

N° 745

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 septembre 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission d'information (1) sur la sous-utilisation chronique
des fonds européens en France,*

Par Mme Colette MÉLOT,

Sénatrice

(1) Cette mission d'information est composée de : Mme Laurence Harribey, *présidente* ; Mme Colette Mélot, *rapporteuse* ; Mmes Catherine Conconne, Cécile Cukierman, MM. Daniel Gremillet, Pierre Louault, Philippe Mouiller, Georges Patient et Jean-Yves Roux, *vice-présidents* ; Mme Annick Billon, MM. Yannick Botrel, Yves Bouloux, Mme Agnès Canayer, M. Bernard Delcros, Mme Pascale Gruny, MM. Alain Houpert, Benoît Huré, Patrice Joly, Daniel Laurent, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie et Philippe Mouiller.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LISTE DES PROPOSITIONS.....	7
AVANT-PROPOS	9
GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX TERMES UTILISÉS	13
I. LES FONDS EUROPÉENS, UNE CONTRIBUTION FINANCIÈRE DE L'UNION EUROPÉENNE AU SERVICE DES TERRITOIRES	27
A. LES ÉTAPES ET PRINCIPES DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE COHÉSION	28
1. <i>L'affirmation progressive de la politique de cohésion</i>	28
2. <i>Les dispositions du traité de Lisbonne relatives à la politique de cohésion</i>	30
B. LES FONDS EUROPÉENS, UNE CONTRIBUTION IMPORTANTE POUR LA FRANCE	34
1. <i>27,8 milliards d'euros au titre des FESI sur les années 2014 à 2020</i>	35
2. <i>Les spécificités de l'outre-mer</i>	37
3. <i>Les orientations nationales pour la mise en œuvre des FESI en France : l'accord de partenariat</i>	39
4. <i>La France, importante contributrice nette aux fonds structurels</i>	41
5. <i>Les fonds structurels cofinancent une très grande variété de projets en France</i>	42
C. LE DISPOSITIF DE GESTION DES FONDS EUROPÉENS EN FRANCE	47
1. <i>Le transfert, seulement partiel, de l'autorité de gestion des fonds européens aux régions</i>	47
2. <i>Le dispositif complexe de mise en œuvre des fonds européens</i>	49
a) <i>Un système de gestion des programmes opérationnels complexe et foisonnant</i> ..	49
b) <i>La coordination des fonds européens</i>	51
c) <i>L'assistance apportée aux autorités de gestion et aux porteurs de projets</i>	54
D. LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE DES FONDS EUROPÉENS EN FRANCE.....	55
1. <i>La fonction de certification</i>	55
2. <i>La fonction d'audit</i>	57
3. <i>Le rôle des institutions européennes</i>	60

II. UNE SOUS UTILISATION CHRONIQUE DES FONDS EUROPÉENS ? UN DIAGNOSTIC À NUANCER	65
A. UN INDÉNIABLE RESENTI NÉGATIF DANS LES TERRITOIRES	65
B. MALGRÉ UNE IMPRESSION ALARMISTE, L'UTILISATION DES FONDS EUROPÉENS PAR LA FRANCE SE SITUE DANS LA MOYENNE EUROPÉENNE ...	67
1. <i>Un taux moyen de consommation supérieur à 60 % à ce stade.....</i>	<i>67</i>
a) Une montée en puissance de la consommation des fonds européens au cours des derniers mois.....	69
b) Une consommation des crédits possible après le 31 décembre 2020.....	70
c) Un démarrage de l'actuelle programmation plus lent dans la plupart des États membres	73
d) L'utilisation française des fonds européens proche de la moyenne européenne..	74
e) Une comparaison entre pays européens à prendre avec précaution.....	77
2. <i>Des disparités régionales importantes en France dans l'utilisation des fonds européens</i>	<i>81</i>
3. <i>La faiblesse de la consommation actuelle des fonds en outre-mer : un retard à relativiser ...</i>	<i>86</i>
4. <i>Un optimisme partagé sur la capacité de la France à utiliser la totalité des fonds européens d'ici la fin de la programmation</i>	<i>89</i>
C. DE VÉRITABLES DIFFICULTÉS SUR CERTAINS FONDS OU PROGRAMMES	89
1. <i>Les fortes inquiétudes suscitées par le programme LEADER</i>	<i>90</i>
a) Un ressenti « catastrophique et décourageant » pour les acteurs concernés par le programme LEADER.....	90
b) Des progrès récents constatés grâce à la mobilisation de l'ensemble des acteurs	93
2. <i>Les difficultés rencontrées par le FEAMP.....</i>	<i>96</i>
3. <i>Mobiliser tous les acteurs afin d'éviter les dégagements d'office.....</i>	<i>102</i>
III. LES DIFFICULTÉS D'UTILISATION DES FONDS EUROPÉENS RÉSULTENT D'UN TRANSFERT NI SEREIN NI EFFICACE DE CETTE COMPÉTENCE	107
A. DEMANDÉE DE LONGUE DATE PAR LES RÉGIONS, CETTE COMPÉTENCE A ÉTÉ INTRODUE PAR LE LÉGISLATEUR EN 2014	107
B. LE TRANSFERT DE LA GESTION DES FONDS EUROPÉENS AUX RÉGIONS : L'APPROPRIATION EN URGENCE D'UNE NOUVELLE COMPÉTENCE.....	110
1. <i>Avec un cadre juridique alors non stabilisé, le démarrage des programmes s'est inscrit dans un calendrier contraint.....</i>	<i>110</i>
2. <i>...et percuté par la fusion des régions concomitante.....</i>	<i>113</i>
3. <i>Le processus d'adaptation des systèmes d'information a connu des vicissitudes</i>	<i>115</i>
4. <i>Les régions étaient insuffisamment outillées au début de la programmation.....</i>	<i>118</i>
C. LA RÉGION COMME AUTORITÉ DE GESTION : UN ÉCHELON TROP ÉLOIGNÉ DES TERRITOIRES ?.....	121
1. <i>Une répartition des compétences avec l'État à clarifier : le FEADER, cas d'école en matière de complexité</i>	<i>121</i>
2. <i>Le « dialogue de gestion » avec les collectivités infrarégionales, la clef de la réussite</i>	<i>124</i>
D. UNE RÉELLE COMPLEXITÉ ADMINISTRATIVE, ACCENTUÉE PAR UNE ACCUMULATION DE NORMES À CHAQUE NIVEAU DÉCISIONNEL, PÉNALISE LES PORTEURS DE PROJETS	126
E. UN EXCÈS DE CONTRÔLES ?	131
1. <i>Des exigences accrues en matière de contrôle.....</i>	<i>131</i>
2. <i>Un niveau de contrôle sans doute excessif, souvent conçu comme une sécurisation maximale.....</i>	<i>134</i>

IV. POUR UNE PROGRAMMATION POST 2020 RÉFORMÉE ET AU SERVICE DES TERRITOIRES	137
A. METTRE LA FRANCE EN ORDRE DE MARCHÉ POUR LA PROCHAÎNE PROGRAMMATION	137
1. <i>Les négociations en cours pour la programmation 2021-2027</i>	<i>137</i>
a) Simplification, recentrage, articulation, anticipation et stabilisation : cinq clefs pour une programmation réussie	138
b) Une évolution importante des fonds européens annoncée pour la nouvelle programmation	140
c) Un calendrier des négociations serré	142
d) Les positions divergentes portées par l'ensemble des acteurs étatiques et institutionnels	142
e) Les positions françaises dans les négociations	144
f) S'assurer de la prise en compte des spécificités ultramarines	145
2. <i>Un effort important de simplification de l'utilisation des fonds européens</i>	<i>148</i>
B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE MISSION D'INFORMATION POUR RENDRE LES FONDS EUROPÉENS PLUS OPÉRATIONNELS	152
1. <i>La décentralisation des fonds européens doit être confirmée, en clarifiant les compétences respectives de l'État et des régions</i>	<i>153</i>
2. <i>La gouvernance des programmes opérationnels doit reposer sur une plus grande participation de tous les niveaux de collectivités pour tenir compte des spécificités des territoires</i>	<i>155</i>
3. <i>Rapprocher l'Europe du citoyen : la politique de cohésion de l'Union européenne doit être simplifiée et valorisée</i>	<i>160</i>
EXAMEN DU RAPPORT PAR LA MISSION D'INFORMATION	163
CONTRIBUTIONS ÉCRITES	177
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	181
COMPTES RENDUS DES DÉPLACEMENTS	185

LISTE DES PROPOSITIONS

Premier axe : confirmer la décentralisation des fonds européens, en clarifiant les compétences respectives de l'État et des régions.

Proposition n° 1 : Conforter la décentralisation de la gestion des fonds européens en donnant aux régions les moyens d'assurer leurs missions et en clarifiant les responsabilités respectives de l'État et des régions.

Proposition n° 2 : Pour le FEADER, confier l'instruction et le suivi de l'intégralité des mesures dites « non surfaciques » aux régions dans le cadre de la prochaine programmation, sans présager pour autant d'une compétence plus large à moyen terme.

Proposition n° 3 : Conduire des études visant à identifier les facteurs de succès et bonnes pratiques organisationnelles dans les autres États membres pour déterminer l'architecture institutionnelle conduisant à la mobilisation optimale des fonds européens.

Deuxième axe : faire reposer la gouvernance des programmes opérationnels sur une plus grande participation de tous les niveaux de collectivités pour tenir compte des spécificités des territoires.

Proposition n° 4 : Afin de faire des fonds européens structurels et d'investissement un véritable axe de transformation du pays, cultiver l'approche partenariale entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales pour s'accorder sur les priorités à financer.

Proposition n° 5 : Dans la prochaine programmation, réduire le nombre de programmes opérationnels afin de rationaliser les mesures existantes et leurs critères d'éligibilité, et de permettre une meilleure lisibilité des priorités de l'autorité de gestion, tout en veillant à ce que les territoires les plus fragiles ne soient pas désavantagés.

Proposition n° 6 : Faire concorder le calendrier des contrats de plan État-régions et celui des programmations successives des fonds européens structurels et d'investissement.

Proposition n° 7 : Afin de développer une réelle ingénierie des fonds européens au niveau local, encourager la formation et la mutualisation de l'expertise entre différentes collectivités, faire de l'intercommunalité ou du département un véritable guichet de soutien pour les porteurs de projets, et inciter les autorités de gestion à désigner une personne référente unique pour le suivi de l'instruction des dossiers.

Proposition n° 8 : Doter la future Agence nationale de cohésion des territoires des moyens nécessaires pour soutenir et accompagner les collectivités territoriales qui souhaitent mobiliser davantage les fonds européens structurels et d'investissement. L'Agence établira notamment une base de données précise comportant des informations accessibles en *open data* relatives au suivi des projets cofinancés par les fonds européens.

Troisième axe : rapprocher l'Europe du citoyen en simplifiant et valorisant la politique de cohésion de l'Union européenne.

Proposition n° 9 : Réduire les contrôles redondants et excessifs en les modulant selon l'historique des fraudes constatées dans les États membres et en fonction de l'importance de la dépense en question, dans un objectif de simplification.

Proposition n° 10 : Pour contribuer à réduire les délais de paiement et à garantir une simplification effective, faire preuve de pragmatisme dans les documents requis par l'autorité de gestion en évitant de demander plusieurs fois le même document entre l'instruction de la demande et la vérification du service fait, et en évitant de requérir des documents publics et accessibles à toutes les administrations.

Proposition n° 11 : Moderniser le fonctionnement des systèmes d'information des fonds européens structurels et d'investissement pour qu'ils soient opérationnels dès le début de la prochaine programmation et qu'ils permettent une dématérialisation totale de la demande de financement.

Proposition n° 12 : Développer une réelle analyse de la performance des fonds européens structurels et d'investissement en France afin d'évaluer leur contribution au développement économique et social des territoires et la réduction des inégalités infrarégionales, dans un esprit de culture des résultats.

Proposition n° 13 : Améliorer la promotion des fonds européens structurels et d'investissement en France, en mobilisant davantage le programme Europ'Act autour des actions de communication.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

En application de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, relatif à la procédure du « droit de tirage », le groupe Les Indépendants - République et Territoires a demandé la constitution d'une mission d'information sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France.

Cette demande résulte d'inquiétudes émanant des territoires, et relayées par la presse, sur l'extrême complexité de l'accès aux fonds européens à laquelle les porteurs de projets seraient confrontés. Dans ces conditions, beaucoup d'entre eux renonceraient au bénéfice de ces fonds, voire à leurs projets qui, pourtant, sont éligibles à un cofinancement de l'Union européenne. Ce procès en technocratie et en opacité alimente indéniablement des discours eurosceptiques, alors que les fonds structurels ont précisément pour objectif le développement des territoires et la réduction des disparités entre les régions européennes. Au final, la sous-utilisation des fonds européens, non seulement au titre de la politique de cohésion, mais aussi en matière agricole, serait une illustration de promesses européennes non tenues.

La Conférence des Présidents a pris acte de cette demande le 14 mai 2019. Les membres de la mission d'information ont été désignés au cours de la séance publique du 22 mai. La réunion constitutive s'est tenue le 28 mai.

La mission d'information a commencé ses travaux le 11 juin. Elle a procédé à vingt auditions, dont quinze ont fait l'objet d'une captation vidéo et ont été ouvertes à la presse. Au total, elle a entendu trente-sept personnes, dont la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Elle a également effectué trois déplacements. L'un concernait Bruxelles, où la mission d'information a pu s'entretenir avec des représentants de la Commission européenne, de la Cour des comptes européenne et du Comité des régions, mais aussi évoquer les négociations en cours sur le prochain cadre financier pluriannuel avec la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, et la situation en Allemagne, avec l'exemple du *Land* de Saxe. Les deux autres déplacements avaient pour objectif de mieux appréhender la situation sur les territoires, en rencontrant à la fois des gestionnaires des fonds européens et des porteurs de projets ayant effectivement bénéficié d'un cofinancement à ce titre ; ces déplacements ont eu lieu à Bordeaux, siège de la région Nouvelle-Aquitaine,

puis à Dammarie-lès-Lys, siège de la communauté d'agglomération Melun-Val-de-Seine, en Seine-et-Marne.

Enfin, votre mission d'information a été destinataire de deux contributions écrites, de la part de l'Association des maires de France et de France urbaine.

Elle tient à remercier l'ensemble des personnes qui, à un titre ou à un autre, ont contribué à ses travaux, que ce soit en lui apportant de nombreuses informations ou en lui démontrant leur grande implication pour utiliser au mieux les fonds européens, tant au service de nos territoires qu'en faveur de la construction européenne.

*

* *

La politique de cohésion européenne s'est mise en place progressivement, au point que les actions qu'elle supporte représentent désormais un tiers du budget de l'Union européenne. Elle obéit à plusieurs principes de fonctionnement tels que la concentration des aides sur les régions en retard de développement, le partenariat et la gestion partagée, l'additionnalité, la subsidiarité. Concrètement, elle prend la forme de cofinancements de projets portés au sein des États membres, mobilisés grâce aux **fonds européens structurels et d'investissement (FESI)**, aujourd'hui au nombre de **quatre** : le Fonds européen de développement régional (**FEDER**), le Fonds social européen (**FSE**), le Fonds européen agricole pour le développement rural (**FEADER**), qui constitue le second pilier de la politique agricole commune, et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (**FEAMP**). Votre mission d'information a circonscrit ses travaux à ces quatre fonds. Elle a aussi veillé à prendre en compte les spécificités des outre-mer.

La France bénéficie d'environ **28 milliards d'euros** au titre de ces quatre FESI, **sur la période de programmation 2014-2020**. Pour les gérer, elle a mis en place, conformément à la réglementation européenne, un dispositif reposant largement sur les régions qui, depuis 2014, exercent les compétences d'autorités de gestion. Ce dispositif, organisé autour de 83 programmes opérationnels constituant autant d'orientations d'utilisation des crédits et d'un système de contrôle des fonds à plusieurs niveaux, est **indéniablement complexe**.

Cependant, votre mission d'information, au regard des nombreuses données chiffrées qu'elle a recueillies, est parvenue au **constat d'une absence de chronicité de la sous-utilisation des fonds européens alloués à la France**. Cette conclusion peut paraître surprenante eu égard au **ressenti négatif exprimé dans les territoires**, dont elle a pu prendre la mesure au

cours de ses auditions et déplacements. Il n'en demeure pas moins que **la consommation des fonds européens se situe, en France, dans la moyenne des États membres**. Une analyse plus poussée permet de penser raisonnablement que notre pays sera en mesure d'avoir utilisé la quasi-totalité de ses fonds européens d'ici à la fin - effective - de la programmation en cours, c'est-à-dire d'ici à 2023.

En réalité, l'utilisation des fonds européens rencontre en effet des **difficultés**, mais qui, pour l'essentiel, sont **centrées sur deux fonds** : le FEADER, et plus spécifiquement sur le programme **LEADER** consacré, en son sein, à des projets en milieu rural, et le **FEAMP**. Il convient toutefois de noter que les crédits alloués à ces deux dispositifs présentent une certaine modicité par rapport à la totalité des fonds européens dont dispose notre pays.

Pour autant - et c'est une autre conclusion à laquelle est parvenue votre mission d'information -, il serait naturellement erroné de prétendre que les difficultés à utiliser **les fonds européens** sont mineures. Car ceux-ci **restent difficiles d'accès**.

De nombreux facteurs expliquent cet état de fait : contexte institutionnel, évolution des modalités de gestion, problèmes informatiques, insuffisance de ressources humaines, accumulation de normes européennes nationales et régionales, empilement de contrôles, etc. **Le dispositif français d'utilisation des fonds européens reste peu lisible**.

Par ailleurs, la lenteur des négociations en cours sur le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pourrait avoir des effets défavorables sur la mobilisation des futurs fonds structurels. La nouvelle programmation prendrait du retard, avec des conséquences concrètes sur l'utilisation des fonds européens dans les États membres. À cet égard, il est regrettable que la campagne des élections européennes du 26 mai dernier n'ait pas abordé les fonds européens, dont les conséquences dans nos territoires pourtant sont évidentes...

Sur ce sujet, le Sénat reste vigilant. Il avait d'ailleurs adopté, le 2 juillet 2018, à l'initiative de notre collègue André Reichardt, une résolution européenne pour une politique régionale ambitieuse au service de la cohésion territoriale¹. Ce texte rappelait que « la politique de cohésion représente une véritable valeur ajoutée européenne en tant qu'outil de solidarité et de convergence pour remédier aux disparités régionales de développement, pour les territoires métropolitains, les territoires frontaliers *via* la coopération territoriale européenne, mais aussi tout particulièrement pour les régions d'outre-mer ». Il demandait également au Gouvernement, dans les négociations en cours sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027, « de tenir une position ferme et exigeante sur la mobilisation des ressources nécessaires [...] au risque, à défaut, de mettre en péril une politique

¹ Résolution européenne n° 131 (2017-2018).

européenne d'innovation, de croissance et d'inclusion sociale, décidée et mise en œuvre au plus près des territoires ». Enfin, il mettait en garde contre une adoption tardive du prochain cadre financier pluriannuel, « qui conduirait à un démarrage des programmes postérieurement à janvier 2021 et affecterait gravement leur efficacité et celle de la politique de cohésion régionale dans son ensemble ».

Votre mission d'information conclut en formulant plusieurs propositions visant à faciliter et accélérer l'utilisation des fonds européens. L'objectif est non seulement de les rendre plus accessibles aux porteurs de projets, ce qui améliorera leur consommation, mais aussi, plus largement, de promouvoir cette valeur ajoutée européenne dans nos territoires. **Mieux utiliser les fonds européens, c'est démontrer que l'Europe est utile au quotidien.**

GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX TERMES UTILISÉS

Accord de partenariat

L'accord de partenariat est un document produit par chaque État membre, fixant la stratégie, les priorités et les modalités relatives à l'utilisation des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en tenant compte des objectifs de la stratégie Europe 2020 en faveur de la croissance. Soumis à l'approbation de la commission européenne, il présente la liste de programmes opérationnels (PO) nationaux et régionaux que l'État membre compte mettre en œuvre

Additionnalité

Le principe d'additionnalité est l'un des quatre principes régissant le fonctionnement des FESI. Ce principe implique que les contributions des fonds structurels ne se substituent pas aux dépenses structurelles des États membres. Son respect fait l'objet de vérifications par la Commission européenne à mi-parcours et à la fin de la programmation.

Autorité d'audit

L'autorité d'audit est une autorité ou un organisme public national, régional ou local, désigné par l'État membre pour chaque programme opérationnel. Chargée de suivre le bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle, cette autorité contrôle également la conformité du projet avec les réglementations nationales et européennes. À cet égard, l'autorité d'audit effectue des audits de système, en évaluant le bon fonctionnement des systèmes de gestion, ou des audits opérationnels, impliquant de contrôle procède à des contrôles ciblés sur les dépenses déclarées.

Autorité de certification

Le rôle d'une autorité de certification consiste à garantir l'exactitude et la fiabilité des déclarations de dépenses et des demandes de paiement avant leur envoi à la Commission européenne. Les autorités de certification sont nommées soit par l'État membre, soit par les régions, soit par un autre organisme intermédiaire, pour chaque programme opérationnel.

L'autorité de certification est chargée de :

- certifier la compatibilité des dépenses en fonction des règles et critères nationaux et communautaires ;
- s'assurer que l'autorité de gestion responsable lui a fourni des informations suffisantes pour étayer ses demandes ;
- prendre en considération les rapports d'audit ;
- tenir à jour des fichiers informatisés ;
- tenir une comptabilité des fonds non utilisés et des montants recouverts devant être remboursés à la Commission.

Autorité de gestion

Consistant à gérer et mettre en œuvre les programmes opérationnels, la fonction d'autorité de gestion, peut être confiée un ministère national, à une administration régionale, à une assemblée locale ou à tout autre organisme public ou privé.

Pour chaque programme opérationnel, l'autorité de gestion doit fournir à la Commission européenne un rapport annuel d'exécution au 31 mai de chaque année. L'autorité de gestion doit en outre :

- veiller à ce que les opérations sélectionnées en vue d'un financement respectent les critères applicables au programme opérationnel ;
- vérifier que la fourniture des produits et services cofinancés est assurée de façon efficace et conforme aux règles nationales et communautaires ;
- procéder à l'enregistrement et à l'archivage des éléments comptables, et contrôler l'existence d'une piste d'audit rigoureuse ;
- s'assurer de la bonne évaluation des performances d'un programme opérationnel.

Axe prioritaire

Les axes prioritaires sont les éléments constitutifs des programmes opérationnels. Chaque axe prioritaire comporte une ou plusieurs priorités d'investissement sélectionnées par les États membres et les régions selon leurs besoins spécifiques et leur situation.

