



EGESIF_14-0038-01

Orientations relatives aux Plans d'Action communs

Fonds structurels et Fonds de cohésion 2014-2020

Orientations relatives aux Plans d'Action communs

Fonds structurels et Fonds de cohésion 2014-2020

Commission européenne

Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion

Unité E.1

Version de juin 2015

Veuillez consulter le site <http://ec.europa.eu/esf/sco> pour d'éventuelles mises à jour.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ:

«Le présent document de travail a été élaboré par les services de la Commission. Sur base de la législation de l'Union applicable, il fournit à l'attention des collègues et des organismes intervenant dans le suivi, le contrôle ou la mise en œuvre des Fonds structurels et d'investissement européens des orientations techniques sur l'interprétation et l'application de la réglementation de l'Union dans ce domaine. Ce document a pour objet de fournir les explications et interprétations que les services de la Commission donnent de ces règles pour faciliter la mise en œuvre des programmes et encourager les bonnes pratiques. La présente note d'orientation est sans préjudice de l'interprétation de la Cour de justice et du Tribunal ou de décisions de la Commission.»

Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant au nom de la Commission ne sont responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans cette publication.

Pour les photos non protégées par les droits d'auteur de l'Union européenne, il convient de demander directement l'autorisation aux détenteurs des droits d'auteur pour toute utilisation ou reproduction.

***Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.***

**Un numéro unique gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits
(sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2015

ISBN 978-92-79-49874-9 - doi:10.2767/762876 (print)

ISBN 978-92-79-49877-0 - doi:10.2767/976144 (PDF)

© Union européenne, 2015

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE ÉLÉMENTAIRE (ECF)

TABLE DES MATIÈRES

GLOSSAIRE	4
1. INTRODUCTION	5
1.1. Pourquoi utiliser des Plans d’Action communs?.....	5
1.2. Quand utiliser des Plans d’Action communs?.....	5
2. CARACTÉRISTIQUES DE BASE	6
2.1. Le PAC en tant qu’opération	6
2.2. Seuil	6
2.3. Bénéficiaires	6
2.4. Champ d’application du soutien	7
3. LOGIQUE D’INTERVENTION	8
3.1. Analyse des besoins de développement	8
3.2. Projets envisagés	9
3.3. Réalisations et résultats	9
4. GESTION FINANCIÈRE, CONTRÔLE ET AUDIT	11
4.1. Recours aux options de coûts simplifiés	11
4.1.1. Calcul des coûts	13
4.1.2. Flexibilité financière	13
4.2. Dispositions en matière de contrôle et d’audit	14
4.2.1. Suivi et collecte de données	14
4.2.2. Audit	14
5. APPROBATION ET MODIFICATION	15
5.1. Procédure de soumission et d’approbation	15
5.2. Modification	15

GLOSSAIRE

AG	autorité de gestion
CITE	classification internationale type de l'éducation
coûts unitaires	barèmes standard de coûts unitaires
CP	comité de pilotage
CTE	coopération territoriale européenne
FEDER	Fonds européen de développement régional
FSE	Fonds social européen
ICE	investissement pour la croissance et l'emploi
IEJ	initiative pour l'emploi des jeunes
les Fonds	le FSE, le FEDER et le Fonds de cohésion
modèle de PAC	annexe IV: format du modèle de plan d'action commun (PAC) du règlement d'exécution (UE) 2015/207 de la Commission
NEET	jeune sans emploi, et ne participant ni à l'éducation ni à la formation
note d'orientation sur les OCS	EGESIF_14-0017 Note d'orientation sur les options de coûts simplifiés (SCO's): Financement à taux forfaitaire, barèmes standard de coûts unitaires, montants forfaitaires
OCS	options de coûts simplifiés
OI	organisme intermédiaire
PAC	plan d'action commun
PME	petites et moyennes entreprises
programme	programme opérationnel
règlement relatif au FSE	règlement (UE) n° 1304/2013
RPDC	règlement portant dispositions communes; règlement (UE) n° 1303/2013
TIC	technologies de l'information et de la communication

1. INTRODUCTION

L'un des principaux objectifs du cadre législatif relatif aux Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020 est de mettre davantage l'accent sur les résultats. Dans le cadre de la politique de cohésion, l'une des solutions consiste à recourir à un PAC. Un PAC permet aux États membres de mettre en œuvre des parties d'un ou de plusieurs programmes en se fondant sur une démarche axée sur les résultats en vue d'atteindre un objectif prédéfini. Étant donné que le PAC suit une logique d'intervention cohérente et utilise les OCS, son accent sur les résultats est garanti. Des indicateurs de réalisation et de résultat sélectionnés sont liés à des coûts unitaires ou montants forfaitaires correspondants, ce qui permet d'effectuer les paiements sur base des niveaux de réalisation des objectifs. Pour recourir à un PAC, l'État membre concerné doit d'abord convenir de son contenu avec la Commission.

La présente note d'orientation a été élaborée par les services de la Commission responsables de la mise en œuvre de la politique de cohésion, en concertation avec les membres du groupe de travail technique du FSE⁽¹⁾ et du groupe d'experts sur les Fonds structurels et d'investissements européens⁽²⁾. Son objectif est de fournir aux États membres des orientations sur le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre des PAC au titre des articles 104 à 109 du RPDC. Étant donné que l'utilisation des PAC concerne divers aspects de la mise en œuvre de la politique de cohésion, la présente note devrait être utilisée conjointement avec les autres documents d'orientation pertinents sur les OCS, sur la logique d'intervention et sur les indicateurs.

Les exemples contenus dans la présente note d'orientation sont fournis à titre indicatif uniquement et n'introduisent aucune exigence ou recommandation pour les PAC mis en œuvre au cours de la période de programmation 2014-2020.

