

MISSION POST-DESIGNATION

Programme opérationnel FEDER-FSE MAYOTTE 2014-2020

CCI n° 2014FR16M2OP012

Programme opérationnel CTE InterReg V-A MAYOTTE / COMORES / MADAGASCAR 2014-2020

CCI n° 2014TC16RFCB051

Programme opérationnel national IEJ 2014-2020, volet territorial mahorais

CCI n° 2014FR05M9OP001

Audit mené du 19 au 27 juillet 2018

Rapport établi conjointement par :

**Inspection générale
de l'administration**

Rapport n°18064-RP

**Inspection générale
des affaires sociales**

Rapport n°2018-081

Monsieur Jean-Pascal COGEZ, inspecteur général de l'administration, vice-président de la CICC, chef de la mission,

Madame Marie-Hélène MONIER, inspectrice en service extraordinaire, membre du service de l'inspection générale des affaires sociales,

Madame Héloïse VADON, auditrice des fonds européens à l'inspection générale de l'administration,

Madame Nadia BEKHALED, chargée de mission à la CICC.

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 7 |
| I – Une gestion « de principe » partenariale entre les services de l’Etat et ceux du conseil départemental de Mayotte qui nécessite d’être réfléchi dans la durée. | 7 |
| A - Une gestion « de principe » partenariale entre les services de l’Etat et ceux du conseil départemental de Mayotte | 7 |
| 1 – Un contexte géographique particulier. | 7 |
| 2 – Une décision permettant l’éligibilité de Mayotte aux fonds européens. | 7 |
| 3 – Une gestion métropolitaine des fonds européens, qui évolue structurellement entre deux programmations. | 8 |
| 4 – L’option privilégiée par le conseil départemental de Mayotte. | 8 |
| 5 – Une mise en œuvre de cette gestion néanmoins collaborative. | 9 |
| B - ... qui nécessite d’être réfléchi dans la durée. | 9 |
| 1 – Une évolution du positionnement du conseil départemental de Mayotte. | 9 |
| 2 – Des éléments de contexte en appui à la décision étatique. | 10 |
| 3 – Quelle que soit la décision qui sera prise, un mode partenarial à privilégier. | 11 |
| II – Les ressources humaines : une dimension prioritaire et préalable pour la mise en œuvre des programmes opérationnels sur le territoire mahorais, qui nécessite la levée de plusieurs verrous | 11 |
| A - Les ressources humaines : une dimension prioritaire et préalable pour la mise en œuvre des programmes opérationnels sur le territoire mahorais..... | 11 |
| 1 – Une situation des « ressources humaines » (RH) délicate..... | 11 |
| 2 – Un décompte des effectifs du PAE complexe. | 12 |
| 3 – Un recrutement d’agents contractuels faute d’agents titulaires..... | 13 |
| 4 – Un impact sur le plafond d’emplois de la préfecture moindre. | 14 |
| 5 – Une organisation qui repose, outre le PAE, sur les services de la DEAL (FEDER) et de la DIECCTE (FSE / IEJ). | 14 |
| 6 – Une absence de formation quasi générale induisant une dégradation de la performance de gestion. | 15 |
| B - ...qui nécessitent la levée de plusieurs verrous..... | 15 |
| 1 – Le dimensionnement de « l’équipe de gestion des fonds européens »..... | 16 |
| 2 – La définition de contrats répondant aux besoins de la gestion..... | 17 |
| 3 – Le recours à la sous-traitance : une possibilité offerte, qui n’est pas sans inconvénient. | 17 |
| 4 – Des contraintes « RH » qui concernent également l’audit des opérations relevant de la CICC..... | 18 |
| III – Des constats en termes organisationnels et fonctionnels qui doivent conduire à des ajustements. | 19 |
| A - Des constats en termes organisationnels et fonctionnels. | 19 |

| | |
|---|-----------|
| 1 – Une organisation « éclatée » dont le pilotage et le management sont largement perfectibles. | 19 |
| 2 – Une mise en œuvre qui doit encore monter en puissance. | 19 |
| 3 – La situation de l’assistance technique (AT) illustre les difficultés rencontrées tant organisationnelles que fonctionnelles. | 20 |
| 4 – Un positionnement de l’autorité de certification encore insuffisant. | 22 |
| B - ...qui doivent conduire à des ajustements. | 23 |
| 1 - Un rôle de pilote à réaffirmer : la place du SGAR dans la gestion des fonds européens. | 23 |
| 2 – D’un point de vue fonctionnel : une fluidité à assurer dans la gestion s’appuyant sur les compétences existantes en l’attente d’une montée en puissance du dispositif. | 23 |
| 3- Une définition réaffirmée du rôle de chacun dans la mise en œuvre du DSGC. | 24 |
| 4 – Un SGAR acteur et partie prenante des missions de la préfecture, un service public, au bénéfice de l’Ile de Mayotte. | 24 |
| 5 – Une gestion de l’AT à revoir. | 25 |
| IV – Des conséquences en termes de gestion des programmes opérationnels, qui doit faire l’objet d’évolutions. | 27 |
| A - Des conséquences en termes de gestion des programmes opérationnels. | 27 |
| B – Une gestion qui doit faire l’objet d’évolutions. | 28 |
| CONCLUSION..... | 29 |
| Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées..... | 31 |
| Annexe 2 : Préconisations en vue de conforter la qualité de gestion | 34 |

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- ⇒ Recommandation 1 : dès lors qu'une décision sera prise – rapidement vu les enjeux et la date du 1er janvier 2019 avancée par le conseil départemental -, veiller à ce que concomitamment soit identifié le processus juridique de mise en œuvre effective si transfert il devait y avoir ou si une formule du type OI avec subvention globale était retenue.
- ⇒ Recommandation 2 : quelle que soit la décision prise, qui doit être effective rapidement et annoncée à court terme, encourager et formaliser le partenariat entre la Préfecture de Mayotte et le conseil départemental en vue d'une gestion la plus efficiente possible des fonds européens.
- ⇒ Recommandation 3 : retenir un dispositif de gestion adapté des emplois « affectés » au PAE.
- ⇒ Recommandation 4 : évaluer les moyens humains nécessaires dans le cadre d'un fonctionnement s'inscrivant dans la durée avec des ressources humaines formées et pleinement opérationnelles.
- ⇒ Recommandation 5 : monter un dispositif RH en concertation et avec l'appui de la Direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur et de la DGOM, ainsi que de la DSAF, pour inciter à la prise de fonction à Mayotte en vue de gérer les fonds européens.
- ⇒ Recommandation 6 : solliciter auprès de la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur la mise en place de contrats de ce type. Lui transmettre à cette fin la fiche de poste correspondante, le curriculum vitae de l'agent, assortie de la faculté de recrutement (1 ETP disponible pour le recrutement d'un agent, et crédits suffisants sur le Titre II du programme 307 afin de permettre sa rémunération).
- ⇒ Recommandation 7 : transmettre sans délai à la Direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur la fiche de poste concernant l'activité du RRA, afin de permettre d'initier la procédure de recrutement. Même si une solution opérationnelle palliative doit être envisagée immédiatement, il est indispensable de prévoir, d'ores et déjà, un retour à une situation normalisée qui passera nécessairement par le recrutement d'un nouveau responsable régional d'audit.
- ⇒ Recommandation 8 : s'agissant du chef du Service régional de contrôle de la DIECCTE, aucun rapport provisoire satisfaisant n'ayant été transmis, en tirer les conséquences au sein de la DIECCTE et prendre rapidement les mesures correctrices qui s'imposent.
- ⇒ Recommandation 9 : recenser les dossiers d'AT ayant été montés, programmés et, le cas échéant, payés depuis le début de la programmation. Identifier les factures se rapportant à ces dossiers, qui n'ont pas encore fait l'objet d'une demande de paiement.

Apprécier dans quelle mesure, au regard de la validité des conventions en cours, un dossier de demande de paiement peut être porté par le ou les bénéficiaires potentiels. En déduire le solde de crédits d'AT demeurant utilisable. En tirer les conséquences qui s'imposent au regard des crédits utilisés pour honorer des factures qui ne pourraient faire l'objet d'une demande de paiement dans le cadre de l'AT.

- ⇒ **Recommandation 10** : le besoin de crédits pour assurer la gestion et le contrôle des fonds européens sur Mayotte restant démontré, estimer les besoins globaux d'ici au terme de la programmation (sans oublier les modalités de clôture du présent programme) et assurer la répartition de l'enveloppe demeurant disponible entre les différents protagonistes pouvant y prétendre. Etablir, sous l'égide du PAE, une répartition des actions entre les structures concernées (PAE compris), un calendrier en regard (plan glissant) et soumettre à la validation du CRUP cette nouvelle stratégie.
- ⇒ **Recommandation 11** : monter rapidement des dossiers solides et documentés, permettant ainsi d'appuyer les équipes dans leurs actions (formation, appui de consultants, fonctionnement, ...). Assurer le suivi de la réalisation de ces actions en se dotant d'outils et en ayant précisé qui en est en charge, la visibilité d'ensemble relevant nécessairement du SGAR ou de son adjoint, appuyé par le PAE.
- ⇒ **Recommandation 12** : assurer une formation effective et concrète des agents de l'AC au métier de certificateur, en particulier pour une meilleure maîtrise des enjeux et une prise en main réelle de l'outil Synergie.
- ⇒ **Recommandation 13** : veiller à mieux identifier les CSF devant faire l'objet de contrôles (CCR) en se fondant sur les risques identifiés dans la conduite par l'activité de l'AG, le cas échéant en s'appuyant sur la réalisation d'un ou plusieurs CQC.
- ⇒ **Recommandation 14** : veiller à formaliser et tracer avec la plus grande précision les rapports de contrôle, lesquels doivent faire l'objet d'un contradictoire.
- ⇒ **Recommandation 15** : accompagner l'action de l'AG dans la mise en place d'un suivi opérationnel et effectif de sa trésorerie, afin que l'AC puisse dédier son activité aux dispositions réglementaires de l'article 126 du règlement européen n°1303/2013.
- ⇒ **Recommandation 16** : actualiser et/ou se doter des outils nécessaires (en particulier checklists) pour procéder à une analyse précise, circonstanciée, systématique et juridiquement fondée des dossiers de demandes / demandes de paiements comportant un marché public ou une aide d'Etat, ou recourant à une option de coût simplifié.
- ⇒ **Recommandation 17** : veiller à améliorer la qualité des analyses effectuées dans le cadre de l'élaboration des rapports d'instruction et des rapports de CSF, et surtout leur retranscription au sein des rapports, en particulier, en s'appuyant sur les outils informatiques existants, ayant pour vocation d'assister l'instructeur dans la formalisation de son analyse.

⇒ **Recommandation 18** : à l'occasion de CSF, procéder, par sondage, à la vérification des rapports d'instruction permettant de s'assurer de l'éligibilité du bénéficiaire, de la pertinence du dispositif retenu de décompte du temps, de la présence des contrats / lettres de mission des personnels affectés à temps plein à l'opération, etc.

INTRODUCTION

Le Préfet de Mayotte a adressé au Président de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), Autorité d'audit des fonds européens en France, un courrier en date du 15 mai 2018. En effet, quelques semaines après sa prise de fonction, et devant la situation du pôle chargé de la gestion des fonds européens (FEDER, FSE et CTE) confronté aux difficultés de recrutement et de maintien en fonction d'agents qualifiés, le Préfet faisait le constat d'un manque de sécurisation du dispositif. En conséquence, il sollicitait l'expertise de la CICC afin que soient identifiés les dysfonctionnements éventuels et préconisées les mesures permettant de rétablir une organisation adaptée à une gestion plus sécurisée des fonds.

Après échanges en visioconférence entre la préfecture de Mayotte et la CICC, le 21 juin 2018, il est apparu pour l'AA comme pour l'AG, pertinent de conduire une mission post-désignation. Cette mission devait permettre, dans un premier temps, d'apprécier en quoi, une situation considérée, lors de l'audit sur place en novembre 2016, et lors de l'examen sur pièces au printemps 2017 de la version définitive du DSGC, comme permettant de proposer au Premier ministre de désigner la Préfecture de Mayotte comme autorité de gestion (AG) des fonds européens, avait pu faire l'objet de telles évolutions, même si le contexte « ressources humaines » avait d'ores et déjà été identifié comme sensible, dans le contexte particulier de l'île, en 2016. Elle devait aussi conduire dans un second temps à apporter tous conseils et recommandations utiles.

Cette mission s'est déroulée sur place du 19 au 27 juillet 2018. Les entretiens avec les directions ministérielles se sont tenus dans le courant du mois de septembre et ont donné lieu à des échanges jusqu'à la mi-octobre.

La désignation de la préfecture de Mayotte comme AG, intervenue le 3 août 2017, étant récente, il est apparu pertinent de réaliser un travail qui n'est ni un audit de désignation, ni un audit système, mais qui répond de façon précise aux attentes et besoins exprimés par le préfet, afin de permettre le rétablissement d'une situation pleinement opérationnelle dans les meilleurs délais. Cette situation atypique est confortée par le fait que le Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) de Mayotte est le seul SGAR, en France, demeurant en charge de la gestion d'un programme opérationnel (PO) inter-fonds, et qu'il a d'ailleurs été créé par décret n°2013-991 du 7 novembre 2013, notamment à cette fin, dans le prolongement du processus de départementalisation de Mayotte et dans le cadre de son accession au statut de région ultrapériphérique (RUP) de l'Europe.

*

I – Une gestion « de principe » partenariale entre les services de l'Etat et ceux du conseil départemental de Mayotte qui nécessite d'être réfléchi dans la durée.

