

Journée Technique Europlie 2016

« Retour d'expériences sur la mise en œuvre de la première année de programmation FSE »

Les 19 Mai 2016 à Marseille se sont réunis des PLIE et des organismes intermédiaires (des associations et des départements) autour de la mise en œuvre de la programmation 2014-2020. William Ameri coordinateur de l'OI AGFE 95 a présenté les points de vigilances et les questions qui se sont posés dans sa pratique donnant l'occasion aux participants d'évoquer leurs propres expériences, questions ou solutions. Ce document a pour but de produire une synthèse¹ des échanges qui ont eu lieu en les regroupements sous diverses thématiques abordées.

Justifications, Indicateurs et éligibilité des participants

Les éléments produits par la DGEFP² affirment que les indicateurs de suivis notamment à l'entrée ne sont pas à justifier, il s'agit de « *données de nature statistique* » saisies sur déclaration du participant. Néanmoins une difficulté survient sur la double fonction des indicateurs à l'entrée à la fois indicateurs de suivis et conditions d'éligibilité des financements : « *Les données collectées, hormis celles relatives à l'éligibilité, n'ont qu'une valeur déclarative et sont de nature statistique.* »³. Ainsi la nature d'indicateurs de suivis n'entraîne pas automatiquement de justifications particulières, mais le fait qu'ils lient du financement FSE⁴ à la qualification de la situation du participant pourrait à l'inverse fonder une obligation de justification. Si ces éléments sont à justifier, la question du comment reste, en effet il est de pratique de contrôler le concourt⁵ d'un tiers c'est-à-dire d'un acteur ne tirant pas profit de la réalisation ou non de l'action. Dans cette perspective on peut douter que la déclaration du participant reste suffisante à terme. Ces doutes s'ajoutent aux méthodes à adopter pour apprécier les indicateurs de suivis en question « *chômeurs et inactifs* ». De nos échanges sont apparus plusieurs pratiques fondées chacune sur deux règles opérationnellement contradictoires mais présentent dans les textes cadrant la mise en œuvre du FSE :

¹ Il s'accompagne d'une présentation type PowerPoint qui a servi de supports aux discussions.

² DGEFP, *PO national FSE et PO national IEJ 100 Questions/réponses sur le suivi des indicateurs*, 2016.

³ Ibid., 19. Question 82

⁴ Notamment dans le cadre de la réserve de performance mais aussi s'ils constituent des critères d'éligibilités des participants à l'opération.

⁵ Exemple cas BRSA – attestation de la CAF

- La règle dite des *flux*: Le renseignement d'office des flux comme inactifs, il s'agit ici d'appliquer à la règle l'annexe 8 de la convention de subvention globale qui fait entrer d'office les nouveaux participants (moins de douze mois de parcours) comme inactifs. Certains porteurs de projets sont appuyés dans ce sens par le fonctionnement d'ABC VieSION qui dans le cas d'un renseignement en direct lié à Ma-démarche-FSE octroie la désignation chômeurs/inactifs en fonction de l'antériorité du participant dans l'opération au jour de la création de la convention.
- La règle dite *BIT* : La considération de la définition officielle du Bureau International du Travail⁶ en instaurant des pratiques de diagnostics afin d'évaluer les freins à la prise d'emploi pour attribuer la désignation *chômeurs et inactifs*.

Les deux règles produisent des effets contraires pour qualifier les participants or elles sont toutes les deux affirmées comme la règle à suivre dans les textes produits par l'autorité de gestion. L'ensemble des professionnels présents ont exprimé des craintes en cas de contrôles :

- Quel texte va s'appliquer ? l'annexe 5, la définition BIT (officielle en Europe⁷) ?
- Si la première règle (*des flux*) s'applique :
 - o Une justification a priori des situations suffira-t-elle aux contrôleurs ?
 - o La règle *des flux* survivra-t-elle jusqu'à la fin de la programmation puisqu'elle rentre opérationnellement en conflit avec la définition européenne ?
 - o Plusieurs résultats existent selon la méthode de saisie, en effet la saisie dans **ABC Vision** applique la règle des flux automatiquement (en cas de parcours de moins de 12 mois) contrairement aux autres méthodes de saisies notamment la saisie dans **Mdm-FSE**.
 - o La *règle des flux* risque d'entraîner pour certains PLIE l'impossibilité d'atteindre les objectifs du cadre de performance. Dans le cadre de parcours ne donnant lieu qu'à une seule convention annuelle⁸, la durée des 12 mois d'accompagnement ne saurait être dépassée au moment du second conventionnement. En effet si le Questions réponses⁹ explicite l'articulation des participants en stock d'une année sur l'autre considérant que les nouveaux entrants ne pourront démarrer leur parcours qu'au plus tôt le 2 janvier alors même dans le cas d'un parcours démarré en janvier 2015, il sera recompté comme inactif au 1^{er} Janvier 2016.