1.1. Pourquoi utiliser des Plans d'Action communs?

Les PAC permettent de renforcer l'accent des Fonds sur les résultats. Ils présentent plusieurs avantages distincts:

- la gestion n'est plus orientée vers les contributions mais vers les réalisations, vers les résultats et la réalisation d'un objectif prédéfini;

(1) Le groupe de travail technique du FSE est un groupe de travail du comité du FSE créé en vertu de l'article 163 du TFUE. Il a été constitué pour faciliter l'échange d'informations entre la Commission et les AG du FSE des États membres sur les questions opérationnelles techniques liées à la gestion du FSE.

(2) Un groupe d'experts sur l'exécution des programmes adoptés et mis en œuvre conformément au cadre juridique concernant les Fonds structurels et d'investissements européens, constitué par la décision C(2014) 1875 de la Commission.

- la priorité donnée au développement de la logique d'intervention du PAC est une garantie supplémentaire que des mesures appropriées seront prises pour s'attaquer à un problème existant;
- les PAC peuvent être utiles pour encourager le partenariat et une approche intégrée, étant donné qu'ils peuvent être soutenus par divers programmes et fonds pour atteindre un objectif prédéfini;
- la gestion financière d'un PAC est exclusivement fondée sur les coûts unitaires et les montants forfaitaires définis dans la décision de la Commission, ce qui simplifie les modalités de gestion et de contrôle et réduit le taux d'erreur;
- la décision approuvant un PAC procure à l'État membre concerné une sécurité juridique supplémentaire par rapport aux régimes d'OCS prévus à l'article 67 du RPDC, qui sont mis en place et justifiés par les États membres sans l'approbation préalable de la Commission.

1.2. Quand utiliser des Plans d'Action communs?

La Commission préconise d'utiliser un PAC:

- lorsque les États membres sont disposés à expérimenter et à suivre une démarche axée sur les résultats pour atteindre certains des objectifs de leur(s) programme(s);
- lorsqu'un défi mentionné dans les documents de programmation doit être relevé au moyen d'un ensemble d'actions complémentaires;
- lorsque les réalisations et les résultats escomptés peuvent être définis et, le cas échéant, lorsque des données fiables existent pour établir les coûts unitaires ou montants forfaitaires correspondants.

La mise en place d'un PAC implique qu'il devrait être possible de définir et de justifier des OCS pour les indicateurs de réalisation et de résultat sélectionnés du PAC. L'utilisation d'un PAC doit être évitée s'il n'est pas possible de justifier les coûts associés aux OCS proposées.

Lorsqu'une opération se compose d'un seul projet, en particulier d'un projet qui est entièrement sous-traité dans le cadre d'un marché public, l'utilisation d'un PAC pourrait créer une charge administrative sans apporter de valeur ajoutée. En revanche, si deux projets ou plus poursuivent un objectif commun, un PAC peut être un instrument approprié pour coordonner ces projets et pour renforcer l'accent sur les résultats. Par exemple, le soutien à la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse dans le cadre de l'IEJ est considéré comme une bonne occasion d'expérimenter l'approche des PAC, compte tenu de la nécessité d'intégrer un ensemble d'actions pour atteindre un objectif clairement défini.

2. CARACTÉRISTIQUES DE BASE

2.1. Le PAC en tant qu'opération

En vertu de l'article 104(1) du RPDC, un PAC est une opération dont le champ d'application est défini et qui est gérée en fonction des réalisations et résultats à atteindre. Un PAC peut:

- comprendre un projet ou un ensemble de projets, mais il constitue une opération unique;
- bénéficier du soutien d'un ou de plusieurs axes prioritaires ou d'un ou de plusieurs programmes;
- être mis en œuvre dans le cadre de l'objectif ICE ou de l'objectif CTE;
- être soutenu par le FSE, l'IEJ, le FEDER et/ou le Fonds de cohésion;
- être soutenu par l'un ou plusieurs des Fonds.

Un PAC est soumis aux mêmes règles que les autres opérations de la politique de cohésion (par exemple, les fonds non dépensés dans le cadre d'un PAC ne sont pas automatiquement perdus pour le ou les programmes en question et peuvent être utilisés dans d'autres opérations), sauf si des règles spécifiques sont définies dans le cadre législatif (à savoir les articles 104 à 109 du RPDC). La présente note porte sur les exigences spécifiques liées au champ d'application, aux bénéficiaires, au contenu, à la gestion et à l'approbation des PAC.

2.2. Seuil

L'article 104(2) du RPDC prévoit un seuil minimal pour la contribution publique à un PAC: les dépenses publiques (définies comme la contribution publique versée au bénéficiaire ou par le bénéficiaire selon le plan de financement du PAC) doivent s'élever au moins à 10 millions d'EUR ou à 20 % de

l'aide publique du ou des programmes, si ce dernier montant est inférieur. Il s'agit là de la règle générale, mais il existe deux exceptions:

- pour un PAC pilote, l'aide publique allouée pour chaque programme peut être réduite à 5 millions d'EUR. Un État membre peut soumettre un seul PAC pilote par programme. En principe, un PAC pilote doit être le premier PAC présenté pour le ou les programmes. Il doit être présenté dès que possible, mais il peut être proposé à tout moment au cours de la période. Un PAC pilote doit envisager des moyens spécifiques de diffuser les informations afin de partager l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre;
- aucun seuil minimal n'est prévu pour les PAC soutenus par l'IEJ, et ce afin de promouvoir l'utilisation de cet instrument dans les actions visant à augmenter le taux d'emploi des jeunes.

2.3. Bénéficiaires

Conformément à l'article 104(1) du RPDC, le bénéficiaire d'un PAC doit être un organisme de droit public [défini à l'article 2, point 10), du RPDC]. Le bénéficiaire assume la responsabilité globale du PAC à l'égard des autorités responsables du programme. Toutefois, il n'est pas obligatoire, ni prévu, qu'il mette en œuvre chaque projet par lui-même. D'autres organismes (publics ou privés) peuvent intervenir dans la mise en œuvre du PAC en tant que partenaires, fournisseurs ou entités subventionnées (organismes qui reçoivent une subvention du bénéficiaire pour mettre en œuvre un projet soutenu par le PAC). Ainsi, un PAC peut réunir les principaux acteurs d'une zone géographique ou d'un secteur donnés, et ceux-ci mettront en œuvre diverses activités du PAC sous la responsabilité du bénéficiaire.