A - Une gestion « de principe » partenariale entre les services de l'Etat et ceux du conseil départemental de Mayotte ...

1 – Un contexte géographique particulier.

La gestion des fonds européens à Mayotte s'inscrit dans un cadre particulier. En effet, le caractère îlien des fonds, et l'éloignement géographique conséquent du territoire mahorais du territoire métropolitain, conduit à un vivier limité de porteurs de projets, lesquels de plus manquent d'expérience en termes d'expertise administrative et financière pour répondre aux exigences attendues des bénéficiaires en la matière.

2 – Une décision permettant l'éligibilité de Mayotte aux fonds européens.

La Cour des comptes française, en janvier 2016, a fait le constat¹ que :

« Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Rome, Mayotte relevant du statut européen des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), la collectivité ne faisait donc pas partie du territoire de l'Union européenne et le droit de l'UE ne s'y appliquait pas. Les relations de Mayotte avec l'Europe étaient régies par une décision d'association des PTOM à l'UE du 27 novembre 2001.

Le passage de Mayotte au statut de RUP est la conclusion d'un long processus démarré en 2008. La demande officielle a été faite par le Président de la République au Conseil européen du 26 octobre 2011. Ce dernier s'est prononcé le 11 juillet 2012 en faveur du changement de statut européen de Mayotte, qui passe du statut de PTOM à celui de RUP.

Cela emporte deux conséquences directes :

- *la reprise obligatoire de l'acquis communautaire, sous réserve des dérogations et périodes d'adaptation au titre de l'article 349 du TFUE ;*
- *l'éligibilité de Mayotte aux fonds européens structurels et d'investissement, la décision du Conseil européen permettant d'intégrer l'enveloppe de Mayotte dans la révision des perspectives financières 2014-2020.*

Ce changement de statut était prévu au 1^{er} janvier 2014, laissant la période 2012-2014 à la France pour ouvrir des discussions avec la Commission européenne sur les dérogations et délais d'application du droit communautaire ».

3 – Une gestion métropolitaine des fonds européens, qui évolue structurellement entre deux programmations.

La gestion de la programmation 2007-2013 s'inscrivait dans un cadre bien défini.

Les crédits FEDER étaient gérés en préfecture de région au sein des SGAR dans le cadre d'un programme opérationnel national, conduisant à une gestion déconcentrée avec un pilotage national relevant du ministère de l'Intérieur, les collectivités régionales étant le plus souvent associées sous la forme d'organismes intermédiaires (OI) avec gestion par délégation de subventions globales.

Les crédits FSE étaient gérés également dans le cadre d'un programme opérationnel unique, dont l'autorité de gestion était la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) s'appuyant sur des autorités de gestion déléguées, les Directions régionales en charge du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP)² et auprès desquelles les collectivités territoriales (conseils régionaux et conseils généraux), pouvaient aussi avoir été reconnus comme OI et bénéficiant à ce titre de subventions globales.

C'est dans ce contexte que s'est inscrite la décision du Premier ministre, par circulaire 5650/SG du 19 avril 2013, lequel a indiqué aux Préfets de région que, s'agissant de la gestion des fonds de la prochaine génération (2014-2020) :

« La gestion du FEDER sera confiée aux régions, sous réserve d'une enveloppe consacrée à l'assistance technique nationale, d'une part, et d'un accord entre régions pour gérer les programmes massifs et fleuves, d'autre part.

Celle du FSE sera partagée. Les régions bénéficieront de 35% de l'enveloppe. L'Etat gèrera 65% de celle-ci, dont la moitié sera déléguée aux départements dans le cadre d'un accord cadre national avec l'ADF, en vue de la mise en œuvre d'une stratégie emploi/inclusion, conformément à la déclaration commune Etat-départements signé au Palais de l'Élysée, le 22 octobre 2012. (...)

Pour les outre-mer, le dispositif de droit commun prévu pour l'ensemble des régions sera mis en œuvre, sous réserve bien entendu du volontariat des collectivités locales concernées ».

4 – L'option privilégiée par le conseil départemental de Mayotte.

¹ La départementalisation de Mayotte – Janvier 2016 – pages 98 et suivantes.

² Remplacées ensuite par les Direccte, Directions régionales de l'emploi, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

Le Conseil départemental de Mayotte, s'interrogeant sur la capacité de ses services à gérer les fonds structurels européens, a demandé à l'Etat de conserver la gestion à titre transitoire durant la période 2014-2017. Courant 2017, si le conseil départemental a souhaité dans un premier temps prendre en responsabilité cette gestion pour la fin de la programmation, il a fini par renoncer quelques mois plus tard, pour des raisons de nature technique (capacités de ses équipes à assurer une telle prise en charge).

La situation prévalant actuellement est celle décrite dans le guide des procédures³ dont s'est doté la préfecture de Mayotte, qui précise que :

« Les missions de l'Autorité de gestion sont définies dans l'article 125 du Règlement UE 1303/2013 portant dispositions communes des FESI (Fonds Structurels et d'Investissements Européens). Sur la programmation 2014-2020, cette mission relève de la compétence des Conseils Régionaux, et par transposition à Mayotte, du Conseil départemental.

Par une délibération du 25 mars 2013, le Conseil départemental a indiqué son souhait de ne pas solliciter, dans un premier temps, l'autorité de gestion des fonds européens.

Le Préfet de Mayotte est donc Autorité de gestion pour les fonds européens 2014-2020. »

Ainsi, la préfecture de Mayotte est donc bien Autorité de gestion (AG) pour les programmes opérationnels FEDER-FSE Mayotte 2014-2020 CCI n°2014FR16M2OP012 et CTE InterReg V-A Mayotte / Comores / Madagascar 2014-2020 CCI n°2014TC16RFCB051, et Autorité de gestion déléguée (AGD), sous l'égide de la DGEFP, au titre du Programme opérationnel national (PON) Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), pour son volet territorial mahorais CCI n°2014FR05M90P001.

5 – Une mise en œuvre de cette gestion néanmoins collaborative.

Ainsi que le prévoit le Programme opérationnel⁴ FEDER-FSE Mayotte 2014-2020,

« L'arrivée pour une première génération des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) à Mayotte est l'occasion de mettre en place un partenariat stratégique et opérationnel plurifonds fondé sur la coopération entre la Préfecture, les services de l'Etat et le Conseil général de Mayotte, en renforçant une dynamique régionale de partenariats avec les collectivités locales de Mayotte et les forces vives du monde socio-économique. » (...)

« L'Autorité de Gestion met en place au niveau opérationnel, une Mission affaires européennes plurifonds (FEDER, FSE, FEADER, IEJ, Coopération territoriale européenne, FEAMP). Cette MAE est basée auprès du SGAR sous l'autorité du Préfet. Cette Mission Affaires européennes (MAE) comprend des personnels affectés par la Préfecture, et des agents du Conseil général mis à disposition, dans la perspective d'un transfert de l'autorité de gestion ».

Ceci se traduit également par des réunions d'instances (Comité régional unique de programmation (CRUP), Comité régional unique de suivi (CRUS)), dont le fonctionnement est sous double pilotage des services de l'Etat et de ceux du conseil départemental.

Le dispositif ainsi mis en place est très proche dans le partenariat affiché, de celui en vigueur en métropole dans la gestion de la génération précédente, mais sans OI ni subvention globale.

B - ... qui nécessite d'être réfléchi dans la durée.

1 – Une évolution du positionnement du conseil départemental de Mayotte.

Par courrier du 22 juin 2018, signé du Président du conseil départemental, la collectivité fait part de sa demande de devenir AG pour l'ensemble des programmes européens⁵ pour la prochaine programmation 2021-2027. Ainsi, la collectivité envisage la mise en place d'une AG « préparatoire et

³ Page 7 du guide des procédures de l'AG, pour le PO FEDER-FSE 2014-2020.

⁴ Cf. page 174 et suivantes du PO FEDER-FSE Mayotte 2014-2020.

⁵ « FEDER, FEDER-CTE (InterReg), FSE, FEADER et quelques programmes horizontaux » (selon le courrier du conseil départemental du 22 juin 2018)

de transition, installée et mise en service dès le 1^{er} janvier 2019 ». A ce titre, « l'AG préfigurée aura[it] aussi la mission de conduire les négociations relatives à l'élaboration des prochains PO ».

2 – Des éléments de contexte en appui à la décision étatique.

S'il n'appartient pas à la mission de se prononcer sur la pertinence ou non d'un transfert de gestion de la préfecture de Mayotte au conseil départemental de Mayotte, cette démarche relevant d'une décision étatique trouvant, notamment, son fondement dans la décision du Premier ministre citée ci-avant, ainsi que dans le « Plan Mayotte 2025 – Une ambition pour la République »⁶, il lui revient toutefois d'appeler l'attention suite aux derniers rapports de la Chambre régionale des comptes de Mayotte⁷.

En outre, le conseil départemental prévoit et sollicite, dans son courrier du 22 juin 2018, « l'appui et l'accompagnement technique des services de l'Etat par la capitalisation de l'expérience acquise dans la gestion des fonds ». Ainsi que concourra à le démontrer les développements suivants du présent rapport, les services de l'Etat, actuellement en charge de la gestion et du contrôle des fonds européens ne semblent pas en mesure, tout à la fois, de gérer l'actuelle programmation et d'anticiper la suivante en accompagnant et assistant les services du conseil départemental, hormis par l'accueil d'agents de la collectivité aux fins de formation opérationnelle en leurs seins.

De plus, il convient de rappeler que le transfert de la gestion des fonds européens aux régions s'est inscrit dans un cadre juridique parfaitement défini. Le I de l'article 78 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (dite loi « MAPTAM »), complété par le Chapitre Ier du Titre III (articles 80 et suivants), en a défini le contour, complété par des dispositions décrétales (décret n°2014-580 du 3 juin 2014, pris en Conseil d'Etat, relatif à la gestion de tout ou partie des fonds européens pour la période 2014-2020 et décret simple n°2014-1188 du 14 octobre 2014 relatif aux conventions types de mise à disposition de services de l'Etat chargées de la gestion des fonds européens pour la période 2014-2020).

Enfin, cette éventuelle évolution s'inscrit dans un contexte de réflexion conduit sous l'égide du Gouvernement. En effet, une circulaire signée par le Premier ministre, et datée du 24 juillet 2018, sollicite les préfets de région afin d'adresser des propositions pour la deuxième quinzaine d'octobre, en matière d'organisation territoriale des services publics, dans le respect des dispositions de ladite circulaire (renforcement ou allègement du périmètre d'action de l'Etat, ajustement de l'organisation des services de l'Etat après répartition de certaines missions avec l'intervention des collectivités territoriales ou l'action des opérateurs de l'Etat, déconcentration). Ainsi, cette circulaire précise « qu'un effort de clarification et de simplification des compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales doit être entrepris ».

Il convient d'apprécier, dans cette perspective d'évolution de la gouvernance des programmes opérationnels mis en œuvre à Mayotte, la pertinence du dispositif législatif et réglementaire applicable en 2014, et d'intégrer les évolutions annoncées par les services de la Commission en matière de désignation (suppression de la procédure de désignation et de son audit).

⇒ **Recommandation 1 : dès lors qu'une décision sera prise – rapidement vu les enjeux et la date du 1er janvier 2019 avancée par le conseil départemental -, veiller à ce que concomitamment soit identifié le processus juridique de mise en œuvre effective si**

⁶ Parmi les actions à mettre en œuvre d'ici 2025, selon le « Plan Mayotte 2025 », signé le 13 juin 2015 à Mamoudzou, notamment, par le Premier ministre et le Président du conseil départemental, un des objectifs consiste à « poursuivre l'ancrage de Mayotte en tant que territoire européen » et pour ce faire : « Former les élus et les agents techniques des pouvoirs publics chargés de gérer les programmes. Outre les efforts requis des collectivités locales pour se mettre « aux standards européens », les entreprises ou structures qui doivent émerger aux fonds européens doivent produire le même effort ».

⁷ Rapports d'observations définitives : « La gestion des ressources humaines – Exercices 2012 et suivants », délibéré par la Chambre le 11 décembre 2017 et « L'octroi des subventions - Exercices 2012 et suivants », délibéré par la Chambre le 1^{er} février 2018.

transfert il devait y avoir ou si une formule du type OI avec subvention globale était retenue.

3 – Quelle que soit la décision qui sera prise, un mode partenarial à privilégier.

La mission a pu constater que, quelle que soit la réponse qui sera apportée à la demande émise par le Président du conseil départemental, il s'avère indispensable que les services du département travaillent en étroite synergie avec ceux de la Préfecture, la mise à disposition d'agents étant une des modalités favorisant cette acculturation, mais pas la seule, ainsi que l'animation d'instances décisionnelles de façon collaborative.

D'autres modes de rapprochement, de nature organisationnelle, pourraient également être envisagés : création informelle ou conventionnelle de structure partenariale à l'instar de dispositifs existants dans d'autres territoires ultramarins, voire de groupement d'intérêt public (GIP), ... mais c'est la fonctionnalité et les spécificités locales qui doivent guider le choix. En effet, d'un point de vue temporel, le terme de l'actuelle programmation se situe en 2020, et le conseil départemental envisage la mise en place d'une AG de préfiguration dès le 1^{er} janvier 2019. Les délais concourant à une prise de décision sont désormais très courts.