Cadre de performance

Le cadre de performance est un ensemble d'indicateurs utilisé dans chaque programme opérationnel à l'aune duquel la Commission, en coopération avec les États membres, examine la performance des

programmes dans chaque État membre en 2019. Au cours de ce processus, appelé « examen de performance », les réalisations des priorités du programme opérationnel sont examinées en s'appuyant sur les informations présentées dans le rapport annuel de mise en œuvre soumis par les États membres à la fin de l'année 2019. Le prochain examen s'appuiera sur les informations présentées dans le rapport final de mise en œuvre qui sera à soumettre en 2025. Si les objectifs définis dans les programmes ne sont pas atteints, la Commission peut appliquer des corrections financières.

Cadre financier pluriannuel (CFP)

Le cadre financier pluriannuel vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union, dans la limite de ses ressources propres, et met en place des dispositions que le budget annuel de l'Union doit respecter sur une période de sept ans. Il définit les montants des plafonds annuels des crédits d'engagement par catégorie de dépenses et des crédits de paiement.

Cadre stratégique commun

À destination des États membres, le cadre stratégique comprend des orientations stratégiques et aux régions sur la mise en œuvre de principes politiques horizontaux et d'objectifs politiques transversaux, tels que la gouvernance à niveaux multiples, la lutte contre la discrimination ainsi que l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci. Il prévoit également des moyens pratiques visant à établir des synergies entre les FESI et d'autres politiques et instruments de l'UE.

Comité de coordination des fonds structurels et d'investissement européens (CCFSIE - acronyme anglais : COESIF)

Le comité de coordination des Fonds structurels et d'investissement européens est un comité permanent de la Commission européenne, traitant des questions relatives à la mise en œuvre des règlements régissant les Fonds structurels et d'investissement européens (FESI). Le comité se réunit généralement une fois par mois et il est présidé par la Commission européenne. Des fonctionnaires des États membres participent également aux réunions.

Comité de suivi

Mis en place par les États membres, les comités de suivi doivent vérifier la bonne mise en œuvre des programmes opérationnels (PO) bénéficiant des fonds structurels et d'investissement européens. Ces comités sont présidés par un représentant de l'État membre concerné (ou de

l'autorité de gestion) et sont composés de partenaires régionaux, économiques et sociaux.

Les principales tâches d'un comité de suivi sont les suivantes :

- apprécier l'efficacité et la qualité des PO ;
- approuver les critères de financement dans le cadre de chaque PO ;
- procéder à des examens périodiques des PO et évaluer les progrès réalisés dans la réalisation de leurs objectifs spécifiques ;
- examiner les résultats de la mise en œuvre afin d'apprécier si les objectifs visés ont été atteints ;
- proposer, le cas échéant, à des révisions des PO, y compris des modifications concernant leur gestion financière.

Comité des régions (CdR ou CoR en anglais)

Le Comité des régions est un organe consultatif qui permet aux collectivités locales et régionales de prendre part au travail législatif de l'Union européenne.

Ses 353 membres sont, pour la plupart, des élus politiques locaux ou régionaux, des chefs de gouvernements régionaux ou les maires de grandes municipalités. Ils sont nommés pour cinq ans par le Conseil, sur proposition des États membres, le nombre de représentants nationaux étant proportionnel à la population de chaque État. Le président et le bureau du Comité sont nommés par les membres pour un mandat de deux ans et demi.

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Service de l'État placé sous l'autorité du ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) est l'autorité française de coordination des FESI.

Commission interministérielle de coordination et de contrôle (CICC)

Rattachée au Premier ministre, la Commission interministérielle de coordination des contrôles assure les fonctions d'autorité d'audit pour la France.

Concentration

Le principe de concentration est l'un des 4 principes directeurs de la politique de cohésion.

Il revêt trois aspects :

- la concentration des ressources, la majeure partie des ressources des Fonds structurels (70 % pour la période 2014-2020) devant se concentrer sur les régions et les pays les plus pauvres ;

- la concentration de l'effort, c'est-à-dire cibler les investissements sur les principales priorités de croissance :

- recherche et innovation ;
- technologies de l'information et de la communication (TIC) ;
- compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME) ;
- transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ ;

- la concentration des dépenses, au début de chaque période de programmation, un financement annuel est alloué à chaque programme. Ces fonds doivent être dépensés avant la fin de la deuxième année suivant la date à laquelle ils ont été alloués (règle N+2).

Conditions *ex ante* (ou conditionnalités *ex-ante*)

Introduites pour la programmation 2014-2020, les conditions *ex ante* visent à favoriser une utilisation rationnelle et efficace des FESI.

Les autorités en charge de l'accord de partenariat et des programmes européens doivent s'assurer que les prérequis stratégiques, budgétaires ou statistiques sont en place dans les domaines dans lesquels elles souhaitent utiliser les FESI.

Il peut s'agir de disposer d'une stratégie nationale / régionale (par exemple en matière d'innovation, de déploiement du numérique, d'éducation...), d'un cadre budgétaire ou bien d'un système de suivi statistique robuste et performant. En cas de non-respect de ces conditions *ex-ante* la Commission pourrait décider de ne pas verser les fonds européens.

Il existe 7 conditions *ex ante* générales liées aux aspects transversaux de la mise en œuvre du programme et 29 conditions *ex ante* thématiques qui établissent les conditions spécifiques à chaque secteur, pour les domaines d'investissement admissibles au soutien dans le cadre de la politique de cohésion (priorités d'investissement).

Si les conditions *ex ante* ne sont pas remplies à la date de l'adoption du programme, des plans d'action doivent être définis dans les programmes opérationnels et réalisés avant la fin de 2016.

Contrat de plan État-Région (CPER)

Créés par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification pour accompagner la décentralisation et la déconcentration de l'action

publique, les contrats de plan État-Régions (CPER) définissent les actions que l'État, et chacune des régions, voire d'autres collectivités territoriales, s'engagent à mener et à financer conjointement - sur une période de six à sept années - pour favoriser l'aménagement et le développement des territoires.

Corrections financières

Les corrections financières sont les retraits de financement effectués lorsque des paiements à des projets soutenus par l'UE ont été versés par erreur, à la suite d'irrégularités (telles que des fraudes, par exemple).

En pareils cas, la Commission est tenue de recouvrer les fonds obtenus ou utilisés frauduleusement et d'appliquer la loi dans toute sa rigueur pour localiser et récupérer ces paiements. Les corrections financières mises en place peuvent inclure la suppression intégrale ou partielle de la contribution de l'UE à un programme opérationnel.

La Commission a établi divers instruments de contrôle pour s'assurer que les fonds alloués par l'UE sont correctement dépensés: les procédures de suivi régulier, les certifications des dépenses et les mesures strictes d'audit ont toutes pour but de lutter contre la fraude.

Dégagement

En vertu du principe de dégagement d'office, si une somme allouée à un programme n'a pas été réclamée à la fin de la deuxième année suivant l'adoption du programme, tous les fonds n'ayant fait l'objet d'aucune demande de paiement cessent d'être disponibles pour le programme en question. Ce mécanisme vise à accélérer la mise en œuvre des programmes et à améliorer le suivi de leurs opérations de financement.

Descriptif du système de gestion et de contrôle (DSGC)

Les organisations et procédures que chaque autorité de gestion du FEDER, du FSE et du FEAMP met en œuvre pour gérer un programme opérationnel dont elle a la responsabilité sont consignées dans un descriptif de système de gestion et de contrôle (DSGC), sur lequel l'autorité d'audit doit émettre un avis positif pour que le Premier ministre puisse formellement désigner l'autorité de gestion et l'autorité de certification auprès de la Commission européenne. Tout au long de la période de programmation, l'autorité de gestion doit s'assurer du bon fonctionnement de ces procédures qui peuvent également faire l'objet de contrôles ultérieurs par l'autorité d'audit (audit de systèmes de gestion).

Fonds de cohésion

Il est destiné à financer, dans les États les moins développés de l'Union, les grandes infrastructures environnementales et de transports. Il vise à renforcer la cohésion économique et sociale de l'Union européenne, en aidant les États membres dont le revenu national brut (RNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE. Il met principalement l'accent sur les réseaux de transport et le développement durable. La France n'est pas concernée par ce financement.

Fonds structurels d'investissement européens (FESI)

Instruments financiers de la politique de cohésion de l'Union européenne, les fonds structurels et d'investissement européens (FESI) regroupent cinq fonds, le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ainsi que le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)

Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) soutient la politique européenne de développement rural en finançant des programmes de développement rural dans l'ensemble des États membres et régions de l'Union européenne.

Pour la période de programmation 2014-2020, le Fonds se concentre sur trois objectifs majeurs :

- favoriser la compétitivité de l'agriculture ;
- garantir la gestion durable des ressources naturelles et la mise en œuvre de mesures en faveur du climat ;
- assurer un développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales, notamment à travers la création et la préservation des emplois existants.

La France est l'État membre qui se voit allouer la contribution la plus élevée du FEADER pour le soutien au développement rural.

Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)

Créé à partir de la période 2014-2020, Le FEAMP finance les politiques de l'UE dans le domaine des affaires maritimes et de la pêche.

Ce nouveau fonds vise à aider les pêcheurs dans leur transition vers des pratiques de pêche durables, soutenir la diversification économique des populations côtières, financer les projets créateurs d'emplois et améliorer la qualité de vie le long des côtes européennes et faciliter l'accès au financement.

Fonds européen de développement régional (FEDER)

Le FEDER contribue depuis 1975 à financer le développement et l'ajustement structurel des économies régionales, le changement économique, l'accroissement de la compétitivité ainsi que la coopération territoriale à travers toute l'Union européenne (UE).

Avec un budget de plus de 250 milliards d'euros, le FEDER poursuit quatre objectifs :

- renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation ;
- améliorer l'accès aux TIC ainsi que leur utilisation et leur qualité ;
- renforcer la compétitivité des PME ;
- soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone dans l'ensemble des secteurs.

Le FEDER finance également des projets transfrontaliers, interrégionaux et transnationaux au titre de l'objectif de coopération territoriale européenne.

Fonds social européen (FSE)

Créé en 1958, le FSE est l'un des principaux soutiens financiers de l'Union européenne en faveur des politiques nationales relatives à l'emploi, aux conditions de travail, à la formation, à la création d'emplois, la reconversion des chômeurs et la réinsertion professionnelle. Ses principales priorités du FSE sont les suivantes :

- promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre ;
- promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination ;
- investir dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle pour l'acquisition de compétences et l'apprentissage tout au long de la vie ;

- renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques et des parties intéressées et l'efficacité de l'administration publique.

Groupe d'action locale (GAL)

Les groupes d'action locale rassemblent différents acteurs socio-économiques d'un territoire sélectionné au titre du programme LEADER pour mettre en œuvre une stratégie territoriale selon la démarche LEADER. Il peut s'agir d'associations, de groupements de communes, etc.

Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)

L'initiative pour l'emploi des jeunes est l'un des principaux outils de mise en œuvre des dispositifs de Garantie pour la jeunesse. Elle est destinée à ouvrir des perspectives à des jeunes de moins de 25 ans qui ne sont ni en emploi, ni en formation et vivent dans des régions enregistrant un taux de chômage supérieur à 25 %. Elle complète les actions entreprises au niveau national notamment via le FSE.

Instruments financiers

Les instruments financiers de l'Union européenne constituent un moyen économe de déployer les ressources de la politique de cohésion pour soutenir la Stratégie Europe 2020. Visant des projets présentant un certain potentiel de viabilité économique, ils soutiennent l'investissement au moyen de prêts, garanties ou participations. Ces mécanismes peuvent être associés à un soutien non monétaire comme une assistance technique ou des bonifications des taux d'intérêt.

Le recours aux instruments financiers ne se limite pas à renforcer l'efficacité et la durabilité du financement de la politique de cohésion, puisque les ressources seront remboursées et pourront être « recyclées », mais il incite également les investisseurs privés à s'engager dans des projets et encourage l'accroissement des performances des projets et le renforcement de leur discipline financière.

Investissements territoriaux intégrés (ITI)

Les investissements territoriaux intégrés permettent aux autorités de gestion et aux États membres d'associer plusieurs fonds et plusieurs objectifs thématiques pour mettre en œuvre une stratégie intégrée sur un territoire donné.

Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (LEADER)

Le programme LEADER (mesure 19 du FEADER) est destiné aux initiatives locales en faveur de la ruralité. Il peut bénéficier d'au moins 5 % des crédits du FEADER.

Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)

Mesure 10 du FEADER, les mesures agro-environnementales et climatiques permettent d'accompagner les exploitations agricoles qui s'engagent dans le développement de pratiques combinant performance économique et performance environnementale ou dans le maintien de telles pratiques lorsqu'elles sont menacées de disparition.

Organisme intermédiaire (OI)

L'autorité de gestion peut déléguer l'exécution d'une partie de son programme ou de certaines tâches à un ou plusieurs organismes intermédiaires. La délégation fait l'objet d'une convention et précise le type de délégation accordée : subvention globale ou délégation de tâches en lien avec la réalisation d'opérations par les bénéficiaires.

Organisme payeur (OP)

Les organismes payeurs sont des services ou des entités des États membres chargés de gérer et de contrôler les dépenses. L'Agence de services et de paiement (ASP) est agréée comme organisme payeur pour les paiements et les recettes relatifs aux dépenses des programmes au titre du FEADER, à l'exception des paiements relevant de la Corse qui sont de la compétence de l'Office de développement agricole et rural de la Corse (ODARC)

Partenariat

Le principe de partenariat implique que l'élaboration de chaque programme fasse l'objet d'un processus collectif associant des autorités européennes, régionales et locales, les partenaires sociaux et des organisations de la société civile.

Ce partenariat s'applique à tous les stades du processus de programmation, depuis la conception jusqu'au stade du suivi et de l'évaluation, en passant par la gestion et la mise en œuvre.

Cette démarche contribue à garantir que l'intervention est adaptée aux priorités et aux besoins locaux et régionaux.

Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE)

Mis en place par certaines collectivités au début des années 90, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) mobilisent les crédits du FSE en vue de faciliter l'accès à l'emploi des personnes en grande difficulté d'insertion sociale et professionnelle dans le cadre de parcours individualisés en associant accueil, accompagnement social, orientation, formation, insertion et suivi.

Programmation

Le terme « programmation » désigne le mécanisme administratif utilisé pour poursuivre les objectifs des FESI.

Dans le cadre de la programmation, la politique de cohésion ne finance pas les projets individuels. Elle finance des programmes nationaux pluriannuels en lien avec les objectifs et les priorités de l'Union européenne.

Programme opérationnel (PO)

Les programmes opérationnels sont des documents de planification détaillés dans lesquels les États membres indiquent comment seront utilisés les FESI (hors FEADER) pendant la période de programmation. Ils peuvent porter sur une région spécifique ou être associés à un objectif thématique concernant l'ensemble du pays (par exemple, l'environnement). Pour l'objectif de coopération territoriale européenne, des programmes opérationnels transfrontaliers ou interrégionaux sont élaborés.

Les États membres soumettent leurs programmes opérationnels dans le cadre d'accords de partenariats. Chaque programme opérationnel doit choisir, parmi les 11 objectifs thématiques qui orientent la politique de cohésion pour la période de programmation 2014-2020, ceux qu'il compte poursuivre grâce aux fonds alloués dans le cadre des programmes opérationnels.

Programme de développement rural (PDR)

Les programmes de développement rural (PDR) sont les programmes propres au FEADER.

Proportionnalité

Le principe de proportionnalité régit l'exercice des compétences de l'Union européenne. Il fonctionne de façon très similaire au principe de subsidiarité. Selon le principe de proportionnalité, l'Union européenne (UE) doit se limiter aux mesures strictement nécessaires pour concrétiser ses objectifs. Ce principe est consacré par l'article 5 du traité sur l'Union

européenne, qui dispose ce qui suit: « *le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités* ».

Cette approche à l'égard des responsabilités et prises de décision s'applique aussi à la politique de cohésion. À titre d'exemple, la plupart des règles d'éligibilité sont établies au niveau national plutôt qu'à l'échelon de l'UE.

Rapport sur la cohésion

Rapport produit tous les 3 ans par la Commission européenne décrivant les progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique et sociale sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne. Comme stipulé à l'article 175 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ce rapport doit être soumis au Parlement européen, au Conseil des ministres, au Comité économique et social et au Comité des régions.

Ce rapport évalue la situation et les perspectives socioéconomiques dans toutes les régions de l'UE en fonction d'indicateurs économiques, sociaux et territoriaux. Il analyse aussi l'impact et la contribution des politiques et activités des États membres, mais aussi de l'UE et des autres institutions telles que la Banque européenne d'investissement. Le rapport peut proposer des mesures politiques, le cas échéant.

Recouvrement de fonds

Trois circonstances peuvent justifier que la Commission européenne adresse à un État membre une demande de remboursement (recouvrement) d'allocations octroyées au titre des FESI.

En premier lieu, le recouvrement est dû lorsqu'un État membre n'a pas eu besoin de l'intégralité des contributions financières qui lui ont été allouées. Les règles financières de l'Union européenne imposent, dans ce cas, le recouvrement des sommes d'argent non utilisées.

En deuxième lieu, le recouvrement est imposé par ces mêmes règles lorsque des fonds ont été perçus pour une opération structurelle déjà achevée.

En troisième lieu, la Commission européenne est habilitée à demander à un État membre de lui rembourser les sommes octroyées par les FESI en cas d'utilisation abusive de ces fonds résultant d'une fraude ou d'une négligence.

Régions ultrapériphériques (RUP)

Neuf régions de l'Union européenne sont classées comme « ultrapériphériques » : les cinq départements d'outre-mer français

(Guadeloupe, Guyane française, Martinique, Mayotte et Réunion), une communauté d'outre-mer française (Saint-Martin), une communauté autonome espagnole (les îles Canaries) et deux régions portugaises autonomes (les Açores et Madère).

Les régions ultrapériphériques sont confrontées à un certain nombre de contraintes spécifiques, telles que l'éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles et leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits. La permanence et la combinaison de ces facteurs nuisent gravement au développement socio-économique de ces régions. La reconnaissance de leur statut spécial par l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne se fonde sur les principes d'égalité et de proportionnalité, qui permettent de traiter ces régions différemment afin de prendre en considération leur situation spécifique.

Stratégie Europe 2020

Europe 2020 est la stratégie décennale de l'UE en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive. Pour y parvenir, cinq objectifs ambitieux ont été définis, couvrant l'emploi, la recherche et le développement, le changement climatique et la durabilité énergétique, l'éducation et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

La politique de cohésion met l'accent sur le soutien financier de la stratégie Europe 2020. C'est pourquoi, pour la période de programmation 2014-2020, les financements visent 11 objectifs thématiques alignés sur les objectifs d'Europe 2020. Un pourcentage spécifique des investissements doit être consacré à ces objectifs. Grâce à ce ciblage thématique, les fonds de la politique de cohésion sont dépensés de façon à renforcer la capacité d'innovation, l'efficacité, la durabilité et la compétitivité de l'Europe.

Subsidiarité

Le principe de subsidiarité vise à garantir une prise de décision la plus proche possible du citoyen. À l'exception des cas où l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive, aucune action ne devra être entreprise au niveau européen, à moins qu'elle ne soit plus efficace qu'une action entreprise au niveau national, régional ou local. Le principe de subsidiarité est étroitement lié aux principes de proportionnalité et de nécessité en ce sens que l'action de l'Union ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité.

Subventions globales

Les subventions globales sont destinées à aider les petites organisations non gouvernementales (ONG), telles que les groupes de volontaires et les associations locales, à obtenir un soutien du Fonds social européen (FSE) et du Fonds européen de développement régional (FEDER).

Les subventions globales offrent à ces organisations la possibilité de solliciter un financement de faible ampleur (environ 15 000 euros), en vue de mettre en œuvre des projets destinés à aider les personnes défavorisées à réintégrer le marché du travail. La procédure de demande est simplifiée et les lourdeurs administratives sont réduites au minimum.

La gestion et la mise en œuvre des subventions globales sont confiées à des organismes intermédiaires. L'organisme intermédiaire en question est désigné par l'autorité régionale ou l'État membre concerné, en accord avec la Commission européenne.

Source : Commission européenne et Commissariat général à l'égalité des territoires.

I. LES FONDS EUROPÉENS, UNE CONTRIBUTION FINANCIÈRE DE L'UNION EUROPÉENNE AU SERVICE DES TERRITOIRES

La politique de cohésion vise à réduire les disparités, qui restent fortes et qui ont même été aggravées par les derniers élargissements, entre les territoires de l'Union européenne, les régions les moins développées se situant essentiellement à l'Est et au Sud.

Elle s'est mise en place de façon très progressive au fil de la construction européenne et l'objectif de convergence territoriale bénéficie désormais de moyens financiers très importants, la politique de cohésion représentant environ un tiers du budget de l'Union.

Ces moyens financiers sont mobilisés par l'intermédiaire de fonds structurels. D'emblée, il convient de distinguer :

- les fonds structurels proprement-dits, à savoir le Fonds de cohésion, le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui intègre la coopération territoriale européenne, et le Fonds social européen (FSE), qui comprend l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) ;

- les fonds européens structurels et d'investissement (FESI), qui désignent les fonds mobilisés par l'Union européenne et ses États membres dans le cadre de la stratégie de croissance économique définie en 2010, dite Europe 2020, et qui participent au financement de plusieurs politiques communes, telles que l'agriculture, la pêche ou la cohésion, et comprennent les fonds structurels, auxquels il faut ajouter le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Ces fonds présentent des différences de plusieurs ordres :

- des différences sémantiques : par exemple, le FEDER, le FSE et le FEAMP sont mis en œuvre par des programmes opérationnels, et le FEADER par des programmes de développement rural, alors que ces deux termes recouvrent la même réalité ;

- des différences de calendrier de mise en œuvre pour la transmission des informations ;

- des règles de mise en œuvre différentes entre les fonds de la politique de cohésion et les FESI, et même entre le FEDER et le FSE. Le FSE a la particularité de financer principalement des actions à destination des individus, ce qui est également le cas pour le FEADER, avec les aides à l'installation, tandis que le FEDER finance davantage des investissements matériels et immatériels. Par ailleurs, la réglementation européenne permet des programmes bi-fonds pour le FEDER et le FSE, mais pas pour le FEADER, et impose un seul programme opérationnel national pour le FEAMP.

La France bénéficie d'environ 28 milliards d'euros au titre des FESI sur la période 2014-2020, qui lui permettent de cofinancer des projets nombreux et variés. Pour les gérer et contrôler leur usage conformément à la réglementation européenne, elle a mis en place un dispositif donnant, depuis 2014, un rôle central aux régions.

A. LES ÉTAPES ET PRINCIPES DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE COHÉSION

Alors que la convergence territoriale n'allait pas de soi au début de la construction européenne, la politique de cohésion est devenue aujourd'hui l'une des principales politiques de l'Union européenne.