Exemple

Un PAC vise à lutter contre le chômage des jeunes dans une zone spécifique à travers un groupe de projets, qui constituent la base d'un partenariat stratégique. Le bénéficiaire du PAC est le service public de l'emploi, mais un partenariat est créé pour mettre en œuvre le PAC. Ce partenariat réunit des organisations intéressées par la lutte contre les problèmes liés au chômage des jeunes, comme des établissements de formation, des établissements scolaires et des organisations d'employeurs. Ces organismes mettront directement en œuvre certains des projets.

Il est également possible qu'une AG ou un OI soit bénéficiaire d'un PAC, à condition que les mesures nécessaires pour garantir la séparation des fonctions aient été prises (conformément à l'article 125(7) du RPDC).

Exemple

Un PAC multi-fonds vise à améliorer la productivité des PME dans un État membre donné en augmentant l'utilisation des TIC. Il aide les PME à acquérir des solutions de commerce électronique (FEDER) et à former leur personnel à l'utilisation des nouveaux produits (FSE).

Le bénéficiaire du PAC est l'AG du programme du FEDER-FSE qui procure le financement. L'AG prépare la proposition de PAC et la soumet à la Commission. Après l'approbation de la Commission, elle met en œuvre le PAC en organisant un appel à propositions à l'intention des PME. Bien que ce soient les PME qui mettront en œuvre les différents projets du PAC, l'AG reste le bénéficiaire du PAC et en assumera la responsabilité globale.

En vertu de l'article 106, point 8) a), du RPDC, le bénéficiaire doit prouver ses compétences dans le domaine concerné par le PAC, ainsi qu'en matière de gestion administrative et financière, y compris les marchés publics et la gestion des fonds de l'Union. À cette fin, les États membres sont invités à fournir les informations suivantes dans la proposition de PAC:

- des informations sur l'expérience du bénéficiaire dans le domaine concerné par le PAC;
- un aperçu de l'expérience du bénéficiaire dans le domaine de la gestion de projets;
- des informations sur les éventuelles corrections financières appliquées au bénéficiaire.

devant respecter le plafond de 10 % pour chaque axe prioritaire (par fonds et par catégorie de région, le cas échéant). Le montant résultant d'un financement croisé doit être enregistré et surveillé sur la base des données utilisées pour définir le coût unitaire ou le montant forfaitaire. En outre, les financements croisés ne sont pas autorisés pour les projets d'infrastructure.

Si certaines infrastructures sont nécessaires pour atteindre les objectifs du PAC, il est recommandé de le mentionner dans la logique d'intervention du PAC (par exemple en tant que condition préalable pour certains projets). En fonction du champ d'application du ou des programmes, ces infrastructures pourraient être financées par les Fonds en tant qu'opération distincte et complémentaire du PAC.

2.4. Champ d'application du soutien

Un PAC peut servir à financer des projets qui relèvent du champ d'application des Fonds, à l'exclusion des projets d'infrastructure (article 104(1) du RPDC). Le recours aux financements croisés en application de l'article 98(2), du RPDC est possible, mais une surveillance est nécessaire, les États membres

L'achat de matériel est éligible en vertu d'un PAC. Les coûts de gestion sont également éligibles s'ils sont conformes aux dispositions du PAC relatives à la gestion financière, et ils seront remboursés sur la base des OCS. Si les coûts de gestion ne sont pas conformes à ces dispositions ou s'ils complexifient la mise en œuvre, ils peuvent être financés en tant qu'opérations distinctes.

3. LOGIQUE D'INTERVENTION

La logique d'intervention est un outil important pour soutenir la démarche axée sur les résultats des PAC, car elle fournit un lien logique entre les besoins de développement et les objectifs spécifiques définis dans les programmes qui interviennent et dans le contenu du PAC. En vertu de l'article 106 du RPDC, un PAC doit contenir une analyse des besoins de développement, des objectifs, des réalisations et des résultats, assortis de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles, et décrire les projets ou types de projets envisagés. La logique d'intervention doit garantir que tous ces éléments se fondent les uns sur les autres.

Les principaux éléments de la logique d'intervention pour la période 2014-2020 auront déjà été définis dans les documents de programmation. Les États membres auront produit une analyse des besoins de développement dans leurs accords de partenariat, défini leurs priorités en matière de financement et sélectionné les objectifs thématiques appropriés pour satisfaire les besoins recensés. Les programmes auront démontré comment les priorités en matière de financement seront mises en œuvre à travers la définition d'objectifs spécifiques pour chaque priorité d'investissement, des types d'actions à soutenir et d'indicateurs. Étant donné qu'un PAC peut être soutenu par un ou plusieurs programmes, sa logique d'intervention doit normalement reposer sur la logique des programmes qui le financeront. Toutefois, son champ d'application doit être plus ciblé et son niveau de détail plus précis.

3.1. Analyse des besoins de développement

L'analyse des besoins de développement doit décrire le problème/la situation général(e) auquel/à laquelle le PAC doit contribuer à remédier. C'est pourquoi elle est le point de départ de la formulation de la logique d'intervention d'un PAC. Elle doit se rapporter à l'analyse présente dans l'accord de partenariat et les programmes, mais doit inclure une description plus ciblée et, le cas échéant, doit être étayée par des statistiques ou d'autres types de données. Un PAC peut satisfaire les besoins particuliers d'une zone géographique donnée ou d'un ou de plusieurs groupes cibles, ce qui devrait être reflété dans l'analyse et, le cas échéant, dans la section spécifique du modèle de PAC. Cette section doit indiquer clairement les objectifs des programmes auxquels le PAC contribuera, y compris les recommandations pertinentes spécifiques à chaque pays.