Outre le volet fonctionnel, il apparaît stratégique pour les équipes en place, et plus globalement pour les mahorais, qu'une décision soit prise rapidement afin de permettre de gérer, dans la meilleure sérénité possible, la fin et la clôture de la programmation en cours (laquelle chevauchera, pour partie, la programmation 2021-2027) et permettre la montée en puissance du dispositif de gestion 2021-2017 au bénéfice des acteurs de l'Ile, dont les besoins sont - au demeurant - immenses. La mission préconise à cet égard que cet engagement réciproque des deux structures concernées soit formalisé et largement porté par les responsables publics et les équipes.

⇒ **Recommandation 2** : quelle que soit la décision prise, qui doit être effective rapidement et annoncée à court terme, encourager et formaliser le partenariat entre la Préfecture de Mayotte et le conseil départemental en vue d'une gestion la plus efficiente possible des fonds européens.

*

II – Les ressources humaines : une dimension prioritaire et préalable pour la mise en œuvre des programmes opérationnels sur le territoire mahorais, qui nécessite la levée de plusieurs verrous.

A - Les ressources humaines : une dimension prioritaire et préalable pour la mise en œuvre des programmes opérationnels sur le territoire mahorais.

1 – Une situation des « ressources humaines » (RH) délicate.

Au sein du SGAR de Mayotte, la gestion des fonds européens est assurée par le Pôle des affaires européennes (PAE). En 2016, une mission avait été conduite par l'Inspection générale de l'administration (IGA)⁸, suite à une tentative de suicide d'un agent en poste dans les services du SGAR. Sur les recommandations alors émises, plusieurs d'entre elles concernaient déjà la nécessité pour le responsable du SGAR dans son ensemble de disposer d'agents en nombre suffisant mais également présentant les qualifications et ou formations nécessaires pour assurer la gestion des fonds, nationaux et européens.

⁸ Rapport confidentiel sur la situation du SGAR de Mayotte.

La présente mission a appris localement qu'une mission sur place avait été diligentée par la Direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur en février 2018, compte tenu de tensions et d'un mal être exprimé par des agents au sein de différents services de la préfecture. Toutefois, à la connaissance de la mission, lorsqu'elle en a été informée, les conclusions du rapport de février 2018 n'avaient pas fait l'objet d'une restitution auprès des agents du PAE, pour ce qui concerne la partie relative à la gestion des fonds européens.

2 – Un décompte des effectifs du PAE complexe.

Comme dans toute préfecture, la gestion des ressources humaines relève du secrétariat général (SG). Une absence de fluidité et d'informations partagées entre le SG et le SGAR a conduit la mission à devoir solliciter des informations de façon itérative pour s'assurer de leur fiabilité. Sur cette base, la mission a élaboré le tableau I, figurant ci-après.

Un arbitrage rendu sous l'égide du Premier ministre, le 3 juillet 2013, avait conduit à retenir comme dimensionnement pertinent pour assurer la gestion des fonds européens à Mayotte, une cellule Europe de 16 agents, dont 15 emplois sous le plafond d'emplois du ministère de l'intérieur, et rémunérés par ce ministère (programme 307 « administration territoriale »).

En regard de ce chiffre, ont ainsi pu être identifiés :

- la cheffe du PAE, rémunérée sur le BOP 333⁹,
- 5 agents titulaires, rémunérés sur le BOP 307¹⁰ (après échange avec la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'Intérieur à des fins de vérification, il s'avère que les crédits utilisés pour la rémunération d'un des 5 agents ne proviendraient pas du BOP 307. Le BOP support (et donc l'employeur de l'agent) demeure à identifier)
- 2 agents¹¹ mis à disposition par le conseil départemental auprès du PAE,
- 5 agents contractuels, rémunérés sur le BOP 307, et recrutés sur contrats de très courte durée,
- 2 postes vacants.

Pour mémoire, le responsable régional d'audit (chargé d'assurer les audits d'opérations, recruté et rémunéré par la préfecture, mais placé sous l'autorité fonctionnelle de la CICC) relève du secrétariat général.

Tableau I – Recensement des personnels du PAE et principales caractéristiques.

| Nom de l'agent | Fonction | Statut (titulaire / contractuel) | Date d'arrivée | Rémunération |
|---------------------|---------------------------|----------------------------------|----------------|--------------------------|
| Nicaise ELOIDIN | Cheffe du PAE | Titulaire | 1/07/2018 | BOP 333 |
| Marie-Jeanne CAURET | Adjointe | Titulaire | 15/01/2018 | BOP 307 |
| Fatima BINALI | Assistante administrative | Titulaire | 1/12/2014 | A préciser ¹² |
| Saindou ALI BANGOU | Référent Synergie MDFSE | Titulaire | 15/06/2015 | BOP 307 |

⁹ Moyens mutualisés des administrations déconcentrées, comportant notamment les emplois de SGAR, SGAR adjoint, chargés de mission et conseillers dans les SGAR.

¹⁰ Administration territoriale, comportant notamment les budgets des préfectures.

¹¹ Initialement, ce chiffre était de 3, avant le retour du 3^e agent (Mme Aïna SALIM) vers le conseil départemental.

¹² Après échange avec la DMAT du ministère de l'intérieur, cet agent a été signalé à la mission comme ne relevant pas du BOP 307.

| | | | | |
|------------------------|----------------------------|----------------------------------|---|-----------------------|
| Clément IFRI | Référent FEDER | Contractuel | 1/09/2017 – fin de contrat le 31/08/2018 | BOP 307 |
| Salama BALADIMBI | Instructeur FEDER | MAD par le conseil départemental | 1/07/2016 | Conseil départemental |
| Marie MONTANARI | Institutrice FEDER | Contractuelle | 1/02/2018 | BOP 307 |
| Jean-Christophe DELMAS | Référent FSE | Contractuel | 1/08/2017 | BOP 307 |
| Djanffar MARI | Référent P-CTE | MAD par le conseil départemental | 13/03/2017 | Conseil départemental |
| Aubin WEISSMULLER | Chargé d'études évaluation | Contractuel | 9/05/2018 (fin de contrat au 31/08/2018 et bascule sur poste référent FEDER car départ de Clément IFRI) | BOP 307 |
| Jean-Luc THURAR | Chargé de communication | Titulaire | 1/09/2017 | BOP 307 |
| Philippe POULET | Contrôleur de gestion | Titulaire | 1/09/2017 | BOP 307 |
| Sylvain GODOC | Assistant FSE | Contractuel | 23/07/2018 | BOP 307 |
| Poste vacant | Instructeur P-CTE | | | BOP 307 |
| Poste vacant | Chargé d'études évaluation | | A pourvoir à compter du 1/08/2018 | BOP 307 |

L'analyse d'un tableau des effectifs remis par le PAE a conduit la mission à constater que pour les années 2015 et 2016, les arrivées d'agents étaient bien supérieures aux départs, ce qui est logique dans un contexte de mise en place des équipes et de démarrage du travail de gestion. Elle a relevé que la démarche s'inverse à partir de 2017, conduisant à un solde négatif et une fragilisation rapide du dispositif analysé lors de la réalisation de l'audit sur place à l'occasion de la désignation. En outre, les modalités de décompte sont compliquées du fait d'un turn-over excessivement important. A titre d'illustration, la nouvelle cheffe du PAE a été nommée au 1^{er} juillet 2018, succédant à une cadre qui a exercé ses fonctions une année. Et si la CICC a délégué sur place, pour la présente mission, 3 des 4 membres présents lors de l'audit de désignation en novembre 2016, s'agissant de l'AG, la totalité des agents n'étaient pas en fonction 18 mois plus tôt.

Ceci conduit à une perte de mémoire et d'expérience et à l'absence de toute capitalisation, pourtant indispensables dans la gestion de systèmes complexes et techniques, tels que les fonds européens.

3 – Un recrutement d'agents contractuels faute d'agents titulaires.

Les 5 agents contractuels, soit le tiers de l'effectif théorique, en poste au sein du PAE sont jeunes, souvent issus d'établissements d'enseignement supérieur développant des cursus de formation européenne, et souhaitant acquérir une première expérience pratique. Ils sont localement confrontés à des difficultés pour trouver un logement, car disposant d'une rémunération n'intégrant pas totalement le coût de la vie majoré sur l'île (logement, alimentation, en particulier). Ces agents sont, pour ceux rencontrés par la mission, impliqués, volontaires mais non formés et ne percevant pas toujours le sens du travail qui leur est demandé, souvent faute d'explications de la part de l'encadrement. Il s'ensuit une réelle difficulté - légitime et fondée - à exercer les fonctions demandées. Ceci assoit le sentiment des agents de ne pas contribuer à l'effort général alors même que les difficultés liées à la mise en œuvre des Programmes opérationnels sont clairement perçues.

Le recrutement de ces agents repose sur des contrats infra-annuels (embauche sur des postes dits « frictionnels »), avec échéance au terme de l'année 2018, dans un contexte de déconcentration de la gestion dévolue pour des contrats de courte durée au Préfet. Le secrétariat général de la préfecture de Mayotte a indiqué à la mission appliquer à cet égard les orientations définies par la DMAT susvisée, laquelle considère assurer en cela sa mission de coordination des préfectures et de responsable déléguée du budget opérationnel de programme (BOP) 307 (budget des préfectures).

En outre, le montant de la rémunération tourne autour de 2 500 € à 3 200 nets par mois sans qu'il soit possible, sauf à titre exceptionnel, de dépasser ce montant afin d'aboutir à des salaires incluant la prise en compte totale de l'impact du coût de la vie localement, ainsi que le fait une autre administration recrutant – notamment – de jeunes enseignants. Cette situation inégalitaire conduit à fragiliser le dimensionnement du vivier de recrutement et favorise le départ des personnes ayant acquis une compétence « européenne » après avoir passé quelque temps à Mayotte.

4 – Un impact sur le plafond d'emplois de la préfecture moindre.

Si les 5 agents titulaires de la fonction publique d'Etat, rémunérés sur le BOP 307, sont à décompter dans le plafond d'emplois de la préfecture, il n'en va pas de même pour :

- la cheffe du PAE, relevant du BOP 333,
- les deux postes vacants, par définition,
- les 2 agents mis à disposition par le conseil départemental, s'agissant d'une mise à disposition entrante, le décompte de ces ETP figure dans le plafond d'emploi du conseil départemental,
- les 5 agents contractuels, recrutés sur des contrats ne conduisant à leur prise en compte dans le décompte des ETP.

En conséquence, et sous réserve de disponibilité des crédits budgétaires sur le Titre II du BOP 307, la simple mise en œuvre effective de la décision interministérielle du 3 juillet 2013, devrait conduire au recrutement de 10 ETP, au bénéfice du PAE.

Compte tenu des informations fournies par les services du SG, selon lesquelles le décompte des ETP de la préfecture est proche du plafond d'emplois de la préfecture (2 à 3 unités au-dessus du plafond, mais lissés dans le calcul des ETPT), la mission s'interroge sur l'affectation et le positionnement de ces 10 ETP, potentiellement disponibles, et sans doute affectés dans d'autres services que le PAE.

De même la mission s'interroge sur l'absence de propositions de la préfecture aux services centraux du ministère de l'intérieur concernant des contrats pluriannuels pour des agents affectés au PAE. La signature de tels contrats n'est, en effet, pas déconcentrée auprès des préfets. Ceci relève probablement de la stratégie de gestion des RH en préfecture, qui s'avère totalement inadaptée en l'espèce, ne tenant pas compte des particularités de ce mode de gestion désormais exceptionnel pour l'Etat.

5 – Une organisation qui repose, outre le PAE, sur les services de la DEAL (FEDER) et de la DIECCTE (FSE / IEJ).

La DEAL a été identifiée dès l'initiation de la rédaction du programme opérationnel FEDER-FSE comme étant la structure sur laquelle s'appuyer pour l'analyse et l'expertise des dossiers de demandes relevant des fonds FEDER, compte tenu des compétences techniques disponibles en son sein. En outre, 2 personnes étaient prévues, par convention-cadre signée le 24 juillet 2017, pour être mises à disposition par le conseil départemental de Mayotte auprès de la DEAL, pour une durée de 3 ans à compter du 1^{er} juillet 2017. L'article 9 de cette convention précise que le conseil départemental prévoit qu'une demande d'assistance technique soit faite eu égard à ces mises à disposition, conduisant ainsi au remboursement de 80% des rémunérations et des charges patronales afférentes. M. Moukadassi MANSOUR est bien identifié comme mis à disposition jusqu'au 1^{er} juillet 2020. Cette convention prévoyait également la mise à disposition de Mme Daourina ABDALLAH, mais cette personne n'a pas été identifiée dans l'organigramme de la DEAL.

La DIECCTE est intervenue dans la gestion des fonds européens postérieurement à la visite sur place lors de la phase de désignation. Son organisation a été adaptée afin que soit identifiée en son sein la fonction de chef du service régional de contrôle (SRC). Il était initialement prévu que deux binômes de deux agents (un titulaire et un contractuel¹³) assurent la réalisation des rapports d'instruction et celle des rapports de contrôle de service fait (CSF). Trois agents mis à disposition par le conseil départemental devaient également rejoindre l'équipe, mais un report de mois en mois a lieu, sans concrétisation de cet accueil d'agents.

6 – Une absence de formation quasi générale induisant une dégradation de la performance de gestion.

Lors de l'audit sur place dans la phase de désignation, un projet de cahier des charges des clauses techniques particulières (CCTP), ayant vocation à supporter un marché public de formation, avait été présenté à la mission. Il avait également été joint en annexe 12 au DSGC transmis, au printemps 2017, à des fins de désignation ; il devait permettre la formation des agents concernés par les fonds européens durant le second semestre 2017 et le premier semestre 2018. Un million d'euros avait été programmé à cette fin dans le cadre de l'assistance technique. Ce projet, adapté aux besoins et validé par la CICC, ne s'est pas traduit par la signature d'une convention ni d'une formation effective des agents.

