



UNION EUROPEENNE

## Questions / Réponses

*Diffusion des QR précédents via le FIE :*

*QR n°1 : le 7 novembre 2014*

*QR n°2 : le 20 février 2015*

*QR n°3 : le 27 mars 2015*

*QR n°4 : le 4 septembre 2015*

*QR n°5 : le 4 décembre 2015*

*QR n°6 : le 10 juin 2016*

# I. Instruction

## 1. Dépenses de personnel

- Pour une personne affectée partiellement à une opération, à temps mensuel variable, la seule présence des fiches temps ou extraits de logiciels de suivi des temps suffit-elle à justifier des heures réalisées sur l'opération? Le bénéficiaire doit-il également produire des pièces justificatives non comptables pour justifier des temps de travail déclarés ?

Conformément à l'arrêté du 8 mars 2016, pris en application du décret n° 2016-279 du 8 mars 2016 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses des programmes européens pour la période 2014-2020, les fiches de temps ou extraits de logiciels de suivi des temps suffisent à justifier des heures réalisées sur l'opération sans qu'il ne soit nécessaire de fournir d'autres pièces justificatives. Le suivi des temps ne dispense toutefois pas de la preuve de la réalisation de l'action (exemple : compte rendu de réunions, preuve de l'accompagnement du participant etc.)

- L'arrêté d'éligibilité modifié apporte des simplifications dans la justification des dépenses de personnel à temps partiel. Dans quelles conditions ces simplifications peuvent-elles être appliquées ?

Exemple 1 : La fiche de poste d'un intervenant indique qu'il travaille 8 heures par jour à l'exception du vendredi où il travaille seulement 3 heures, soit 35 heures par semaine et qu'il est affecté à la mise en oeuvre de l'opération FSE les mardis et vendredis sur la totalité de la durée de l'opération.

Dans le cas d'espèce, la fiche de poste montre que l'intervenant est affecté à l'opération à temps partiel mensuellement fixe. Il sera possible d'appliquer les dispositions de l'arrêté d'éligibilité modifié. Le temps de travail pourra être justifié par la seule fiche de poste, sans nécessité de produire des fiches de temps signées. Dans ce cas, le contrôleur pourra en effet retenir 11 heures par semaines travaillées. Ce temps de travail devra être appliqué aux bulletins de salaires fournis, afin de ne retenir que les dépenses liées à l'opération.

Exemple 2 : La fiche de poste d'un intervenant indique qu'il est affecté à l'opération FSE à hauteur de 50 % de son temps de travail mensuel :

En ce cas, le contrôleur doit simplement reconstituer le temps total de travail de l'intervenant (via le temps payé sur les fiches de paie moins les absences) et prendre 50 % de ce temps total pour le numérateur du taux d'affectation.

Exemple 3 : La fiche de poste d'un intervenant indique que ce dernier est affecté à l'opération FSE pour 650 heures sur la durée totale de l'opération.

Dans le cas d'espèce, le temps partiel est certes prédéterminé mais il n'est pas mensuellement fixe. Cette dernière condition est pourtant une exigence de la réglementation européenne reprise dans l'arrêté d'éligibilité modifié. Dès lors que la fiche de poste, le contrat de travail ou la lettre de mission ne mentionnent pas le temps de travail mensuel affecté à l'opération, il sera nécessaire de produire des fiches de temps signées.

- L'arrêté modifiant l'arrêté du 8 mars 2016 a été publié au JO le 4 février 2017<sup>1</sup>. Peut-on appliquer cet arrêté aux opérations déjà conventionnées ?

Il convient de préciser que lorsqu'un contrat a été conclu avant l'entrée en vigueur d'une norme, c'est en principe la norme en vigueur le jour de la conclusion du contrat qui continue à s'appliquer durant toute la période couverte par le contrat. Les règles nouvelles ne s'appliquent pas automatiquement à un contrat. Par conséquent, un avenant à la convention FSE est nécessaire pour décider d'appliquer les règles issues de l'arrêté modifié à toutes les dépenses du bénéficiaire n'ayant pas fait l'objet d'un CSF dont les conclusions lui auraient été notifiées.

