



Réunion de concertation du FSE 2014-2020 27 septembre 2013 - Paris

- Introduction d'Emmanuelle Wargon

Les propositions de règlements communautaires encadrant le fonctionnement des fonds européens pour la période 2014-2020 proposent de mettre en œuvre les fonds européens au service de la stratégie Europe 2020 pour une croissance durable, inclusive et intelligente. Dans ce cadre, elle vise à renforcer la performance des fonds et l'approche stratégique en coordonnant plus étroitement les politiques européennes.

Dans ce cadre, les interventions des fonds européens FEDER et FSE devront concentrer leurs interventions sur un nombre limité de priorités. L'intervention du FSE devra être concentrée sur quatre priorités thématiques choisis parmi les objectifs thématiques (OT) 8, 9, 10 et 11.

- OT 8 - Promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre ;
- OT 9 - Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté ;
- OT 10 - Investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie ;
- OT 11 - Renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité de l'administration publique.

Les axes stratégiques du FSE devront participer à ces objectifs en établissant un lien étroit avec :

- Les engagements pris dans le cadre du programme national de réforme (PNR),
- Les recommandations du Conseil à chaque Etat membre dans le cadre du semestre européen;
- Les besoins prioritaires recensés lors de l'établissement des diagnostics territoriaux et nationaux,
- Les objectifs thématiques et priorités d'investissement (PI) des programmes opérationnels (PO).

Sous réserve de modifications lors de la dernière phase de négociation toujours en cours, **80% de l'intervention du FSE** (70% pour les régions en transition) allouée à chaque programme devra se concentrer sur **4 ou 5 priorités d'investissements à choisir parmi 18 priorités rattachées aux seuls objectifs 8, 9, 10.**

20% au moins de ces ressources seront dédiées à la réalisation de l'objectif thématique « **promotion de l'inclusion sociale et lutte contre la pauvreté** »

Cette inflexion, également dénommée « **concentration thématique** » tient compte des enseignements tirés de la précédente programmation (2007-2013), qui s'est traduite par une trop grande diversité des actions cofinancées et un manque de lisibilité du système.



Un système plus rigoureux de gestion, d'évaluation et de suivi sera également mis en place afin de vérifier l'impact et l'efficacité de l'intervention des fonds européens.

Au-delà des 4 axes prioritaires, 3 thèmes transversaux devront être pris en compte :

1. L'égalité hommes / femmes
2. L'appui à la création d'entreprise
3. La politique de la ville

Des discussions sont toujours en cours sur la concentration thématique.

- **Intervention d'Eric Delzant (DATAR).**

Le calendrier sera bien tenu avec un envoi de la V2 de l'accord de partenariat prévu le 30 septembre pour validation formelle.

L'architecture retenue pour la prochaine période de programmation est complexe, ce que n'a pas manqué de souligner la Commission Européenne. Il sera donc nécessaire de simplifier ce cadre autant que possible pour garantir une meilleure lisibilité des fonds européens ;

A noter que la v.0 du PO national sur le FSE (document transmis lors du séminaire et consultable sur le site...) est volontairement incomplète afin de laisser l'opportunité aux différents acteurs de l'enrichir. L'objectif de cette journée d'information et des 5 ateliers qui se sont tenus simultanément ce jour-là est justement de pouvoir compléter et enrichir ce document ;

Le futur Commissariat Général à l'égalité des territoires (CGET), futur coordonnateur ministériel des fonds européens en France, devra tenir compte de 4 éléments :

- Le constat de profondes inégalités entre les territoires ;
- La nécessité de garantir une égalité sociale et territoriale ;
- L'organisation territoriale des politiques publiques dans ce domaine ;
- Les Contrat de plan Etats-régions(CPER, dont le processus va être lancé dans quelques jours) et une coordination interministérielle.

- **Intervention de Catherine Bertin (ADF)**

L'ADF rappelle qu'elle milite aux côtés des pouvoirs locaux réunis dans la MEPLF depuis 2011 pour le maintien du FSE dans la politique de cohésion. Le FSE est une des plus anciennes politiques de l'UE, redistributive, véritable instrument de lutte contre la pauvreté et l'exclusion en période de crise, au service de tous les citoyens. Les départements français ont acquis et mis en œuvre des compétences sociales à destination de tous les publics.

Un accord cadre est en cours de formalisation entre l'Etat (DGEFP) et l'ADF afin de préciser les modalités de gestion commune du FSE dans la période 2014-2020.

Il est important d'entrer dans les 4 objectifs thématiques (OT 8, 9, 10, 11) et d'imaginer une gouvernance publique à la fois plus inclusive et plus innovante.