L'analyse du PAC servira de base pour déterminer l'objectif général de celui-ci et ses objectifs spécifiques⁽³⁾. Comme pour les objectifs spécifiques des programmes, la logique sous-jacente des objectifs d'un PAC⁽⁴⁾ est de décrire le changement (y compris la direction du changement) recherché. Cependant, le PAC étant une opération unique, ses objectifs doivent également être fixés au niveau d'une opération. L'objectif général du PAC doit porter sur l'ensemble du PAC, tandis que ses objectifs spécifiques doivent contribuer à la réalisation de son objectif général et se rapporter à une partie du PAC.

Exemple

Un PAC dans le cadre de l'IEJ, qui vise à lutter contre le chômage des jeunes dans un État membre donné, poursuit les objectifs suivants:

Objectif général:

Proposer à 10 000 NEET de moins de 25 ans une offre dans le cadre de la garantie pour la jeunesse;

Objectifs spécifiques:

1. accroître les compétences des NEET de moins de 25 ans pour satisfaire la demande du marché du travail, en mettant un accent particulier sur les travailleurs peu qualifiés;
2. augmenter dans la tranche d'âge des 20-24 ans le nombre de NEET qui ont eu une première expérience professionnelle;
3. augmenter dans la tranche d'âge des 20-24 ans le nombre de NEET qui sont des travailleurs indépendants.

⁽³⁾ L'article 106, point 2), du RPDC mentionne les objectifs généraux et spécifiques d'un PAC. Il indique qu'il y a lieu de différencier l'objectif spécifique d'un PAC, désigné comme «objectif spécifique du PAC» dans le modèle de PAC et dans la présente note, de l'objectif spécifique d'une priorité d'investissement d'un programme.

⁽⁴⁾ Les «objectifs du PAC» englobent l'objectif général d'un PAC et ses objectifs spécifiques.

3.2. Projets envisagés

En plus de définir les objectifs du PAC, les États membres sont invités à décrire les projets ou types de projets à soutenir, et à justifier, pour chaque projet, sa contribution à la réalisation des objectifs du PAC. La Commission préconise

aux États membres de présenter un ensemble d'hypothèses sous-jacentes qu'ils jugent nécessaires et suffisantes pour atteindre les résultats escomptés du PAC, qui servira de base pour proposer des projets dans le cadre de celui-ci. Cela facilitera les modifications ultérieures si les hypothèses se révèlent incorrectes.

Exemple 1

Reprenons l'exemple de PAC présenté dans l'exemple précédent. Voici certaines des hypothèses de l'État membre quant aux projets que le PAC devrait soutenir et leur contribution à ses objectifs:

- l'intégration réussie des NEET de moins de 25 ans sur le marché du travail nécessite une approche personnalisée;
- le cas échéant, il faudrait prévoir un ensemble de mesures pour les participants au projet et le PAC devrait leur permettre de participer à une ou à plusieurs activités;
- améliorer les compétences des jeunes permettra d'améliorer leurs chances d'entrer sur le marché du travail;
- la promotion de l'esprit d'entreprise et la fourniture de services d'aide à la création d'entreprises sont des solutions pour intégrer les jeunes sur le marché du travail.

L'État membre utilise ces hypothèses pour justifier les projets suivants dans le cadre du PAC:

- offre de parcours personnalisés pour les participants;
- offre d'une formation de base;
- aide à l'entrepreneuriat.

3.3. Réalisations et résultats

Les projets à mettre en œuvre dans le cadre d'un PAC doivent produire les réalisations et résultats nécessaires pour atteindre les objectifs de celui-ci. Les réalisations sont directement produites ou fournies par la mise en œuvre des projets du PAC. Elles doivent être reliées aux activités prévues et contribuer aux résultats. Les résultats doivent faire état des effets directs du PAC sur les participants ou sur les entités concernées – par exemple, un changement de statut sur le marché de l'emploi à la sortie du PAC. Les résultats doivent être reliés aux objectifs du PAC.

La justification d'un PAC exige que les réalisations et les résultats s'appuient sur une définition claire. Les valeurs-cible et, le cas échéant, les valeurs intermédiaires doivent être quantifiées au moyen d'indicateurs. S'il est impossible d'indiquer les réalisations directes et immédiates ainsi que la dimension

mesurable des résultats escomptés au moyen d'indicateurs de résultat, ou de quantifier les valeurs-cible, l'utilisation d'un PAC n'est pas recommandée.

Tandis que certains indicateurs seront utilisés pour la gestion financière du PAC (autrement dit pour les paiements versés au bénéficiaire), d'autres seront élaborés à des fins de suivi uniquement. Les indicateurs utilisés à des fins de suivi doivent correspondre aux indicateurs définis pour les priorités d'investissement des programmes qui font partie du PAC, mais ils peuvent également être plus spécifiques, en fonction du champ d'application du PAC. Il est peut-être préférable que les indicateurs liés à la gestion financière du PAC soient spécifiques à celui-ci. Indépendamment de leur finalité, tous les indicateurs doivent être inclus dans la section D.1.3 du modèle de PAC. Pour de plus amples orientations sur les exigences en matière d'établissement de rapports et sur les indicateurs, voir les documents d'orientation pertinents sur le suivi et l'évaluation⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Suivi et évaluation de la politique européenne de cohésion — FSE, document d'orientation. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&langId=fr&moreDocuments=yes>
Document d'orientation sur le suivi et l'évaluation — FEDER/FC, concepts et recommandations http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_fr.pdf

Exemple

L'État membre de l'exemple précédent définit les réalisations et les résultats suivants pour les projets qui seront mis en œuvre dans le cadre du PAC:

- **Offre de parcours personnalisés pour les participants:**

Réalisation: NEET de moins de 25 ans suivant des activités comprises dans le parcours;

Résultat: NEET de moins de 25 ans ayant reçu une aide à l'emploi ou dans le cadre du système scolaire/d'une formation;

- **Offre d'une formation de base:**

Réalisation: NEET de moins de 25 ans dans les niveaux CITE 0, 1 ou 2;

Résultat: NEET de moins de 25 ans ayant obtenu une qualification CITE;

- **Aide à l'entrepreneuriat:**

Réalisation: NEET dans la tranche d'âge des 20-24 ans recevant des conseils pour la création d'entreprises;

Résultat (immédiat): NEET dans la tranche d'âge des 20-24 ans ayant créé une entreprise;

Résultat (à long terme): NEET dans la tranche d'âge des 20-24 ans ayant maintenu une jeune entreprise pendant X mois.