Cet avenant permettra d'appliquer les nouvelles modalités de justification simplifiée lors de tout contrôle de service fait postérieur à la publication de l'arrêté.

- Comment traiter les jours d'absence maladie, congés payés ou autre absence ? Les maintiens de salaires doivent-ils être rejetés de la base éligible des dépenses de rémunération ou peut-on les conserver ?

La réglementation européenne prévoit qu'une dépense est éligible si elle a été supportée par le bénéficiaire et qu'elle se rattache à l'opération.

Les congés payés restent des dépenses de personnel à charge du porteur de projet. Elles peuvent donc être acceptées comme dépenses éligibles dès lors que ces congés sont pris pendant la période de réalisation de l'opération.

Pendant un arrêt de travail pour cause de maladie, le maintien du salaire est pris en charge par l'assurance maladie. Cette dépense n'est pas supportée par le bénéficiaire, elle doit donc être écartée. Les dépenses de maintien de salaires supportées par l'employeur sans remboursement par l'assurance maladie sont certes supportées par le bénéficiaire mais elles ne peuvent être considérées comme rattachables à l'opération (art.5. 2 du décret d'éligibilité 2016-279 du 8 mars 2016) dans la mesure où la personne en congé maladie ne participe plus à la réalisation de l'opération et que son contrat de travail est interrompu pendant la durée de son arrêt maladie.

## **2. Dépenses de participants**

- L'acquittement des dépenses de rémunération (nettes et charges sociales) des participants sur une opération FSE est-il être justifié comme l'acquittement des dépenses de personnel ?

Aucune spécificité concernant la justification des dépenses de participants n'est prévue par l'arrêté du 8 mars. Cette justification se fait donc selon les règles de droit commun prévue par les dispositions de l'arrêté du 8 mars 2016 modifié.

L'acquittement des dépenses de rémunération des participants sur une opération FSE peut donc également être justifié, comme l'acquittement des dépenses de personnel, par les seules fiches de paie.

---

<sup>1</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033980518&dateTexte=&categorieLien=id>

### **3. Dépenses indirectes**

- Quelles sont les conditions d'utilisation du taux forfaitaire de 20% sur la programmation 2014-2020 ? Est-il possible de déroger à certaines modalités d'application fixées dans l'arrêté du 1er avril 2016 relatif à la forfaitisation des dépenses indirectes des opérations recevant une participation du Fonds social européen ?

Les éléments constitutifs de la méthode de fixation du taux de 20% ont fait l'objet d'une décision d'approbation des services de la Commission. L'accord de la Commission est conditionné à une stricte observation des règles approuvées, qui visent à éliminer tout risque de surfinancement. Il n'est donc pas possible de remettre en cause les conclusions de l'étude conduite en 2008-2009 sans ouvrir l'ensemble des travaux et négociations relatifs à l'utilisation de ce taux.

- Afin de choisir un taux forfaitaire au moment de l'instruction, le gestionnaire doit-il se baser sur les seuls éléments déclaratifs de la demande, autant pour le montant des dépenses que pour les procédures d'achats ?

Pour la détermination du taux forfaitaire à appliquer, le gestionnaire se base sur les seuls éléments déclaratifs de la demande.

Par ailleurs, l'absence de vérification de l'acquittement des dépenses calculées par application d'une option de coûts simplifiée au CSF est explicitement inscrite dans le projet de règlement présenté par la Commission dans le cadre de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel.