1. L'affirmation progressive de la politique de cohésion

Si le traité de Rome de 1957 affirmait, dans son Préambule, l'**objectif de développement harmonieux et de réduction de l'écart entre les différentes régions et du retard des moins favorisées**, ses dispositions ne comportaient **aucune mesure concrète pour l'atteindre**, en particulier en termes de financements, même si était prévue la création du Fonds social européen (FSE), qui sera effective en 1960. Par ailleurs, la politique agricole commune (PAC) est dotée d'un Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), dont l'une des deux sections, dite « orientation, la plus réduite en termes budgétaires, est un fonds structurel chargé de promouvoir les investissements.

La reconversion des secteurs miniers et sidérurgiques, ainsi que la nécessaire modernisation des structures agricoles créent des besoins dans les années 1960, accentués au cours de la décennie suivante par la crise économique provoquée par le choc pétrolier de 1973. Une direction générale, connue aujourd'hui sous le nom de DG REGIO, est créée au sein de la Commission européenne en 1967. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) est institué en 1975 pour soutenir les territoires les moins développés et les plus touchés par la crise industrielle, en finançant des projets d'infrastructures et des investissements productifs dans les régions défavorisées. Une partie des dépenses afférentes est remboursée aux États membres dans le cadre d'un quota préétabli.

Il a cependant fallu attendre l'**Acte unique de 1986** pour que, sous l'impulsion de Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, la politique régionale soit inscrite dans les traités, sous la dénomination de **cohésion économique et sociale**, qui poursuit deux objectifs : d'une part, l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions, d'autre part, le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales. **L'intervention européenne en faveur de la cohésion est conçue comme une politique d'accompagnement devant**

renforcer la solidarité entre États membres, alors que l'achèvement du marché unique bénéficierait d'abord aux pays et régions les plus dynamiques, au détriment des territoires moins développés et *in fine* de la cohésion générale de l'Europe.

Le **premier règlement précisant le fonctionnement de la politique de cohésion et l'utilisation des fonds structurels** est adopté le 24 juin 1988¹. Ce texte fixe plusieurs principes de fonctionnement, qui évolueront assez peu, et lie explicitement les objectifs prioritaires de la politique de cohésion aux caractéristiques de la région ou du territoire éligible aux fonds structurels. À compter de cette date, la politique de cohésion fera l'objet d'une **programmation financière pluriannuelle**, d'abord sur cinq ans puis sur sept. Les règlements généraux fixeront les critères d'éligibilité des régions et des populations aux fonds structurels, ainsi que les objectifs prioritaires, les différents fonds structurels mobilisés et les formes d'assistance ouvertes. Ils détailleront également plusieurs dispositions relatives au fonctionnement des fonds structurels, à leurs missions, à leur champ d'application, à leur mise en œuvre coordonnée, etc. Le contenu des objectifs, ainsi que le nombre et les missions des fonds structurels **évolueront au cours des programmations successives**.

Pour autant, les crédits alloués à la cohésion ne représentent que 16 % du budget européen en 1988, contre plus de 75 % pour la PAC.

Le traité de Maastricht, en 1992, érige le renforcement de la cohésion en objectif de l'Union, au même titre que la libre circulation ou l'Union économique et monétaire (UEM). Cet objectif doit désormais être pris en compte dans les politiques et actions de l'Union. Dans ce contexte porteur, les crédits alloués aux fonds structurels connaissent une progression importante et continue- ils passent de 45 milliards d'écus à 90 milliards au cours de la programmation 1994-1999 -, tandis que les objectifs de la politique de cohésion sont redéfinis et réduits dans un souci de plus grande efficacité. Un instrument spécifique pour la pêche est prévu en 1993, puis le Fonds de cohésion est institué en 1994 pour aider les États membres les plus en retard de développement à atteindre les critères de convergence nécessaires à la réalisation de l'UEM.

En 1997, le traité d'Amsterdam donne un fondement juridique à la notion de région ultrapériphérique (RUP), qui fait partie intégrante de l'Union européenne.

Une réforme est engagée à la fin des années 1990 de manière à **mieux appliquer le principe de subsidiarité** : la Commission se désengage de la gestion courante des fonds structurels, au prix d'un contrôle plus rigoureux de leur utilisation, d'un renforcement de l'évaluation et de l'implication plus grande des autorités nationales et locales dans leur mise en œuvre. Dans le même temps, le développement rural est consacré comme

¹ Règlement (CEE) n° 2052/88.

le second pilier de la PAC¹, qui comporte des mesures d'accompagnement et de diversification des exploitations agricoles, ainsi que l'adaptation structurelle des exploitations.

Les années 2000 sont marquées par la **nécessité d'adapter la politique de cohésion à l'adhésion de douze nouveaux États membres, qui aggrave les disparités régionales**², et par l'abandon du zonage de territoires éligibles au profit de priorités thématiques visant à améliorer la compétitivité de l'Europe dans un contexte de concurrence internationale accrue – et donc de **mettre en cohérence la politique de cohésion avec la stratégie de Lisbonne**.

La **programmation 2007-2013** s'organise autour de **trois nouveaux objectifs** – convergence, compétitivité régionale et emploi, et coopération territoriale européenne – et met en place **trois nouveaux fonds** : le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), premier pilier de la PAC, dont le financement est désormais assuré par un cadre légal unique, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui remplace le FEOGA section orientation, et qui constitue le second pilier de la PAC visant à promouvoir un développement rural durable, et le Fonds européen pour la pêche (FEP).

2. Les dispositions du traité de Lisbonne relatives à la politique de cohésion

L'article 3 du traité sur l'Union européenne mentionne la cohésion territoriale au titre des objectifs de l'Union : en effet, celle-ci « promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres ».

Le titre XVIII du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) constitue la base juridique permettant de consolider et de développer l'action de l'Union dans le domaine de la cohésion économique, sociale et territoriale. L'article 174, en particulier, fixe les objectifs de l'Union en la matière³.

¹ Le premier pilier de la PAC porte sur le soutien des marchés et des prix agricoles.

² Le PIB de l'Europe des 25 diminue de 12,5 % par rapport à celui de l'Europe des 15, tandis que 92 % des habitants des nouveaux États membres vivent dans une région où le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne européenne.

³ Le titre XI du TFUE (articles 162 à 164) est spécifiquement consacré au FSE.

Article 174 du TFUE

Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale.

En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne.

Les règles applicables aux fonds structurels relèvent de la procédure législative ordinaire, c'est-à-dire de la **codécision** entre le Conseil et le Parlement européen.

L'Union européenne conduit sa politique de cohésion par « l'action qu'elle mène au travers des fonds à finalité structurelle », aux termes de l'article 175 du TFUE. Les articles 176 et 177 sont relatifs, respectivement, au FEDER et au Fonds de cohésion.

Enfin, le protocole n° 28, annexé aux traités, évoque les fonds structurels comme devant « continuer à jouer un rôle considérable dans la réalisation des objectifs de l'Union dans le domaine de la cohésion ».

Quant aux **spécificités de l'outre-mer**, qualifié de **RUP**, elles sont définies par l'article 349 du TFUE comme des territoires présentant une situation économique et sociale structurelle « aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement »¹. Les RUP peuvent faire l'objet de mesures spécifiques portant notamment sur « les conditions d'accès aux fonds structurels ».

Il convient de distinguer les RUP des **pays et territoires d'outre-mer (PTOM)**, qui font l'objet des articles 198 à 204 du TFUE. Les PTOM ne font pas partie de l'Union européenne car ils sont « non européens », mais lui sont associés. Le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont concernés par les PTOM².

¹ Pour la France, il s'agit de la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, Mayotte et la Réunion.

² Pour la France, il s'agit de La Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, la Polynésie française, les Terres australes et antarctiques françaises, les îles Wallis-et-Futuna et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Dans ce cadre général, la politique de cohésion repose sur **plusieurs principes**, définis dès les années 1980 : **la concentration des aides** qui doivent bénéficier en priorité aux régions en retard de développement ; **le partenariat**, qui requiert une concertation entre la Commission européenne, les États membres et les autorités locales aux différents stades de la procédure d'élaboration et de mise en œuvre de cette politique ; **l'additionnalité**, l'action de l'Union européenne devant être complémentaire des initiatives nationales et locales sans les remplacer, de telle sorte que **la mobilisation des fonds structurels européens donne lieu à un cofinancement national ; la subsidiarité**.

Par ailleurs, une **approche stratégique** est prévue **pour assurer la cohérence entre les différents niveaux d'intervention** : des orientations stratégiques communautaires, adoptées par le Conseil, au niveau européen ; un cadre de référence stratégique national qui, au sein de chaque État membre, permet d'adapter les orientations stratégiques communautaires au contexte national ; des **programmes opérationnels**, au niveau national, qui constituent les instruments de gestion, à l'échelle nationale ou régionale selon les choix arrêtés par les États membres, mais qui doivent être approuvés par la Commission.

Enfin, le fonctionnement des fonds structurels repose sur une **gestion partagée**. Chaque État membre doit **désigner différentes autorités** : autorité de gestion, chargée de mettre en œuvre les programmes opérationnels ; autorité de certification ; autorité d'audit indépendante.

La programmation 2014-2020 des fonds structurels

Sur la période 2014-2020, au cours de laquelle **454 milliards d'euros** sont alloués aux fonds structurels, en diminution de 8,5 % en euros constants par rapport à la programmation précédente, l'effort de simplification déjà engagé est poursuivi, avec la fixation de **deux objectifs : l'investissement pour la croissance et l'emploi ; la coopération territoriale européenne**.

Les régions européennes sont réparties en **trois catégories** :

- **les régions moins développées**, dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne européenne, incluant l'ensemble des régions d'outre-mer françaises ;
- **les régions en transition**, dont le PIB par habitant est compris entre 75 % et 90 % de la moyenne européenne, incluant dix anciennes régions métropolitaines françaises ;
- **les régions plus développées**, dont le PIB par habitant est supérieur à 90 % de la moyenne européenne, incluant douze anciennes régions métropolitaines françaises.

L'articulation entre la politique de cohésion et les autres politiques en gestion partagée que sont la politique européenne de développement rural – le second pilier de la PAC –, la politique commune de la pêche et la politique maritime intégrée **est renforcée**. **Les fonds qui financent ces politiques sont regroupés sous l'appellation de fonds européens structurels et d'investissement (FESI)**.

Cette mise en cohérence est assurée par une **base réglementaire européenne commune**, le règlement cadre rassemblant les dispositions communes aux différents fonds, en trois parties : dispositions communes aux fonds structurels, au FEADER et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) ; dispositions relatives aux fonds structurels ; dispositions communes aux fonds structurels et au FEAMP¹. Ce règlement cadre est complété par des règlements précisant les dispositions spécifiques à chacun des fonds et à la coopération territoriale européenne.

Chaque État membre élabore un accord de partenariat, document commun aux cinq FESI, qui définit les grandes orientations de la programmation 2014-2020 au niveau national. Cet accord de partenariat doit être négocié avec la Commission puis validé par elle.

Trois principes dits « horizontaux » doivent être pris en considération à chaque étape de la mise en œuvre des FESI : partenariat entre l'État membre et les autorités locales et régionales ; promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la non-discrimination ; développement durable.

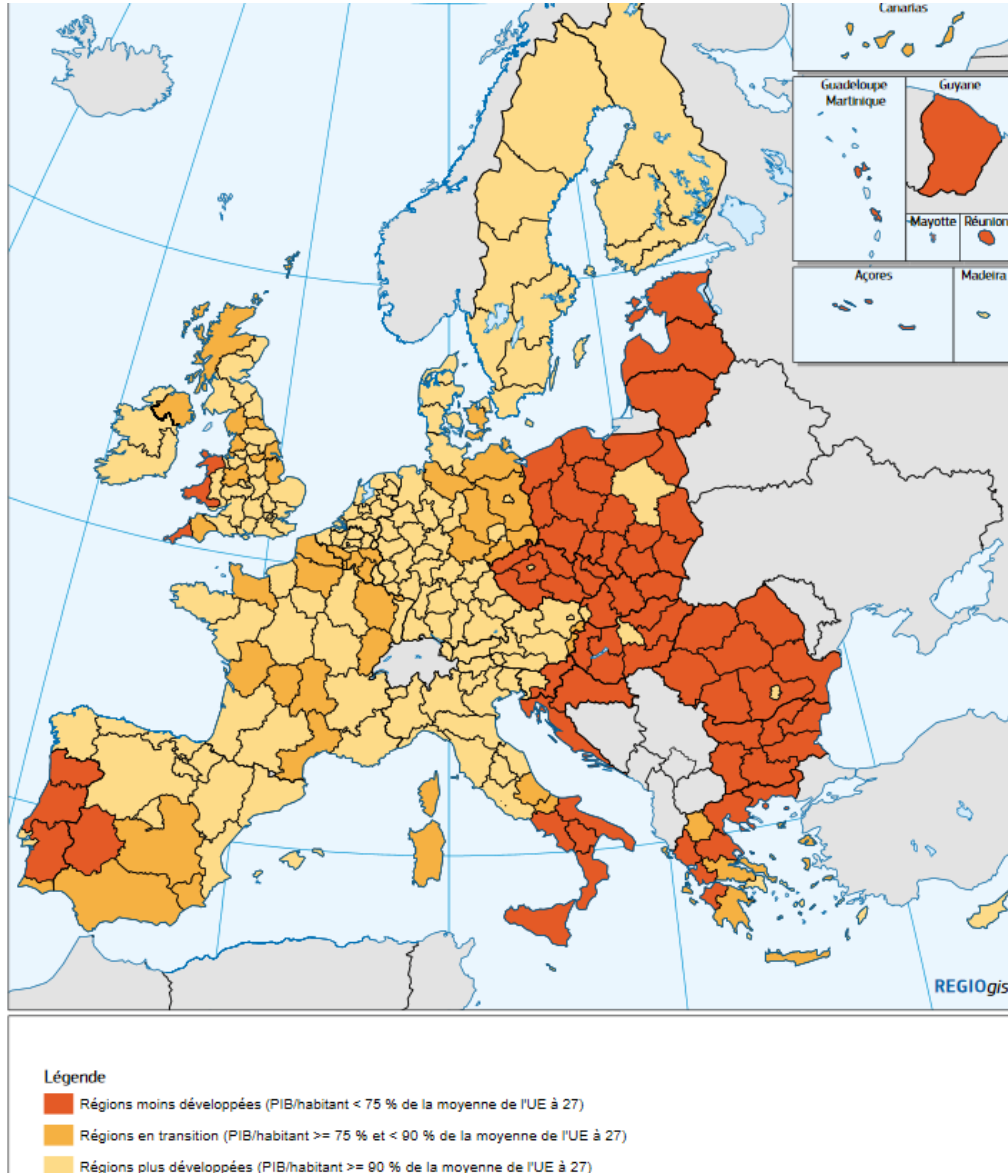
Le règlement cadre circonscrit le champ d'action des FESI à **onze domaines, appelés « objectifs thématiques »**, qui structurent leur participation aux objectifs de la stratégie Europe 2020. Ces onze objectifs thématiques constituent la base de l'architecture des programmes européens et des accords de partenariat dans les États membres et sont déclinés dans les règlements spécifiques à chacun des fonds.

Ces onze objectifs thématiques sont les suivants :

1. Renforcer la recherche, le développement et l'innovation
2. Améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication, leur utilisation et leur qualité
3. Renforcer la compétitivité des PME
4. Soutenir la transition vers une économie bas carbone dans tous les secteurs
5. Promouvoir l'adaptation au changement climatique et la prévention et la gestion des risques
6. Protéger l'environnement et encourager l'utilisation rationnelle des ressources
7. Promouvoir le transport durable
8. Promouvoir l'emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre
9. Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination
10. Investir dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle
11. Renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques et des parties intéressées et l'efficacité de l'administration publique

¹ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

Les catégories de régions européennes sont réparties de la façon suivante au titre de la programmation 2014-2020 :



Source : Commission européenne.

B. LES FONDS EUROPÉENS, UNE CONTRIBUTION IMPORTANTE POUR LA FRANCE

Si la France reçoit des crédits importants au titre de la politique européenne de cohésion, elle n'en est néanmoins pas une bénéficiaire nette. Il n'en demeure pas moins que les fonds structurels lui permettent de cofinancer des projets essentiels au développement et à la cohésion des territoires.

1. 27,8 milliards d'euros au titre des FESI sur les années 2014 à 2020

La France bénéficie des FESI au titre de trois politiques historiques de l'Union européenne :

- **la politique de cohésion, au travers : du FEDER**, qui finance des dépenses d'investissement visant à renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres entre les régions ; **et du FSE**, qui intervient dans les champs de l'emploi, de l'inclusion sociale, de la lutte contre la pauvreté, de l'éducation/formation et du renforcement des capacités administratives ; par ailleurs, au cours de l'actuelle programmation, la Commission européenne a lancé l'Initiative pour l'emploi des jeunes (**IEJ**), dont les financements interviennent en complément de ceux du FSE dans les régions les plus touchées par le chômage des jeunes ;

- **le second pilier de la PAC, au travers du FEADER**, qui s'articule autour de trois grands objectifs : favoriser la compétitivité de l'agriculture, garantir la gestion durable des ressources naturelles et la mise en œuvre de mesures visant à préserver le climat, et assurer un développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales, notamment par la création et la préservation des emplois existants. Le FEADER permet également de financer le **programme Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (LEADER)**.

Le programme LEADER

Le programme LEADER constitue l'une des mesures du FEADER et un volet important de la mise en œuvre des politiques publiques locales et nationales. Cette mesure finance des projets s'inscrivant dans des stratégies de développement local et sa **particularité est d'être mise en œuvre par des groupes d'action locale (GAL)**.

Sur la période 2014 à 2020, LEADER doit **mobiliser au moins 5 % de l'enveloppe nationale du FEADER, soit 708 millions d'euros**, correspondant à un doublement des montants par rapport à la programmation 2007-2013.

À partir de la programmation 2014-2020, sa mise en œuvre relève de la responsabilité des conseils régionaux, en tant qu'autorité de gestion du FEADER. À ce jour, les conseils régionaux ont sélectionné 340 GAL et ont signé des conventions avec 330 d'entre eux. Les GAL sélectionnent les projets locaux, dont les conseils régionaux doivent assurer l'instruction. L'État, par l'intermédiaire de l'Agence de services et de paiement (ASP), est en charge de la production des outils informatiques nécessaires à l'instruction et au paiement.

En 2019, la Commission européenne conduira un examen des performances qui pourrait déboucher sur la récupération d'une réserve de 6 % des crédits du FEADER destinés à LEADER, si ceux-ci n'atteignaient pas leur objectif, sachant que les conseils régionaux pourront réaffecter cette réserve sur des dispositifs plus performants de leur programme de développement rural **sans perte de crédits**.

Face à cette situation, l'État est intervenu pour appuyer l'action des régions. À son initiative, les parties prenantes, c'est-à-dire les régions, l'ASP et le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, ont validé, le 6 avril 2018, trois objectifs pour les années 2018 et 2019 : finaliser la production des outils informatiques, concentrer les efforts sur le rattrapage des dossiers en stock, améliorer la gouvernance, tout particulièrement en renforçant l'articulation du groupe technique LEADER, qui réunit les autorités de gestion et auquel sont associés le ministère et l'ASP, avec les instances nationales pour la mise en œuvre opérationnelle du FEADER. Ces différentes mesures ont été rappelées par Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations entre les collectivités territoriales, lors de son audition devant votre mission d'information.

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires.

- la politique commune de la pêche et des affaires maritimes grâce au FEAMP.

En revanche, la France ne bénéficie pas du Fonds de cohésion, destiné uniquement aux États membres dont le revenu national brut est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire¹.

Pour la programmation en cours, sur les années 2014 à 2020, les crédits alloués à la France au titre des FESI s'établissent à 27,8 milliards d'euros, soit 6,1 % du total de ces fonds. Dans un contexte de baisse de l'enveloppe européenne dédiée aux fonds structurels, l'enveloppe française est **restée stable** par rapport à la période précédente (2007-2013).

Ce montant total de 27,8 milliards d'euros se répartit de la façon suivante :

Politiques en gestion partagée	FESI	Crédits UE 2014-2020 (en milliards d'euros)	Crédits France 2014-2020 (en milliards d'euros)	Période 2007-2013
Politique de cohésion économique, sociale et territoriale	Feder *(hors CTE)	196	8,4	8
	Feder - CTE		1,1	
	FSE	83	6	5,4
	Fonds de cohésion	63	-	-
	IEJ	6,4	0,3	-
Politique de développement rural	FEADER	99	11,4	7,6
Politique commune de la Pêche	FEAMP	5,7	0,6	0,2
TOTAL		454	27,8	21,2

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires.

¹ Pour les années 2014 à 2020, le Fonds de cohésion bénéficie à la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

2. Les spécificités de l'outre-mer

Toutes les régions sont concernées par les FESI, y compris les territoires ultramarins soumis au statut de région ultrapériphérique (RUP).

Les montants des FESI alloués aux territoires d'outre-mer français, soit **4,8 milliards d'euros pour la période 2014-2020**, se répartissent de la façon suivante (en millions d'euros) :

Fonds	Région / programme	Maquette UE	% du National
FEDER France		8 426	100%
FEDER Outre-mer		2 623	31%
	PO Guadeloupe Conseil régional	522	
	PO Guadeloupe Saint-Martin Etat	39	
	PO Guyane Conseil Régional	338	
	PO Martinique Conseil Régional	445	
	PO Mayotte Etat	149	
	PO Réunion FEDER Conseil régional	1 130	
FSE France		5 552	100%
FSE Outre-mer		1 125	20%
	PO Guadeloupe Conseil régional	83	
	PO Guadeloupe Saint-Martin Etat	157	
	PO Guyane Conseil Régional	53	
	PO Guyane FSE Etat	79	
	PO Martinique Conseil Régional	70	
	PO Martinique FSE Etat	120	
	PO Mayotte Etat	63	
	PO Réunion FSE Etat	501	
IEJ France		943	100%
IEJ Outre-mer		186	20%
	PO Guadeloupe Conseil régional	7	
	PO Martinique Conseil Régional	4	
	PON IEJ	175	

FEADER France		12 011	100%
FEADER Outre-mer		862	7%
	Mayotte	60	
	Guadeloupe	174	
	Guyane	112	
	Martinique	130	
	Réunion	386	
FEAMP France		588	100%
FEAMP Outre-Mer		35	6%
	DM Guadeloupe (ST Martin)	1	
	CT Guyane	8	
	CT Martinique	11	
	DM SOI Mayotte	3	
	DM SOI Réunion	12	
Total FESI France		27 520	100%
Total FESI Outre-mer		4 830	18%

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires.

Les régions d'outre-mer françaises, en tant que RUP, se voient reconnaître des caractéristiques et contraintes particulières conduisant à leur appliquer des **dispositions spécifiques ou dérogatoires**.