- **Intervention d'Edigio Canciani (Chef de l'unité France et Benelux, DG Emploi, affaires sociales et inclusion)**

Edigio Canciani souligne la nécessité de parvenir à un système organisé et lisible tout en rappelant qu'à ce stade, l'architecture envisagée en France demeure encore trop complexe. **Cette nouvelle notion de « système » va au-delà de la notion de « partenariat ».**

Edigio Canciani espère que les nouveaux règlements de la politique de cohésion seront adoptés d'ici fin novembre ; parmi les points qui posent encore problème, on trouve la définition de la part minimale de FSE pour chaque Etat (le Parlement européen souhaite augmenter cette part de 23,1% à 25%).

Edigio termine son intervention en rappelant les souhaits de la Commission européenne d'une bonne coordination des autorités de gestion et d'une forte concentration thématique.

- **Intervention de Corinne Vaillant, sous-directrice du FSE à la DGEFP**

Dans son introduction, Madame Vaillant rappelle l'importance des travaux actuels de rédaction des PO : ceux-ci sont déterminants pour les 7 prochaines années de mise en œuvre des fonds européens et il est, à ce titre, nécessaire de ne pas faire preuve de rigidité dans l'écriture des PO et notamment du PO national FSE afin d'être en mesure d'absorber un éventuel choc structurel (crise financière par exemple).

Communes et métropoles auront bien un rôle important à jouer dans la mise en œuvre de la nouvelle programmation FSE.

Madame Vaillant expose tout d'abord les changements apportés par cette nouvelle programmation et souligne quatre principaux changements :

- concentration du FSE sur 4 priorités d'investissement,
- obligation de justifier de façon plus détaillée les choix de programmation à la Commission européenne,
- nécessité de justifier la valeur ajoutée et l'efficacité du FSE à la Commission européenne : des bonus ou sanctions financières seront définis en fonction du respect d'un « **cadre de performance** ». Ce changement influence la rédaction des PO.
- **clôtures de programmes annuelles** : il va donc falloir accélérer les déclarations de dépenses ; le système français n'étant pour le moment pas conçu pour cela, il va falloir travailler à définir des assiettes simples.

Madame Vaillant rappelle ensuite quelques aspects du bilan 2007-2013 du FSE :

- une multitude d'organismes intermédiaires a été créée, ce qui a entraîné des problèmes d'insécurité de gestion et de gouvernance ; la prochaine période de



- programmation doit tirer les enseignements de ces difficultés pour aboutir à un système plus lisible et plus efficace ,
- la France a su éviter les dérogations d'office,
 - les montages financiers sont pour le moment trop compliqués pour les bénéficiaires et devront être simplifiés ; au contraire, les aspects évaluation et mesures de performance ne sont pas assez développés et devront être renforcés,
 - la France devrait réussir à éviter le chevauchement entre programmations.

Le PO national FSE sera mis en ligne dès le 30 septembre. Ainsi il sera possible de réagir directement sur ce document qui se veut à ce stade volontairement incomplet afin d'intégrer les contributions des différents acteurs le moment venu ; Pour cela, **il est possible d'adresser ses contributions dans un délai de quinze jours à compter de cette réunion à l'adresse suivante com-fse.dgefp@emploi.gouv.fr**

Dans les PO régionaux, il y a peu de mesures sur les OT 8 et 9 alors que l'ADF veut en faire une priorité d'intervention, car les préoccupations des Régions sont davantage tournées vers l'orientation et la formation.

Des informations sur la déclinaison avec la politique de la ville sont attendues. Le projet de loi décentralisation devrait permettre plus de simplification.

En conclusion, Madame Vaillant souligne que la nouvelle programmation va pouvoir aider à recentrer l'action du FSE et la rendre plus lisible ; cette stratégie ciblée implique de faire des choix dans la rédaction du PO. Une nouvelle gestion territoriale devra aussi être mise en place.

- **Intervention de Karine Gloanec Maurin , vice-présidente du Conseil régional de la région Centre, représentante de l'ARF**

Madame Gloanec Maurin commence tout d'abord son intervention par un focus sur l'initiative européenne pour l'emploi des jeunes (IEJ, en anglais youth employment initiative YEI) adoptée en juin 2013 par le Conseil, se traduira dans certaines régions par des **plans d'avenir sur la jeunesse (PAJ)**, à associer au plan priorité jeunesse de l'Etat. Six milliards d'euros ont été dégagés par l'UE pour financer l'IEJ sur 2014-2015 : 3 milliards relèveront d'un programme dédié quand 3 milliards proviendront directement du FSE. Les régions éligibles devant avoir un taux de chômage des jeunes supérieur à 25%, **12 régions françaises sont concernées.**

Note MEPLF : les modalités de mise en œuvre de l'IEJ sont toujours en discussion entre Parlement européen et Conseil, en particulier sur les points suivants : âge des jeunes, taux de chômage pour rendre les régions éligibles.