Toutefois, en ce qui concerne la commande publique, le bénéficiaire doit conserver tous les documents attestant du respect de ses obligations au titre de cette réglementation, dans la mesure où ces éléments peuvent être vérifiés par la Commission européenne à l'occasion d'un audit transversal. Si le prestataire a déjà été sélectionné au moment de l'instruction, le gestionnaire peut être conduit à vérifier la conformité des procédures d'achat utilisées. Ces vérifications ne seront pas opérées au CSF.

### **4. Analyse de la capacité administrative et financière de la structure**

- Une analyse financière qui induirait des éléments d'alerte implique-t-elle nécessairement un refus d'octroi de la subvention ?

Le bénéficiaire de crédits FSE doit être en mesure de respecter l'ensemble de ses obligations issues de la convention, de la réglementation nationale et européenne, ce qui implique de la part du gestionnaire la vérification de la viabilité financière de la structure. Comme l'indique le Guide des procédures, les éléments d'appréciation de la viabilité financière sont donnés à titre indicatif et n'ont pas vocation à être appliqués de manière automatique mais constituent une aide pour le gestionnaire, qui doit effectuer une vérification au cas par cas. Pour ce faire, le gestionnaire tient compte du type de structure et du secteur d'activité, des antécédents historiques à sa disposition, etc.

- Concernant les obligations liées au suivi financier des opérations par les bénéficiaires, le Guide précise que : « Le gestionnaire doit s'assurer de la capacité du porteur de projet à retracer les dépenses et les ressources liées au projet, notamment avec un outil de comptabilité séparée : a) qui permette de lister l'ensemble des produits et charges directes du projet, en faisant le lien avec la comptabilité générale de la structure ; b) qui permette d'explicitier l'imputation des produits et charges indirectes au projet, en faisant le lien avec les soldes issus de la comptabilité générale de l'organisme ». Le point b) concerne-t-il uniquement les dépenses indirectes valorisées au réel ?

L'obligation d'avoir une comptabilité séparée ou analytique par projet s'applique dès lors que tout ou partie des dépenses sur l'opération est déclarée au réel.

La tenue d'une comptabilité séparée est obligatoire dans tous les cas lorsque l'activité est qualifiée de service d'intérêt économique général, puisqu'une comptabilité séparée permet d'assurer le respect des articles 5 (3) et 6 de la décision 2012/21/UE.

## **5. Application de la réglementation des aides d'Etat**

- Le Guide mentionne le seuil de 15 millions d'euros par an pour les SIEG mais ne précise pas l'exception de ce plafond pour les activités notamment liées à l'accès et la réinsertion sur le marché du travail. Quelles activités sont concernées par cette exception ?

Dans un souci de concision, le Guide des procédures ne peut pas reprendre l'ensemble des exceptions applicables pour chaque régime d'aides et n'a pas vocation à remplacer les textes européens applicables. Le gestionnaire peut utilement se reporter à ces textes pour plus de précisions. En ce qui concerne le plafond de 15 millions d'euros et les exceptions à cette règle, il faut se reporter à l'article 2, 1. c) de la décision du 20 décembre 2011 (2012/21/UE).

- Quand peut-on qualifier une activité de purement locale, avec pour conséquence l'inapplicabilité de la réglementation relative aux aides d'Etat ?

Le caractère local des activités économiques est l'un des critères empêchant une aide publique d'être qualifiée d'aide d'Etat au sens du droit européen. Une analyse étayée doit être menée concernant l'activité de tout opérateur économique, afin de pouvoir justifier que la portée de l'activité est purement locale. Cette analyse doit être menée et dûment justifiée au regard des critères mentionnés par la Commission dans sa communication :

- La mesure ne produit ses effets qu'à un échelon purement local ;
- Le bénéficiaire fournit des biens ou des services à une zone limitée d'un État membre ;
- La mesure a un effet plus que marginal sur les conditions d'investissement ou d'établissement transfrontières (concurrence avec d'autres prestataires) ;
- La mesure est peu susceptible d'attirer des clients résidant dans d'autres États membres.