Ces spécificités sont de quatre ordres :

- **les montants sont importants** : les six RUP françaises absorbent **17,4 % des FESI au niveau national**, alors qu'elles représentent 3,2 % de la population française, dont 25 % pour le FEDER et le FSE ;

- **le taux de cofinancement est plus élevé : 85 %**, quelle que soit la catégorie de région dans laquelle se situe chacune des RUP, contre 60 % pour les régions en transition et 50 % pour les régions les plus développées. Pour la période 2014-2020, toutes les RUP se situent dans la catégorie des régions en convergence¹ ;

- **le fléchage des fonds et l'éligibilité des dépenses peuvent déroger au droit commun** : par exemple, les filiales des grandes entreprises ou les projets d'assainissement sont éligibles aux FESI. Cela donne aux régions d'outre-mer une plus grande liberté dans les actions soutenues au titre des programmes et dans les projets aidés ;

¹ C'est-à-dire des régions dont le PIB se situe en deçà de 75 % de la moyenne européenne.

- il existe une **allocation spécifique RUP**, attribuée en fonction du nombre d'habitants par région, **au titre du FEDER** depuis la programmation 2007-2013, reconduite pour 2014-2020 et qui le sera également pour la période 2021/2027 en étant **élargie au FSE**. Cette allocation n'est **pas soumise à concentration thématique** et vise à **compenser les coûts supplémentaires** liés aux caractéristiques et contraintes spéciales auxquelles les RUP sont confrontées, par exemple la mise aux normes parasismiques des bâtiments publics ou l'aide au fret ; elle permet aussi de couvrir des dépenses de droit commun.

En revanche, les modalités de mise en œuvre des programmes opérationnels dans les RUP obéissent au droit commun.

Il convient également de noter quelques **différences entre les RUP et les PTOM**.

Les règles applicables aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM)

La principale distinction entre les RUP et les PTOM réside dans la nature et les volumes des financements accessibles à ces deux catégories de territoires.

Le lien entre l'Union européenne et les PTOM est défini dans la décision d'association, et non dans les règlements européens relatifs aux FESI.

Par comparaison avec les RUP, les PTOM reçoivent **peu de financements directs**, soit **107 millions d'euros au titre** de la section territoriale du **Fonds européen de développement (FED)** pour la période 2014-2020. L'intervention de l'Union européenne se fait selon la **procédure d'appui budgétaire** (versement direct au compte des collectivités et non appel de fonds). Les **règles de gestion** du FED demeurent **plus souples** que celles des FESI (financement sur la période de programmation, absence de dégagement d'office, de réserve de performance, de rapport de mise en œuvre, etc.). Le rapport 2018 de mise en œuvre du FED indique la **bonne consommation des enveloppes territoriales des PTOM français**.

Le FED territorial est par ailleurs ciblé sur quelques priorités qui varient en fonction des PTOM : tourisme en Polynésie française, tourisme et connectivité maritime à Saint-Pierre-et-Miquelon, numérique à Wallis-et-Futuna, emploi et inclusion professionnelle en Nouvelle-Calédonie, par exemple.

Source : Direction générale des outre-mer du ministère des outre-mer.

3. Les orientations nationales pour la mise en œuvre des FESI en France : l'accord de partenariat

Conformément à la réglementation européenne en vigueur, les autorités françaises ont conclu avec la Commission européenne un **accord de partenariat pour les années 2014 à 2020, qui fixe les grandes orientations nationales de mise en œuvre des FESI**.

Celles-ci sont à la fois **thématiques et territoriales** :

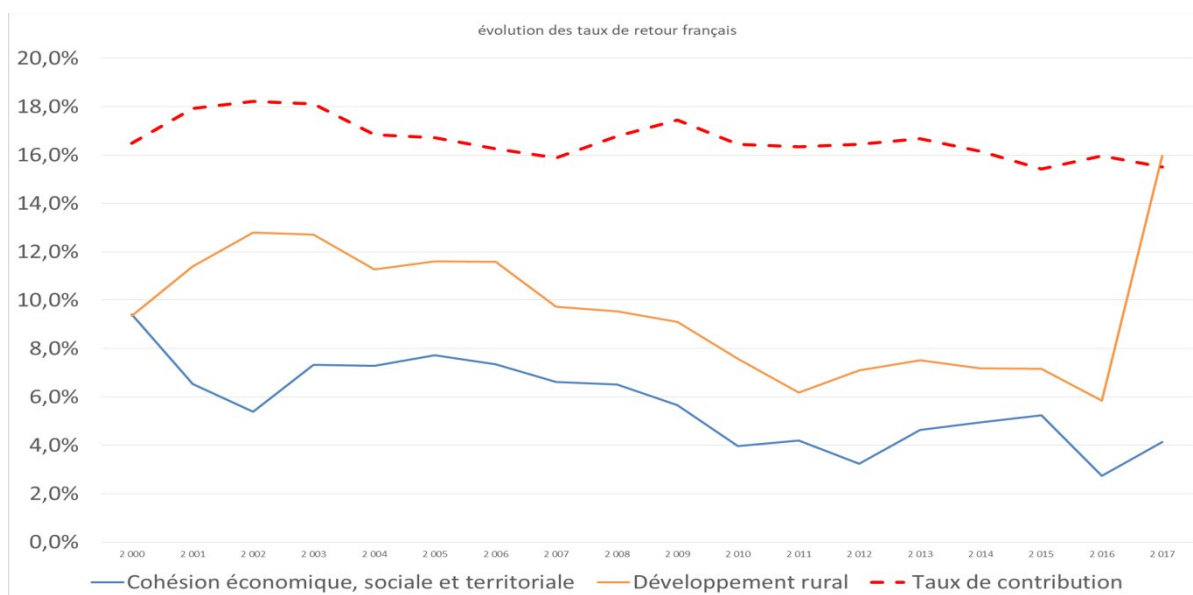
1°) les orientations thématiques : pour relever le défi de la compétitivité, l'intervention des FESI est fléchée prioritairement sur le développement des filières économiques, le soutien aux investissements de long terme dans des secteurs clés et novateurs de l'économie, le recours à des financements innovants et l'accompagnement des salariés et des chômeurs au développement des compétences. Par ailleurs, les FESI doivent contribuer à la transition énergétique et écologique et la gestion durable des ressources naturelles. Enfin, de manière transversale, l'accord de partenariat met l'accent sur la réduction des inégalités ;

2°) les orientations territoriales : dans un contexte de diminution des ressources publiques, les FESI offrent la **possibilité de concevoir des stratégies intégrées** à même de mobiliser différents types de financements publics et privés. Une telle approche intégrée est mise en œuvre par : le recours à de nouveaux outils dédiés tels que le développement local par les acteurs locaux (DLAL) et les investissements territoriaux intégrés (ITI) ; l'identification, au sein des programmes, d'axes territoriaux, notamment urbains, ruraux, littoraux ou mixtes pouvant intégrer plusieurs objectifs thématiques ; les programmes interrégionaux FEDER. Les conseils régionaux sont les chefs de file de cette approche territoriale intégrée, même si différents acteurs infrarégionaux sont associés. Il convient de noter que l'accord de partenariat de la France accorde une **place importante à la politique de la ville**, conçue comme une composante principale du développement urbain durable. Ainsi, le règlement européen relatif au FEDER prévoit qu'**au moins 5 % des ressources** de ce fonds attribuées au niveau national au titre de l'objectif Investissement pour la croissance et l'emploi sont alloués aux actions intégrées en faveur du développement urbain durable. Au-delà de ce seuil, 10 % de l'enveloppe globale du FEDER et du FSE gérée par les conseils régionaux doivent soutenir en priorité la politique de la ville, en particulier dans le cadre des stratégies urbaines intégrées, ainsi que les approches de développement urbain durable, cet objectif quantitatif pouvant toutefois être modulé au niveau de chaque programme en fonction de l'importance du fait urbain et des disparités observées dans chaque région. L'accord de partenariat introduit le même taux de mobilisation concernant le FSE géré par l'État en faveur des publics issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

4. La France, importante contributrice nette aux fonds structurels

Selon la direction du budget du ministère de l'action et des comptes publics, le taux de retour¹ de notre pays pour la politique de cohésion est inférieur à son taux de contribution², ce qui signifie que **la France est contributrice nette pour presque la totalité des programmes européens**, à l'exception des paiements directs de la PAC (ainsi que du programme Europe créative et des grands projets d'infrastructure tels que Galileo, Iter ou Copernicus).

Surtout, **le taux de retour français évolue de façon globalement défavorable car il a tendance à diminuer au cours des dernières années**, comme le montre le graphique ci-dessous :



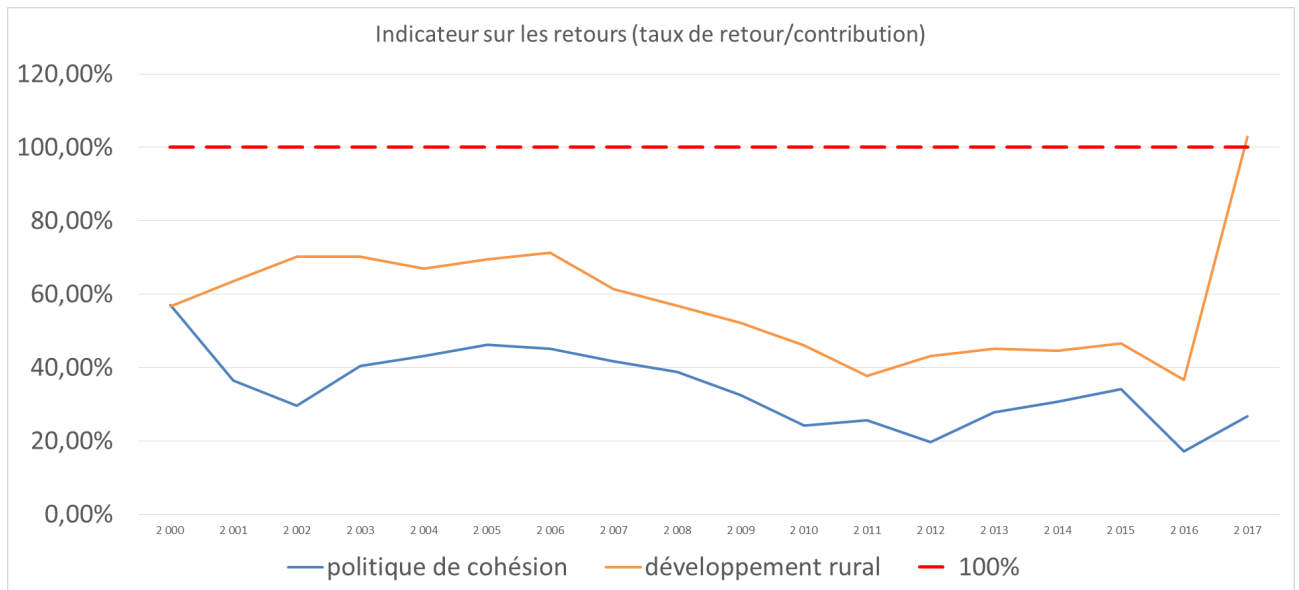
Source : Direction du budget du ministère de l'action et des comptes publics.

Toujours selon la direction du budget, il est possible de calculer un indicateur sur les retours correspondant au rapport du taux de retour et du taux de contribution. Par exemple, cet indicateur s'élève à 17 % en 2016 pour la cohésion, ce qui signifie que, **lorsque la France contribue à hauteur de 100 euros à cette politique européenne, elle ne reçoit que 17 euros.**

¹ Le taux de retour correspond aux retours de la France (c'est-à-dire les crédits européens dépensés en France au titre d'une politique donnée) divisés par la somme des dépenses européennes réparties sur les 28 États membres.

² Le taux de contribution correspond au montant total versé par la France, divisé par la somme des contributions des 28 États membres.

Le graphique ci-après illustre ce phénomène :



Source : Direction du budget du ministère de l'action et des comptes publics.

L'augmentation importante du taux de retour de la France au titre du développement rural en 2017 s'explique non seulement par un facteur habituel de montée en charge progressive de la programmation, mais aussi par un facteur exceptionnel de rattrapage des retards des versements des aides de la PAC en début de programmation¹.

Ainsi, mise à part l'année 2017, **les retours sont très faibles et en baisse depuis 2000, tant pour le taux de retour que pour l'indicateur de retour. Les élargissements, qui ont intégré des États moins riches que la moyenne des États membres de l'Union européenne, expliquent en grande partie cette évolution.** Ces États ont donc bénéficié de transferts de la part des États contributeurs nets, qui se sont ajoutés aux transferts de crédits déjà concédés pour les États les moins riches déjà membres de l'Union.

5. Les fonds structurels cofinancent une très grande variété de projets en France

Au cours de ses travaux, votre mission d'information a pu constater combien **les fonds structurels constituent une source importante de cofinancement de projets, dans un grand nombre de domaines très divers, et selon une participation financière également très variable.**

¹ Une part des dépenses de la campagne 2015 (ICHN, MAEC et bio) a été rattachée à l'exercice 2017 et non 2016. Ces retards sont notamment dus à la revue intégrale du registre parcellaire graphique (RPG), qui a dû être opérée en début de programmation avant de procéder au paiement des aides surfaciques du second pilier.

Naturellement, il n'est pas possible, dans le cadre du présent rapport, de dresser la liste de l'ensemble de ces innombrables projets. Votre rapporteure souhaite toutefois fournir quelques exemples, à titre d'illustrations.

Les projets soutenus par les fonds structurels peuvent être de **dimension nationale ou locale**.

- **Des projets cofinancés par le FEDER**

Les crédits du FEDER ont permis de cofinancer les projets suivants :

- une production énergétique marine écologique et durable à Marseille (1 million d'euros du FEDER, pour un montant total de 8,8 millions) ;

- l'installation d'une déchèterie fluviale et éphémère sur les quais à Lyon (River'tri) pour pallier l'absence de ce service en ville, requérant des innovations technologiques pour concevoir la barge et son système de manutention totalement nouveau (subvention de plus de 675 000 euros, soit 36 % du coût total) ;

- la transformation d'une friche industrielle en skate parc, dans un quartier classé politique de la ville d'Alès, qui permet, outre les activités sportives, d'accueillir des événements tels que des concerts, mais aussi de profiter d'une restauration bio et équitable sur place (plus de 78 000 euros, pour un montant de près de 261 000 euros).

- **Des projets cofinancés par le FSE**

La programmation du FSE par l'État représentait, fin juin 2019, plus de 15 000 opérations sur la programmation 2014-2020. Les principaux bénéficiaires sont le service public de l'emploi, Pôle emploi et les missions locales notamment, les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) de la formation professionnelle, le champ de l'insertion par l'activité économique, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et les conseils départementaux au titre de l'accompagnement des personnes bénéficiaires de minima sociaux, etc.

Au niveau national, les crédits du FSE ont ainsi permis de financer les actions suivantes :

- l'accompagnement global de Pôle emploi, avec la mise en place d'une garantie d'activité combinant un accompagnement social renforcé et une insertion dans l'emploi visant à accompagner l'ensemble des allocataires de minima sociaux (plus de 170 millions d'euros du FSE au cours de la période, soit la moitié du coût global) ;

- la garantie jeunes au titre de l'IEJ, qui s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans ni en emploi, ni en études, ni en formation et qui sont en situation de précarité financière, mise en place par les missions locales (plus de 139 millions d'euros, soit près de 92 % du coût total).

Au niveau local, les crédits du FSE ont permis de financer les projets suivants :

- les Moissons de l'emploi 2018 au titre de la maison de l'emploi et de la formation de l'Auxerrois (plus de 34 000 euros, soit près de la moitié du coût total) ;

- Industri'elles dans le cadre du PLIE du Pays de Brest, en faveur d'actions de formation à destination des femmes (17 500 euros, soit la moitié du coût du projet) ;

- le dispositif Construit-toit porté par le Relais 94 et géré par le conseil départemental du Val-de-Marne au titre de la protection de l'enfance (environ 134 000 euros, pour un montant total de 268 000 euros) ;

- un service de garde d'enfants à domicile sur des horaires atypiques, développé par la communauté de communes de Haute-Cornouaille, pour répondre à des besoins non couverts par les modes d'accueil fonctionnant en journée (taux de cofinancement du FSE de 50 %, soit plus de 65 600 euros) ;

- l'École de la 2^e chance en Savoie, qui offre aux jeunes adultes la possibilité de se réinsérer dans la vie professionnelle par la reprise de leur scolarité (environ 317 000 euros, soit 43 % du montant total).

- **Des projets cofinancés par le FEADER**

Les crédits du FEADER ont permis de cofinancer les projets suivants :

- l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), une aide financière destinée à soutenir les agriculteurs (environ 95 000), dont les exploitations sont situées dans des zones à fortes contraintes du fait d'handicaps naturels (environ 800 millions d'euros, pour un total d'un milliard) ;

- l'installation de centrales villageoises à Signy-l'Abbaye, dans les Ardennes, permettant à des habitants, des entreprises et des collectivités de développer l'utilisation des énergies renouvelables, grâce à des panneaux photovoltaïques installés sur les toits des bâtiments publics et privés (50 000 euros du FEADER au titre du programme LEADER, sur un montant total d'environ 233 000 euros).

- **Des projets cofinancés par le FEAMP**

Les crédits du FEAMP ont permis de cofinancer les projets suivants :

- le conditionnement du poisson directement à bord par un bateau de pêche, à La Turballe, qui permet d'emballer et d'expédier des sardines à peine pêchées et ainsi d'éviter toute rupture de la chaîne du froid. Ce projet permet aux pêcheurs de s'orienter vers de nouveaux marchés comme la grande distribution (58 500 euros du FEAMP, pour un coût total de 78 000 euros) ;

- la création d'une activité d'exploitation, de transformation et de commercialisation autour d'une algue invasive à Saint-Lô à des fins d'utilisation dérivée, par exemple en cosmétique, dans l'objectif de sécuriser la filière conchylicole, mise à mal par cette algue, d'offrir une nouvelle activité de pêche et de conforter la filière de valorisation des algues en région (356 000 euros, sur un montant total de 474 000 euros) ;

- une campagne menée notamment en partenariat avec l'Ifremer dans le golfe de Gascogne pour collecter des données essentielles pour encadrer une exploitation durable des ressources halieutiques (210 000 euros, pour un coût total de 520 000 euros) ;

- un projet expérimental d'usage d'un drone de surveillance des pêches, en baie de Seine et en baie de Saint-Brieuc. L'utilisation de drone doit permettre de détecter et d'identifier des navires en situation de pêche illégale et de permettre à un agent assermenté de dresser un procès-verbal de constatation en cas d'infraction avérée (environ 39 000 euros, soit 90 % du total).

Pour ce qui concerne l'outre-mer, et comme la direction générale des outre-mer l'a fait remarquer, **les projets cofinancés par les fonds structurels y sont souvent de plus grande envergure** : ports, aéroports, routes. Il s'agit en effet de rattraper le retard d'équipements par rapport à la métropole et de s'adapter à de nouveaux besoins liés notamment au dynamisme démographique (écoles, infrastructures sociales, sanitaires et médico-sociales, etc.). C'est pourquoi la concentration thématique des programmes opérationnels outre-mer diffère de ceux de la métropole.

À titre d'exemples, il est possible de citer : la route des Tamarins à la Réunion, le nouvel hôpital de Fort-de-France, en Martinique, construit aux normes parasismiques les plus récentes grâce au FEDER, le nouvel hôpital en construction à Petite-Terre, à Mayotte, les aéroports qui ont tous bénéficié d'un appui du FEDER, ou encore le service militaire adapté qui a pu développer son activité grâce au FSE et au FEDER.

Votre rapporteure rappelle que, lors des déplacements d'une délégation de la mission d'information au conseil régional de Nouvelle-Aquitaine et à la communauté d'agglomération Melun-Val-de-Seine, plusieurs projets cofinancés par les fonds structurels lui ont été présentés.

Projets cofinancés par les fonds structurels présentés lors des déplacements d'une délégation de la mission d'information

À Bordeaux

1°) Dispositif de promotion de l'artisanat mis en place par la chambre régionale des métiers et de l'artisanat, cofinancé à hauteur de 1,6 million d'euros par le FSE.

Le dispositif porté par la chambre des métiers au niveau régional a été repris et développé au niveau national pour les demandeurs d'emploi, sous le nom Cap Artisanat. Celui-ci mobilise 40 personnes dans les diverses chambres des métiers car les crédits FSE restent lourds à gérer.

2°) Entreprise SUNNA Design qui développe des équipements connectés à faible consommation d'énergie, cofinancée à hauteur de 870 000 euros par le FEDER. Créée en 2011, l'entreprise vise à développer et à commercialiser des systèmes d'éclairage autonomes, fonctionnant grâce à des panneaux solaires intégrés. Aujourd'hui, la capacité de production théorique a atteint les 180 000 produits par an. Vinci et Eiffage sont les principaux distributeurs des produits. L'entreprise comprend deux filiales, en Inde et au Sénégal. Près de 300 produits seront prochainement installés aux États-Unis dans le cadre de contrats de service. Ainsi, il s'agit de permettre à l'entreprise de passer d'une société de produits à une société de services, dans laquelle elle devra assurer la maintenance et l'entretien des produits qu'elle commercialise. La région Nouvelle-Aquitaine et le FEDER ont apporté un soutien à hauteur de 860 000 euros. L'entreprise a été accompagnée par la région dans son développement, ainsi que par un cabinet de conseil spécialisé. La compétitivité de l'entreprise sur le marché dépendra, à terme, de sa capacité à développer une batterie capable de durer au moins 10 ans.

3°) Action du GAL du Pays de Tulle visant à favoriser l'attractivité du territoire en misant sur les ressources locales et le numérique, dotée de crédits de plus de 2 millions d'euros au titre du programme LEADER. Le projet comporte quatre axes : itinérance culturelle et patrimoniale, stimulation de l'économie de proximité, durabilité du territoire, numérique. L'enveloppe globale est de 2,1 millions d'euros, dont un quart est aujourd'hui programmé. La région Nouvelle-Aquitaine a proposé de soutenir la trésorerie des projets dont le financement européen n'avait pas encore été versé, ce qui l'a conduite à mettre en place une structure dédiée permettant de financer de façon anticipée plusieurs petits porteurs de projets.

4°) Investissements relatifs à des matériels végétaux et environnementaux réalisés par la coopérative d'utilisation de matériel agricole (CUMA) de Barie, en Gironde. Le FEADER apporte un soutien utile à la CUMA afin d'acheter du matériel agricole que les agriculteurs n'auraient pas pu financer indépendamment les uns des autres, tels que l'achat d'un outil de désherbage automatique, ou encore d'une bineuse. En ce sens, le recours au FEADER constitue « un réel accélérateur ». La région informe la CUMA des dates d'appel d'offres, et la CUMA procède, ou non, au dépôt d'un dossier selon les besoins de ses adhérents.

À Melun

Plusieurs projets ont été menés à bien, dont les exemples suivants sont les plus parlants.

Premièrement, a été créé un parcours d'intégration, de l'école à l'entreprise, visant à faciliter l'insertion professionnelle de certains décrocheurs. La communauté d'agglomération a mis en place une entreprise sociale réalisant des petits travaux d'entretien et de maintenance dans certains quartiers, ainsi que L'Atelier, une sorte de pépinière d'entreprises accompagnant les décrocheurs à créer leur propre structure. Ces deux projets ont bénéficié de crédits FEDER et FSE.