In fine, aucune formation n'a été diligentée au bénéfice des agents que ce soit en 2017 ou en 2018. Il y a malheureusement fort à craindre que cette approche, même si elle avait été mise en œuvre, se serait avérée insuffisante compte tenu du turn-over excessivement rapide des agents présents en charge des fonctions de gestion et de contrôle des fonds européens.

Au final, la mission n'a pu que constater que des sujets techniques tels que l'analyse du respect des règles de la commande publique, et de la réglementation relative aux aides d'Etat ou encore les vérifications du recours aux options de coûts simplifiés (OCS) n'étaient que très peu maîtrisés par les agents, tant au stade de l'instruction que de la réalisation du CSF, même si certains agents ont pu faire valoir leurs compétences acquises antérieurement. Ces agents tentent de s'appuyer ponctuellement sur d'autres services, à La Réunion, en métropole, pour obtenir une analyse, une expertise sur des cas particuliers, solutions palliatives fragiles mais révélatrices d'une volonté de bien faire.

B - ...qui nécessitent la levée de plusieurs verrous.

Plusieurs situations sont apparues comme bloquantes au fil des échanges avec la mission ; la levée de ces verrous paraît à la mission de nature à faciliter grandement la gestion, en intégrant les complexités de la gestion propre à la situation insulaire en général et de Mayotte en particulier.

La levée de ces verrous repose pour l'essentiel sur des décisions relevant de l'AG, à l'échelon préfectoral, dans la mise en œuvre d'une politique de gestion des RH, ainsi que d'échanges, dans une approche interministérielle, tant localement (animation de « l'équipe Europe » constituée du PAE et des équipes DEAL et DIECCTE), qu'avec les services centraux (Direction des ressources humaines et DMAT au ministère de l'intérieur, Direction générale des outre-mer (DGOM) du ministère des outre-mer).

A cet égard, certaines des propositions figurant dans le rapport confidentiel de l'IGA évoqué ci-dessus, dont le préfet responsable de l'AG dispose, demeurent d'actualité même si elles n'étaient pas spécifiques à la gestion des fonds européens. Il s'agit notamment des propositions n°2 (mise en place de fiches de procédure interne), n°3 (élaboration de tableaux de bord et de suivi aux fins de pilotage), n° 8 (revoir les relations entre services du secrétariat général et et du SGAR), n°9 (disposer d'un SGAR et d'adjoints mobilisés sur le pilotage de la gestion des fonds), ainsi que les propositions n°13, 14 et 15 (qualité de la ressource humaine, à former et à manager dans une organisation adaptée).

¹³ Recrutement prévu dans le cadre de l'assistance technique (AT).

1 – Le dimensionnement de « l'équipe de gestion des fonds européens ».

La réalité des effectifs, tout particulièrement du PAE, n'est pas pleinement conforme dans les faits à l'arbitrage interministériel et aux chiffres figurant dans le Descriptif du système de gestion et de contrôle (DSGC). Il paraît nécessaire de clarifier la réalité des emplois et de mettre en perspective ceux relevant du PAE. Il semble que les modalités de gestion mises en œuvre jusqu'alors n'ont probablement eu pour seule vocation que de permettre de respecter tant le plafond et le schéma d'emplois que les ressources du Titre II sur le BOP 307, dans une logique de bonne gestion des ressources et dans le respect des consignes nationales, mais la situation locale est atypique et sans équivalent en France s'agissant de la gestion de fonds européens relevant d'un PO territorial et par des services de l'Etat.

⇒ **Recommandation 3 : retenir un dispositif de gestion adapté des emplois « affectés » au PAE.**

Ce point s'inscrit dans les perspectives offertes par la circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018, adressée aux ministres et préfets de région, précisant que la rationalisation des moyens de fonctionnement est prévue à échéance du 1^{er} janvier 2020, après une année de préfiguration en 2019¹⁴.

Depuis la mission sur place, une demande de renfort des services de l'Etat sur Mayotte a été effectuée se traduisant par un second poste d'adjoint au SGAR, pour qu'un des deux adjoints consacre la totalité de son activité aux fonds européens, 3 postes de contractuels supplémentaires, ainsi qu'un poste de catégorie B afin qu'il soit dédié à l'assistance technique (AT). Il aurait été donné un avis favorable oralement, par la Direction des services administratifs et financiers (DSAF)¹⁵ des services du Premier ministre, quant au recrutement de contractuels sur des supports infra-annuels (sur le BOP 333), ainsi qu'à un poste de catégorie A, lequel serait affecté au SGAR, pour le début 2019.

Néanmoins, le dimensionnement théorique de « l'équipe des fonds européens », à savoir, le PAE associé à la DIECCTE et à la DEAL, ne paraît pas à la mission, qui s'appuie en cela sur l'expérience acquise par la CICC dans le cadre du processus de désignation insuffisant, ni au regard des besoins ni au regard de l'arbitrage rendu en interministériel. Et ce même si la CICC n'a pu obtenir, lors de cette mission comme lors de l'audit de désignation, l'analyse d'un dimensionnement prévisionnel d'une équipe dédiée aux fonds européens.

Cette perception de la mission (qui n'est pas une appréciation fondée sur une étude préalable) doit aussi intégrer les éléments suivants :

- les volumes de crédits disponibles dans le cadre des PO auraient – selon la Cour des comptes française – vocation à être majorés, si le calcul de ceux-ci était effectué selon les critères appliqués sur le reste du territoire,
- le dimensionnement d'un dispositif de gestion et de contrôle est directement lié à sa pérennité, à son mode de fonctionnement et aux procédures utilisées,
- l'évolution éventuelle du dispositif vers un pilotage différent (transfert de gestion, subvention globale, gestion partagée,...),
- Les besoins induits par le redressement de la situation constatée, afin de ne pas focaliser les ressources uniquement sur le rétablissement de la situation mais aussi de poursuivre la programmation.

¹⁴ « La création du programme budgétaire 333, regroupant les moyens de fonctionnement des DDI, des services régionaux de la sphère de la Réate et des secrétaires généraux aux affaires régionales, a permis de générer des économies et s'est révélé positif dans la gestion courante. Son regroupement, avec le programme 307 de fonctionnement des préfetures à compter du 1^{er} janvier 2020, après une année de préfiguration en 2019, permettra de couvrir le périmètre de la Réate. »

¹⁵ Animation et gestion administrative et budgétaire des personnels et de moyens des services (départementaux et régionaux) rattachés au Premier ministre.

- ⇒ **Recommandation 4** : évaluer les moyens humains nécessaires dans le cadre d'un fonctionnement s'inscrivant dans la durée avec des ressources humaines formées et pleinement opérationnelles.

Certains outils peuvent être utilisés en RH pour accompagner la prise de fonction dans des zones géographiques n'apparaissant pas fondamentalement attractives ; le recours à ces outils ne doit pas être négligé. Leur usage doit s'effectuer en toute transparence mais avec une finalité première : permettre à Mayotte d'utiliser les fonds européens nécessaires à son développement.

- ⇒ **Recommandation 5** : monter un dispositif RH en concertation et avec l'appui de la Direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur et de la DGOM, ainsi que de la DSAF, pour inciter à la prise de fonction à Mayotte en vue de gérer les fonds européens.

2 – La définition de contrats répondant aux besoins de la gestion.

Les contrats utilisés pour le recrutement de contractuels à Mayotte, pour la gestion des fonds européens, s'ils peuvent être pertinents pour la conduite de missions moins techniques, de courte durée, ne permettent pas d'attirer et de maintenir pendant une durée suffisante les personnes recrutées.

Des formats de contrats adaptés en durée et en rémunération paraîtraient de nature à favoriser le maintien dans l'emploi de 5 ou 6 agents en CDD de niveau catégorie A pour une durée de 3 ans et plus, avec une rémunération nette par mois entre 3000 et 3500 € au regard de l'investissement attendu des agents.

Dès lors que le contrat de recrutement est d'une durée supérieure à un an, ce contrat est nécessairement géré par la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur, permettant ainsi d'apprécier le fondement du contrat, et le montant du contrat, « encadré » selon des fourchettes indicatives.

- ⇒ **Recommandation 6** : solliciter auprès de la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur la mise en place de contrats de ce type. Lui transmettre à cette fin la fiche de poste correspondante, le curriculum vitae de l'agent, assortie de la faculté de recrutement (1 ETP disponible pour le recrutement d'un agent, et crédits suffisants sur le Titre II du programme 307 afin de permettre sa rémunération¹⁶).

3 – Le recours à la sous-traitance : une possibilité offerte, qui n'est pas sans inconvénient.

En l'absence d'emplois pourvus au sein du PAE, le recours possible à la sous-traitance est une des options qu'il convient de ne pas exclure d'emblée. Il demeure toutefois conditionné par plusieurs éléments :

- 1) la présence d'agents en capacité de monter cet appel à concurrence, puis d'assurer l'encadrement et le suivi effectif des travaux du ou des prestataires retenus,
- 2) l'existence effective sur l'île de consultants, qui seraient susceptibles de répondre à un appel d'offres sans être en situation de conflit d'intérêts (par exemple, s'ils étaient préalablement en situation d'accompagnement des porteurs de projets, il ne leur serait pas loisible d'assurer avec objectivité la réalisation de CSF suite à des demandes de paiements déposées par ces mêmes porteurs),
- 3) les financements permettant la prise en charge de consultants réalisant cette prestation.

¹⁶ Dans la mesure où le remboursement de tels sommes devrait être mise en place dans le cadre d'un dossier d'assistance technique (AT), le remboursement, à terme, du montant de ces rémunérations devrait être ainsi possible à hauteur de 80%.

Le recours à l'intérim se matérialisant sous la forme d'un marché public et l'achat d'une prestation (et non à un recrutement de personnels), il n'a donc pas d'impact sur le décompte des effectifs dans le cadre du plafond d'emplois. Toutefois, il impacte le BOP supportant le marché.

En outre, il conviendrait d'affiner de façon circonstanciée le ou les cas permettant le recours aux dispositions de l'article 21 de la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique et à sa circulaire d'application du 3 août 2010. Ces dispositions doivent se lire sans préjudice de celles d'ores et déjà définies par la loi 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires communes de la fonction publique d'Etat, et en particulier ses articles 4, 6 bis et 6 quinquies.

Enfin, les durées pour lesquelles il peut être fait appel à une prestation d'intérim sont contraintes (durée maximale de 36 mois) et variables en fonction des cas de recours. Si cette solution présente certains atouts, notamment en matière de souplesse et de réactivité, la durée totale fort contrainte peut quant à elle représenter un frein par rapport à la mise en place de contrats d'agents de catégorie A, à durée déterminée (durée de 3 années), renouvelables une fois, nonobstant la durée d'exercice - souvent fort courte - de telles fonctions à Mayotte.

4 – Des contraintes « RH » qui concernent également l'audit des opérations relevant de la CICC.

Lors des échanges sur place, la mission a également souhaité rencontrer les 2 agents en charge d'audits d'opérations, placés sous l'autorité fonctionnelle de la CICC. M. BOUCHOU, Responsable régional d'audit (RRA) depuis le 1^{er} septembre 2017, pour la préfecture, avait fait part d'un souhait de départ programmé au 1^{er} septembre 2018 (fin de détachement) peu de temps avant que décision soit prise de conduire cette mission. M. MANGUER, chef du Service régional de contrôle (SRC) depuis le 1^{er} janvier 2018¹⁷ à la DIECCTE a, quant à lui, indiqué son souhait de mobilité.

Le constat a été fait par la CICC, depuis le déroulement sur place de la mission, du départ effectif début septembre du RRA, sans qu'ait été réalisé le rapport d'audit d'opération malgré son engagement initial. Cette urgence avérée quant au remplacement d'au moins un des auditeurs d'opérations est également un des points de fragilité de la mise en œuvre des programmes opérationnels à Mayotte, l'Ile ne pouvant demeurer avec un appel de fonds qui n'aurait pas fait l'objet d'audits d'opérations, après tirage aléatoire.

- ⇒ **Recommandation 7** : transmettre sans délai à la Direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur la fiche de poste concernant l'activité du RRA, afin de permettre d'initier la procédure de recrutement. Même si une solution opérationnelle palliative doit être envisagée immédiatement, il est indispensable de prévoir, d'ores et déjà, un retour à une situation normalisée qui passera nécessairement par le recrutement d'un nouveau responsable régional d'audit.
- ⇒ **Recommandation 8** : s'agissant du chef du Service régional de contrôle de la DIECCTE, aucun rapport provisoire satisfaisant n'ayant été transmis, en tirer les conséquences au sein de la DIECCTE et prendre rapidement les mesures correctrices qui s'imposent.

*

¹⁷ Après avoir occupé les fonctions d'auditeurs d'opérations pendant 6 mois.

III – Des constats en termes organisationnels et fonctionnels qui doivent conduire à des ajustements.

A - Des constats en termes organisationnels et fonctionnels.

1 – Une organisation « éclatée » dont le pilotage et le management sont largement perfectibles.

L'organisation de la gestion des fonds européens repose sur un pilier central, qui est le secrétariat général aux affaires régionales au sein de la Préfecture de Mayotte, lequel s'appuie, pour le FEDER, sur les compétences de la DEAL et pour le FSE et l'IEJ, depuis juin 2017, sur la DIECCTE.

Pour les opérations sollicitant des fonds FEDER, le dépôt de dossier s'effectue via e-Synergie ; les lettres d'engagement, pièces complémentaires et demandes de paiement suivent ce même circuit. Si la demande concerne l'axe 3, elle demeure gérée par le PAE ; s'il s'agit d'un autre axe, elle est transférée à la DEAL (hormis l'axe 12 sur aide au fret).