Madame Gloanec Maurin présente ensuite le travail des Régions de rédaction des PO : ceux-ci vont être transmis avant fin 2013 à la CE. Les présidents des Conseils régionaux et les préfets s'assurent de créer des architectures FSE coordonnées entre volet national déconcentré et volet régional. Le travail partenarial est en cours en région, en particulier



Maison Européenne des Pouvoirs Locaux Français

www.pouvoirs-locaux-francais.eu



avec Pole emploi et l'AFPA. **Les régions font en sorte que leur PO soit lié à leur plan de formation.** Il y a peu de crédit sur les OT 8 et 9 en général, même si cela dépendra de chaque région.

Note MPLEF : architecture Des PO et acteurs FSE pour 2014-2020 :

- Un PO national, avec une déconcentration des actions en régions et des enveloppes FSE déléguées aux départements qui le souhaitent.
- Des PO FSE FEDER régionaux écrits et gérés par les régions.

Les régions veulent simplifier le fonctionnement des fonds.



- **Intervention d'Edigio Canciani (Chef de l'unité France et Benelux, DG Emploi, affaires sociales et inclusion)**

Edigio Canciani souligne que de nouveaux risques apparaissent pour cette future programmation en raison de la décentralisation et la complexification de l'architecture des gestionnaires. Des gestionnaires différents pouvant financer un même bénéficiaire, il faudra favoriser une bonne coordination et éviter les doubles financements.

Il relève lui aussi que la nouvelle approche FSE est basée sur le résultat et liée au cadre de performance ; le FSE n'est pas une rustine mais un moteur. Si on programme bien, on récoltera les fruits tout au long de la programmation.

Edigio Canciani revient ensuite sur l'IEJ, le travail devant être fait en partenariat avec la Commission européenne. **La France bénéficiera de 360 millions d'euros.** Le Conseil européen a aussi demandé un plan stratégique pour la « garantie jeunes ».

La Commission européenne propose d'organiser un séminaire dédié à la simplification afin de réfléchir à la réduction des organismes intermédiaires, l'usage des coûts simplifiés (voir infra), et une approche plus proactive vis-à-vis des unités d'audit, afin de limiter les conflits.

Pour conclure, Edigio Canciani émet deux remarques finales :

- Pour choisir les actions à inscrire dans les PO, il faut retenir que les actions financées doivent rendre le public cible plus actif.
- La Commission européenne est inquiète quant au calendrier d'adoption des PO : les retards font qu'il **risque de ne pas avoir de FSE disponible avant mi-2013** ; certaines régions n'ont toujours pas envoyé de version de leur PO à la Commission européenne.
- La Commission européenne demande que les PO soient moins ciblés sur les acteurs (moins de fléchage) et plus sur les actions : il faut partir sur une logique d'action et non plus d'acteurs.

Les mots clefs de cette session plénière :

Cadrage, concentration, ciblage, travail en système



Atelier sur la simplification du fonctionnement du FSE pour les bénéficiaires

La simplification peut être divisée en 3 volets :

- Simplification des méthodes des calculs des coûts
- Simplification des pratiques de gestion (pièces justificatives à fournir, relations avec le service instructeur..)
- Simplification des architectures de programme : ce volet ne sera pas traité ici.
- **Intervention de Thierry Landais, chef du service FSE, DIRECCTE Poitou Charentes**

Thierry Landais rapporte des exemples intéressants de simplification dans sa région :

- Forfaitisation des dépenses indirectes
- Seuil minimal de 10KE de FSE pour toute demande
- Dématérialisation
- Utilisation de la méthode des coûts simplifiés (développée plus bas par Laurent Sens)
- **Intervention de David Duval, Conseiller fonds européens et contractualisation, ARF**

David Duval est revenu sur l'expérimentation aquitaine de la dématérialisation des feuilles d'émargement, en association avec la CICC : des tablettes ont été couplées à un e-service entre organismes de formation et la région.