Deuxièmement, Villaroche constitue une zone industrielle importante, une forme de cluster d'entreprises. Historiquement, cette zone a été choisie par le groupe Safran pour s'implanter. L'entreprise Zodiac Fluid Equipment a sélectionné ce site pour construire une unité de production. Or, l'entreprise a constaté un déficit de main d'œuvre qualifiée au plan local pour travailler dans son usine. Une formation a ainsi été mise en place, financée par des fonds européens.

Enfin, une maison médicalisée à la Rochette a été financée. Ce projet a été lancé en 2016 pour lutter contre la désertification médicale, les deux médecins généralistes de la commune allant prochainement quitter leur cabinet. Ce projet consistait dans la construction d'une maison médicale, à la place d'anciens ateliers des services techniques de la ville, puis dans le financement d'une extension, pour une surface de 200 m². Il a bénéficié, à hauteur de la moitié du coût total, soit 685 000 euros HT, d'un financement par des crédits du FEDER. La commune a pu bénéficier de l'aide de la communauté d'agglomération pour l'assister dans l'élaboration du dossier. La maison médicale de santé accueille aujourd'hui deux médecins généralistes, un phlébologue, un cardiologue, des infirmiers.

Au total, à travers ces différents exemples, il apparaît que les fonds européens soutiennent financièrement des projets très variés, souvent innovants, qui permettent aussi de maintenir des emplois, ainsi que d'en créer de nouveaux. Ainsi contribuent-ils au développement des territoires français.

C. LE DISPOSITIF DE GESTION DES FONDS EUROPÉENS EN FRANCE

La France a fait le choix, en 2014, de décentraliser la gestion des fonds européens dont elle dispose aux régions. Néanmoins, ce transfert n'est pas complet, l'État conservant un rôle important dans l'utilisation de certains fonds. Cette répartition des compétences aboutit à un dispositif d'ensemble complexe et difficilement lisible, en particulier pour les porteurs de projets.

1. Le transfert, seulement partiel, de l'autorité de gestion des fonds européens aux régions

En France, l'autorité de gestion des fonds européens a été transférée aux régions par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de

modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite **loi MAPTAM**.

L'autorité de gestion est le maillon central de la programmation des fonds. Elle est responsable de la définition de la stratégie d'utilisation des crédits, du pilotage financier du programme, de la sélection des projets et de l'animation du partenariat régional, de l'évaluation et de la communication du programme, ainsi que, le cas échéant, de la supervision de ses organismes intermédiaires. Elle porte l'entière responsabilité financière, juridique et politique de ses programmes.

La décentralisation opérée en France n'est toutefois que partielle, et l'autonomie de gestion des régions pour définir leur stratégie d'utilisation des fonds européens est limitée.

Ces limites ont été précisées par Régions de France, en réponse à votre rapporteur.

Les régions sont autorités de gestion de la quasi-totalité du **FEDER**¹.

Cependant, elles doivent respecter la réglementation européenne, qui définit des critères d'éligibilité ou des obligations de fléchage des crédits sur certains thèmes, et inscrire leurs actions dans les orientations nationales définies dans l'accord de partenariat.

Pour le **FSE**, le principe a été retenu de confier 35 % de l'enveloppe aux régions, en particulier pour les interventions relevant de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'orientation, et d'établir un programme national pour 65 %, répartis pour moitié sur le champ de l'emploi et pour moitié sur le champ de l'inclusion, en recourant à des délégations de gestion sur la partie insertion aux départements ou à certaines intercommunalités pour les programmes locaux d'insertion par l'économie (PLIE).

Mais cette gestion partagée a rendu indispensable un dialogue entre les autorités de gestion : au niveau régional, entre chaque région et la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), chargée de mettre en œuvre la part territorialisée du programme national FSE ; au niveau national, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère du travail est l'autorité nationale de coordination du FSE, ce qui l'amène à réunir régulièrement l'ensemble des acteurs de ce fonds.

Pour le **FEADER**, le choix, présenté à l'époque comme une première étape de décentralisation qui en appellerait des suivantes, a consisté à confier l'autorité de gestion aux régions, tout en laissant à l'État le soin d'instruire et de payer l'essentiel des mesures.

¹ À Mayotte, le FEDER est géré par la préfecture (SGAR).

Pour autant, les marges de manœuvre des régions sont très limitées du fait de l'imbrication des responsabilités de l'État et de celles des régions. Le cadre national FEADER définit les modalités de mise en œuvre et la répartition des enveloppes financières des mesures d'envergure nationale, que les régions appliquent. Mais le ministère de l'agriculture et de l'alimentation a, par exemple, modifié unilatéralement le cadre national en cours de programmation et a décidé seul de la répartition des transferts de crédits entre le premier et le second piliers de la PAC. En réalité, les régions n'ont la main que sur une part très limitée des crédits FEADER, relative aux investissements.

Pour le **FEAMP**, la réglementation européenne prévoit un programme opérationnel unique et la désignation d'une autorité de gestion nationale unique, avec la possibilité pour cette dernière de déléguer une partie des tâches à un ou plusieurs organismes intermédiaires – spécificité du FEAMP. En tant que services déconcentrés de l'État, les directions interrégionales de la mer et les directions de la mer sont les relais de l'autorité de gestion sur le terrain. La gestion du FEAMP est déléguée pour certaines mesures selon deux modalités : à FranceAgriMer, pour la gestion des mesures nationales et mesures régionales « continentales » ; aux régions qui ont exprimé le souhait d'être organismes intermédiaires, pour la gestion des mesures qu'elles ont elles-mêmes choisies de mettre en œuvre, dites « mesures régionales », par convention de délégation de gestion avec l'autorité de gestion.

Concrètement, les régions sont responsables de la gestion de leur subvention globale : elles sont chargées de recueillir les dossiers de demande d'aide et de les instruire, mais elles n'ont pas la capacité de moduler leurs orientations. Certes, il existe une importante coordination entre régions, mais qui est promue par les régions elles-mêmes au travers de Régions de France, sans structuration par la direction de la pêche et des affaires maritimes (DPMA) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

2. Le dispositif complexe de mise en œuvre des fonds européens

Les modalités de mise en œuvre des fonds européens sont **précisées dans l'accord de partenariat** conclu entre la Commission européenne et la France. Cet accord décline, au niveau national, la réglementation européenne qui confie des fonctions spécifiques aux différents acteurs.

L'ensemble laisse une impression de complexité certaine.

a) Un système de gestion des programmes opérationnels complexe et foisonnant

Certaines autorités de gestion ont délégué une partie de leurs missions à d'autres organismes, dits autorités de gestion déléguées, ou la gestion d'une partie des fonds à des organismes intermédiaires.

Le **mode de gouvernance** des fonds européens retenu par la France relève de la **catégorie dite « mixte régionalisée »**, c'est-à-dire qu'il existe des programmes régionaux gérés et mis en œuvre par des organismes régionaux qui peuvent s'appuyer sur une coordination nationale forte. On retrouve une organisation similaire en Grèce, en Finlande, en Italie, en Pologne ou au Portugal.

Ce mode de gouvernance se distingue de plusieurs autres : la catégorie « régionalisé », où les programmes régionaux sont gérés et mis en œuvre par des organismes régionaux, avec une coordination nationale limitée (Belgique, Allemagne, Irlande, Pays-Bas ou Royaume-Uni) ; la catégorie « mixte centralisé », où les programmes régionaux sont gérés ou mis en œuvre par des autorités nationales ou bien lorsque les programmes sont tous nationaux, mais leur mise en œuvre déléguée à des organismes intermédiaires régionaux (Suède, Espagne, Autriche et Danemark) ; la catégorie « centralisé », où il n'y a que des programmes nationaux gérés et mis en œuvre principalement par des autorités nationales (Bulgarie, Chypre, République tchèque, Estonie, Croatie, Hongrie, Lituanie, Luxembourg, Lettonie, Malte, Roumanie, Slovénie et Slovaquie).

La France, avec **83 programmes opérationnels**, compte un nombre élevé de tels programmes, et donc d'autorités de gestion.

Les programmes opérationnels français pour la programmation 2014-2020

Pour l'actuelle programmation 2014-2020, la France compte 70 programmes opérationnels, ou PO, (hors programmes de coopération territoriale) :

- **32 PO au titre du FEDER et du FSE**, soit 27 PO gérés par les régions et 5 PO ultramarins gérés par les préfetures (SGAR) ;

- **5 PO interrégionaux au titre du FEDER**, pour les massifs de montagne et grands bassins fluviaux, soit 4 PO gérés par les régions et 1 PO géré par un GIP ;

- **27 programmes de développement rural régionaux (PDR) au titre du FEADER**, soit 26 PDR gérés par les régions et 1 PDR géré par le département (à La Réunion) ;

- **6 PO nationaux** : 2 PO nationaux au titre du FEADER et 1 PO national FEAMP gérés par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 1 PO national au titre du FSE et 1 PO national au titre de l'IEJ gérés par le ministère du travail, et 1 PO national d'assistance technique Europ'Act, géré par le CGET.

S'ajoutent à ces 70 PO, **13 programmes de coopération territoriale européenne (INTERREG)**, dont l'autorité de gestion se situe sur le territoire français.

Soit un total de 83 programmes opérationnels pour la France.

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires.

À l'occasion du déplacement à Bruxelles d'une délégation de votre mission d'information, Mme Julia Pilarczyk, auditrice à la chambre Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion de la Cour des comptes européenne, a rappelé que, alors que la France représente 4,2 % du total des fonds européens, elle compte 40 programmes opérationnels, derrière l'Italie (51) et l'Espagne (45), soit 12,7 % du total, 1 366 indicateurs de réalisation et de résultat, alors que l'Espagne, avec 45 programmes opérationnels, n'en a établi que 756, et 23,8 % du nombre total des autorités de gestion, quand la Pologne en compte 6,6 %, alors qu'elle bénéficie de 22 % des fonds européens.

Selon elle, ces différents chiffres reflètent des choix de gestion nationaux, mais ont **nécessairement des conséquences concrètes sur leur utilisation des fonds européens.**

Il serait particulièrement intéressant de savoir si le mode de gouvernance des fonds européens retenu par un État membre a des conséquences sur son taux de consommation des fonds qui lui sont alloués. Le CGET a ainsi indiqué que « l'importance de certains écarts de programmation entre États membres [l']a conduit [...] à proposer aux régions de **lancer un marché de comparaison européenne** plus ciblé destiné à identifier de façon plus qualitative certains facteurs de succès et bonnes pratiques de la programmation d'autres États membres qui seraient pertinents pour la France et pourraient ainsi alimenter les travaux des autorités compétentes françaises, notamment pour la préparation de la prochaine programmation Cette étude, qui a pour périmètre le FEDER, devrait être terminée avant la fin de l'année »¹. Le CGET a précisé que le scénario retenu pour l'analyse concernera six États membres (Allemagne, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal et Suède) et quinze programmes opérationnels, et couvrira un périmètre large au sein des cinq objectifs stratégiques de la future programmation.

b) La coordination des fonds européens

L'État exerce une compétence de coordination des fonds européens, qui recouvre trois principales dimensions :

- **La coordination interfonds**

La coordination interfonds est confiée au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)².

¹ Cette étude prend la forme d'un marché public attribué à la société Spatial Foresight en mars 2019.

² Le CGET sera progressivement intégré à la future Agence nationale de la cohésion des territoires en application de la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

La mission de coordination interfonds du CGET

Le CGET est responsable de la coordination interfonds, pour laquelle il s'appuie sur le **programme national d'assistance technique Europ'Act**, doté d'une enveloppe de 122 millions d'euros, dont 72 millions au titre du FEDER et du FSE, pour la programmation 2014-2020.

À ce titre, le CGET : assure le suivi de l'accord de partenariat ; développe un système d'information permettant de répondre aux exigences des règlements européens et des accords politiques passés au niveau national ; apporte un appui technique et juridique¹ aux autorités de gestion ; garantit l'existence d'une vision d'ensemble des actions financées par les FESI en France, y compris pour les programmes de coopération territoriale européenne auxquels la France participe, pour chaque thématique d'intervention et dans chaque type de territoire ; garantit un niveau de compétence suffisant des autorités en charge de la mise en œuvre des fonds à travers la mise en place d'un cadre de formation ; coordonne les travaux interfonds en matière de suivi et d'évaluation ; participe, en tant que de besoin, aux comités de suivi des programmes ; assure une veille générale sur les sujets européens en lien avec les FESI.

Le CGET coordonne également les actions d'information et de communication interfonds à travers la gestion et l'animation du site www.europe-en-france.gouv.fr.

Pour assurer ces missions, il anime une série de comités, en relation avec ses partenaires européens, nationaux et régionaux, et de groupes de travail par métier, par thématique ou par territoire.

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires.

- **La coordination transversale des fonds alloués aux collectivités d'outre-mer**

La coordination transversale des fonds alloués aux collectivités d'outre-mer est assurée par le ministère des outre-mer, en lien avec les ministères concernés.

¹ Cet appui prend notamment la forme d'un réseau permettant d'échanger des informations de nature réglementaire, l'élaboration de textes réglementaires nationaux ou des échanges avec la Commission européenne sur l'interprétation des textes européens.

La coordination des fonds européens alloués aux outre-mer

La direction générale des outre-mer (DGOM) intervient en tant qu'autorité de coordination pour les régions ultrapériphériques (RUP) en liaison avec le CGET, la DGEFP (pour le FSE/IEJ), le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (pour le FEADER et le FEAMP) et en appui de ceux-ci.

Elle organise notamment un dialogue permanent entre toutes les autorités de gestion des RUP et les institutions nationales et européennes. Elle participe aux comités de suivi des fonds dans les RUP, une fois par an, avec les représentants de la Commission européenne.

Elle apporte un appui technique et juridique aux autorités de gestion, ainsi qu'en ingénierie. Elle veille à la bonne prise en compte des intérêts des RUP dans les négociations interministérielles sur les fonds européens.

Source : Direction générale des outre-mer du ministère des outre-mer.

• L'animation au niveau de chaque fonds

L'animation par fonds relève :

- du CGET pour le FEDER ;
- de la DGEFP pour le FSE/IEJ ;

Exemple : la fonction de coordination du FSE/IEJ exercée par la DGEFP

Comme autorité de coordination du FSE/IEJ, la DGEFP exerce les responsabilités suivantes :

- veiller à la concertation avec la Commission européenne sur les sujets généraux liés à la mise en œuvre du FSE et de l'IEJ ;
- garantir la cohérence de la stratégie d'utilisation du FSE et de l'IEJ en France ;
- consolider les résultats et les réalisations du FSE et de l'IEJ en France (production de documents par exemple), en lien avec les conseils régionaux ;
- apporter un appui technique et juridique aux autorités de gestion du FSE et de l'IEJ, dans les domaines relevant spécifiquement du règlement FSE, et dans le respect de leurs compétences et responsabilités respectives ;
- veiller à l'absence de double financement européen sur le FSE et l'IEJ ;
- participer aux comités de suivi des programmes régionaux.

Par ailleurs, la DGEFP assure la représentation française aux instances de coordination européenne sur le FSE et participe aux travaux interministériels relatifs à la négociation du prochain cadre financier pluriannuel et aux discussions réglementaires associées menées sous l'égide du SGAE.

Source : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère du travail.

- de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation pour le FEADER ;

- de la DPMA pour le FEAMP.

c) L'assistance apportée aux autorités de gestion et aux porteurs de projets

Les autorités de gestion bénéficient d'une assistance.

Le CGET, on l'a dit, leur apporte son soutien en tant qu'autorité de coordination interfonds.

Par ailleurs, les autorités de gestion elles-mêmes ont mis en place des **mesures d'information et d'accompagnement à destination des porteurs de projets**.

Par exemple, la DGEFP, en tant qu'autorité de gestion des programmes nationaux du FSE, a mis en place un système d'information pour la gestion des subventions allouées par ce fonds, conçu comme didactique (ma-demarche-fse.fr). L'ensemble des formulaires sont dématérialisés avec des outils d'aide en ligne, des tutoriels et la possibilité de déposer un volume important de justificatifs allégeant ainsi la charge de conservation des pièces pour les porteurs de projets.

L'accompagnement des porteurs de projets est effectué par les autorités de gestion déléguées, les DIRECCTE, selon des modalités diverses : aide à la rédaction de demandes de subventions, réunion de présentation des appels à projets au moment de leur lancement, animation des réseaux constitués, réunions bilatérales avec les porteurs de projets, etc.

En cours d'exécution des opérations, les visites sur place menées par les services gestionnaires, qui répondent d'ailleurs à une obligation prévue par la réglementation européenne, permettent de mieux connaître le rôle et l'utilisation des fonds européens. De même, les services gestionnaires participent en général aux comités de pilotage mis en place par les porteurs de projets pour suivre le déroulement des actions cofinancées.

Autre exemple, dans le domaine agricole, les chambres d'agriculture ont aussi pour mission d'informer sur les opportunités du FEADER et peuvent accompagner les agriculteurs dans le montage de leurs dossiers. Les directions départementales des territoires du ministère de l'agriculture et de l'alimentation ont également une fonction d'accompagnement dans le montage du dossier.

Cette assistance aux porteurs de projets existe aussi au niveau local. Par exemple, le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine apporte une aide à l'ingénierie aux groupes d'action local (GAL), tandis que la communauté d'agglomération Melun-Val-de-Seine soutient les porteurs de projets pour mieux appréhender la réglementation relative aux marchés publics.

D. LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE DES FONDS EUROPÉENS EN FRANCE

La gestion des FESI revêt un **objectif de rigueur budgétaire** qui permet de garantir l'efficacité de la dépense et le contrôle des deniers publics. Cet objectif conduit logiquement à mettre en place des règles de gestion et de contrôle.

Les fonds structurels, depuis l'origine, font l'objet d'un **double niveau de contrôle, national et communautaire**, selon le schéma d'ensemble suivant : **les États membres sont responsables du contrôle des dépenses, tandis que la Commission européenne, qui exécute le budget de l'Union sous sa propre responsabilité, surveille les systèmes de contrôle nationaux.** Ce double niveau de contrôle découle des principes de partenariat et de gestion partagée, ainsi que de subsidiarité, sur lesquels repose le fonctionnement des fonds structurels.

Néanmoins, le cadre fixé par la Commission reste général, les contrôles effectués étant définis par chaque autorité de gestion pour son programme, en lien avec les autorités de certification et d'audit. L'autorité de gestion doit elle-même s'assurer de se conformer aux principes de bonne gestion financière.

1. La fonction de certification

L'autorité de certification est chargée de garantir l'exactitude et la fiabilité des dépenses transmises par l'autorité de gestion et des demandes de paiement avant leur envoi à la Commission européenne aux fins de remboursement. Elle est elle-même placée sous la surveillance de l'autorité d'audit.

En France, la fonction de certification est assurée par la direction générale des finances publiques (DGFIP) du ministère de l'action et des comptes publics, et plus particulièrement du service comptable de l'État en son sein, sur l'ensemble du territoire, pour le FEDER et le FSE/IEJ. L'autorité de certification du FEADER est la Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (CCCOP) et celle du FEAMP est l'Agence de services et de paiement (ASP).

Comme l'a rappelé, au cours de son audition, M. Olivier Touvenin, chef du service comptable de l'État à la DGFIP, « historiquement, la mission de certification avait été confiée à la direction générale de la comptabilité publique, lorsque les autorités de gestion relevaient presque toutes de l'État ».

Malgré la décentralisation aux régions de la gestion des fonds structurels, la certification est restée de la compétence de la DGFIP pour la programmation en cours. M. Olivier Touvenin a fait observer que deux

autres schémas auraient pu être envisagés : l'internalisation de la fonction de certification, retenue par la région Alsace – elle nécessite toutefois une stricte séparation entre les fonctions de gestion et de contrôle –, ou au contraire l'externalisation de celle-ci à des cabinets d'audit ou d'expertise comptable.

Les régions ont toutefois souhaité que la DGFIP reste compétente afin d'apporter soutien et conseils aux nouvelles autorités de gestion qu'elles sont devenues – en revanche, la DGFIP n'a pas été sollicitée pour intervenir sur le FEADER ni sur le FEAMP. Ainsi, **au début de la programmation, un document de cadrage, contenant des engagements réciproques, a été signé avec Régions de France**. Des contacts et des réunions ont par ailleurs lieu régulièrement entre autorités de certification et autorités de gestion ; ils permettent d'assurer un pilotage rapproché et d'évoquer certaines difficultés. Au cours du déplacement d'une délégation de votre mission d'information à Bordeaux, M. Samuel Brossard, directeur général adjoint des services du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, chargé de l'Europe et de l'international, a ainsi indiqué que ses services entretenaient des relations quotidiennes avec la direction régionale des finances publiques. Il a précisé que, tous les six mois, ses services et la direction régionale se réunissaient afin de maintenir un « dialogue de gestion », d'autant plus que la fusion des trois anciennes régions s'est aussi accompagnée d'une fusion des trois directions départementales des finances publiques.

Le **réseau de la DGFIP** est composé de 28 autorités de certification basées dans les directions régionales des finances publiques, et dans certaines directions départementales, et d'un pôle national de certification basé à Nantes, chargé des programmes opérationnels nationaux du FSE/IEJ. La certification est réalisée par des cellules dédiées, composées généralement de deux équivalents temps plein (ETP), implantées au sein des directions régionales et départementales. L'administration centrale assure l'animation et le pilotage de l'ensemble de ces cellules de certification. Au total, **cette mission de certification mobilise 74 ETP de la DGFIP**, essentiellement des agents de catégorie A.

Les points de contrôle, arrêtés chaque année par les autorités de certification en s'appuyant sur la réglementation européenne, portent par exemple sur l'éligibilité des dépenses, le respect d'un certain nombre de règles juridiques ou encore le principe du paiement après service fait.

Dans sa mission de certification, le réseau de la DGFIP est notamment chargé de :

- certifier la compatibilité des dépenses avec les règlements nationaux et communautaires ;
- s'assurer que l'autorité de gestion responsable lui a fourni des informations suffisantes pour étayer ses demandes ;
- prendre en considération les différents rapports d'audit ;

- tenir une comptabilité informatisée des dépenses déclarées à la Commission ainsi que des montants à recouvrer et des montants retirés à la suite de l'annulation de tout ou partie de la contribution à une opération ;
- établir les comptes annuels.

La certification des dépenses suit **plusieurs étapes**. Sur la base d'une demande de paiement du bénéficiaire, l'autorité de gestion établit un contrôle de service fait (CSF), qui consiste à vérifier que l'opération a été réalisée conformément à ce qui était programmé et prévu dans la convention et que la demande de paiement du bénéficiaire porte sur des dépenses éligibles, justifiées et acquittées, afin de pouvoir payer l'aide européenne. Le CSF est ensuite transmis à l'autorité de certification qui le contrôle afin de pouvoir l'intégrer à un prochain appel de fonds.