S'agissant des opérations relevant du FSE, la DIECCTE assure l'instruction et la réalisation des CSF pour les dossiers relevant du FSE et de l'IEJ. L'équipe du PAE assure, quant à elle, l'accompagnement des porteurs de projets, le traitement des dossiers venant d'être déposés sur MDFSE, la comitologie et la gestion des signatures des conventions. Ceci se traduit dans les faits par des opérations qui sont alternativement gérées par l'une ou l'autre structure au fil de leur piste d'audit, ceci à des fins – notamment – de suivi, mais qui, en pratique, paraissent induire une complexification de la mise en œuvre pour des équipes qui ne sont pas positionnées sur un même site géographique et ne partagent pas un même réseau informatique, hormis MDFSE, outil facilitateur en l'espèce.

Dans les 2 cas (FEDER, d'une part, et FSE et IEJ, d'autre part) l'organisation entre le PAE, la DIECCTE et la DEAL débouche sur une complexité inhabituelle du fait d'un déroulement de la piste d'audit qui confie un dossier à au moins deux acteurs, et le plus souvent trois. Cette imbrication des circuits et cette interdépendance créée, *de facto*, entre l'ensemble des intervenants est génératrice de tensions et ne favorise pas un fonctionnement fluide et qui devrait être des plus coopératifs compte tenu de la technicité des sujets traités et des compétences disponibles.

Pour les fonds FEDER-CTE, l'organisation est quelque peu différente puisque le PAE est le point focal assurant la mise en œuvre du PO et qu'une nécessaire complémentarité doit être trouvée avec les deux autres partenaires (Les Comores et Madagascar).

En raison des changements fréquents d'agents à des postes, clés ou non, pour l'organisation, le constat est posé d'une absence de mémoire du service, qui s'avère dommageable pour assurer la continuité de l'action de l'Etat. La preuve en est la difficulté rencontrée par la mission pour obtenir, lors des travaux sur place, les éléments permettant d'avoir une vision stratégique de la situation.

Plus globalement, la mission a constaté une absence significative de pilotage. Ainsi, s'agissant des crédits, l'AG n'a pas été en mesure d'indiquer à la mission quels étaient les montants adressés à Mayotte pour les différents PO concernés depuis le début de la programmation, ni quels étaient les versements effectués aux intervenants sur l'île. Ceci traduit concrètement une absence de suivi de la trésorerie afférente aux différents programmes et donc de pilotage de la gestion des appels de fonds. S'il convient de noter que cette information financière a pu être délivrée par l'AC, elle ne se traduit pas non plus par un suivi détaillé de la trésorerie par cette dernière autorité.

2 – Une mise en œuvre qui doit encore monter en puissance.

S'agissant des enveloppes FEDER et FEDER-CTE, la programmation s'avère insuffisante au regard du calendrier et des besoins (55% pour le FEDER), et nulle sur le CTE (0%). Pour ce dernier 5 dossiers viennent d'être déposés et l'instruction va être initiée. Ce démarrage très tardif est en partie lié aux évolutions du périmètre du PO et à la réassociation récente de Madagascar dans la mise en œuvre de celui-ci.

Concernant le FSE et l'IEJ, la programmation est également insuffisante, tout particulièrement sur le FSE (27%). Après consultation de « Ma Démarche FSE » (MDFSE), système informatique utilisé, à Mayotte, pour le recueil de l'ensemble des dossiers relevant des fonds FSE et IEJ, la mission a pu effectuer un état des lieux permettant d'apprécier l'avancement du traitement des dossiers :

Dossiers FSE relevant du PO FEDER-FSE :

120 dossiers¹⁸ avec un état d'avancement tel que ci-dessous :

| Statut du dossier | Création | Déposé | Recevable | Instruit | Validé en comité | Conventionné |
|-------------------|----------|--------|-----------|----------|------------------|--------------|
| Nombre | 50 | 12 | 16 | 7 | 7 | 28 |

Parmi les dossiers conventionnés, 4 ont fait l'objet d'un CSF validé par l'AC et comptabilisé en appel de fonds (ADF).

Sur l'IEJ, le taux de programmation est de 70%, mais l'absence de retour (transmission de demandes de paiements assorties des pièces justificatives correspondantes) de la part des porteurs de projets sur 3 dossiers peut faire craindre une absence d'ADF au titre de 2018. Onze dossiers auraient été traités comprenant CSF et visite sur place (VSP), et 28 autres seraient en cours de traitement.

Dossiers IEJ relevant du PON IEJ volet territorial Mayotte :

39 dossiers¹⁹ avec un état d'avancement tel que ci-dessous :

| Statut du dossier | Création | Déposé | Recevable | Instruit | Validé en comité | Conventionné |
|-------------------|----------|--------|-----------|----------|------------------|--------------|
| Nombre | 14 | 9 | 5 | 0 | 0 | 11 |

Parmi les dossiers conventionnés, 1 seul a fait l'objet d'un CSF validé par l'AC (et un CSF rejeté) et comptabilisé en ADF.

Les taux de dépenses effectives sont très insuffisants : 10,6 % des crédits pour le FEDER, 4,3 % pour le FSE et 0% pour le P-CTE (et l'AT – III.A.3). Or, l'examen par la mission de dossiers d'aménagement à enjeux stratégiques, et la fragilité des petits porteurs de projet, conduit à redouter que les remontées de dépenses et leurs vérifications se traduisent par des taux de chute importants au regard des prévisions initiales. Il en est ainsi, à titre d'illustration, sur un dossier d'aménagement portuaire pour lequel une défaillance du bénéficiaire en matière de commande publique devrait conduire à identifier une irrégularité d'un montant de 6 millions d'euros en fonds européens. Le risque de dégagement d'office (DO) est à apprécier à l'aune de la consommation réelle des crédits et non seulement du taux de programmation. En d'autres termes, une sur-programmation s'avèrera nécessaire pour compenser cette fragilité.

3 – La situation de l'assistance technique (AT) illustre les difficultés rencontrées tant organisationnelles que fonctionnelles.

L'AT n'est pas à Mayotte un outil stratégique de pilotage du dispositif de gestion et de contrôle. L'argent « disponible », de l'ordre de 14 M€²⁰, est destiné à gérer les aspects organisationnels et

¹⁸ Tableau établi par la mission en date du 16 juillet 2018.

¹⁹ Tableau établi par la mission en date du 16 juillet 2018.

fonctionnels de la mise en œuvre des différents PO, et peut être, à ce titre, valablement utilisé (dans le respect des axes et grandes orientations définis au sein des PO concernés) pour structurer les équipes, et ainsi gérer les relations entre services de l'Etat, et la collectivité départementale dans la perspective de la prochaine génération de fonds. La mission n'a pas pu se faire communiquer une répartition prévisionnelle et indicative des crédits d'AT au bénéfice des différents interlocuteurs concernés.

Il semblerait néanmoins que cette démarche ait été mise en œuvre en tout début de gestion sans que la trace en ait été retrouvée de façon formalisée.

En effet, lors de l'audit sur place dans le cadre de la procédure de désignation, l'AG avait indiqué, s'agissant des dossiers d'AT, pour la programmation 2014-2020, qu'une convention de quasi-régie de mise en œuvre d'une mission d'AT avait été signée entre l'Agence de services et de paiement (ASP) et l'AG le 5 octobre 2015 et arrivait à son terme le 31 décembre 2016. Cette convention avait été communiquée à la mission, ainsi que son avenant 1, signé le 28 février 2016. Parmi les missions ainsi confiées à l'ASP, figuraient : la préparation et la gestion des programmes (notamment gestion d'appels à projets), le suivi et l'évaluation, l'information et la communication et l'animation de réseau. L'AG a indiqué, lors de la transmission de son DSGC sous-tendant la désignation, en début mai 2017, que, l'ASP n'était désormais plus en charge de cette mission d'AT et donc plus Organisme intermédiaire (OI) auprès d'elle.

Seul ce volet avec l'ASP aurait fait l'objet de paiements, selon des procédures qui n'ont pu être présentées.

La mission n'a pu se faire communiquer de liste exhaustive des dossiers d'AT d'ores et déjà programmés et de leur état d'avancement de réalisation. Malgré cela, la mission a constaté que plusieurs opérations relevaient finalement de l'AT. Outre les 2 opérations précédemment évoquées, portées par l'ASP (1 M€ pour de la formation – évaluation, 200 K€ pour le financement du bail des locaux du Pôle Europe à Kawéni) deux autres opérations, l'une déposée par la DIECCTE et la seconde par le conseil départemental de Mayotte, signalées par leurs porteurs à la mission, ont bien, *in fine*, été identifiées dans MDFSE comme étant programmées.

De façon plus inquiétante, les demandes de la mission concernant les paiements effectués afférents à ces opérations ont permis de constater une tenue non satisfaisante des pièces justificatives. Ainsi, s'agissant de la communication, sur 947 500 € programmés sur la période 2015 à 2020, quelques dizaines de milliers d'euros seulement sembleraient pouvoir faire l'objet d'une demande de remboursement (au regard du tableau transmis par l'agent en charge de ce sujet et qui, comme ses collègues, n'a que peu d'historique ni accès à des dossiers tenus et complets).

Enfin, le DSGC prévoyait que les 2 assistantes du SGAR assurent la gestion (instruction et CSF après dépôt de la demande de paiement) des dossiers d'AT aux fins de préservation de la séparation fonctionnelle. Outre le fait qu'une seule assistante demeure aujourd'hui en fonction, en l'absence de formation, et au regard de la complexité du dossier, celle-ci ne paraît pas être en mesure d'en assurer la gestion. En conséquence, le DSGC devra également être revu afin de mettre en place une séparation fonctionnelle effective dans la gestion de l'AT.

Selon les informations communiquées sur place, le préfinancement des dépenses d'AT par l'AG, hors personnel, ne l'a pas été sur les crédits de fonctionnement de la structure, mais des crédits du BOP 123 (CPER) auraient été utilisés, dans un cadre conventionnel, pour faire « l'avance », au motif que le secrétariat général de la Préfecture refusait ce préfinancement sur le budget de fonctionnement de la préfecture.

Compte tenu des actions envisagées et réalisées et de la structuration des programmes, les crédits utilisés pour réaliser les opérations générant des factures de ces opérations d'AT auraient dû relever du

²⁰ Soit un total de 14 104 534 €, composés de : 8 672 908 € au titre du FEDER (axe 13), 3 931 626 € au titre du FSE (axe 14) sur le PO FEDER-FSE et 1,5 M€ au titre du FEDER (axe 4) sur le PO CTE Mayotte – Comores – Madagascar.

BOP 307 (budget des préfectures). Cela n'a pas été le cas compte tenu, d'une part, du montant budgétaire figurant sur le BOP 307 au bénéfice de la Préfecture de Mayotte, et, d'autre part, des relations tendues entre le secrétariat général et le secrétariat général aux affaires régionales, conduisant ce dernier à rechercher une plus grande fluidité d'action et de financement au sein même de son entité. Il y aurait également eu un abondement du budget de la préfecture par la DMAT, au moins sur un exercice, pour reconstituer la capacité locale de recrutement de contractuels sur des contrats inférieurs à un an, ce qui génèrerait un « droit » à remboursement pour le ministère de l'intérieur. Ces informations sont à vérifier, du fait d'une absence de réel dialogue tant localement qu'entre directions ministérielles.

4 – Un positionnement de l'autorité de certification encore insuffisant.

La Direction régionale des finances publiques (DRFiP) de Mayotte exerce, pour la première fois (à l'instar des missions exercées également pour la première fois par l'AG), les fonctions prévues à l'article 126 du règlement (UE) n°13030/2013 du Parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013, à savoir d'Autorité de certification (AC). Une convention fixant les relations entre la Préfecture de Mayotte et la Direction régionale des finances publiques pour la certification des fonds européens FEDER/FSE et FEDER CTE, en date du 8 juin 2016, précise les missions respectives à remplir par les deux autorités et leurs engagements.

L'absence d'expérience de cette structure est patente. Mais la culture de la certification des fonds européens doit devenir rapidement plus prégnante, en particulier car le paiement est effectué après certification²¹. En effet, l'AC doit être le garant de la fiabilité des systèmes comptables, ayant conduit, notamment, à l'élaboration des demandes de paiements adressées à la Commission européenne, mais aussi de l'intégralité, de l'exactitude et de la véracité des comptes et de la conformité au droit des dépenses comptabilisées. A ces titres, l'AC doit ainsi retracer les actions qu'elle conduit, mais aussi s'astreindre à mettre en œuvre et respecter les procédures figurant dans son guide des procédures, en particulier à l'issue de la réalisation de contrôles qualité certification (CCR) et de contrôles ciblés sur le risque (CCR).

La mission a eu, notamment, communication du rapport définitif d'un « contrôle qualité certification risque n°2/2017 » (et qui, après échange, se révèle être un des 4 CCR effectués au titre des contrôles de l'AC), se rapportant à l'opération intitulée : « Insertion des jeunes mahorais par une formation socio-éducative et professionnelle dispensée par le BSMA de Mayotte » d'un montant total de 4,3 M€, pour un montant FSE validé figurant à l'appel de fonds de 2,44 M€. L'ensemble des items examinés dans le cadre de ce contrôle ont été considérés par son auteur comme conformes ou sans objet, sans qu'aucune observation n'ait été écrite par l'AC. Compte tenu de la conclusion apportée au rapport provisoire : « sans objet » et en l'absence d'éléments contraires, la mission en conclut qu'il n'y a pas eu vraiment d'échange contradictoire avec l'AG. Les conclusions définitives précisent que l'examen des dépenses de personnels a porté sur 4 dossiers et qu'a été examinée la situation de 6 participants, s'agissant de l'éligibilité de ces derniers.