Lorsqu'une norme de qualité minimale est requise pour un projet particulier ou lorsque l'achèvement d'un projet est nécessaire pour que les autres activités du PAC puissent démarrer, des valeurs intermédiaires peuvent être définies pour les indicateurs utilisés pour la gestion financière du projet. Ces valeurs intermédiaires doivent se rapporter à la valeur spécifique d'un ou de plusieurs indicateurs, définie comme la valeur minimale, pour pouvoir considérer comme réussie la mise en œuvre d'un projet ou d'une partie d'un projet du PAC. Cette valeur intermédiaire doit être atteinte pour que les dépenses encourues pour ce projet soient considérées comme éligibles (autrement dit, cette valeur minimale nécessaire doit être

atteinte avant la fin de la mise en œuvre du projet). En revanche, si un projet atteint la valeur intermédiaire convenue pour un indicateur donné mais n'atteint pas la valeur-cible générale, le bénéficiaire recevra un remboursement à concurrence du niveau de réalisation pour cet indicateur.

L'utilisation et la quantification des valeurs intermédiaires dépendront des activités envisagées dans le cadre du PAC. Compte tenu de leur incidence sur l'éligibilité, ces valeurs intermédiaires doivent, le cas échéant, être incluses dans la décision de la Commission approuvant le PAC.

Exemple 1

Un projet dans le cadre d'un PAC prévoit que 10 000 participants de l'enseignement secondaire obtiendront une qualification (valeur cible finale). La valeur intermédiaire convenue précise qu'au moins 2 500 participants obtiendront une qualification au plus tard à la fin de la mise en œuvre du PAC. Cette valeur représente la valeur minimale qui doit être atteinte au niveau de l'indicateur pour que ce projet soit considéré comme un succès et les dépenses correspondantes comme éligibles.

Si, à la fin de la mise en œuvre du projet, seules 2 000 personnes ont obtenu une qualification, le bénéficiaire ne recevra aucun remboursement, puisque la valeur intermédiaire de 2 500 n'aura pas été atteinte. Si, par exemple, 3 200 personnes ont obtenu une qualification, le bénéficiaire sera remboursé sur la base du coût unitaire défini pour ce projet (montant par personne obtenant une qualification multiplié par 3 200), que l'objectif général du PAC soit atteint ou non.

Exemple 2

Un PAC relevant du FEDER vise à mettre en place un réseau de recherche opérationnel sur une période de cinq ans, ce qui permettrait d'améliorer la coopération entre les chercheurs de différents établissements et le monde des entreprises. Une étape clé est la mise en place d'une plate-forme spécifique de recherche électronique afin de partager les résultats et les projets de documents et de faire participer le monde des entreprises. L'objectif est qu'au moins X chargés de recherche/représentants d'entreprises visitent la plate-forme chaque semaine dans un délai de six mois après sa création. Cela nécessite une certaine préparation conceptuelle, notamment des enquêtes, etc.

Un coût de 5 millions d'EUR est prévu pour la création d'une plate-forme électronique et d'une interface qui seront visitées par au moins X chargés de recherche/représentants d'entreprises, etc., chaque semaine dans un délai de six mois après leur création. Il s'agit là d'une valeur intermédiaire du PAC. Les dépenses pour ce projet et les projets ultérieurs dans le cadre de ce PAC ne seront éligibles qu'une fois que le nombre de visiteurs X aura été atteint (sur base de la méthode détaillée convenue).

Une enveloppe supplémentaire de 3 millions d'EUR est prévue pour l'organisation d'un nombre Y d'ateliers depuis la plate-forme de recherche associant des chercheurs appartenant à au moins trois établissements différents. Un montant de 2 millions d'EUR est prévu pour la publication d'un nombre Z d'articles signés conjointement par des chercheurs d'au moins deux établissements différents. Un autre montant de 2 millions d'EUR est prévu pour un nombre W de cours d'enseignement supérieur en vue de diffuser les résultats des recherches. Une fois que la valeur intermédiaire (création de la plate-forme électronique visitée par au moins X chargés de recherche/représentants d'entreprises) est atteinte, les coûts des ateliers, des publications et des cours seront éligibles à un remboursement sur base des coûts unitaires et/ou montants forfaitaires convenus correspondants.

4. GESTION FINANCIÈRE, CONTRÔLE ET AUDIT

4.1. Recours aux options de coûts simplifiés⁽⁶⁾

En vertu de l'article 106, point 9), du RPDC, la gestion financière d'un PAC est exclusivement liée au degré d'accomplissement des réalisations et des résultats. À cette fin, un coût unitaire ou un montant forfaitaire est défini pour un ou plusieurs indicateurs associés à chacun des projets du PAC. Ainsi, il est possible d'établir les coûts nécessaires pour atteindre les valeurs intermédiaires et les valeurs-cible en matière de réalisations et de résultats du PAC, conformément à l'article 106, point 9) a), du RPDC. Les progrès réalisés pour chaque projet feront évoluer les indicateurs, qui serviront à leur tour de base pour les remboursements en faveur du bénéficiaire. Le montant total des paiements au titre d'un PAC correspondra au niveau de réalisation final des indicateurs utilisés pour la gestion financière de ce PAC.

Les coûts d'un PAC seront remboursés sur la base d'une combinaison d'indicateurs de réalisation et de résultat, qui sera différente pour chaque PAC et pourra varier selon les projets dans le cadre d'un même PAC. Il est possible que certains coûts d'un projet soient remboursés principalement sur base des réalisations et que d'autres soient remboursés principalement sur la base des résultats, ou sur la base des réalisations et des résultats.