À ce titre, l'autorité de certification est appelée à réaliser **trois types de contrôles** :

- un contrôle de conformité : il est exhaustif et vise à s'assurer de la cohérence formelle du CSF (présence et signature de la convention, des annexes financières, équilibre du plan de financement, conformité avec les données saisies dans le système d'information, etc.) ;

- un contrôle ciblé sur le risque : il n'est pas systématique. Il porte sur un ou plusieurs aspects spécifiques du CSF tels que la publicité européenne ou le respect des règles de publicité des marchés publics, de la séparation fonctionnelle, des régimes d'aides d'État, etc. ;

- un contrôle approfondi appelé contrôle qualité certification : lui non plus n'est pas systématique ; il a pour objectif de « reperformer » le travail réalisé par l'autorité de gestion sur le CSF.

Ces deux derniers contrôles s'inscrivent dans le cadre d'un plan de contrôle formalisé en début d'année par l'autorité de certification, réalisé sur la base d'une analyse de risques par strates financières, axes prioritaires du programme et services gestionnaires.

La DGFIP n'effectue pas de contrôles sur place.

Les opérations de certification au titre de la programmation actuelle **se poursuivront jusqu'en 2023 ou 2024**. Par la suite, elles n'auront plus lieu d'être puisque la Commission européenne a proposé de supprimer la certification pour la programmation 2021-2027.

2. La fonction d'audit

Le choix d'organisation de l'audit est variable selon les États membres. **En France, l'autorité d'audit est unique**, comme c'est aussi le cas en Pologne, en Grèce ou au Portugal, alors que d'autres États membres ont

fait le choix d'autorités d'audit multiples, décentralisées ou déconcentrées, par exemple en Allemagne ou en Italie.

Ainsi, en France, la **Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC)**, rattachée au Premier ministre et agissant de façon indépendante et collégiale, **est chargée d'exercer les missions confiées aux autorités d'audit** prévues par la réglementation européenne, à savoir le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle des programmes opérationnels¹. Elle joue un rôle central dans le contrôle de ces fonds.

Les structures de la CICC

Il convient de distinguer le collège de la CICC, les auditeurs nationaux et les auditeurs régionaux.

Au fur et à mesure du développement des fonds européens, les différentes inspections générales (IGF, IGAS, IGA, etc.) ont mis en place des procédures de contrôle et une équipe d'inspecteurs s'est *de facto* spécialisée sur ces sujets. Le collège de la CICC est le successeur de cette équipe : il regroupe des inspecteurs de l'État, des personnalités qualifiées et des représentants d'organismes intéressés à ces questions, notamment des régions. Les travaux de la Commission sont examinés par le collège.

Les auditeurs nationaux relèvent des ministères qui contrôlent les programmes nationaux et la CICC collabore avec eux, ainsi qu'avec les inspections générales. La CICC peut notamment leur déléguer certains audits.

Les auditeurs régionaux, soit 69 équivalents temps plein, sont, depuis 2014, dans une situation singulière. Ces petites équipes, composées d'une à sept personnes selon les régions, sont placées fonctionnellement sous l'autorité du président de la CICC, mais hiérarchiquement sous celle des régions – ce sont elles qui les rémunèrent. Dans les régions, les audits peuvent également être réalisés par des prestataires extérieurs, choisis par appels d'offres.

Source : Commission interministérielle de coordination des contrôles.

La fonction d'audit de la CICC porte sur l'ensemble des programmes européens cofinancés par le FEDER, le FSE/IEJ, y compris les programmes de coopération territoriale européenne dont l'autorité de gestion est située en France, ainsi que sur le FEAMP. La CICC n'est pas compétente pour auditer le FEADER.

¹ La CICC a été instituée par l'article 60 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002 et ses missions ont été définies par le décret n° 2008-548 du 11 juin 2008 relatif à la commission interministérielle de coordination des contrôles - autorité d'audit pour les fonds européens en France.

Lors de son audition devant votre mission d'information, Mme Martine Marigeaud, présidente de la CICC, a exposé les **missions de cette commission**.

Sa première mission concerne **l'architecture globale du système de contrôle de la régularité des fonds structurels**. Les fonds dépendent de la Commission européenne, mais les tâches liées à l'exécution budgétaire sont déléguées aux États membres qui remplissent les obligations de contrôle et d'audit prévues par le règlement financier¹ et les règlements sectoriels.

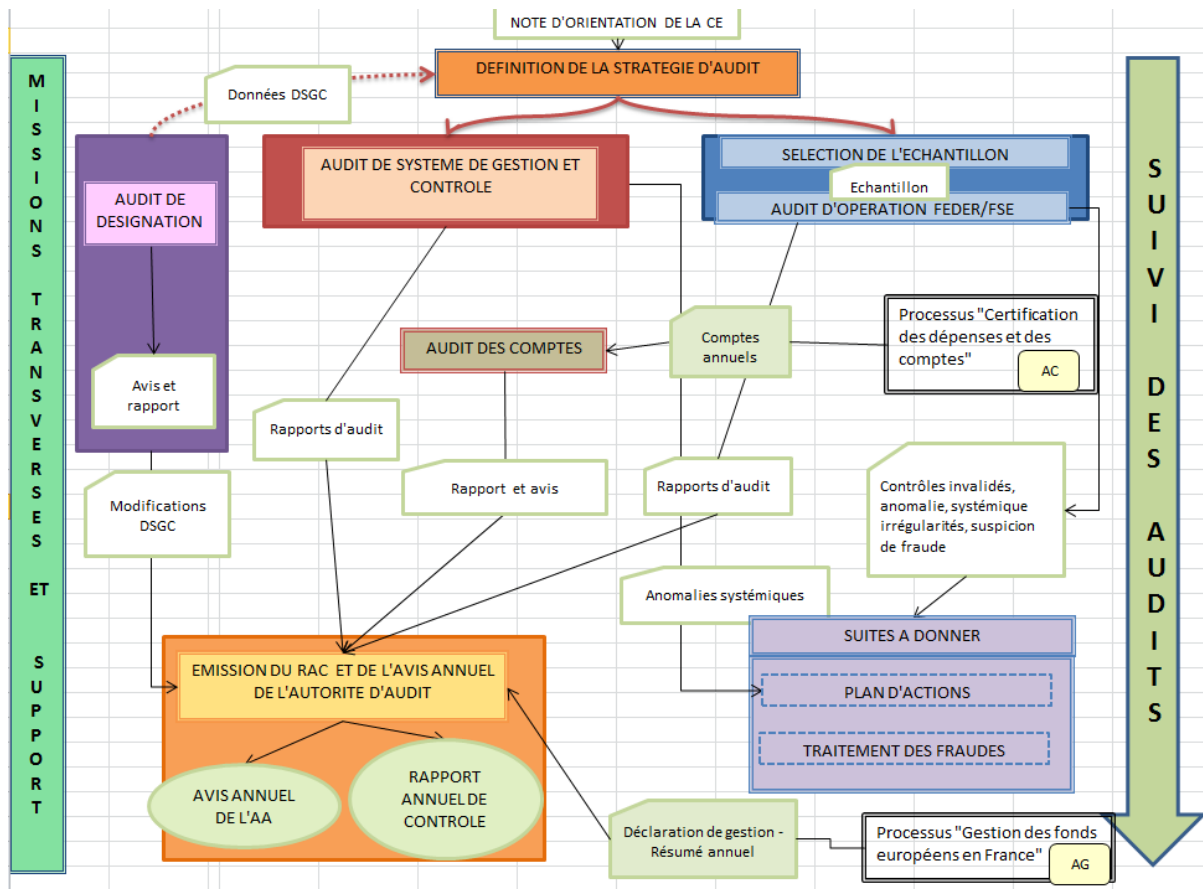
La CICC, en tant qu'autorité d'audit française, est chargée du bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle et des programmes opérationnels. Elle est compétente pour 58 programmes opérationnels, eux-mêmes divisés en 37 programmes régionaux, 8 programmes nationaux et 13 programmes de coopération territoriale.

Par ailleurs, la CICC transmet chaque année à la Commission, avant le 15 février, un document, « très formaté » selon l'expression de sa présidente, composé d'un avis sur les comptes annuels, d'un avis sur la légalité et la régularité des dépenses contenues dans les comptes annuels et d'un avis sur le fonctionnement du système de gestion et de contrôle. Il s'agit en quelque sorte de trois sous-parties d'un avis général, qui accompagne un **rapport annuel de contrôle (RAC)** commentant la gestion du programme concerné. La forme et le contenu de ce rapport sont encadrés par des guides de la Commission.

La CICC doit approuver ce RAC, soumis au collège et donnant lieu à des échanges contradictoires avec la Commission, qui se termine par un quitus sur la **vision complète d'une année d'exécution d'un programme opérationnel**.

¹ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012.

Le graphique ci-dessous synthétise les activités d'audit de la CICC :



Source : Commission interministérielle de coordination des contrôles.

3. Le rôle des institutions européennes

De son côté, la **Commission européenne** :

- établit des notes d'orientation, ou *guidances*, sur la méthodologie à appliquer en matière de contrôle des fonds structurels, par exemple sur la préparation et la présentation des comptes annuels ou sur le résumé annuel et la déclaration de gestion de l'autorité de gestion ;

- analyse le RAC et l'avis annuel de l'autorité d'audit, ainsi que les autres documents d'assurance tels que le résumé annuel des contrôles et la déclaration de gestion établis par l'autorité de gestion et les comptes annuels établis par l'autorité de certification sur lesquels l'autorité d'audit se prononce dans son RAC ;

- le cas échéant, émet des observations, demande des informations complémentaires et approuve les comptes si elle estime être en mesure de conclure à l'exhaustivité, à l'exactitude et à la véracité des comptes ;

- peut mener des enquêtes d'audit dites au titre de la revue et réexécution des travaux de l'autorité d'audit ;

- peut également mener d'autres types d'audits tels que des audits préventifs des systèmes. Dans ce cadre, les autorités auditées sont principalement l'autorité de gestion et/ou l'autorité de certification ;

- se voit notifier par les États membres les irrégularités supérieures à 10 000 euros, ainsi que les cas de soupçon de fraude – l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), service de la Commission, est alors compétent.

Sur ce dernier point, une délégation de votre mission d'information, lors de son déplacement à Bruxelles, a été informée par Mme Julia Pilarczyk, auditrice à la chambre Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion de la Cour des comptes européenne, de **l'existence d'une singularité française en matière d'irrégularités et de fraude**, mise en évidence par un rapport spécial de la Cour portant sur la programmation 2007-2013. En effet, **la France sort du lot car elle déclare très peu de cas de fraude ou de soupçons de fraude par rapport à la très grande majorité des États membres**. Cette situation serait liée aux systèmes d'information français qui ne permettraient pas le codage des différents cas de fraude. Il est probable aussi que la France ne signale que les fraudes faisant l'objet d'une décision de justice définitive.

Ce constat a également été dressé par notre collègue Patrice Joly dans son récent rapport d'information, au nom de la commission des finances, portant sur la lutte contre la fraude et la protection des intérêts financiers de l'Union européenne¹.

La lutte contre la fraude et la protection des intérêts financiers de l'Union européenne

Les principales observations

Alors que les négociations relatives au prochain cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne sont actuellement en cours, plusieurs scandales de fraudes aux fonds européens ont éclaté à travers l'Europe, fragilisant l'image des politiques communes mises en œuvre depuis des décennies, et en particulier celle de la politique de cohésion.

Pourtant, au regard des chiffres disponibles, la fraude aux fonds européens constituerait un phénomène relativement marginal. Elle n'aurait entraîné un préjudice financier au budget européen qu'à hauteur de 390 millions d'euros en 2017, soit 0,29 % des dépenses de l'Union. Ces statistiques sont en réalité trompeuses : basées sur les signalements effectués par les États membres à la Commission européenne, elles constituent davantage un baromètre de la lutte contre la fraude menée par les États membres qu'une information exhaustive sur son ampleur.

¹ *Rapport d'information n° 674 (2018-2019), intitulé Fraude aux fonds européens : l'Union européenne protège-t-elle efficacement ses intérêts financiers ?, fait, au nom de la commission des finances, par M. Patrice Joly.*

Si 75 % environ du budget de l'Union européenne est mis en œuvre par les États membres dans le cadre de la gestion partagée, la Commission européenne reste *in fine* responsable de la bonne exécution des dépenses européennes. Or, elle peine encore à élaborer une stratégie cohérente et efficace de la lutte contre la fraude aux fonds européens. La mise en œuvre prochaine du Parquet européen, dont l'articulation avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) pourrait s'avérer délicate, a pour objet de lui apporter un nouveau souffle.

Néanmoins, les États membres restent les premiers acteurs de la lutte contre la fraude aux fonds européens. Face à la diversité de leurs administrations nationales, et à la crainte d'une application à géométrie variable des obligations de contrôles des fonds européens, la Commission européenne a imposé à l'ensemble des États membres des standards de contrôles rigoureux.

La lutte contre la fraude aux fonds européens en France constitue un exemple probant de l'articulation de la stratégie européenne avec des acteurs nationaux et régionaux. En effet, en tant que premier bénéficiaire des dépenses européennes, elle se doit d'être exemplaire, au risque de voir son enveloppe de crédits européens être réduite.

La décentralisation de la gestion des fonds européens depuis 2014 s'est traduite par une évolution importante de l'architecture de la gestion de ces fonds. Face aux difficultés opérationnelles à régler, la lutte contre la fraude ne semble pas encore être considérée comme une priorité des autorités de gestion.

Les recommandations

Recommandation n° 1 : afin d'améliorer la qualité de l'information disponible en matière de fraude aux fonds européens, enrichir le contenu du rapport annuel de la Commission européenne sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et la lutte contre la fraude par des données issues d'enquêtes sociologiques et des données transmises par les autorités de police et autorités judiciaires de chaque État membre.

Recommandation n° 2 : afin d'améliorer le signalement des irrégularités pour la prochaine programmation 2021-2027, abaisser le seuil de signalement, actuellement fixé à 10 000 euros, en l'établissant, par exemple, à 5 000 euros.

Recommandation n° 3 : étendre la pratique de l'audit unique par la Commission européenne et développer une approche proportionnée des contrôles afin de réduire la charge administrative supportée par le bénéficiaire final.

Recommandation n° 4 : inciter à signaler tout type d'irrégularité, frauduleuse ou non, en améliorant l'information et la sensibilisation des autorités de gestion et en facilitant la remontée d'information à l'OLAF.

Recommandation n° 5 : augmenter les moyens humains du service de coordination antifraude (SCAF) en France.

Recommandation n° 6 : encourager les autorités de gestion à augmenter le nombre d'agents chargés de l'instruction des dossiers de demande de fonds européens.

Enfin, **la Cour des comptes européenne** peut conduire des audits, dont le but principal est de recueillir suffisamment d'éléments probants pour contribuer à la déclaration d'assurance (DAS) globale relative à un exercice donné, ainsi qu'à l'appréciation spécifique sur la rubrique (1b) du budget de l'Union européenne intitulée Cohésion économique, sociale et territoriale. Lors du déplacement à Bruxelles, les représentants de la Cour ont précisé

que celle-ci audite des projets soit sur la base des rapports d'audit internes lorsque les dossiers sont très bons - c'est le cas en France notamment -, soit directement auprès des bénéficiaires des fonds européens lorsque les rapports sont insuffisants - on parle alors de reperformance. Mais la Cour effectue environ 180 contrôles de ce type chaque année, alors que les fonds européens financent environ un million de projets...

II. UNE SOUS UTILISATION CHRONIQUE DES FONDS EUROPÉENS ? UN DIAGNOSTIC À NUANCER

A. UN INDÉNIABLE RESSENTI NÉGATIF DANS LES TERRITOIRES

De nombreux élus locaux et porteurs de projets potentiels ont fait part de **leur très grande difficulté** à bénéficier des fonds européens. Tant la presse nationale - *Le Figaro* titrait, dans son article du 7 mars 2019, *Développement rural : des millions d'euros d'aides européennes bientôt perdues*, tandis que le journal *La Croix* évoquait, le 19 mars dernier, des *Aides européennes, un fiasco français*, - que la presse régionale - le quotidien *Sud-Ouest* titrait, en mars 2018, *Les fonds européens tardent à venir*, en évoquant une enveloppe LEADER de 1,7 million d'euros « pour l'instant virtuelle » ; quant au quotidien *Ouest-France*, il mentionnait, pour sa part, le 20 mars 2019, des *Aides européennes : la France gâche des millions d'euros* - se sont fait l'écho des difficultés rencontrées en France.

Un sentiment de paralysie dans l'utilisation de ces fonds est ainsi apparu. Le groupe d'études de l'Assemblée nationale consacré aux enjeux de la ruralité a d'ailleurs interpellé Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, par lettre du 5 décembre 2018, sur le retard très important que connaîtrait la France dans la consommation des crédits du programme LEADER et les risques de dégageement d'office qui pourraient en découler.

Interrogé par notre collègue Maryse Carrère, le 7 mars dernier¹, M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation, a d'ailleurs déclaré que « la situation n'était pas rassurante » et que « très peu de dossiers sont complètement apurés et ont donc pu être payés. Il est vrai - et c'est un drame absolu ! - que la France va perdre de ce fait plusieurs millions d'euros, voire plusieurs centaines de millions », avant d'annoncer une mobilisation de l'ensemble des acteurs et la nécessité d'une simplification et d'une clarification des compétences de chacun dans la prochaine programmation.

De même, lors des auditions de la mission d'information, votre rapporteure a pu constater ce ressenti négatif des territoires vis-à-vis des fonds européens. Ainsi, M. David Le Bras, délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France, a indiqué que les termes associés à leur gestion revenant le plus dans les contributions des membres de son association consultés en amont de son audition étaient « mitigé », voire « catastrophique ». « Sur les 44 réponses recensées, j'ai eu très peu de réponses positives - 4 ou 5. Ont été notamment regrettés : des transferts inadaptés, un personnel manquant d'expertise, la temporalité et les retards dans les versements. »

¹ Question d'actualité au gouvernement n°0681G de Mme Maryse Carrère.

Notre collègue Raymond Vall, président de l'Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (ANPP), a tenu devant votre mission d'information des propos alarmants : « Si je m'en tiens au seul programme LEADER, nous sortons d'une période catastrophique et décourageante ». M. Michael Restier, directeur de l'ANPP, a pour sa part témoigné de la difficulté du travail des « animateurs du programme LEADER, qui, contre vents et marées, se battent pour ce programme, pour promouvoir une vision et une image de l'Europe, auxquelles ils croient. Malheureusement, on a pu constater sur le terrain la règle des trois D : démobilisation, dépression et démission. Le turnover sur le programme LEADER a été très important. Ces agents passent énormément de temps au quotidien à expliquer aux agriculteurs et aux petits porteurs de projets les dysfonctionnements des institutions françaises chargées de la gestion des fonds européens et les raisons pour lesquelles ils n'ont toujours pas été payés trois ans après le dépôt des dossiers ». Ce constat est partagé par l'AMF : selon l'enquête qu'elle a réalisée auprès des membres des comités de programmation des groupes d'action locale (GAL), 46 % d'entre eux ont fait part de leur démobilisation.

De même, Mme Lucie Becdelièvre, déléguée générale d'Alliance Villes Emploi, indiquait, pour le Fonds social européen (FSE), que, « si le bilan global est positif, des difficultés subsistent néanmoins », et que « les procédures sont complexes » ; elle mettait également en évidence l'existence de « difficultés de trésorerie ou une certaine insécurité juridique et financière à cause de la durée des procédures de justification des dépenses : des dépenses peuvent se voir déclarées inéligibles au terme d'un contrôle deux ou trois ans plus tard, ce qui peut mettre en difficulté les organismes ».

La complexité des procédures peut en effet avoir des conséquences graves pour les petits porteurs de projets.

Ainsi, comme le souligne M. David Le Bras, certains directeurs généraux d'intercommunalités rurales indiquent ne pas disposer de l'ingénierie suffisante pour répondre à des appels à projets et sont contraints, dans certains cas, à **ne plus y répondre, renonçant *de facto* à bénéficier des fonds européens, alors même qu'ils y seraient éligibles**. D'autres n'y répondent que si « le montant de l'aide versée est jugé suffisamment important. L'engagement nécessaire pour répondre est tel - notamment parce qu'il est parfois nécessaire de faire appel à un cabinet extérieur -, qu'il n'y a de rentabilité que si le montant obtenu est substantiel ». Dans d'autres cas, le projet, porté aussi bien par un acteur public que par un acteur privé, a été arrêté, la difficulté ou les délais étaient tels que cela prenait trop temps ou coûtait trop cher. C'est notamment le cas de projets en matière culturelle, ou encore d'un projet de maison médicale qui n'a pas abouti en raison des délais. Il en est de même pour un projet porté par une plateforme logistique de produits bio, en raison de sa cessation d'activité avant l'obtention des fonds.

Face à ce ressenti légitime des acteurs de terrain confrontés à la complexité des dossiers, au retard dans la mise en place des procédures et aux délais de paiement parfois longs, votre rapporteure a souhaité faire le point sur l'état de l'utilisation des fonds européens en France, pour chaque fonds et en comparaison avec les autres pays de l'Union européenne.

B. MALGRÉ UNE IMPRESSION ALARMISTE, L'UTILISATION DES FONDS EUROPÉENS PAR LA FRANCE SE SITUE DANS LA MOYENNE EUROPÉENNE

À l'issue de ses travaux, et sur le fondement des chiffres qui lui ont été fournis, votre mission d'information en est venue à la conclusion d'une absence de chronicité de la sous-utilisation des fonds européens en France.

1. Un taux moyen de consommation supérieur à 60 % à ce stade

Des travaux de votre mission d'information, il ressort que le ressenti des territoires **traduit imparfaitement la réalité de l'utilisation des fonds européens en France**. **M. Jean-Luc Bennahmias, co-rapporteur de l'avis sur la réforme des fonds structurels européens du Conseil économique, social et environnemental** a dressé le même constat devant votre mission d'information : « Lorsque nous avons rédigé cet avis, nous étions, si je puis dire, au mitan de la programmation. Nous étions plutôt positivement surpris. Par rapport à la doxa, selon laquelle les régions seraient mal organisées et les Français ne sauraient pas utiliser ces fonds, nous nous sommes rendus compte que la consommation était proche de 50 % ».

Selon les données transmises par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) à votre rapporteure, au 31 décembre 2018, 43 % des montants du FEADER ont été programmés, **70 % des montants du FEDER, 73 % pour le FSE, 97 % pour l'IEJ**. Seul le FEAMP connaît une faible utilisation avec seulement 28 % des montants programmés, mais, comme le rappelle M. Hugo Bevort directeur des stratégies territoriales au CGET, « son enveloppe est moindre ». Le **taux moyen de programmation pour l'ensemble des fonds alloués à la France s'élevait ainsi, au 31 décembre 2018, à 61 %**.

