou même d'un organisme intermédiaire. Il s'agit d'un net progrès dans le pilotage en temps réel de l'utilisation des crédits européens. La DGEFP doit désormais s'assurer que les services territoriaux concernés utilisent bien ces tableaux de suivi pour ajuster, le cas échéant, le ciblage de certains dispositifs si les profils des bénéficiaires ne correspondaient pas aux objectifs poursuivis par les programmes cofinancés.

S'agissant de la réserve de performance⁶, son caractère incitatif s'avère faible. Ainsi, pour Pôle emploi, elle est déjà intégrée dans la dotation qui lui a été notifiée et elle est aujourd'hui considérée comme acquise. Or si l'opérateur a dépassé de 25 % les cibles fixées en nombre de participants pour l'accompagnement intensif des jeunes, il n'en va pas de même pour l'accompagnement global, dont le nombre de bénéficiaires est en-deçà de 28 % des objectifs qui devaient être atteints fin 2018.

Enfin, l'évaluation des dispositifs cofinancés doit être améliorée sur deux points. D'une part, la Cour recommande 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. D'autre part, elle souligne que les modalités d'évaluation de la valeur ajoutée des crédits européens devraient être conçues dès le début de la programmation. Ce n'est pas toujours le cas, comme l'illustre le dispositif Activ'Créa lancé en 2016 pour accompagner les demandeurs d'emploi en les sensibilisant aux possibilités offertes à la création d'entreprise. La définition des indicateurs de suivi comme l'identification des échanges de données à réaliser avec les régions pour suivre les participants sont toujours en cours.

En définitive, pour les crédits du FSE destinés à Pôle emploi, la Cour constate que des enseignements ont été tirés des dysfonctionnements constatés lors de la programmation 2007-2013. Elle recommande d'améliorer encore la démarche de performance au cœur de la programmation 2014-2020 et de renforcer les exigences de suivi et d'évaluation.

Pour l'ensemble de la gestion des crédits du FSE, la Cour formule, notamment à l'intention du ministère du travail, les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : expertiser sans délai l'état des réserves de trésorerie et encadrer leur usage de manière transparente et conforme à la réglementation ;

Recommandation n° 2 : cesser d'utiliser les crédits d'une programmation pour en financer une autre ;

Recommandation n° 3 : exclure de financer, avec la réserve des crédits européens, des opérations dont les dépenses n'ont pas été déclarées à la Commission européenne ;

Recommandation n° 4 : organiser et suivre, pour les corrections financières individuelles, le recouvrement des subventions européennes accordées à tort aux bénéficiaires ;

Recommandation n° 5 : donner toute garantie de neutralité aux évaluations menées par Pôle emploi sur des dispositifs cofinancés par les crédits du FSE.

⁶ Dans le cadre de la programmation 2014-2020, les programmes opérationnels sont déclinés en objectifs auxquels sont associés des cibles et des indicateurs permettant de mesurer la performance du programme. L'atteinte des cibles conditionne l'attribution d'une « réserve de performance ou, en cas de résultats insuffisants, la suspension des remboursements. La réserve de performance (6 % de la maquette pour l'ensemble du FSE) est définitivement acquise dès lors que les cibles intermédiaires au 31 décembre 2018 sont atteintes.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁷.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

⁷ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).