Conformément à l'article 106, point 9) a), du RPDC, chaque coût unitaire ou montant forfaitaire utilisé doit être défini sur base des méthodes prévues à l'article 67(5) dudit règlement et à l'article 14 du règlement FSE. Toutefois, en comparaison avec les OCS visées à l'article 67 du RPDC et à l'article 14(2) à (4) du règlement FSE, les modalités proposées pour les PAC sont différentes à deux égards:

- la gestion financière du PAC est exclusivement fondée sur les coûts unitaires et les montants forfaitaires définis dans la décision approuvant le PAC. Cette décision est la base des flux financiers entre la Commission et l'État membre en ce qui concerne le PAC. Le contrôle et l'audit de la gestion financière du PAC visent uniquement à vérifier le respect des conditions de paiement définies dans la décision (article 109(2) du RPDC). Cela permet de distinguer, d'une part, la relation entre la Commission, l'État membre et le bénéficiaire et, d'autre part, la relation entre le bénéficiaire du PAC et les organismes chargés de la mise en œuvre des projets du PAC sous la responsabilité du bénéficiaire. Par conséquent, il est possible de mettre en œuvre un PAC/une partie d'un PAC et d'avoir recours aux OCS même pour des projets qui font exclusivement l'objet de marchés publics;
- les paiements des montants forfaitaires ne sont pas plafonnés, de sorte que les États membres peuvent définir des montants forfaitaires qui excèdent 100 000 EUR de contribution publique.

⁽⁶⁾ Le principal document de référence pour la définition des coûts unitaires et des montants forfaitaires est la note d'orientation sur les OCS de la Commission, en particulier ses chapitres 3 à 5.

Le tableau ci-dessous compare les différents systèmes d'OCS prévus par le cadre législatif.

	OCS visées aux articles 67 et 68 du RPDC et à l'article 14(2) à (4) du règlement FSE	PAC	Article 14(1) du règlement FSE ⁽⁷⁾ (si l'OCS couvre tous les coûts de l'opération et est une valeur établie)
Type d'OCS	Financement à taux forfaitaire, barèmes standard de coûts unitaires et montants forfaitaires	Barèmes standard de coûts unitaires et montants forfaitaires; aucun seuil pour les montants forfaitaires	Barèmes standard de coûts unitaires et montants forfaitaires; aucun seuil pour les montants forfaitaires
Approbation de la Commission	Aucune approbation formelle	Approbation dans le cadre de la décision sur le PAC	Les OCS sont adoptées par la Commission au moyen d'un acte délégué
Méthode de calcul	Calcul fondé sur une méthode juste, équitable et vérifiable. Utilisation des régimes nationaux ou de l'UE existant pour des types d'opérations et de bénéficiaires semblables. Utilisation des taux et méthodes prévus dans les règlements (article 67(5) et article 68 du RPDC; article 14(2) et (3), du règlement FSE).	Calcul fondé sur une méthode juste, équitable et vérifiable. Utilisation des régimes nationaux ou de l'UE existants pour des types semblables d'opérations et de bénéficiaires. Utilisation des taux et méthodes prévus dans les règlements (article 67(5) et article 68(2) du RPDC; article 14(1) à (3) du règlement FSE).	Les règlements ne prévoient aucune méthode spécifique pour la définition des OCS visées à l'article 14(1) du règlement FSE. La Commission entend cependant suivre les méthodes suivantes: calcul fondé sur une méthode juste, équitable et vérifiable; utilisation des régimes nationaux ou de l'UE existants pour des types semblables d'opérations et de bénéficiaires; utilisation des taux et méthodes prévus dans les règlements.
Remboursement	Les remboursements entre la Commission et l'AG et entre l'AG et le bénéficiaire sont fondés sur le même système d'OCS.	Les remboursements entre la Commission et l'État membre et entre l'État membre et le bénéficiaire sont fondés sur le même système d'OCS. Le bénéficiaire peut appliquer des modalités financières différentes (par exemple dans le cas d'un marché public), mais il recevra un remboursement fondé sur les coûts unitaires/ montants forfaitaires convenus.	Les remboursements entre la Commission et l'État membre et entre l'État membre et le bénéficiaire peuvent reposer sur une base différente.
Marchés publics	Non applicable aux projets qui font exclusivement l'objet de marchés publics	Également applicable aux projets qui font exclusivement l'objet de marchés publics	Également applicable aux projets qui font exclusivement l'objet de marchés publics

(7) Pour de plus amples informations, voir le document [Orientations relatives aux barèmes standard de coûts unitaires et aux montants forfaitaires adoptés en vertu de l'article 14\(1\) du règlement FSE](#).

4.1.1. Calcul des coûts

Les États membres doivent inclure tous les indicateurs qui seront utilisés pour la gestion financière d'un PAC dans les tableaux I.1.1 et I.1.2 du modèle de PAC. Des informations plus détaillées, dont la justification de chaque coût unitaire et/ou montant forfaitaire, doivent être fournies dans l'annexe (l'annexe doit être complétée pour chaque OCS utilisée). Le niveau de détail à fournir à la Commission dépendra de la base juridique utilisée pour calculer le coût unitaire/montant forfaitaire. Par exemple, si le calcul repose sur une méthode juste, équitable et vérifiable par des données historiques, y compris des statistiques, alors les informations sur le calcul ou la méthode utilisés pour établir les valeurs cibles et, le cas échéant, les valeurs intermédiaires doivent être incluses dans l'annexe et ces données doivent être transmises à la Commission. Il n'est pas nécessaire d'envoyer les microdonnées, mais celles-ci doivent être disponibles sur demande.

Si les coûts unitaires ou les montants forfaitaires sont fondés sur l'article 67(5) points b) et c), du RPDC ou sur l'article 14(1) du règlement FSE, les informations figurant dans l'annexe doivent inclure des références au système utilisé et doivent justifier son application aux projets du PAC. Si un système national de barèmes standard de coûts unitaires est réutilisé pour le PAC, les données transmises doivent permettre à la Commission de vérifier qu'il a été appliqué à des opérations et des bénéficiaires semblables, et que le système appliqué au PAC est le même. Toutes les dispositions relatives aux paiements doivent être clairement définies dans la proposition de PAC.