En matière de dépenses **certifiées**, le taux moyen pour la France atteignait, toujours selon le CGET, 35 %, soit **un niveau supérieur à la moyenne européenne** qui s'élevait à 28 %, les taux variant, selon les fonds, entre 17 % et 56 %.

Montants programmés et dépenses certifiées par la France au 31 décembre 2018

Fonds	Montants programmés	Dépenses certifiées
FEDER	70 %	25 %
FSE	73 %	38 %
IEJ	97 %	56 %
FEADER	43 %	44 %
FEAMP	28 %	17 %

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires.

Programmation, paiement et certification : trois notions utilisées pour calculer l'avancement de l'utilisation des fonds européens

Le **taux de programmation** reflète l'engagement des financements européens, c'est-à-dire, après instruction du dossier par l'autorité de gestion, approbation par le comité de programmation et décision d'attribution de la subvention par l'autorité de gestion. Des sous-taux sont calculés : le taux de programmation en coût total intégrant l'ensemble des financements mobilisés sur les projets bénéficiant des fonds européens ; et le taux de programmation en « coût UE », reflétant l'avancement des seuls financements européens. C'est ce taux qui est pris en compte dans le cadre des dégagements d'office.

Le **taux de certification** prend en compte les dépenses validées par l'autorité de certification.

Le **taux de consommation** correspond à celui versé par la Commission européenne aux États membres sur la base du préfinancement initial, des préfinancements annuels et des paiements intermédiaires. Il correspond ainsi aux demandes de paiement des autorités de gestion à la Commission. C'est ce taux que l'on retrouve dans les données de la Commission sous le terme de « EU payment ».

Source : Secrétariat général aux affaires européennes.

Les difficultés rencontrées par certains fonds ne doivent pas masquer la réalité d'une utilisation globalement correcte des fonds européens par la France.

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, a dressé le même constat au cours de son audition : « Si le niveau de consommation est normal pour le FEDER et le FSE, les difficultés se concentrent sur l'un des programmes du FEADER, le programme LEADER, pour lequel les régions sont les autorités

de gestion, et le ministère de l'agriculture l'autorité de coordination. Si ces difficultés sont réelles, elles concernent un programme qui s'élève à 700 millions d'euros, soit **5 % du FEADER**. N'oublions jamais de relativiser et de replacer cette somme dans le cadre général des 28 milliards d'euros de fonds européens dont dispose la France ».

Selon la direction du budget du ministère de l'action et des comptes publics, **la consommation des fonds européens de la programmation 2014-2020 est en retard par rapport à la précédente programmation**. Ce constat est d'ailleurs partagé par la DG REGIO de la Commission européenne et concerne l'ensemble des pays de l'Union européenne. Ainsi, pour M. Marc Lemaître, directeur général de la politique régionale et urbaine à la Commission européenne, qu'une délégation de votre mission d'information a rencontré lors d'un déplacement à Bruxelles, « le niveau de consommation est de 5 points inférieur au pourcentage atteint à la même période lors de la précédente programmation. En termes relatifs, l'écart est important car le taux de consommation moyen est de 25 à 30 % ».

Pour autant, **les autorités de gestion auditionnées ont semblé confiantes** sur la capacité de la France à utiliser l'ensemble des fonds européens de cette programmation. Comme l'a déclaré M. Jules Nyssen, délégué général de Régions de France, « vous m'avez interrogé sur la capacité de la France à consommer l'ensemble des crédits alloués. Nous y arriverons, y compris pour [le FEADER] ».

En effet, **deux éléments sont trop souvent négligés**, qui permettent de prendre du recul par rapport aux craintes actuelles d'une sous-consommation des fonds européens en France : d'une part, la consommation **ne suit pas une trajectoire linéaire** et connaît actuellement une forte accélération, et, d'autre part, **la programmation ne s'achèvera pas, en réalité, le 31 décembre 2020**.

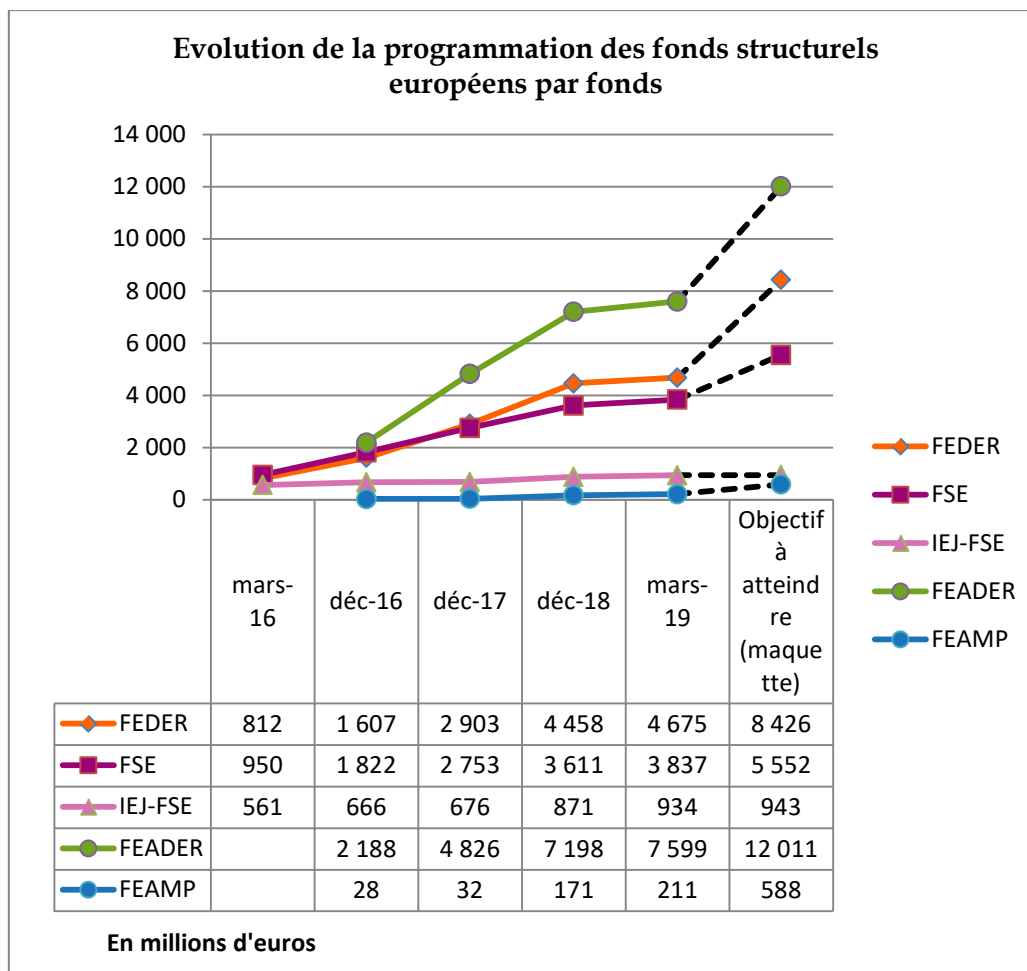
a) Une montée en puissance de la consommation des fonds européens au cours des derniers mois

L'utilisation des fonds européens sur la période 2014-2020 est marquée par un **démarrage lent, puis, depuis peu, par une forte montée en puissance**. Cette progression n'est pas inédite. On la retrouve de manière similaire pour d'autres politiques, comme les contrats de plan État-régions. En outre, en ce qui concerne les fonds européens, une telle progression non-linéaire avait pu être observée lors de la précédente programmation.

L'utilisation limitée des fonds européens durant les premières années de programmation s'explique par de nombreux facteurs¹ tels que les délais requis par la désignation des autorités de gestion, le temps nécessaire à l'élaboration des maquettes et l'identification des projets ou encore les problèmes rencontrés dans le développement des systèmes d'information.

¹ Cf. infra.

Le graphique ci-dessous témoigne de cette progression non-linéaire de la consommation des fonds européens et de **la forte accélération de leur utilisation au cours des derniers mois, après un début de programmation difficile** :



Source : Commissariat général à l'égalité des territoires.

À titre d'exemple, fin 2018, la programmation du dispositif LEADER était inférieure à 5 % ; fin mars 2019, elle atteignait 18 %.

Cette augmentation se traduit également pour la **certification des dépenses**. Selon la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), le taux de certification des dépenses du FSE a augmenté de quatre points entre le 31 décembre 2018 et le 31 mars 2019.

b) Une consommation des crédits possible après le 31 décembre 2020

Bien que l'on évoque souvent la programmation 2014-2020, la possibilité d'utiliser les crédits alloués à cette période s'étend au-delà de ces bornes temporelles.

Cela n'est pas nouveau. Selon les informations transmises par la direction du budget, lors de la précédente programmation portant sur les années 2007 à 2013, au **1^{er} janvier 2014**, le reste à liquider (RAL) au titre de la politique de cohésion pour l'ensemble de l'Union européenne était de 133 milliards d'euros, **soit 38 % du montant alloué pour l'ensemble de la période 2007-2013**. Une partie importante de ces crédits restants a été consommée « hors période de programmation », puisqu'au 31 décembre 2017, 4,4 milliards d'euros, n'ont finalement pas été dépensés pour l'ensemble des États membres¹, dont 31 millions d'euros de crédits prévus pour la France. Au total, plus de 128 milliards d'euros ont été dépensés après le 1^{er} janvier 2014, au titre de la programmation 2007-2014, à l'échelle de l'ensemble de l'Union européenne.

Pour la programmation actuelle, selon M. Francesco Gaeta, secrétaire général adjoint des affaires européennes, « la Commission a indiqué dans un courrier, de manière indirecte, être prête à proroger la programmation actuelle ». Certes ce décalage n'est pas sans poser problème. Par exemple, la nouvelle politique agricole commune s'annonce très différente de celle de la période 2014-2020.

Une vigilance particulière nécessaire entre 2020 et 2025

Entre 2020 et 2025 vont cohabiter deux programmations, chacune appelant des règles et obligations particulières.

La continuité des objectifs de consommation - derniers dégagements 2014-2020 en 2022, voire en 2023-2024 selon les modalités de clôture non encore connues, et premier dégagement 2021-2027 en 2023 - impliquera la programmation, la certification et la réalisation d'appels de fonds simultanés auprès de la Commission européenne pour les deux périodes sur les années 2021, 2022 et 2023.

Les autorités de gestion et d'audit devront se coordonner durant les années 2023, 2024 et 2025 pour répondre aux obligations relatives aux exercices comptables de deux périodes de programmation. Le dernier exercice comptable pour la période de programmation 2014-2020 sera l'exercice comptable 2023-2024 avec un dépôt du dernier paquet d'assurance le 15 février 2025. Pour la période 2021-2027, le premier exercice comptable débutera en janvier 2021 pour un dépôt du premier paquet d'assurance post 2020 au 15 février 2023. Par conséquent, il y aura simultanément durant trois exercices comptables deux campagnes d'audit, deux préparations des comptes (corrections, retraits, etc.) et deux dépôts de paquet assurance (rapports annuels de contrôle, déclarations de gestion, avis d'audit) concernant deux périodes de programmation distinctes.

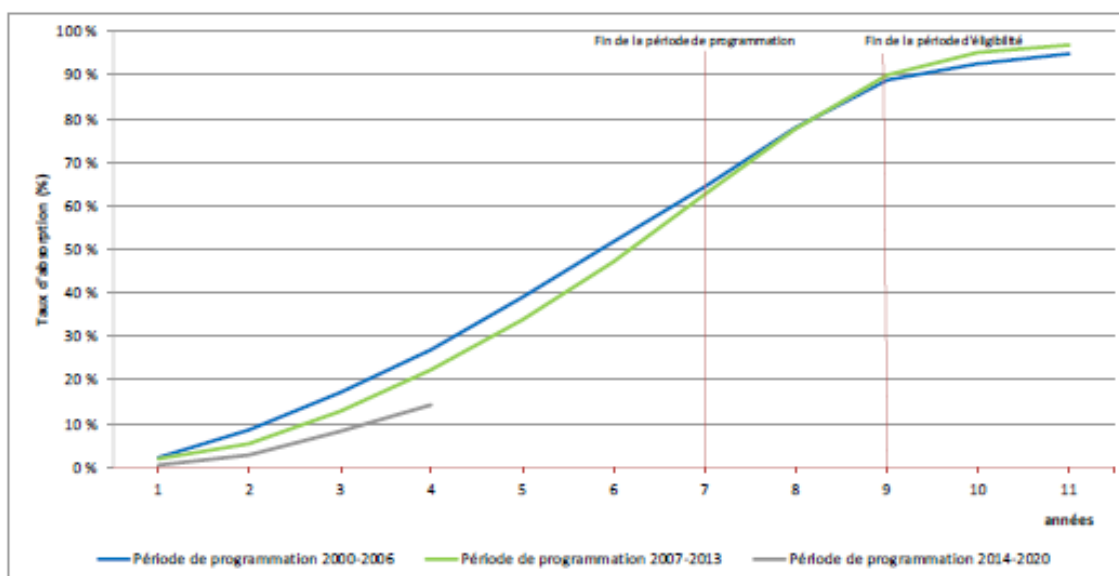
Par ailleurs, les premiers *reporting* de données 2021-2027 coïncideront avec les derniers rapports annuels de mise en œuvre/rapport final de 2014-2020.

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires.

¹ Soit 1,3 % de l'enveloppe totale consacrée à la politique de cohésion pour la période 2007-2013.

Le graphique ci-dessous, utilisé par la Cour des comptes européenne lors du déplacement à Bruxelles d'une délégation de votre mission d'information montre, pour les deux dernières programmations, - 2000-2006 et 2007-2013 - la **possibilité de continuer à utiliser les fonds européens au-delà de la date théorique du 31 décembre de la dernière année de la période considérée**. Comme on peut le constater, à la fin de la période théorique de programmation, le taux d'absorption¹ avoisine 65 %, tant pour la programmation 2000-2006 que pour la programmation 2007-2013. **Ainsi, pour la période 2007-2013, c'est seulement au 31 décembre 2017 qu'ont été clôturées les sommes dépensées au titre de la politique de cohésion.**

Taux d'absorption des fonds européens dans le temps pour les programmations 2000-2006, 2007-2013 et 2014-2020



Source : Cour des comptes européenne.

Au final, comme l'a indiqué Mme Jacqueline Gourault lors de son audition, « contrairement à ce que laisse craindre l'intitulé de la programmation 2014-2020, cette programmation court en réalité jusqu'en 2023. Nous ne sommes donc pas dans une situation dans laquelle il faudrait, en moins d'une année, programmer 40 % des fonds et en certifier 65 %. Il nous reste cinq ans, soit la moitié de la durée prévue, pour achever la programmation, comme ce fut le cas pour la période précédente ». Dès lors, « à l'heure actuelle, tout l'enjeu est donc d'achever la programmation en 2020 et 2021, pour finaliser la certification jusqu'à 2023 ».

¹ Les fonds de l'Union européenne sont considérés comme absorbés une fois que la Commission les a versés au programme opérationnel d'un État membre au titre du cofinancement de projets éligibles. Le taux d'absorption comprend les avances ainsi que les paiements intermédiaires et final. Le taux d'absorption rejoint ainsi la notion de taux de consommation.

M. Jules Nyssen avait dressé le même constat : « La période à prendre en considération débute à partir du moment où les programmes ont été arrêtés et prend fin au moment où l'on ne pourra plus utiliser ces crédits ». Dans ces conditions, « cette période court pour le FEDER et le FSE de 2015 à 2023, et pour le FEADER de 2016 à 2023. Il nous reste ainsi les 5/9^e du calendrier pour le FEDER et le FSE, et les 5/8^e du calendrier pour le FEADER, alors que les taux d'engagement sont déjà respectivement à 73 %, 78 % et 63 % ». La situation comparée de la consommation des fonds structurels par la France

c) Un démarrage de l'actuelle programmation plus lent dans la plupart des États membres

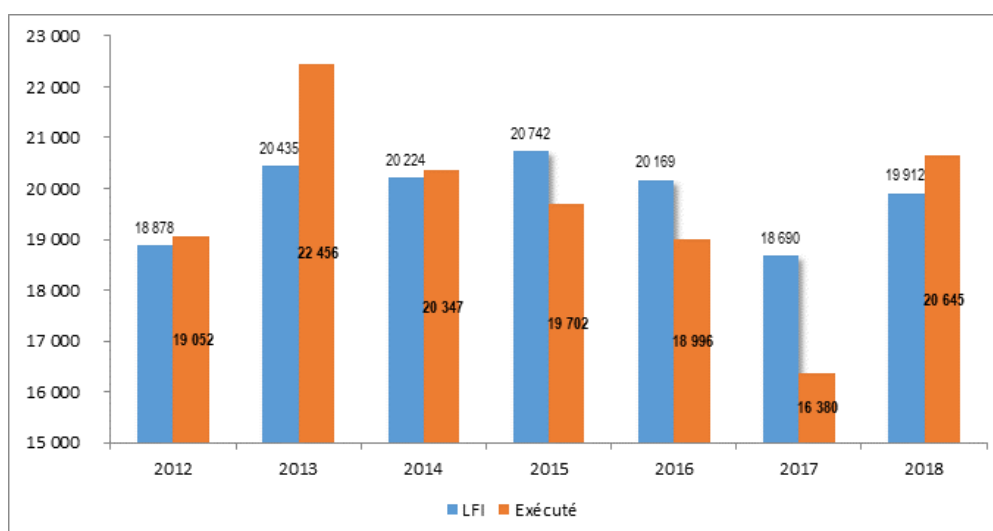
La programmation actuelle se caractérise par un retard de l'utilisation des fonds structurels dans l'ensemble des États membres. Ainsi, alors que le RAL au 31 décembre 2013 s'élevait, pour la programmation précédente, à 133 milliards d'euros, soit 38 % des montants alloués à la politique de cohésion, la direction du budget estime que ce montant atteindra, **au 31 décembre 2020**, 174 milliards d'euros pour la période actuelle, soit **47 % de l'enveloppe allouée, ce qui représente une consommation en fin de période inférieure de près de 10 points.**

Le graphique, transmis par la Cour des comptes européenne, relatif au taux d'absorption des fonds européens pour les trois dernières programmations présenté ci-dessus, témoigne de ce retard. Alors que, lors de **la deuxième année de programmation, le taux d'absorption était de 9 % pour la période 2000-2006 et de 6 % pour la période 2007-2013, il est inférieur à 2 % pour la programmation actuelle.** Le retard est encore plus flagrant et témoigne même d'un décrochage pour la période actuelle lors de la **quatrième année** de la programmation. Le taux d'absorption était de 27 % pour la période 2000-2006, 20 % pour la période 2007-2013 et de 14 à 15 % pour la période actuelle.

La Cour des comptes européenne a très clairement établi ce constant devant la délégation de votre mission d'information lors de son déplacement à Bruxelles. La négociation de la programmation 2007-2013 a été caractérisée par une durée de 24 mois entre la présentation des propositions de règlements par la Commission et leur adoption, soit six mois avant le début de la période de programmation. Pour la programmation 2014-2020, la durée de négociation des textes a été de 26 mois, soit une durée comparable. Toutefois, son adoption n'est intervenue que deux semaines avant le début de la période de programmation. Un retard conséquent a été pris dans la validation des programmes opérationnels : au 31 décembre 2007, 95 % des programmes opérationnels soumis par les États membres avaient été adoptés par la Commission ; à titre de comparaison, seulement 55,8 % d'entre eux l'avaient été au 31 décembre 2014.

Cette lenteur dans l'utilisation des fonds européens n'est pas sans conséquences non plus sur le budget français. En effet, les retards observés dans les décaissements des crédits constituent une source d'incertitude pour le pilotage de la contribution française au budget de l'Union. Comme l'a indiqué la direction du budget, en moyenne, entre 2014 et 2020, une sur (ou une sous) - estimation des besoins en crédits de paiement de l'ordre de plus d'un (ou de moins d'un) milliard d'euros se traduit par une baisse (ou une hausse) de plus (ou de moins) 150 millions d'euros sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. Pour mémoire, l'écart entre les crédits de paiement initialement inscrits au budget s'agissant de la cohésion et l'exécution réelle était, en 2013 et en 2017, de, respectivement, + 9,1 milliards d'euros et - 7,4 milliards d'euros. En 2017, ce prélèvement a atteint son plus faible niveau depuis dix ans, à 16,3 milliards d'euros, principalement en raison de la sous-exécution des crédits de la politique de cohésion.

Crédits inscrits en loi de finances et réellement exécutés entre 2012 et 2018

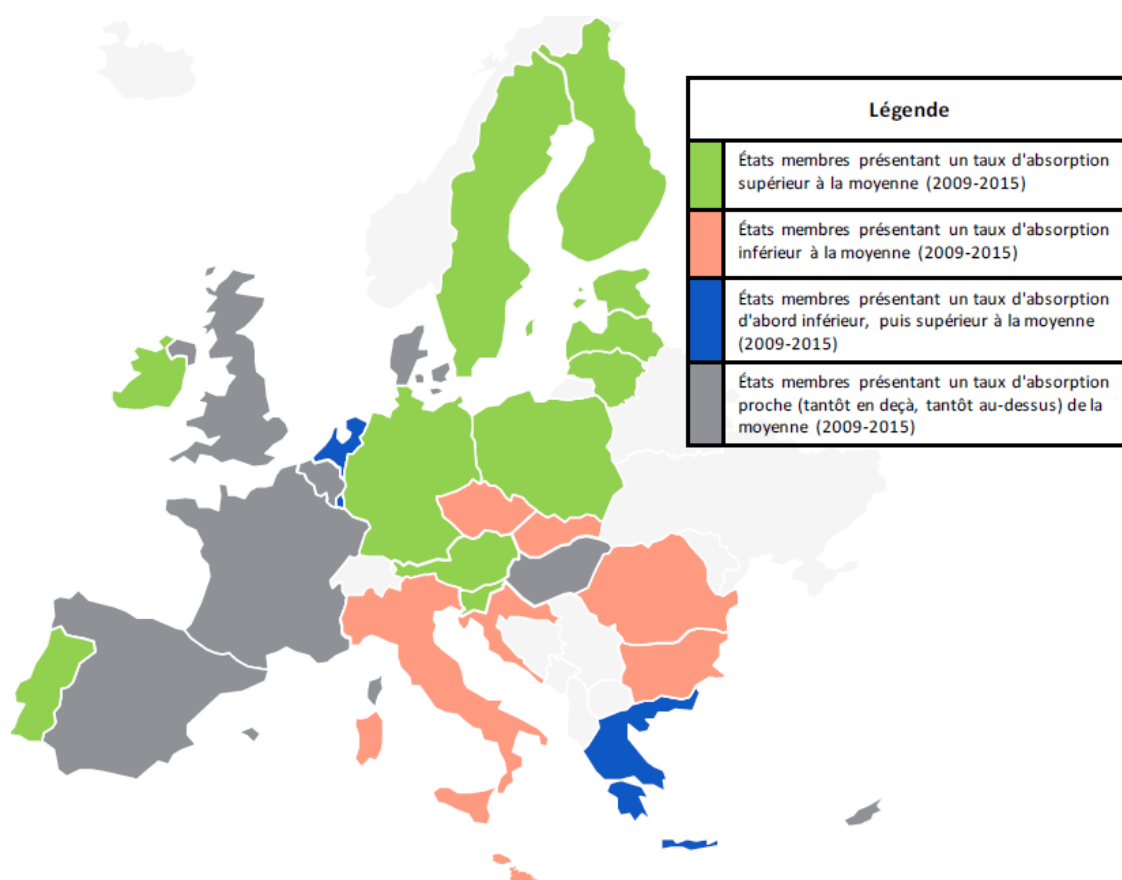


Source : direction du budget.

d) L'utilisation française des fonds européens proche de la moyenne européenne

Les taux d'utilisation des fonds européens par la France sont proches de la moyenne européenne, tout comme ce fut le cas lors de la programmation précédente.