- **Intervention de Peter Matthijs, chef d'équipe France, Unité audit du FSE, DG EMPL, Commission européenne**

Peter Matthijs rappelle tout d'abord les problèmes pistés en France :

- éligibilité des participants insuffisamment vérifiée,
- fiches de temps des salariés à temps partiels absentes ou non-conformes,
- feuilles d'émargement : pas de vérification croisée avec les dépenses,
- clefs de répartition incorrectes ou imprécises,
- **procédures de marchés publics incorrectes ou imprécises,**
- taux d'intervention de FSE faible dans les projets, alors même que le travail de gestion et de conservation de justification et le même pour le porteur de projet quel que soit le montant de FSE,
- les porteurs de projets montent plusieurs opérations avec des organismes intermédiaires (OI) différents, d'où un risque de double financement ; **il y a autant d'OI en France que partout ailleurs en Europe.**
- il y a beaucoup de dispositifs et donc un manque de concentration,
- les coûts simplifiés ont été mis en place tardivement (dépenses indirectes entre autres).



La Commission européenne prône l'adoption par les Etats de méthodes de calculs de « coûts simplifiés », qui permettent de ne plus calculer les couts prévisionnels et les justifier au réel, mais d'obtenir des sommes forfaitaires de subventions (taux ou montant) par catégories de coût, ce qui évite ensuite d'avoir à fournir des pièces comptables en justification ; seules des pièces prouvant la réalisation des actions seront demandées (feuilles émargements, exemplaires des livrables...).

Une fois implantées, ces méthodes permettront de limiter les audits (même si la CE reste consciente que la suppression d'un problème va faire apparaître de nouveaux types d'irrégularités : il n'y aura plus d'audit comptable mais les pièces justifiant les actions, comme les feuilles d'émargement, seront plus contrôlées). Pour faciliter cette implantation, la Commission européenne met à disposition des supports ad hoc et propose des réunions techniques et des séminaires.

- Intervention de François Brun, Inspecteur général au sein de la CICC

François Brun commence son intervention par quelques constats sur la précédente programmation, à partir des contrôles approfondis effectués sur les organismes intermédiaires (OI) par la CICC (les OI ont été contrôlés une fois par an) :

- il y a autant d'organismes intermédiaires en France que partout en Europe, et c'est un personnel qui tourne beaucoup, ce qui amène à un manque de professionnalisme des gestionnaires,
- les autorités françaises ont mal anticipé la hausse d'exigence de la CE,
- les dossiers financés étaient trop petits,
- les dossiers sont jugés en année N alors qu'ils ont été montés en N-2,3 ou 4, avec des règles qui ont évolué,
- il faut dès maintenant anticiper les risques de demain, liés aux évolutions des règles de gestion.

Note MEPLF : la CICC (commission interministérielle de coordination des contrôles) est l'organe national qui contrôle la mise en œuvre des fonds ; elle a donc une place de premier plan dans la définition des nouveaux circuits de mise en œuvre des fonds structurels.

- Séance d'échange avec les participants :

Mairie de Paris :

La mairie de Paris critique les points suivants de la précédente programmation :

- nombre trop important de circulaires DGEFP,
- manque de proportionnalité des contrôles,
- manque d'outils performants et intégrés (informatiques),

La mairie de Paris souhaite qu'un réseau CICC/autorités de gestions soit créé pour simplifier les procédures et limiter les problèmes.



ADIE :

L'ADIE, porteur de projets dans toutes les régions françaises entre 2007 et 2013, demande les modifications suivantes :

- non rétroactivité des textes,
- création d'une convention type unique pour tous les gestionnaires, qui inclut en visas tous les textes et circulaires applicables,
- respect de la confidentialité des données en parallèle de la dématérialisation,
- conséquences financières des contrôles autres que le CSF (contrôle de service fait) à faire peser sur les autorités de gestion (qui ont fait le CSF) et pas sur le porteur de projet.

En réponse, la DGEFP a rappelé que, pour cette programmation :

- DGEFP, ARF et DATAR travaillent ensemble à la définition de la norme.
- La DATAR va créer un système d'information (SI) unique pour le FSE et le FEDER ;

La CICC, quant à elle, souligne que les autorités ont une marge de manœuvre et donc pourraient mettre en œuvre leurs propres règles.

La CICC souligne par ailleurs qu'une zone de risque importante est liée à la directive « marchés publics » : de nombreux organismes ne savent pas quand cette règle s'applique et risquent de ne pas mettre en place les procédures obligatoires de marchés publics.

La Commission européenne, quant à elle, souligne qu'il faudrait, en France, moins d'instructions et plus de pratique... La Commission européenne prône l'utilisation des coûts simplifiés, qui permettrait de changer d'approche : **d'une approche comptable vers une approche d'indicateurs.**

Afin d'éviter toute équivoque dans cette nouvelle approche, il faudra mettre en place un ensemble de définitions très précise des indicateurs (exemple d'indicateur : qu'est ce qu'une formation réalisée : faut il avoir participé à tout/partie de la formation ?).