Pour les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro, les coûts unitaires et les montants forfaitaires peuvent être exprimés en monnaie nationale (la décision de la Commission préciserà chaque coût unitaire et/ou montant forfaitaire dans cette même monnaie). Cela garantira que les montants sont indépendants des fluctuations des taux de change (par exemple, les coûts unitaires et les montants forfaitaires peuvent être calculés sur la base de statistiques exprimées en monnaie nationale et ne peuvent donc pas varier tous les mois en fonction du taux

de change). L'État membre concerné convertira le budget global du PAC en euros sur la base du taux de change comptable mensuel de la Commission (conformément à l'article 133(1) du RPDC) durant le mois au cours duquel la proposition de PAC est soumise. Le montant obtenu en euros sera considéré comme le montant maximal pouvant être engagé dans le cadre du PAC et sera utilisé pour évaluer si les seuils obligatoires du PAC ont été atteints. Lors de la déclaration des dépenses à la Commission, l'article 133 du RPDC s'applique de manière similaire aux autres projets.

Si la durée d'un PAC excède un an, l'État membre peut inclure une méthode de mise à jour automatique pour calculer les montants forfaitaires ou les coûts unitaires. La méthode de mise à jour peut tenir compte de l'inflation, de l'évolution des salaires ou d'autres facteurs pertinents (voir la note d'orientation sur les OCS, chapitre 5, section 5.5). Dans un tel cas, des informations sur les coûts supplémentaires résultant de la mise à jour doivent être fournies et seront incluses dans la décision de la Commission.

4.1.2. Flexibilité financière

Si l'État membre le demande, la décision de la Commission relative au PAC peut autoriser une certaine forme de flexibilité financière limitée dans le cadre du PAC, jusqu'à un maximum de 10 % de la dotation globale allouée aux réalisations d'une part, et/ou aux résultats d'autre part. En d'autres termes, les insuffisances pour un indicateur de réalisation peuvent être en partie compensées par le dépassement des objectifs d'un autre indicateur de réalisation. Cette flexibilité permet de rembourser un montant supplémentaire pouvant atteindre 10 % de la dotation allouée à chaque indicateur. La flexibilité peut être totale entre les indicateurs, en vue de capter différents niveaux de réalisation pour une même réalisation ou un même résultat. Toutefois, il est impossible de faire des virements entre les résultats et les réalisations ou de modifier les valeurs intermédiaires ou le coût unitaire/montant forfaitaire proprement dit sans modifier la décision de la Commission.

Exemple

Un PAC présente les coûts suivants pour ses réalisations et ses résultats (entre autres):

- 10 000 EUR sont alloués à 10 personnes en formation (réalisation 1);
- 10 000 EUR sont alloués à 100 personnes faisant l'objet d'un suivi (réalisation 2);
- 10 000 EUR sont alloués à 10 personnes ayant trouvé un emploi après trois mois (résultat 1).

En ayant recours au mécanisme de flexibilité, il est possible de transférer jusqu'à 10 % des montants alloués entre les réalisations 1 et 2, mais pas vers le résultat 1. Lors de la clôture, il sera possible de payer les montants suivants sans modifier le PAC, sur base des objectifs qui auront été atteints:

- 9 000 EUR pour 9 personnes en formation;
- 10 500 EUR pour 105 personnes faisant l'objet d'un suivi;
- 10 000 EUR (plafonnés) pour 11 personnes ayant trouvé un emploi après trois mois.

Il est important de noter que les montants qui ne sont pas dépensés dans le cadre du PAC pour cause de non-réalisation des valeurs-cible et valeurs intermédiaires convenues ne sont pas automatiquement perdus pour les programmes concernés. Comme pour les

autres opérations relevant de la politique de cohésion, il est possible d'engager le financement restant pour d'autres opérations au titre des programmes (sous réserve des règles de dégagement d'office ou de corrections financières).

4.2. Dispositions en matière de contrôle et d'audit

4.2.1. Suivi et collecte de données

La gestion financière étant axée sur les résultats, la gestion et le contrôle d'un PAC seront axés exclusivement sur les données relatives au degré d'accomplissement des réalisations et des résultats, qui constituent les conditions de paiement (article 109(2) du RPDC). C'est pourquoi le système mis en place par le bénéficiaire pour collecter et stocker ces données doit être solide et fiable. La piste d'audit sera fondée sur ce système, de sorte que toute lacune, telle l'absence des données nécessaires pour justifier l'accomplissement d'une réalisation ou d'un résultat spécifique ou les divergences d'interprétations concernant un indicateur, pourrait donner lieu à des corrections financières. Un système de suivi fiable au niveau du bénéficiaire est indispensable, car la gestion et le contrôle du PAC visent les réalisations, et non plus les dépenses. Toutefois, l'enregistrement des réalisations et des résultats peut exiger la collecte de données en dessous du niveau du bénéficiaire.

Afin d'éviter tout malentendu potentiel, toutes les parties prenantes doivent collaborer étroitement pour s'adapter à ce changement assez radical d'approche. Par conséquent, il est par exemple crucial de parvenir à une compréhension commune claire, sans équivoque et indiscutable de tous les aspects liés aux indicateurs de réalisation et de résultat utilisés pour rembourser les coûts encourus dans le cadre du PAC. Cela sera d'autant plus facile si la définition de chaque indicateur est convenue le plus tôt possible au cours du processus.

La proposition de PAC doit clairement indiquer les réalisations et résultats escomptés qui servent de base aux paiements pour chaque indicateur, et comment il convient de prouver et documenter la livraison de ces réalisations ou résultats.

Les PAC ne sont pas dispensés des exigences générales ni de celles propres à chaque fonds. Par exemple, les PAC soutenus par le FSE doivent collecter des données aux fins des indicateurs communs du FSE.