La mission considère que :

- ce rapport est très insuffisamment détaillé et ne retrace pas les vérifications qui auraient été – semble-t-il – effectuées,
- aucun argumentaire ne sous-tend les conclusions auxquelles est arrivé son rédacteur,
- l'échantillonnage paraît, en première intention, peu représentatif et il n'est pas décrit comment il a été retenu,
- le caractère contradictoire de ce type de rapport n'est pas démontré, même si en l'espèce, compte tenu des conclusions de celui-ci, l'échange ne s'imposait pas.

²¹ Cette situation est la plus sécurisante pour le budget dont l'AG a la responsabilité de la gestion et du contrôle interne.

Il résulte de l'ensemble de ces constats que la mission n'a pu vérifier la levée des observations résiduelles issues de l'audit de désignation tant pour l'AG que pour l'AC

B - ...qui doivent conduire à des ajustements.

1 - Un rôle de pilote à réaffirmer : la place du SGAR dans la gestion des fonds européens.

« Donner du sens » est un des principaux enjeux auxquels vont être confrontés le prochain SGAR et son adjoint(e)²². En effet, au-delà de la présence effective de ressources humaines pour assurer la gestion et le contrôle des crédits européens, ces personnes doivent être managées, guidées et ainsi mieux comprendre l'intérêt et les enjeux de leur activité. Ces capacités de management et d'animation ont fait défaut depuis l'audit sur place réalisé dans le cadre de l'audit de désignation, malgré une relative bonne volonté générale.

Ainsi, le SGAR lui-même doit assurer le pilotage effectif et personnel des ressources humaines présentes en étant étroitement associé à leur recrutement et en veillant activement à ce qu'elles disposent des qualifications techniques indispensables. Ainsi un plan de formation doit être mis en œuvre localement, en y associant l'ensemble des intervenants, y compris l'AC, en privilégiant l'accueil sur place de formateurs pour permettre une appropriation des sujets par le public le plus large possible.

Le deuxième axe sur lequel le SGAR doit nécessairement être présent, et est particulièrement attendu, est celui de la gestion des crédits, mis à disposition – notamment - dans le cadre des fonds européens. Ainsi, cela doit se traduire, certes, par un suivi de la programmation, mais également de la consommation effective des crédits, de la trésorerie, du risque de dégageement d'office, (...), des délais, de l'AT, tout particulièrement.

En effet, il ne paraît guère concevable qu'au terme de l'actuelle programmation, l'Etat ne puisse se prévaloir d'un taux de consommation optimal des crédits mis à sa disposition, en particulier au motif d'une absence de perception des enjeux ou de mobilisation suffisante au regard des besoins du territoire.

2 – D'un point de vue fonctionnel : une fluidité à assurer dans la gestion s'appuyant sur les compétences existantes en l'attente d'une montée en puissance du dispositif.

La mission a perçu une lourdeur de fonctionnement du dispositif, traduite dans les faits par le retard conséquent à la consommation des crédits et une programmation encore bien insuffisante. De nombreuses personnes parmi les agents rencontrés ont également souligné l'absence de personnes ressources sur lesquelles elles pourraient s'appuyer en cas de difficultés lors de l'analyse d'un dossier, en particulier sur des points techniques. Mais lors de ces mêmes échanges, plusieurs interlocuteurs ont fait part de compétences qui ne demanderaient qu'à être exploitées et ainsi valorisées.

La mission suggère donc que soit analysée la possibilité de disposer de « correspondants » (ou de « référents » ou « personnes ressources ») sur un certain nombre de sujets tels que les aides d'Etat, la commande publique (dont les marchés publics), les options de coûts simplifiés (OCS), les recettes, tout particulièrement. Cette faculté pourrait permettre d'apporter un appui pratique, concret et dans la durée, dans un contexte de turn-over particulièrement prégnant. Ceci pourrait également favoriser

²² L'adjointe au SGAR, rencontrée lors de la mission, a pris de nouvelles fonctions en septembre 2018, en métropole et à Bruxelles afin de représenter le conseil départemental de Mayotte et le SGAR, également rencontré en juillet, a pris de nouvelles fonctions début octobre 2018, en Guyane.

l'appropriation par les nouveaux arrivants des notions méconnues ou insuffisamment maîtrisées au regard des exigences de la programmation 2014-2020.

La nomination des « correspondants » pourrait s'entendre par thématiques, voire par fonds (à articuler alors avec l'actuelle organisation reposant sur des référents). La mission appelle l'attention sur le fait que cette mise en commun des compétences ne doit pas s'effectuer exclusivement au sein d'une structure pour son seul bénéfice propre, mais bien au service de la collectivité gérant les fonds européens. En tout état de cause, ce qui doit prévaloir demeure le fait que les compétences locales reposent sur une mutualisation des compétences individuelles permettant de générer / favoriser l'émergence d'une culture commune opérationnelle.

Dès lors que les compétences trouveraient à s'exprimer de façon mutualisée, le partage d'outils également mutualisés, hors des systèmes d'informations existants pour la gestion des fonds – Synergie et MDFSE - pourrait également contribuer à une plus grande fluidité dans l'action. A titre d'illustration, une plate-forme collaborative commune pourrait permettre le partage d'éléments relatifs aux opérations, en temps réel, sans frein. Bien entendu, la mise en place d'un tel outil ne peut s'envisager que dans le respect des deux systèmes d'informations existants, lesquels représentent (d'ores et déjà pour MDFSE et à terme pour Synergie) le support du dossier unique.

3 - Une définition réaffirmée du rôle de chacun dans la mise en œuvre du DSGC.

Le DSGC ayant été écrit par des agents qui ne sont plus actuellement en fonction pour procéder à la gestion des fonds, il s'ensuit, par les nouveaux recrutés, une appropriation médiocre du positionnement de chacun et de la pertinence et de l'intérêt de la fonction dévolue aux agents présents. Il est donc nécessaire que le pilote du dispositif puisse rappeler / indiquer à chacun quelle est sa fonction, son rôle dans le dispositif de gestion et de contrôle des fonds européens pour sécuriser chacune des étapes et que le fonctionnement s'effectue réellement en équipe et non plus comme une somme d'individualités.

A titre d'illustration, la mission a constaté que le contrôle interne (lequel est notablement différent du contrôle de gestion), s'effectuait essentiellement sur la forme des dossiers (suivi et respect de la piste d'audit, complétude des dossiers, cohérence, ...). Il doit cependant aussi veiller au fond des dossiers afin de sécuriser l'action de l'AG (réalisation de « Contrôle qualité Gestion » (CQG), contrôles thématiques par exemple sur les marchés publics, les aides d'Etat ou encore le recours aux coûts simplifiés sur la base de grilles d'analyses disponibles, ...). Or, cela paraissait peu réaliste du fait d'une absence de maîtrise de ces différents objets par l'agent en charge de la fonction. En outre, ce même agent regrettait que ses collègues de l'AG, en particulier instructeurs et référents, ne fassent pas particulièrement appel à lui en amont pour qu'il les appuie dans la gestion, la mission percevant en cela une confusion des rôles. Si le contrôle interne est un outil de sécurisation, il est aussi un regard, interne à l'AG, mais extérieur à la mise en œuvre effective, quotidienne, sous peine de ne plus répondre à la définition du terme de « contrôle ».

Dans la même droite ligne, le « dialogue de gestion » établi entre l'AG et l'AC, sous le pilotage du contrôleur interne, est relativement iconoclaste. Si l'on ne peut que saluer le caractère positif des relations fluides entre ces deux autorités, dans les faits, il reste étonnant que ce soit le contrôleur interne de l'AG qui indique à l'AC les opérations les plus sensibles. Le protocole de travail AG/AC, précisant les modalités du dialogue de gestion AG/AC Mayotte 2017, gagnerait à être infléchi à son article 3, l'AG devant être représentée par la cheffe du PAE (ou son adjointe), voire le SGAR (ou son adjoint), le cas échéant, accompagné(e) du contrôleur interne en appui.

4 – Un SGAR acteur et partie prenante des missions de la préfecture, un service public, au bénéfice de l'Ile de Mayotte.

Le contexte local, tel que constaté par la mission, au sein de la préfecture, doit nécessairement évoluer en s'appuyant sur les ressources humaines qui doivent converger vers une finalité partagée : dans le

cas d'espèce, consommer les crédits européens dont l'île de Mayotte est susceptible de bénéficier pour améliorer, notamment, le quotidien des résidents mais aussi favoriser leur accès à la formation et à l'acquisition de compétences et de connaissances. Il n'est plus temps d'entretenir ou de générer des querelles de chapelle, mais une démarche d'ensemble, au service du collectif, doit être rappelée car chaque service, au sein de la préfecture, a sa légitimité mais n'existe que du fait des autres services pour le bien commun. La notion de service public prend tout son sens et devra impérativement être rappelée afin qu'elle prévaille dans la mise en œuvre des actions de chacun, et notamment dans celle d'un SGAR au service d'un territoire.

De plus, au-delà du site même de la préfecture, les différents intervenants sur les fonds européens, et tout particulièrement, les agents présents au sein de la DEAL et de la DIECCTE, fournisseurs de moyens, de compétences techniques et d'expertise, sous l'animation du PAE, doivent collectivement associer leurs forces pour démultiplier l'action et non pas que cela constitue des freins supplémentaires entravant la réalisation des actions. Le PAE doit être vécu par ses partenaires comme un catalyseur (logique d'une « Equipe Europe ») et non pas comme un frein et une entrave à la bonne réalisation des PO concernés.

5 – Une gestion de l'AT à revoir.

La gestion de l'AT doit désormais être effectuée comme celle d'un outil de pilotage stratégique, de management des équipes, afin de renforcer la capacité administrative et financière des porteurs de projets.

Pour qu'un remboursement puisse s'envisager de quelque rémunération ou prestation quelle qu'elle soit, il sera nécessaire que :

- 1) un dossier d'assistance technique soit élaboré par la ou les structures bénéficiaires,
- 2) le dossier en question comprenne les actions déjà payées, et les factures correspondantes et que celles-ci s'inscrivent dans les actions figurant aux programmes opérationnels,
- 3) l'opération d'assistance technique faisant l'objet du dépôt de dossier ne soit pas close lors du dépôt (afin de maintenir le caractère incitatif du financement européen),
- 4) les factures acquittées traduisant de la bonne exécution de l'action soient identifiées et incorporées dans le dossier de demande de paiement et de bilan qui sera élaboré par le bénéficiaire,
- 5) le circuit financier soit précisé dans la mesure où un remboursement des actions serait considéré comme valide afin que les fonds européens (afférents à l'axe 13 – FEDER et à l'axe 14 – FSE) puissent incrémenter les lignes budgétaires du BOP 123.

Il semble toutefois que des actions aient été lancées mais sans que leur coordination soit assurée et sans apparente ventilation de l'enveloppe globale.

En effet, s'agissant de l'AT relevant du FEDER, deux dossiers ont pu être consultés par la mission :

- l'un concernant le transfert temporaire et les frais afférents des personnels du PAE dans des locaux permettant de les accueillir, sur Kawéni, en l'attente d'une réfection des locaux existants,
- l'autre concernant des frais de personnels intervenant dans la gestion des fonds européens.

S'agissant du premier dossier, un fond de dossier a été remis par l'équipe du PAE et correspondant au dossier PY0006011, examiné favorablement en CRUP le 8 décembre 2016 (conformément au compte-rendu de cette instance). Ce dossier a été programmé et a fait l'objet d'une convention, non signée semble-t-il, à hauteur de 1,069 M€, pour un financement européen à hauteur de 80%, soit 855 K€. L'outil Synergie a été renseigné jusqu'à la date du 16 décembre 2016, mais compte tenu des précisions apportées par le PAE, de fortes incertitudes demeurent quant à la mise en œuvre effective de cette opération et à son déroulement. Le compte-rendu du premier comité de pilotage pour la mise en œuvre de cette convention d'AT, tenu le 26 novembre 2015, a toutefois été remis.

Le terme de la convention étant prévu au 30 juin 2018, elle était manifestement close lors de la visite sur place, aucune demande de prorogation n'ayant été portée à la connaissance de la mission.

S'agissant de l'AT relevant du FSE, après signalement de leurs porteurs, deux dossiers d'AT ont été identifiés par la mission lors de la lecture des comptes rendus des Comités régionaux uniques de programmation (CRUP). Ces deux dossiers sont les suivants :

- dossier MDFSE 201703788 : déposé par la DIECCCTE le 19 septembre 2017, ce dossier (formation, appui à la gestion, recours à des a été déclaré recevable le 23 octobre 2017. Il a été présenté en CRUP le 8 février 2018, date à laquelle il a été ajourné, sans qu'un motif n'ait été porté au compte-rendu²³. Ce dossier a fait l'objet d'une nouvelle présentation au CRUP du 12 juin 2018, date à laquelle il a reçu un avis favorable. Le montant total de cette opération s'élève à 1,2 M€.
- dossier MDFSE 201705010 : déposé par le conseil départemental de Mayotte le 26 janvier 2018, ce dossier (remboursement de la mise à disposition de personnels par le conseil départemental auprès du PAE) a été déclaré recevable le 23 mai 2018. Il a été présenté en CRUP le 12 juin 2018, date à laquelle il a reçu un avis favorable pour un montant total de 108 K€.