La Commission européenne, cite, en bon élève, la Flandres, qui n'utilise pratiquement plus les coûts réels, ce qui est une grande simplification.

- **Intervention de Laurent Sens, chef d'unité adjoint, DG Emploi, affaires sociales et inclusion, Commission européenne, sur les coûts simplifiés**

Note MEPLF :

La présentation de Laurent Sens est disponible en ligne :

http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/experts_documents_en.cfm#1

3 & 4 July 2013 Meeting of the Expert Group on Delegated and Implementing Acts for the European Structural and Investment Funds: Simplified Costs, DA on ETC Eligibility rules and EGTC (13th Meeting)

La présentation de Laurent cherche à faire accepter en France la méthode des « coûts simplifiés », qui n'est, pour le moment, pas une option pleinement envisagée par les autorités de gestion.



Laurent Sens rappelle tout d'abord que, lors de la prochaine programmation, les grandes lignes suivantes seront favorisées :

- les audits sur les projets seront limités, en vertu d'une proportionnalité accrue : pour les projets inférieurs à 150K€, un seul audit jusqu'à la clôture ; pour les autres projets, pas plus d'un audit par année comptable,
- l'utilisation des outils informatique sera renforcée, au nom de la e-cohésion,
- Les projets seront audités sur les résultats (développement des indicateurs) et plus sur les pièces comptables,
- les projets auront des clôtures annuelles et les pièces devront être conservées 3 ans seulement après clôture (ou 2 ans après apurement pour les projets supérieurs à 500K€ ou 1MK€), contre 3 ans après clôture du programme actuellement (jusqu'à 12 ans donc).**

Laurent Sens aborde ensuite une des grandes nouveautés de cette nouvelle programmation : **Commission européenne pousse en effet les autorités de gestion à l'adoption de coûts simplifiés** : elle met à leur disposition une « boîte à outils » pour cela. Ces coûts simplifiés devraient être obligatoires pour les petits projets (de moins de 50K€ de support public). La contrepartie de l'utilisation de cette méthode est qu'il n'y a plus de pièces comptables à fournir et donc plus d'audit comptable.

Trois types de coûts simplifiés seront possibles :

- méthode du coût unitaire (unit cost) : on définit un coût pour une catégorie de dépenses,
- méthode du montant forfaitaire (lump sum) : on définit un cofinancement global,
- méthode du taux forfaitaire (flat rate) : une catégorie de dépenses est définie en fonction d'un pourcentage d'une autre catégorie de dépense : c'est le cas actuellement des coûts directs, qui correspondent à 20% des coûts directs.

La méthode du taux forfaitaire pourrait être utilisée pour calculer les coûts d'une opération hors RH (taux maximal de 40%, soit une opération qui correspondrait à 140% des coûts RH).

Autre point important, le choix des outils de cette boîte peut se faire, soit à partir des taux proposés par les règlements des fonds structurels, soit à partir des méthodes utilisées sur les mêmes publics par d'autres programmes européens (par exemple Leonardo).

Ce qui peut poser problème dans la mise en œuvre de cette « boîte à outils de coûts simplifiés », c'est que la **législation nationale devra se mettre en conformité avec les règles des fonds structurels** afin d'éviter des problèmes d'assiette d'éligibilité. Ce point semble poser problème aux autorités de gestion présentes.

Laurent Sens clôture son intervention en annonçant que **l'équipement va désormais être éligible au FSE** et qu'une réunion d'un groupe d'experts le 3 octobre va envisager la possibilité d'établir des coûts unitaires forfaitaires.



Maison Européenne des Pouvoirs Locaux Français

www.pouvoirs-locaux-francais.eu



Lors des échanges de discussion qui ont suivi cette présentation, les informations suivantes ont été données :

- dans les trilogues, il a été prévu en condition ex ante la formation des gestionnaires aux aides d'état,
- la simplification des coûts décale l'objet des contrôles chez les gestionnaires, qui feront moins de contrôle comptable et plus de visite sur place. Elle ne diminue pas leur charge de travail.
- la Commission européenne décourage l'utilisation de l'article 88 du règlement général qui permet de demander un financement croisé FEDER FSE.

- Séminaire de restitution des ateliers : compte-rendu en attente.

- Note de conclusion :

Une rencontre entre l'ARF et la DGEFP va être organisée afin de permettre une lecture croisée des PO FSE national et régionaux.

Par ailleurs, les participants sont consultés sur la pertinence de possibles rencontres en régions entre ARF/DGEFP et ADF d'ici 2 ou 3 mois pour clarifier le fonctionnement du FSE.

Les contributions à la V0 du PO FSE sont attendues d'ici le 15 octobre par mail.