L'analyse du gestionnaire doit se faire in concreto. Il n'est pas possible de qualifier l'activité de locale à toutes les structures d'un même secteur, de manière automatique.

Par ailleurs, l'analyse peut être faite au regard de décisions de la Commission portant sur des activités similaires (pour un exemple de ces décisions, voir la Communication de la Commission sur la notion d'aide d'Etat, page 40, notes de bas de page 65).

## II. Visites sur place

- Le Guide des procédures ne reprend pas la volumétrie de 20% des opérations programmées qui doivent faire l'objet d'une visite sur place (cf. instruction DGEFP 2012-11). Cette volumétrie est-elle toujours d'actualité ?

Bien que non prévue par la réglementation et les instructions de la DGEFP, une volumétrie de 20% peut être appliquée pour déterminer le nombre d'opérations devant faire l'objet d'une visite sur place. Il est cependant nécessaire d'assurer la représentativité des types d'opérations et des dispositifs cofinancés au sein de cet échantillon.

## III. Contrôle de service fait

### 1. Délai d'acquittement des dépenses

- Les conventions de subvention FSE normées prévoient un délai d'acquittement des dépenses de 6 mois après la fin de réalisation de l'opération. Puisqu'il est possible de laisser au bénéficiaire un délai complémentaire pour le dépôt du bilan d'exécution, le délai d'acquittement des dépenses peut-il être repoussé d'autant ?

L'article 2.2 d'une convention de subvention FSE prévoit que : « le bénéficiaire est tenu d'acquitter l'ensemble des dépenses relatives à l'opération conventionnée entre la date de début de réalisation de l'opération et le XX/XX/XX, soit 6 mois maximum après la fin de la période de réalisation. »

L'article 7 dispose que le bilan final d'exécution doit être produit par le bénéficiaire au plus tard 6 mois après la fin de la période de réalisation de l'opération.

Ces deux dispositions ne sont pas liées dans la convention. Il n'y a pas de lien entre le délai d'acquittement des dépenses et le délai de production du bilan final.

La date limite d'acquittement des dépenses est une disposition conventionnelle non modifiable. Cette date ne peut donc pas être repoussée lorsqu'il est procédé à un report de la date de remise du dépôt du bilan final d'exécution. Un bilan final peut être repoussé mais les dépenses qui y seront déclarées devront avoir été acquittées dans les 6 mois suivant la fin de réalisation de l'opération.

### 2. Traitement des ressources

- Si à la date du bilan final certaines ressources n'ont pas été encaissées, est-il possible de déclarer un autofinancement pour un montant équivalent aux ressources attendues ? Le cas échéant, MDFSE est-il paramétré pour que le gestionnaire affecte de lui-même un autofinancement (hors procédure automatique de MDFSE) ?

S'agissant des ressources externes conventionnées, au CSF sur bilan final, si l'ensemble des subventions n'ont pas été encaissées par le bénéficiaire, deux cas de figure peuvent être identifiés :

-soit les paiements versés sont définitifs (sous-réalisation de la subvention) auquel cas une attestation du cofinancier indiquant que sa subvention est soldée sur la base des versements déjà opérés doit être produite ;

- soit des paiements restent attendus. Le guide prévoit que dans ce cas le montant des paiements considérés comme encaissés est celui du montant restant à percevoir à l'aune du montant conventionné. Toutefois, au regard de l'exigence de traçabilité des paiements pour les comptes annuels, cette solution dérogatoire qui visait à pallier les retards de finalisation des CSF constatés pour ce motif va être remise en cause dans l'actualisation du Guide des procédures. Les CSF ne pourront dès lors plus être finalisés sans la constatation des versements définitifs des ressources externes d'où l'importance de sensibiliser les cofinanceurs publics locaux sur ce sujet.