⁶ DGEFP, *PO national FSE et PO national IEJ 100 Questions/réponses sur le suivi des indicateurs*, 12. Q 44. Notion également définie dans le modèle de subvention globale faisant état dans son annexe de la *règle des flux*.

⁷ Elle est notamment utilisée par Eurostat.

⁸ Le cas si les opérations sont internalisées ou soumises à des contrats de prestations.

⁹ DGEFP, *PO national FSE et PO national IEJ 100 Questions/réponses sur le suivi des indicateurs*, 3.

Dans cette situation la durée moyenne des parcours¹⁰ indique que l'application de la *règle des flux* ne permettrait pas de désigner un nombre suffisant de *chômeurs*.

- La *règle BIT* pose la question de pouvoir prouver l'inexistant concernant la qualification d'inactif. En effet comment prouver qu'une personne n'est pas en recherche active alors même que sa présence sur le dispositif (adhésion volontaire au PLIE) ou dans d'autres dispositifs¹¹ serait par nature un indice d'une démarche de recherche d'emploi.

En conclusion sur ces points :

- ➔ Attention à la multiplication des critères d'éligibilités, pour ne pas multiplier les sources de risques et éviter de devoir prouver ce qui n'existe pas.
- ➔ Attention ni l'OI ni le PLIE ne doit déresponsabiliser les opérateurs, ils doivent être en capacité de prouver en conservant les pièces prouvant l'éligibilité de leurs participants pour ne pas être défaillant en cas de contrôles. Cette question met en avant le besoin de clarifier le rôle de la structure d'animation du PLIE, animateur qui soutient mais qui ne dilue pas la responsabilité des autres porteurs.
- ➔ Il faut rester vigilant sur la collecte et prouver la bonne tenue du processus de collecte.

¹⁰ Un sondage d'EUROPLIE en 2014 l'avait évalué autour des 24 mois (ce qui correspond à deux conventions annuels).

¹¹ Comme le RSA où l'activation peut faire l'objet d'une contractualisation avec le demandeur d'emploi.

Gestion des fonds et séparation fonctionnelle

William Ameri a présenté une typologie¹² des organismes intermédiaires selon leurs articulations aux PLIE adhérents :

OI « Décentralisé » : Le personnel est mis à disposition en totalité par les membres adhérent à l'OI. Ce format permet une limitation des coûts et une prédominance de l'opérationnalité mais limite l'autonomie de l'OI. On peut également noter la difficulté d'un tel montage vis-à-vis des exigences de séparations fonctionnelles et de contrôles internes.

OI « Mixte » : Comme son nom l'indique, c'est un système mixte avec du personnel mis à disposition et du personnel recruté par l'OI. Ce système de fonctionnement doit permettre de limiter les coûts et de garantir l'autonomie de l'OI tout en assurant l'articulation entre les logiques de gestion et les logiques opérationnelles.

OI « Centralisé » : On est dans le cas ici d'un OI dont le personnel est exclusivement recruté par lui. Ce fonctionnement assure une autonomie forte de l'OI mais en plus de représenter un coût plus important, il pose la question du lien entre l'application des règles et les opérations. Il nécessite de penser un lien renforcé entre l'OI et les PLIE pour assurer à la fois la légitimité des PLIE et éviter des applications trop strictes des règles au détriment de la conduite des opérations.

La temporalité de l'évènement, a permis de discuter des premiers retours relatifs aux DSGC. Nous avons pu noter des questions communes relatives à la séparation fonctionnelle et au contrôle interne.