4.2.2. Audit

Des informations détaillées sur l'audit et le contrôle des barèmes standard des coûts unitaires et des montants forfaitaires sont présentées dans le chapitre 6 de la note d'orientation sur les OCS. Pour les PAC, il est important de souligner que la Commission vérifiera la méthode de calcul suivie pour chaque coût simplifié dans le cadre de son évaluation avant de rendre sa décision. L'audit d'un PAC vise seulement à vérifier le respect des conditions de paiement définies dans la décision d'approbation du PAC; le travail effectué par la Commission lors de la procédure d'approbation du PAC ne sera pas répété.

En vertu de l'article 109(3) du RPDC, le bénéficiaire du PAC peut appliquer ses propres pratiques comptables, même si cela se traduit par des montants différents de ceux qui ont été calculés pour les montants forfaitaires et les coûts unitaires inclus dans la décision de la Commission (article 109(3) du RPDC). Indépendamment des éventuelles différences de montants, le bénéficiaire sera remboursé sur base des dispositions de la décision de la Commission.

5. APPROBATION ET MODIFICATION

5.1. Procédure de soumission et d'approbation

L'utilisation de PAC est facultative et rien n'impose dans les documents de programmation d'indiquer qu'il est prévu d'avoir recours à des PAC. C'est pourquoi les États membres peuvent décider du champ d'application et du moment le plus opportun pour soumettre une proposition de PAC. Une proposition de PAC peut être soumise dès le dépôt du ou des programmes, ou à un stade ultérieur au cours de la mise en œuvre. Bien que le RPDC ne prévoient aucune date limite pour la soumission d'une proposition de PAC ni d'exigences strictes quant à sa durée, les États membres doivent tenir compte des éléments suivants :

- conformément à l'article 105(2) du RPDC, un PAC doit couvrir une partie de la période comprise entre le 1er janvier 2014 et le 31 décembre 2023. Les PAC doivent dès lors durer moins longtemps que le ou les programmes qui les financent, tout en laissant suffisamment de temps pour atteindre les résultats escomptés;
- l'article 105(2) du RPDC indique également que les réalisations et résultats d'un PAC ne donnent lieu à un remboursement que s'ils sont obtenus après la date de décision d'approbation du PAC et avant l'expiration de la période de mise en œuvre définie dans ladite décision. Par conséquent, la Commission ne peut approuver un PAC que s'il laisse suffisamment de temps pour la mise en œuvre de toutes les activités prévues et pour la réalisation des résultats. C'est dans ces conditions que l'obligation de rembourser un PAC, prévue à l'article 105(2) du RPDC, pourra être remplie.

Si un État membre souhaite mettre en œuvre un PAC, il est recommandé qu'il en informe la Commission au moins trois mois à l'avance afin de faciliter l'évaluation ultérieure du PAC.

La proposition de PAC doit être fondée sur le modèle de PAC et doit être transmise par l'État membre au moyen de SFC2014. Ce système contient un processus spécifique aux PAC qui

correspond au modèle de PAC. Les États membres sont invités à encoder la partie principale de la proposition de PAC dans SFC2014, à l'exclusion des informations détaillées sur chaque coût unitaire/montant forfaitaire, qui doivent être transmises sous forme de pièces jointes. Si la proposition de PAC est soumise par un organisme qui n'est pas une AG, ou si le PAC est soutenu par plusieurs programmes gérés par différentes AG, l'approbation de chaque AG concernée doit être jointe à la proposition de PAC.

La procédure d'évaluation du PAC est décrite à l'article 107(1) et (2) du RPDC. Si le PAC est approuvé, la décision de la Commission comprendra les éléments visés à l'article 107(3) du RPDC. Toute modification des éléments couverts par la décision nécessite que la Commission adopte une modification de ladite décision selon la procédure prévue à l'article 108 du RPDC.

5.2. Modification

En vertu de l'article 108(2) point b), du RPDC, il est possible de modifier un PAC «afin de tenir compte d'éventuels problèmes entravant sa mise en œuvre». La Commission évalue toute modification proposée pour vérifier qu'elle permet d'améliorer la mise en œuvre du PAC. Il peut notamment s'agir d'améliorer la logique d'intervention et de modifier à cette fin les indicateurs, de modifier des valeurs cibles pour tenir compte de changements socio-économiques, etc.

Pour demander une modification, le bénéficiaire doit soumettre une proposition motivée au CP mis en place en vertu de l'article 108 du RPDC. Il doit le faire en accord avec l'AG ou les AG des programmes concernés. Si le CP valide la proposition, l'autorité qui a présenté la proposition de PAC doit soumettre à la Commission la proposition de modification. L'approbation du CP et de l'AG ou des AG concernées doit être jointe à la proposition de modification. La Commission évalue les propositions de modification conformément à l'article 108(2) du RPDC.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm), des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm), en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm) ou le numéro 0080067891011 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(* Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

EGESIF_14-0038-01 – ORIENTATIONS RELATIVES AUX PLANS D'ACTION COMMUNS – FONDS STRUCTURELS ET FONDS DE COHÉSION 2014-2020

La note d'orientation sur les Plans d'action communs (PAC) fournit des informations générales sur la façon dont les PAC doivent être utilisés et décrit leurs principales caractéristiques et leurs bénéficiaires potentiels. Le document présente la logique d'intervention adoptée pour les PAC, soulignant notamment l'importance des réalisations et des résultats obtenus dans le cadre des projets. La section sur la gestion financière, le contrôle et les audits explique le mode de calcul des coûts et aborde la question de la collecte et du suivi des données. La dernière section fournit une vue d'ensemble de la procédure de soumission et d'approbation.

Abonnez-vous à nos publications ou téléchargez-les gratuitement via

<http://ec.europa.eu/social/publications>

Pour être régulièrement tenu au courant des activités de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, inscrivez-vous gratuitement au bulletin d'information électronique Europe Sociale via

<http://ec.europa.eu/social/e-newsletter>

<http://ec.europa.eu/social/>



<https://www.facebook.com/socialeurope>



https://twitter.com/EU_Social