- Lorsque des organismes intermédiaires perçoivent des dotations globales destinées à cofinancer plusieurs projets et pour lesquelles la répartition sur les différents projets est laissée à la discrétion de l'organisme intermédiaire, comment valide-t-on l'imputation d'une quote-part de la dotation sur chacun des projets éligibles ?

L'attestation de cofinancement fournie par le cofinancier (ex : Conseil départemental) doit dans ce cas être complétée par une attestation de l'organisme intermédiaire, qui précisera le montant affecté à l'opération et la clé de répartition utilisée le cas échéant.

La répartition par l'organisme intermédiaire des cofinancements par opération doit être antérieure à la programmation des opérations puisque le montant des cofinancements doit apparaître dans le plan de financement de la demande.

### **3. Pièces justificatives**

- Le Guide indique « Quel que soit le type de bilan contrôlé (bilan intermédiaire ou bilan final), le gestionnaire examine les pièces comptables justifiant les dépenses et ressources déclarées dans le bilan. Il peut demander la transmission des pièces justificatives comptables ou se rendre dans les locaux du bénéficiaire afin de procéder à leur examen ». Doit-on comprendre que toutes les pièces n'ont pas à être scannées sur MDFSE d'une part et que le contrôle des pièces peut être réalisé dans les locaux du bénéficiaire sans nécessité que le gestionnaire en archive une copie papier dans le dossier de gestion ?

Toutes les pièces contrôlées en service fait doivent être téléchargées dans MDFSE. Le déplacement du gestionnaire chez le bénéficiaire doit rester exceptionnel et se justifie notamment en cas de difficultés de compréhension des éléments apportés par le bénéficiaire.

### **4. Indicateurs**

- Le Guide des procédures ne précise pas les modalités du contrôle de la fiabilité des données collectées (indicateurs) par le bénéficiaire. Quels éléments sont attendus sur l'analyse de cette fiabilité, étant donnée qu'aucun justificatif n'est à demander/conserver concernant les indicateurs de réalisation et de résultat ?

Le contrôle de la fiabilité des données relatives aux indicateurs est une obligation réglementaire qui, à défaut, peut se traduire par une suspension de paiement en cas d'insuffisance grave de la qualité de celles-ci (article 142.1.d du règlement cadre 1303/2013). Ces enjeux et les obligations de contrôle des organismes intermédiaires sont mentionnés dans la convention de subvention globale (article 7.3.1), ainsi que dans les conventions individuelles (article 13) s'agissant du contrôle interne et de l'attention des porteurs de projets.

Le contrôle de la fiabilité des données des indicateurs est un contrôle distinct du contrôle de l'éligibilité des dépenses et des participants.

Les visites sur place constituent l'occasion de contrôler les modalités de collecte des données par les bénéficiaires (point 6 du modèle de rapport de visite sur place téléchargeable dans MDFSE). La Commission a publié en juillet 2016 la doctrine partagée de la DG EMPL et de la DG REGIO dans ce domaine. La mise à jour du Guide des procédures prendra en compte les recommandations de la Commission en la matière.

Les principaux enjeux résident dans la complétude des données participants et dans le soin porté par les bénéficiaires au respect des consignes de collecte / saisie, en particulier les définitions, dans le respect de la saisie au fil de l'eau, dans la vérification des données saisies (prévention des doublons en particulier) et dans le respect des règles « informatique et liberté ».

La DGEFP a diffusé au printemps 2016 une grille d'auto-analyse pour les gestionnaires chargés du contrôle, qui doit s'appuyer en grande partie sur le système d'information (ma démarche FSE et SID, en construction).

## **IV. Gestion d'une subvention globale**

### **1. Supervision**

- Le Guide des procédures ne prévoit pas de système de conciliation lorsque le service gestionnaire conteste les conclusions d'un contrôle de supervision, est-il possible de prévoir une conciliation par l'Autorité de gestion elle-même ?