- Dans le cas de PLIE « décentralisé » et « mixte » où l'OI doit contrôler des opérations portées en propre par les PLIE de l'OI est apparu sur plusieurs territoires l'idée d'un contrôle circulaire. Le PLIE A contrôlant le PLIE B contrôlant le PLIE C contrôlant le PLIE A : La logique de ce système est qu'un PLIE ne puisse pas contrôler son contrôleur afin d'éviter les conflits d'intérêt.
- On constate l'existence de contrôleurs internes différents selon les territoires, certaines DIRECCTE ayant été plus ou moins exigeantes sur la qualité du contrôleur interne. Néanmoins on peut douter qu'à long terme des gestionnaires d'OI pourront avoir la fonction de contrôleur interne.

¹² Le tableau suivant présente cette typologie issue du document Powerpoint support de l'intervention.

Le contrôle interne vient-il se superposer aux Contrôles Qualités Gestion (CQG) déjà présent sur la précédente programmation. Il apparait que non, le contrôle interne est pensé pour assurer un contrôle préventif. Néanmoins considérant la place prise par MdemFSE comme procédure, on peut s'interroger sur le déroulement des CQG en effet leurs objectifs est de vérifier si la mise en place de la procédure laisse passer des irrégularités or on peut anticiper que les contrôleurs ne se limitent pas à vérifier la mise en œuvre de la MdemFSE et élargissent leurs contrôles pour aller sur le fond.

Au-delà des différences territoriales dans l'application des règles concernant la gestion des fonds, c'est la question de la validation des OI par la CICC qui se pose. En effet, la levée des fonds reste liée à la validation des OI (comme sous-système de gestion) entraînant ainsi une temporalité de versement du FSE sur courant 2017. Cette date inquiète les OI et les porteurs de projets quant à leur capacité à supporter le poids des opérations en attendant.

Instruction :

Concernant l'instruction on a pu constater une diversité de pratiques concernant les critères de sélection intégrées aux appels à projet : minimum de montant FSE (ex 10 %), limité les temps partiels pour être intégré aux coûts directs (ex : 10 %, 20 %), l'indication de taux de co-financement sur les fiches actions, plancher minimal de montants FSE (ex : 20000 €)... Il ne s'agit ici que de quelques exemples évoqués qui n'ont pas forcément vocation à être généralisés puisqu'ils sont étroitement liés à la composition du territoire notamment aux formes et capacités des bénéficiaires potentiels.

Des questions ont été également soulevées sur la prise en compte de la question des aides d'Etat lors de l'instruction, en effet l'article 107 du TFUE interdit l'octroi d'aides sauf si elles n'affectent pas les échanges entre Etats. Il est ressorti des discussions, qu'il n'était pas du rôle des gestionnaires de créer la règle et que l'attitude prudente à adopter est de se reporter aux critères SIEG¹³ pour justifier de la non-entrave à la concurrence. Cette position n'évacue pas toutes les questions notamment sur la coexistence des règles de contrôles des autres aides au titre des SIEG avec les options de couts simplifiés. Néanmoins il ressort que cette question n'a pas été anticipée et qu'il convient d'attendre une position des autorités de gestion sur la question.

¹³ Service d'intérêt économique général

Autres points :

La question des procédures d'achats¹⁴ a été abordée, en effet elles apparaissent assez lourdes pour les bénéficiaires de financements FSE. Il a été rappelé l'esprit de la règle notamment pour les petits achats, *apporter une justification probante qu'on a payé le prix du marché*. Ainsi il est possible de considérer une mise en concurrence passée (d'un délai raisonnable par exemple de l'année d'avant) pour effectuer un achat notamment sur des produits où les prix ne varient pas significativement d'une année à l'autre. Il faut par contre être attentif à considérer le périmètre global d'un achat, en effet en cas d'achat répété d'un bien ou d'un service, il faut considérer la somme totale sur la période donnée notamment pour l'application des règles de procédures d'achats.

¹⁴ Textes en vigueur sur ce point :

- Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics Articles 41 et 42 (publicité et procédures de mise en concurrence)
- Décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics : Articles 25 à 30 (choix de la procédure) - Articles 31 à 37 (publicité préalable)
- Décret n°2015-1904 du 30 décembre 2015 modifiant les seuils applicables aux marchés publics et autres contrats de la commande publique