Il importe désormais prioritairement :

- d'acquiescer une visibilité réelle sur les 4 opérations identifiées comme relevant de l'AT : état d'avancement, demande de paiement, validité des conventions éventuellement signées, ... et de remettre sur les rails les opérations qui demeurent susceptibles d'être conduites,
- de réfléchir à une stratégie collective pour la gestion des fonds européens à Mayotte, dans laquelle l'ensemble des acteurs ont vocation à trouver leur place et d'introduire de la cohérence d'ensemble ;
- la finalisation de cette stratégie doit s'accompagner d'un plan d'action chiffré permettant à chacun des acteurs, dans une stratégie collective, de construire les dossiers d'AT nécessaires pour consommer l'enveloppe demeurant disponible (après éventuelle déprogrammation d'actions qui n'auraient ou ne pourraient être menées à leur terme).

Cette action est un enjeu stratégique pour la consommation des crédits européens à Mayotte et il doit lui être donné la place centrale qui lui revient dans l'ensemble du plan d'actions à conduire par le PAE pour redresser rapidement la situation.

- ⇒ **Recommandation 9** : recenser les dossiers d'AT ayant été montés, programmés et, le cas échéant, payés depuis le début de la programmation. Identifier les factures se rapportant à ces dossiers, qui n'ont pas encore fait l'objet d'une demande de paiement. Apprécier dans quelle mesure, au regard de la validité des conventions en cours²⁴, un dossier de demande de paiement peut être porté par le ou les bénéficiaires potentiels. En déduire le solde de crédits d'AT demeurant utilisable. En tirer les conséquences qui s'imposent au regard des crédits utilisés pour honorer des factures qui ne pourraient faire l'objet d'une demande de paiement dans le cadre de l'AT.
- ⇒ **Recommandation 10** : le besoin de crédits pour assurer la gestion et le contrôle des fonds européens sur Mayotte restant démontré, estimer les besoins globaux d'ici au terme de la programmation (sans oublier les modalités de clôture du présent programme) et assurer la répartition de l'enveloppe demeurant disponible entre les différents protagonistes pouvant y prétendre. Etablir, sous l'égide du PAE, une répartition des actions entre les structures concernées (PAE compris), un calendrier en regard (plan glissant)²⁵ et soumettre à la validation du CRUP cette nouvelle stratégie.

²³ A noter que ce dossier a fait l'objet de 5 versions avant passage en CRUP de février 2018, et d'une 6^e version après ajournement, à la demande d'un nouvel instructeur.

²⁴ La mission insiste sur le fait qu'une opération ne doit pas être achevée pour faire l'objet d'une éventuelle nouvelle programmation et que la cohérence d'ensemble de l'opération est indispensable.

²⁵ A cet égard, les travaux initiés en matière de communication méritent d'être utilisés comme « modèles », la démarche suivie étant claire, opérationnelle et documentée. Toutefois, l'archivage des pièces (en particulier les factures) devra impérativement faire l'objet d'une meilleure organisation.

- ⇒ **Recommandation 11** : monter rapidement des dossiers solides et documentés, permettant ainsi d'appuyer les équipes dans leurs actions (formation, appui de consultants, fonctionnement, ...). Assurer le suivi de la réalisation de ces actions en se dotant d'outils et en ayant précisé qui en est en charge, la visibilité d'ensemble relevant nécessairement du SGAR ou de son adjoint, appuyé par le PAE.

6 – Une dynamique au sein de l'AC qui doit être formalisée et tracée.

La mission considère que l'AC assure une vigilance encore insuffisamment retracée pour pleinement sécuriser les demandes de paiement et les comptes ; elle doit veiller à conforter son activité, à la retracer au travers, tout particulièrement de la rédaction de ses rapports, et prendre la mesure des missions qui lui sont dévolues de par la réglementation en matière de fiabilité des dépenses.

Postérieurement au déroulement de la mission sur place, il a été constaté, par la DGFIP, que les 2 derniers appels de fonds introduits auprès de la Commission européenne par l'AC étaient erronés du fait d'une absence de ventilation des crédits demandés sur les différents axes du PO (l'ensemble des fonds sollicités a été sollicité sur l'axe 1, sans, par conséquent, tenir compte du pourcentage de cofinancement retenu pour chaque axe). Ceci a également conduit à deux versements erronés effectués par la Commission européenne, puisqu'également non ventilés sur les différents axes. Une solution opérationnelle est en cours d'analyse par la DGFIP en étroite synergie avec l'AC, et la CICC est tenue informée des évolutions. Ceci illustre l'absence de parfaite maîtrise par l'AC des fondamentaux de l'outil Synergie, mais aussi de son métier de certificateur.

- ⇒ **Recommandation 12** : assurer une formation effective et concrète des agents de l'AC au métier de certificateur, en particulier pour une meilleure maîtrise des enjeux et une prise en main réelle de l'outil Synergie.
- ⇒ **Recommandation 13** : veiller à mieux identifier les CSF devant faire l'objet de contrôles (CCR) en se fondant sur les risques identifiés dans la conduite par l'activité de l'AG, le cas échéant en s'appuyant sur la réalisation d'un ou plusieurs CQC.
- ⇒ **Recommandation 14** : veiller à formaliser et tracer avec la plus grande précision les rapports de contrôle, lesquels doivent faire l'objet d'un contradictoire.
- ⇒ **Recommandation 15** : accompagner l'action de l'AG dans la mise en place d'un suivi opérationnel et effectif de sa trésorerie, afin que l'AC puisse dédier son activité aux dispositions réglementaires de l'article 126 du règlement européen n°1303/2013.

IV – Des conséquences en termes de gestion des programmes opérationnels, qui doit faire l'objet d'évolutions.

A - Des conséquences en termes de gestion des programmes opérationnels.

Compte tenu des difficultés auxquelles est confronté l'ensemble des intervenants, parties prenantes à la gestion et au contrôle des fonds européens la mission a fait le choix localement, afin d'appréhender comment les dossiers étaient analysés, d'en parcourir quelques-uns pour apprécier, en particulier, la qualité et la réalité de l'analyse mise en œuvre par les instructeurs, toutes structures confondues, bien qu'il ne s'agissait pas de la finalité première de son déplacement.

La mission ne peut à l'issue de cet examen rapide qu'émettre des doutes quant à la qualité de l'analyse ainsi constatée et formalisée par les instructeurs.

A titre d'illustration, le recours à MDFSE a été considéré comme par trop contraignant alors même que cet outil a pour finalité de sécuriser l'ensemble des étapes de la piste d'audit et de permettre aux instructeurs de suivre rigoureusement chacune de celles-ci, telle qu'elles sont imposées par l'outil, sans possibilité de retour en arrière pour modifier *a posteriori*, une étape antérieure.

Le retour à des checklists est apparu très peu répandu ; or, il s'agit d'outils particulièrement importants (spécialement dans la vérification de la commande publique ou des aides d'Etat). Ces outils pédagogiques, ayant pour objet de guider et d'encadrer la démarche et l'analyse de non spécialistes du sujet ne sont soit pas connus, soit non maîtrisés au regard de leur complexité.

Mais ainsi qu'il l'a été précédemment souligné, un des principaux points tient à une formalisation non systématique de l'analyse lors de l'instruction des dossiers et l'absence de précisions partagées par l'ensemble des intervenants ayant à en connaître de leur état d'avancement. Cela peut s'envisager facilement si les 2 systèmes informatiques sont tenus à jour, ou par une fiche dans le dossier retraçant l'état d'avancement de la piste d'audit, comme cela a pu être fait, et constaté par la mission, lors de l'initiation des premiers dossiers en début de programmation. Or, dans un tel contexte, avec un turnover aussi important des agents, en l'absence d'une telle démarche, il devient quasiment impossible d'assurer un relai et une reprise des dossiers d'un prédécesseur, un tuilage n'étant, la plupart du temps, pas envisageable temporellement, voire quelquefois refusé au motif d'un contexte humain complexe.

B – Une gestion qui doit faire l'objet d'évolutions.

Aussi, la mission a établi une liste de préconisations pratiques, jointe en annexe 2, visant à appuyer l'action de l'AG en matière d'instruction et de vérifications de gestion.

Il appartient à l'AG de déterminer si la reprise de certains dossiers est nécessaire, ce qui est possible car un très faible nombre d'entre eux a fait l'objet d'une demande de paiement.

Toutefois, la mission engage vivement l'AG à faire preuve d'une vigilance accrue et à s'appuyer, notamment sur les items figurant en annexe 2, pour réaliser les vérifications de gestion devant avoir lieu au stade du CSF à l'initiative de l'AG, conduisant ainsi à disposer de dépenses fiables.

- ⇒ **Recommandation 16** : actualiser²⁶ et/ou se doter des outils nécessaires (en particulier checklists) pour procéder à une analyse précise, circonstanciée, systématique et juridiquement fondée des dossiers de demandes / demandes de paiements comportant un marché public ou une aide d'Etat, ou recourant à une option de coût simplifié.
- ⇒ **Recommandation 17** : veiller à améliorer la qualité des analyses effectuées dans le cadre de l'élaboration des rapports d'instruction et des rapports de CSF, et surtout leur retranscription au sein des rapports, en particulier, en s'appuyant sur les outils informatiques existants, ayant pour vocation d'assister l'instructeur dans la formalisation de son analyse.
- ⇒ **Recommandation 18** : à l'occasion de CSF, procéder, par sondage, à la vérification des rapports d'instruction permettant de s'assurer de l'éligibilité du bénéficiaire, de la pertinence du dispositif retenu de décompte du temps, de la présence des contrats / lettres de mission des personnels affectés à temps plein à l'opération, etc.

Les audits d'opérations à venir et l'audit système qui sera programmé par la CICC permettront d'apprécier l'appropriation par l'AG de la nécessité d'une analyse structurée, fine, retranscrite et s'appuyant sur des pièces fournies par les bénéficiaires. Dans l'hypothèse où celle-ci ne saurait être

²⁶ au regard des travaux conduits, en particulier, par la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC).

démontrée, il pourrait s'ensuivre le constat d'irrégularités et le rejet de demandes de paiements introduites par les bénéficiaires.

CONCLUSION

Ainsi que cela a été évoqué sur place avec le préfet de Mayotte et présenté aux équipes, y compris lors d'échanges postérieurs au déplacement, il est demandé à l'AG de fournir un plan de redressement. Ce plan, constitué pour l'essentiel de la mise en œuvre des recommandations susvisées (afférentes aux parties III et IV) et intégrant les préconisations relatives à la qualité de gestion formulées sur place et reprises en annexe 2, devra être adressé dans les deux mois au plus tard qui suivent la réception du présent rapport. Il pourra comporter des mesures d'ores et déjà effectives, et des mesures à réaliser, en précisant dans ce cas l'état d'avancement et le calendrier prévisionnel.

Ce plan sera examiné par la mission de la CICC, qui adressera ses remarques, dans les deux mois, suivant sa réception. L'ensemble constituera le dispositif de redressement de la situation dégradée, telle que constatée, et sera intégré dans le travail d'audit à venir.

Lors de l'audit système qui sera programmé, l'Autorité d'Audit sera conduite à vérifier, au-delà de l'examen d'un échantillon de dossiers, le respect de toutes les exigences clés les concernant tant par l'AG que par l'AC, en examinant la levée des observations résiduelles issues de l'audit de désignation, en appréciant l'efficacité de la mise en œuvre concrète du plan de redressement, et en qualifiant le mode de fonctionnement réajusté de l'AG et de l'AC.

S'agissant du DSGC, l'AG adressera postérieurement aux travaux susvisés un DSGC modifié, intégrant les évolutions intervenues depuis la désignation, qu'elles soient issues de décisions propres à l'AG ou qu'elles résultent des suites de cette mission. La CICC appréciera selon ses procédures la prise en compte de ces ajustements. A ce sujet il est fortement préconisé, autant que faire se peut, d'en rester au DSGC initial, ou d'y revenir lorsque concrètement les agents et les procédures en vigueur s'en sont écartés sans raison valable ainsi que la mission a pu le constater, et de ne procéder à des ajustements que s'ils s'avèrent indispensables. Ce travail devra être achevé avant l'audit système, et donc être réalisé au premier semestre 2019.

Les interlocuteurs rencontrés lors de la mission ont également souligné les difficultés rencontrées pour renseigner certains indicateurs afférents aux axes du PO. En pratique, la solution visant à faire évoluer le PO demeure une option, mais elle doit être préalablement pesée au regard des indicateurs « imposés » par la réglementation, même si des spécificités en la matière sont offertes aux RUP, mais également compte tenu des enjeux, des contraintes et de la nécessaire priorisation des actions pour la gestion et le contrôle des fonds européens à Mayotte.

En l'état des constats effectués la mission recommande fortement de surseoir à tout nouvel appel de fonds tant que la situation n'est pas redressée.