Le contrôle de supervision est exercé par le délégant sur son délégataire. A ce titre, en dernier ressort, il appartient à l'AGD de décider des suites à donner aux constats réalisés par elle lors de la procédure. La procédure contradictoire prévue pour la réalisation de ces contrôles permet en tout état de cause au délégataire de gestion de faire valoir ses observations et de répondre aux constats du contrôleur.

Le Guide des procédures prévoit ainsi une période contradictoire de 30 jours, pendant laquelle les organismes intermédiaires contrôlés peuvent faire valoir leurs observations sur les constats du contrôleur. Cette procédure permet au contrôleur de tenir compte des éléments apportés par l'OI dans les conclusions définitives. Il s'agit d'une procédure habituelle et suffisante lors de contrôles administratifs.

- Concernant les contrôles des dossiers, le Guide précise la notification des opérations échantillonnées aux gestionnaires au moins 7 jours avant le début du contrôle. Ce délai de 7 jours minimums semble être très court. Un délai plus long est-il envisageable ?

Le Guide des procédures précise uniquement le délai minimum pour notifier les opérations échantillonnées aux gestionnaires concernés. Un délai plus long peut être décidé par la DIRECCTE, si cela paraît pertinent au niveau local et dans la mesure où cela n'aboutira pas à ralentir excessivement la procédure de certification. Dans la mesure où ces contrôles peuvent se réaliser à

distance à travers la consultation des pièces téléchargées dans MDFSE, un délai de prévenance plus long n'est pas forcément justifié.

## **2. Taux de cofinancement**

- Les opérations FSE d'un OI peuvent-elles dépasser le taux de cofinancement de l'axe de la subvention globale si ce dépassement est compensé lors du certificat de dépenses suivant ?

Le taux conventionné au titre d'une opération individuelle peut dépasser le taux à l'axe sur lequel est inscrite l'opération. Toutefois, au global, sur chaque certificat de dépenses présenté par l'OI à l'autorité de gestion, le montant des crédits remboursé à un OI est conditionné au respect des plafonds suivants : le respect du taux à l'axe et du montant FSE conventionné par axe fixés dans la convention de subvention globale, dans la limite du montant FSE retenu après contrôles de service fait des opérations individuelles (art.6.2.2 de la convention de subvention globale). Le montant FSE remboursé à l'OI au titre des appels de fonds sur les certificats de dépenses intermédiaires est donc limité au montant FSE retenu en CSF et au taux à l'axe de la subvention globale. Le certificat de dépenses soldant la convention de subvention globale recalcule le taux à l'axe sur l'ensemble des dépenses présentées dans les certificats de dépenses, ce qui génère soit un paiement complémentaire si le cumul des dépenses déclarées est inférieur au taux à l'axe de la subvention globale et si le montant FSE conventionné à l'axe n'est pas dépassé, soit un ordre de reversement si ces seuils sont dépassés.

## **V. Contrôle interne**

- Le Guide des procédures ne détaille pas le contenu des missions à réaliser pour le contrôle interne des OI. Quelles sont les attentes pour la réalisation du contrôle interne par les OI ?

Le contrôle interne ne désigne pas une fonction de contrôle mais un ensemble de dispositifs mis en place par une organisation pour maîtriser ses activités en vue d'atteindre ses objectifs, par l'anticipation des risques potentiels et la prévision d'un plan d'actions.

La cartographie des risques, tout comme l'organigramme fonctionnel en sont des outils, aux côtés du guide des procédures et des fiches de postes, par exemple.

La question ne se pose pas en termes de « modalités pour la réalisation du contrôle interne par les OI », mais de l'appropriation de cet outil par l'ensemble des agents de l'OI pour s'assurer de la maîtrise de ses risques.

Il est tout à fait pertinent que l'OI mette en place un système d'autocontrôle sur ses propres procédures y compris par des tests sur des dossiers le plus en amont possible de la certification. Il peut être recommandé également que le dispositif de contrôle interne soit audité par un service d'audit interne le cas échéant.