Annexes

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

I –Préfecture de Mayotte

Membres du corps préfectoral et assimilés

- M. Dominique SORAIN, préfet de Mayotte
- Mme Fatima FETHOUI, adjointe au secrétaire général pour les affaires régionales
- M. Pierre PAPADOPOULOS, secrétaire général pour les affaires régionales
- M. Eric de WISPELAER, secrétaire général

Agents du secrétariat général pour les affaires régionales

(Les 2 agents comportant un astérisque sont mis à disposition du PAE par le conseil départemental de Mayotte)

- M. Salama BALADIMBI, instructeur FEDER (PAE*)
- M. Arnaud BENOIT, chargé de mission « Equipements structurants et désenclavement numériques »
- Mme Madeleine BROIX, cheffe du pôle « Affaires économiques »
- M. Jean-Christophe DELMAS, référent « FSE » (PAE)
- Mme Nicaise ELOIDIN, cheffe du pôle « affaires européennes »
- Mme Sylvain GODOC, (PAE)
- Mme Alexia HACHET, chargée de mission développement économique
- M. Clément IFRI, référent FEDER (PAE)
- M. Djanffar Soidiki MARI, référent P-CTE (PAE*)
- Mme Marie MONTANARI, instructrice FEDER (PAE)
- M. Philippe POULET, contrôleur interne
- Mme Michèle SEVEN, cheffe du pôle administratif et financier
- M. Jean-Luc THURAR, chargé de communication (PAE)
- M. Aubin WEISSMULLER, chargé d'études évaluation (PAE)

Agent du secrétariat général de la préfecture

- M. Abdelhake BOUCHOU, responsable régional d'audit
- M. Thierry PERILLO, directeur des ressources et de la coordination interministérielle
- Mme Véronique RUMEAU, cheffe du service ressources humaines et action sociale (SRHAS)

II – Services déconcentrés de l'Etat

Représentants de la direction régionale des finances publiques

- M. David DUPRE, directeur du pôle gestion publique
- M. Célestin KOUATE, adjoint au responsable de l'autorité de certification
- M. Jean-Marc LELEU, directeur régional des finances publiques
- M. Alexandre THIAW, responsable de l'autorité de certification

Représentants de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement *(L'agent comportant un astérisque est mis à disposition de la DEAL par le conseil départemental de Mayotte)*

- M. Loïc BLOND, chef de l'unité « Ingénierie financière de projet »
- M. Arnaud BOUDARD, chef du service « Appui aux équipements collectifs »
- Mme Nejla FERSI, adjointe au chef de l'unité « Ingénierie financière de projet »
- M. Moukadassi MANSOUR, chargé d'instruction « fonds FEDER »*

Représentants de la direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

- Mme Mounissa BACARY, assistante
- M. Alain GUEYDAN, directeur des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
- Mme Francine KISS DE MONGOLFIER, instructrice de dossiers de demande de paiement (CSF)
- M. Daniel MADI SOUFFOU, instructeur
- M. Michel MANGUER, chef du service régional de contrôle
- M. Rasolofosoana RAKOTO, responsable de la cellule FSE
- Mme Céline TOUSSAINT, instructrice

III – Conseil départemental de Mayotte

- M. Mohamed SIDI, 6^e vice-président du conseil départemental de Mayotte
- M. Ben Issa OUSSENI, 7^e vice-président du conseil départemental de Mayotte
- Mme Aïna SALIM, cheffe de service chargée du pilotage des fonds européens

IV – Ministère des Outre-mer – Direction générale des Outre-mer²⁷

- M. Emmanuel BERTHIER, directeur général des Outre-mer
- M. Etienne DESPLANQUES, sous-directeur des politiques publiques
- M. Mejdi JAMEL, chargé de mission auprès du directeur général
- M. Ibrahim MOUSSOUNI, chef du bureau des politiques européennes, de l'insertion régionale et de la valorisation des Outre-mer

V – Ministère de l'intérieur – Direction des ressources humaines

- M. Simon BABRE, adjoint au directeur des ressources humaines
- M. Stanislas BOURRON, directeur des ressources humaines
- M. Guillaume DOUHERET, sous-directeur des personnels
- M. Thomas FAUCONNIER, adjoint au sous-directeur des personnels
- Mme Elsa PEPIN, cheffe du bureau des personnels administratifs

VI – Ministère de l'intérieur – Direction de la modernisation et de l'action territoriale

- M. Laurent BUCHAILLAT, sous-directeur de l'administration territoriale
- M. Sébastien AUDEBERT, chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale

²⁷ « La DGOM assure une mission d'appui, de suivi et de coordination pour les RUP, en lien avec l'autorité coordinatrice inter-fonds et les administrations coordinatrices. Elle s'appuie pour ce faire sur l'axe dédié aux RUP du programme national Europ'Act. Dans ce cadre, la DGOM assure une vision d'ensemble des actions financées dans les RUP par les FESI. Elle apporte en outre un appui technique et juridique aux autorités de gestion sur les questions relatives aux spécificités ultra-marines, et participe aux comités de suivi des programmes des RUP, y compris dans le cadre de la coopération territoriale européenne ». Extrait du Vademecum de gouvernance Etat-Régions, validé le 1^{er} octobre 2014.

Annexe 2 : Préconisations en vue de conforter la qualité de gestion

- ⇒ Préconisation relative à la notion de dossier unique : la formalisation d'un dossier unique s'avère complexe à mettre en œuvre en raison de plusieurs paramètres : des difficultés d'appropriation des outils informatiques (en particulier par les porteurs de projets), une instruction partagée des dossiers entre au moins 2 entités pour chacun des fonds (FEDER / FSE), et fractionnée en fonction des étapes de la piste d'audit, le recours à des sauvegardes des pièces sur les serveurs propres à chacun des entités (conservation sur l'ordinateur de l'agent, sur la partie partagée dédiée au service, ...). Néanmoins, l'AG doit tendre à ce que l'ensemble des pièces d'un même dossier soient centralisées / mutualisées, au sein de MDFSE (pour les fonds FSE et IEJ), et en utilisant l'outil Synergie et des outils de stockage des données, pour les fonds FEDER.
- ⇒ Préconisation relative à l'éligibilité du porteur de projet et à la recevabilité du projet : le programme opérationnel, tel que soumis à l'approbation de la Commission européenne, présente de manière détaillée, les différentes actions et projets susceptibles d'être éligibles, ainsi que les axes et objectifs stratégiques auxquels leur mise en œuvre va concourir. Ce programme opérationnel comporte également les types de porteurs de projets correspondants. Que des appels à projets susceptibles de faire émerger des projets spécifiques, aient été lancés, ou pas, les priorités, actions et bénéficiaires potentiels définis dans le programme opérationnel demeurent valides. Il doit par conséquent être soigneusement vérifié si le projet analysé s'inscrit bien dans le cadre du PO, prioritairement lors de l'instruction, ainsi que, le cas échéant, lors de la réalisation du CSF. Le financement d'un projet non éligible, ou d'un porteur, non identifié dans la liste des bénéficiaires potentiels, conduira à une irrégularité totale, soit 100%, d'une éventuelle dépense.
- ⇒ Préconisation concernant le dimensionnement du projet et sa finalité : veiller à détailler avec précisions quelles sont les différentes actions relevant de l'opération, ainsi que les différents publics auxquels s'adressent ces actions et leur nombre. En effet, la réalisation d'un CSF repose notamment sur la vérification de l'adéquation entre les actions conventionnées et leur mise en œuvre effective. Plus les actions sont précisément décrites, plus la réalisation du CSF sera aisée.
- ⇒ Préconisation concernant l'attestation fiscale de non assujettissement à la TVA : celle-ci est fréquemment requise, en particulier comme pièce justificative dans MDFSE, lors du dépôt du projet. Cette attestation est bien « fiscale » et doit donc bien émaner des services fiscaux ; elle se différencie en cela d'une attestation qui aurait été écrite par la structure elle-même (de type attestation sur l'honneur).
- ⇒ Préconisation en matière de respect des exigences administratives et financières des porteurs de projets : l'analyse par les instructeurs des pièces fournies par les demandeurs doit être soigneuse. En effet, elle vise à permettre la détection de porteurs de projets qui ne seraient pas en mesure de faire face, notamment financièrement, à une avance des fonds afférents au projet (même si dans certains cas des avances de trésorerie, conventionnées, peuvent être prévues). Car, les fonds européens interviennent en remboursement et doivent présenter un caractère incitatif.
- ⇒ Préconisation concernant la prise en compte des principes transversaux dans l'analyse des projets : il n'est pas exceptionnel que des porteurs de projets transmettent des demandes de financement concernant des opérations qui ne respectent pas les principes transversaux européens. Compte tenu de leur caractère assez large et de leur importance, veiller à

sensibiliser les porteurs de projets, à affiner leur perception de ces principes et à identifier en quoi ils sont en mesure de s'y inscrire.

- ⇒ Préconisation concernant les indicateurs : même si ceux-ci ne paraissent pas immédiatement stratégiques au regard de l'instructeur, attaché à analyser de façon privilégiée l'intérêt du projet, sa mise en œuvre, ses finalités et son plan de financement, leur analyse doit être appréhendée dès l'instruction afin de permettre ultérieurement une meilleure perception de la performance du programme opérationnel concerné.
- ⇒ Préconisation en matière de double financement : le partenariat plus large qui prévaut dans la mise en œuvre du programme opérationnel CTE-Interreg doit conduire les instructeurs à se documenter de façon plus circonstanciée pour étayer un constat d'absence de double financement.
- ⇒ Préconisation concernant les échanges avec le porteur de projet, formalisés dans MDFSE : l'outil MDFSE, utilisé pour gérer les projets relevant des fonds FSE et IEJ, demande à ce que figurent en son sein les échanges, sous forme d'e-mails, avec le bénéficiaire. Ces échanges sont la formalisation, pour nombre d'entre eux, des interrogations soulevées par l'instructeur lors de la réalisation du rapport d'instruction. Dès lors qu'une réponse claire, circonstanciée et documentée (en d'autres termes, satisfaisante), n'est pas fournie à l'instructeur, celui-ci ne doit pas se considérer comme en devoir de donner un blanc-seing à la finalisation du rapport d'instruction.
- ⇒ Préconisation concernant le recours à une option de coût simplifié de 40% : s'il est effectivement exact de considérer que le bénéficiaire n'a pas à justifier de façon formalisée (avec des pièces justificatives) le montant des dépenses concernées, il s'avère qu'au stade du rapport d'instruction, l'instructeur doit apprécier si un taux de 40% apparaît pertinent et adapté au regard des dépenses (et de leur nature), figurant dans le plan de financement. Le choix de ce taux par défaut serait susceptible de générer un effet « d'aubaine financière », alors même que son usage répond à une attente de simplification de sa gestion et de sa vérification.
- ⇒ Préconisation en matière de réalisation de l'analyse des marchés publics : la mission a constaté que, fréquemment, la Direction des relations avec les collectivités locales (DRCL) est apparue comme étant la seule ressource locale, sollicitée pour se porter caution quant à la qualité du marché public, qui sous-tendait l'opération. Outre le fait que cette direction, ainsi que l'a indiqué l'AG, ne répond pas de manière systématique, cette direction n'a vocation à se prononcer que sur la légalité du marché public, et non pas sur la qualité de la procédure conduite et l'ensemble des différentes étapes que cette procédure doit avoir respectée. Aussi, ainsi que l'ont confirmé les agents, le recours à la grille d'analyse (checklist) des marchés publics n'est pas apparue - à tort - comme la voie privilégiée que ce soit dans le cadre de la rédaction du rapport d'instruction (marché préexistant lors du dépôt de la demande par le porteur de projet), ou dans le cadre de l'élaboration d'un CSF (marché passé après programmation et analyse de celui-ci après dépôt du bilan et de la demande de paiement par le bénéficiaire). Pour autant, une grille d'analyse était bien jointe au guide des procédures annexé au DSGC supportant la désignation. Cette checklist recense, notamment, l'ensemble des pièces qui composent un marché public et qui doivent, par conséquent, figurer dans le dossier de marché (procès-verbal de réception des offres, procès-verbal d'ouverture des offres, critères de choix et grille d'analyse des offres, courriers de notifications positives et négatives des suites données aux candidatures, ...). Leur absence peut se traduire par une irrégularité impactant le montant du marché susceptible de faire l'objet d'un remboursement par des fonds européens.
- ⇒ Préconisation concernant la programmation d'opérations dont les marchés n'auraient pas encore été lancés : cette programmation est bien entendu possible, et ne doit pas s'accompagner d'un retard à la programmation au motif que le lancement du marché, voire de

l'ouverture des offres et de leur analyse, est un préalable indispensable. A fortiori, dans un contexte de forte sous-consommation des crédits, cette démarche excessivement prudentielle et juridiquement infondée, s'avère *in fine* de nature à porter préjudice à la bonne réalisation du programme.

- ⇒ Préconisation en matière de marché public (transposable en cas d'aide d'Etat ou de recours à une option de coût simplifié) : lorsque l'opération repose sur un marché public, et qu'il n'y a pas eu analyse de celui-ci au stade de l'instruction, celle-ci est, bien entendu impérative au stade du CSF, puisqu'il s'agit d'une source potentielle d'irrégularités importantes, pouvant se traduire par des rejets de dépenses à hauteur de 100%.
- ⇒ Préconisation en matière de seuils de marchés publics : veiller à disposer d'une grille des seuils des marchés publics à jour, permettant d'apprécier si un porteur de projet aurait dû (ou non) recourir à un marché public.
- ⇒ Préconisation en matière de pièces scannées introduites dans MDFSE (notamment) : s'assurer que le scan qui a été réalisé comporte bien l'ensemble des pages d'une convention (par exemple) ou bien encore, l'ensemble des annexes d'une convention sous peine de rendre incontrôlable la dite opération.
- ⇒ Préconisation relative au délai entre un avis rendu en instance, une décision préfectorale et la transmission d'un projet de convention au porteur de projet : veiller à adresser rapidement après le CRUP le projet de convention au bénéficiaire. En effet, même si la notification faite au porteur de projet d'attribution de fonds européens est théoriquement suffisante pour s'en prévaloir, les bénéficiaires demeurent attachés à signer rapidement une convention formalisant cette attribution. En outre, une formalisation rapide est un gage de bon fonctionnement du dispositif, permettant le dépôt plus rapide d'une demande de remboursement (et donc de consommation des crédits européens).