La carte ci-après représente les taux d'absorption, sur la période 2007-2013, des États membres par rapport à la moyenne européenne, pour le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion. Lors de la précédente programmation, le taux d'absorption de la France, en fonction des fonds et des années, se situe ainsi tantôt au-dessus, tantôt en-dessous de la moyenne européenne, **mais dans tous les cas très proche de celle-ci.**



Source : Cour des comptes européenne.

Pour la programmation 2014-2020, au 31 décembre 2018, l'avancement de la mise en œuvre des fonds européens se situe légèrement en dessous de la moyenne européenne.

Le tableau ci-après montre en effet qu'en matière de programmation, la France se situe en dessous de la moyenne de l'Union européenne - 61 % contre 68 % au niveau européen, sauf pour le FSE. On constate surtout un écart très important pour le FEAMP, de l'ordre de 15 points.

En matière de paiement, en revanche, la France se situe au-dessus de la moyenne européenne - 35 % contre 28 % -, et pour certains fonds l'écart est de plus de 10 points, pour le FSE notamment. Seuls les paiements au titre du FEAMP sont en dessous de la moyenne européenne. Mais l'écart pour ce fonds est beaucoup plus faible que pour le taux de programmation : il est en effet « seulement » de 3 %.

Selon les informations transmises par le CGET, pour l'IEJ également, la France se situe largement au-dessus de la moyenne européenne. Le taux de programmation était, au 31 décembre 2018, de 97 %, contre 84 % pour la moyenne européenne, et le taux de dépenses certifiées s'établissait à 56 %, contre 52 %.

Taux de programmation et taux de paiement - données comparatives au 31 décembre 2018

	Tous fonds	FEDER	FSE	FEADER	FEAMP
Taux de programmation moyen UE	68 %	74 %	69 %	49 %	43 %
Taux de programmation France	61 %	70 %	73 %	43 %	28 %
Taux de programmation le plus élevé	Hongrie : 104 %	Hongrie : 104 %	Chypre : 108 %	Finlande : 97 %	Malte : 88 %
Taux de programmation le moins élevé	Espagne : 49 %	Espagne : 44 %	Italie : 54 %	Malte : 15 %	Slovaquie : 9 %
Taux de paiement moyen UE	31 %	25 %	28 %	45 %	20 %
Taux de paiement France	35 %	25 %	38 %	44 %	17 %
Taux de paiement le plus élevé	Finlande : 55 %	Chypre : 45 %	Luxembourg : 53 %	Finlande : 64 %	Irlande : 42 %
Taux de paiement le moins élevé	Croatie : 17 %	Slovaquie : 13 %	Irlande : 16 %	Malte : 24 %	Bulgarie : 6 %

Source : Secrétariat général aux affaires européennes, à partir du site internet <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>
 Les taux supérieurs à 100 % pour la programmation s'expliquent par la prise en compte par ces États membres de la non-consommation in fine de la totalité des crédits programmés (abandon du projet, montant dépensé moins élevé que prévu, etc.

e) Une comparaison entre pays européens à prendre avec précaution

Cette comparaison entre États membres doit être prise **avec un certain recul** pour plusieurs raisons :

- **La réglementation relative à l'utilisation des fonds européens dépend de la classification des régions retenue par la réglementation européenne.** Les pays de l'Europe de l'Est, dont les régions sont dites « en transition » ou « les moins développées », peuvent utiliser les fonds européens pour financer des projets de grande ampleur comme des infrastructures. Or, ces types de projets se traduisent par des taux de programmation rapidement élevés. En outre, les taux de cofinancement par l'Union européenne sont plus élevés pour le FEDER – 85 % pour les régions les moins développées et 60 % pour les régions en transition. Cela impacte doublement les taux de consommation dans ces pays. D'abord, la part de fonds européens est de 10 à 35 points supérieure à celle d'un même type de projet dans une région française (à l'exception des régions d'outre-mer), où le cofinancement par l'Union européenne est au maximum de 50 %. Ensuite, le reste à charge pour le porteur de projets, ou les autres co-financeurs, est plus faible. Or, la période de restriction budgétaire qu'ont connue les collectivités territoriales en France a pu conduire à plus de difficultés pour finaliser le montage financier d'un projet. Enfin, la concentration thématique imposée par la Commission sur la recherche, l'innovation, la compétitivité et l'environnement est moins forte. Elle doit s'élever à 50 %, dont 12,5 % sur l'environnement pour les régions les moins développées, contre 80 ou 60 % (dont respectivement 20 ou 15 % sur l'environnement) pour les régions les plus développées ou en transition.

- **Certains États membres ont des taux de programmation très élevés, mais des taux de certification très faibles.** Tel est le cas de la Hongrie qui présente un taux de programmation de 104 % tous fonds confondus. Ce pays occupe la première place du classement européen pour la programmation des fonds européens. Toutefois, son taux de dépenses est faible : 27 % seulement, soit inférieur à la moyenne française. De même, Malte a un taux de programmation de 84 %, mais un taux de paiement de 30 %, soit de 5 points inférieur à celui de la France. D'autres pays, au contraire, ont des taux de programmation faibles, mais des taux de certification élevés. C'est le cas de l'Autriche, avec 57 % de taux de programmation – 4 points de moins que la France et 11 points de moins que la moyenne européenne –, mais un taux de dépenses certifiées de 44 %. Le Luxembourg se trouve dans une situation similaire, avec un taux de programmation de 56 % et un taux de dépenses certifiées de 45 %¹.

¹ Source : Commissariat général à l'égalité des territoires, d'après les chiffres de la base de données Open cohesion data.

• Enfin, les taux de consommation nationaux reflètent également des choix politiques différents. Comme l’a indiqué M. Philippe Cichowlaz, chef de la mission des affaires européennes, aux Pays-Bas, « le choix a été fait de massifier l’intervention des fonds européens. Ainsi, pour le FEDER, les fonds européens ne cofinancent principalement que les politiques d’innovation et d’excellence », ce pays ne bénéficiant que d’environ 10 euros par habitant et par an. Par comparaison, la France bénéficie de près de 35 euros par an et par habitant. Dans ces conditions, notre pays « ne va pas pouvoir réserver ces crédits que pour une seule priorité politique ». Et de conclure : « Il faut toujours comparer les États membres en tenant compte du prisme territorial du pays, de son niveau de développement et des niveaux de financement qui lui sont alloués ».

Ainsi, selon M. Hugo Bevort, directeur des stratégies territoriales au CGET, en France, « la consommation des fonds est restée stable, dans des proportions sensiblement équivalentes et comparables à celle des autres pays européens ».

Par rapport à des pays d’organisation et de taille semblables - l’Italie, l’Espagne ou l’Allemagne, la France se trouve dans une situation similaire.

Taux de programmation et taux de paiement au 31 décembre 2018

	France	Allemagne	Italie	Espagne
Tous fonds	Programmation: 61 % Paiement: 35 %	Programmation : 67 % Paiement : 34 %	Programmation : 62 % Paiement : 23 %	Programmation : 49 % Paiement : 22 %
FEDER	Programmation: 70 % Paiement: 25 %	Programmation : 67 % Paiement : 26 %	Programmation : 82 % Paiement : 20 %	Programmation : 44 % Paiement : 17 %
FSE	Programmation: 73 % Paiement: 38 %	Programmation : 80 % Paiement : 39 %	Programmation : 54 % Paiement : 20 %	Programmation : 71 % Paiement : 20 %
FEADER	Programmation: 43 % Paiement: 44 %	Programmation : 56 % Paiement : 39 %	Programmation : 36 % Paiement : 29 %	Programmation : 38 % Paiement : 31 %
FEAMP	Programmation: 28 % Paiement: 17 %	Programmation : 38 % Paiement : 15 %	Programmation : 39 % Paiement : 16 %	Programmation : 28 % Paiement : 16 %

Source : Secrétariat général aux affaires européennes.

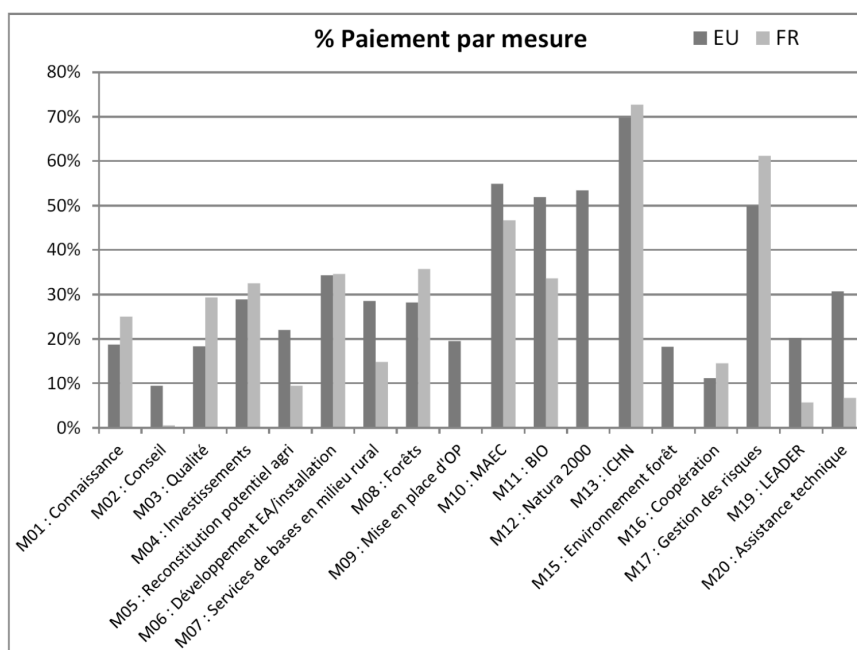
La France fait jeu égal avec l'Italie en matière de programmation. **Avec l'Allemagne, selon M. Francesco Gaeta**, la différence « est due à notre faiblesse dans deux programmes : le FEADER et le FEAMP. Ainsi, sur le FEAMP, nous avons un taux de programmation inférieur de 10 points à celui de l'Allemagne ».

Quant à l'Espagne, ses taux très bas de programmation et de paiement s'expliquent par la grave crise économique que ce pays a traversée.

Focus sur le FEADER : avancement de la programmation du FEADER au 31 mai 2019

Le taux moyen de paiement dans l'Union européenne était à cette date de 41,80 %, soit une augmentation de 2,7 points depuis le 31 janvier 2019. La France, avec un taux de 48,6 % occupe actuellement la 10^e position dans le classement européen de l'utilisation de ce fonds. Son taux de paiement a progressé de 3,8 points sur la même période.

Toutefois, ce résultat global dissimule de fortes disparités en fonction des mesures :



La France se situe au-dessus de la moyenne européenne sur les mesures « Gestion des risques », « Investissements », « Forêts » ou encore « Coopération ». En revanche, elle se situe en dessous de la moyenne européenne pour les « services de base en milieu rural », l'assistance technique ou le programme LEADER.

De même, si elle est au-dessus de la moyenne nationale pour les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), elle est en retard sur les MAEC (mesures agroenvironnementales et climatiques) - avec un taux de paiement de 46,7 %, contre une moyenne européenne de 54,9 %, la France se situe en 19^e position - ; ainsi que le soutien à l'agriculture biologique, avec un taux de paiement de 33,6 % pour la France, contre une moyenne européenne de 51,9 % - la France se situant en 25^e position. Toutefois, sur ces deux derniers points, des progrès importants ont été faits récemment, lui permettant de gagner une place dans le classement européen dans le soutien à l'agriculture biologique et deux places pour les MAEC.

Comparaison entre la France et la moyenne européenne du taux de paiement par mesure pour le FEADER au 31 mai 2019

	Mesure	Taux UE	Taux France	Nombre de pays présentant des dépenses	Rang France	Evolution du rang depuis le 31 janvier 2019
M01	Connaissance	18,70 %	25,00 %	23	7	-1
M02	Conseil	9,40 %	0,50 %	19	17	
M03	Qualité	18,30 %	29,30 %	14	2	1
M04	Investissements	28,90 %	32,50 %	28	13	2
M05	Reconstitution potentiel agricole	22,00 %	9,40 %	11	10	
M06	Développement EA/installation	34,30 %	34,60 %	25	11	-1
M07	Services de base en milieu rural	28,50 %	14,80 %	23	18	
M08	Forêts	28,20 %	35,70 %	23	7	
M09	Mise en place d'OP	19,50 %	0,00 %	11		
M10	MAEC	54,90 %	46,70 %	28	19	3
M11	Agriculture biologique	51,90 %	33,60 %	27	25	1
M12	Natura 2000	53,40 %	0,00 %	15		
M13	ICHN	69,70 %	72,70 %	25	9	
M15	Environnement forêt	18,20 %	0,00 %	11		
M16	Coopération	11,10 %	14,50 %	19	9	
M17	Gestion des risques	49,90 %	61,20 %	8	2	2
M19	LEADER	20,20 %	5,70 %	28	27	
M20	Assistance technique	30,70 %	6,70 %	28	27	
Total		41,80 %	48,60 %	28	10	

Source : Agence de services et de paiement.

2. Des disparités régionales importantes en France dans l'utilisation des fonds européens

Derrière le taux d'utilisation moyen français se cachent des **disparités régionales importantes**. C'est ce qu'a indiqué M. Hugo Bevort lors de son audition : « Les taux de programmation sont extrêmement variables d'une région à l'autre, ce qui s'explique par des choix de gestion interne différents, et des difficultés qui ne sont pas corrélées à la richesse de ces régions ». Ainsi, selon les informations transmises par Régions de France, **les taux de programmation pour le FEDER varient selon les régions entre 50 % et 100 %**.

Comme le montre le tableau ci-après, présentant par programme opérationnel l'état d'avancement du FEDER au 30 juin 2019, si la plupart des régions ont un taux de programmation compris entre 60 % et 80 % **trois présentent un taux supérieur à 100 %, tandis que deux programmes opérationnels ont un taux inférieur à 60 %**¹.

**Taux de programmation du FEDER au 30 juin 2019
pour les principaux programmes opérationnels régionaux
(cofinancements nationaux inclus)**

Taux de programmation (cofinancements inclus)	Entre 40 et 50 %	Entre 51 et 60 %	Entre 61 et 70 %	Entre 71 et 80 %	Entre 81 et 90 %	Entre 91 et 100 %	Plus de 100 %
Nombre de régions	1	1	7	9	4	3	3

**Taux de programmation du FEDER au 30 juin 2019
pour les principaux programmes opérationnels régionaux - crédits européens**

Taux de programmation (crédits européens uniquement)	Entre 40 et 50 %	Entre 51 et 60 %	Entre 61 et 70 %	Entre 71 et 80 %	Entre 81 et 90 %	Entre 91 et 100 %	Plus de 100 %
Nombre de régions	8	9	7	3	1		

¹ État d'avancement des programmes opérationnels fonds européens structurels et d'investissement, juin 2019, L'Europe s'engage en France.

État d'avancement du FEDER au 30 juin 2019

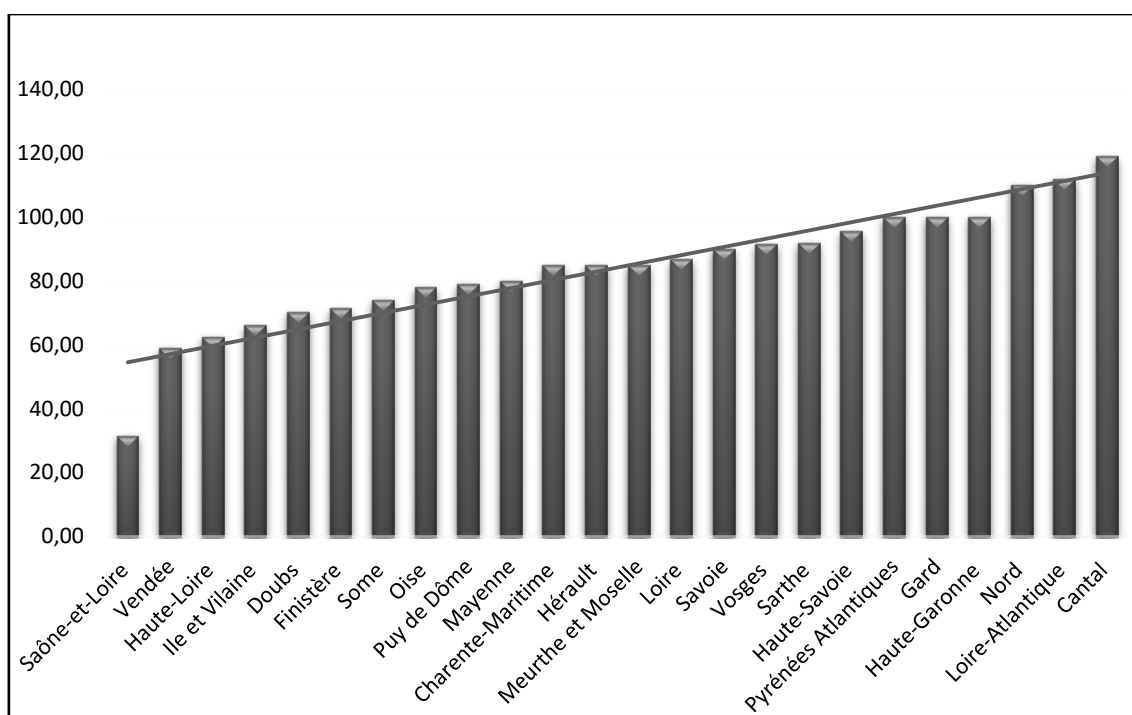
Région	Programme opérationnel	Crédits européens et cofinancements nationaux (publics et privés)		Crédits européens		Taux de certification
		Maquette financière*	Taux de prog.	Maquette financière*	Taux de prog.	
Auvergne-Rhône-Alpes	PO Auvergne	359	107 %	215	73 %	40 %
	PO Rhône-Alpes	728	63 %	364	49 %	18 %
Bourgogne-Franche-Comté	PO Bourgogne	507	76 %	184	51 %	19 %
	PO Franche-Comté et Massif du Jura	356	75 %	151	54 %	27 %
Bretagne	PO Bretagne	819	74 %	62	84 %	26 %
Centre-Val de Loire	PO Centre-Val de Loire	353	72 %	180	48 %	22 %
Corse	PO Corse	194	82 %	104	67 %	22 %
Grand Est	PO Alsace	261	81 %	87	60 %	27 %
	PO Champagne-Ardenne	532	69 %	182	45 %	17 %
	PO Lorraine et Vosges	569	141 %	337	48 %	37 %
Hauts de France	PO Nord Pas de Calais	1244	80 %	674	67 %	18 %
	PO Picardie	712	79 %	220	67 %	17 %
Ile-de-France	Po Ile-de-France et Bassin de Seine	411	87 %	185	66 %	13 %
Normandie	PO Basse-Normandie	462	93 %	187	70 %	23 %
	PO Haute-Normandie	471	67 %	226	49 %	22 %
Nouvelle-Aquitaine	PO Aquitaine	1102	60 %	369	55 %	19 %
	PO Limousin	352	101 %	126	56 %	15 %
	PO Poitou- Charentes	372	79 %	223	50 %	21 %
Occitanie	PO Languedoc Roussillon	563	90 %	306	60 %	22 %
	PO Midi-Pyrénées et Garonne	879	91 %	384	74 %	27 %
Pays de la Loire	PO Pays de la Loire	802	62 %	303	49 %	26 %
Région Sud	PO Provence-Alpes-Côte d'Azur	569	99 %	284	74 %	21 %
Guadeloupe	PO Guadeloupe Conseil régional	978	71 %	522	62 %	18 %
	PO Guadeloupe Saint-Martin État	77	48 %	39	46 %	17 %
Guyane	PO Guyane Conseil régional	593	71 %	338	51 %	20 %
Martinique	PO Martinique conseil régional	1006	70 %	445	51 %	20 %
Mayotte	PO Mayotte	321	65 %	149	63 %	14 %
Réunion	Réunion FEDER	1942	67 %	1130	60 %	28 %

Source : État d'avancement des programmes opérationnels fonds européens structurels et d'investissement, juin 2019, L'Europe s'engage en France.

* millions d'euros.

L'étude de l'Assemblée des départements de France (ADF) sur l'état des lieux de l'utilisation des fonds structurels par les départements, réalisée en 2019, **illustre cette forte disparité locale dans l'utilisation des fonds européens**, en l'espèce le FSE : alors que le niveau moyen de programmation est de 81 %, cinq programmes opérationnels ont un niveau supérieur à 100 %, tandis que pour huit d'entre eux, il est inférieur à 60 %.

**Taux de programmation du FSE au 31 décembre 2018
de certains départements**



Source : Assemblée des départements de France.

Quant au FEADER, le tableau suivant indique les taux d'engagement et de paiement par région au 31 mai 2019 :

Taux d'engagement et de paiement du FEADER au 31 mai 2019

Région	Programme de développement rural (ancienne région)	Maquette FEADER*	% de maquette engagé	% de maquette payé
Auvergne-Rhône-Alpes	Auvergne	1286	70 %	60 %
	Rhône-Alpes	1135	70 %	57 %
Bourgogne-Franche-Comté	Bourgogne	562	66 %	55 %
	Franche-Comté	460	64 %	54 %
Bretagne	Bretagne	371	72 %	40 %
Centre-Val de Loire	Centre	353	62 %	43 %
Corse	Corse	149	54 %	45 %
Grand-Est	Alsace	122	54 %	34 %
	Champagne-Ardenne	203	53 %	37 %
	Lorraine	331	59 %	44 %
Guadeloupe	Guadeloupe	174	40 %	25 %
Guyane	Guyane	112	43 %	18 %
Hauts-de-France	Nord-Pas de Calais	121	47 %	23 %
	Picardie	139	45 %	22 %
Ile-de-France	Ile-de-France	58	58 %	30 %
Martinique	Martinique	130	45 %	18 %
Mayotte	Mayotte	60	64 %	20 %
Normandie	Haute-Normandie	317	69 %	44 %
	Basse-Normandie	104	56 %	28 %
Nouvelle-Aquitaine	Aquitaine	618	67 %	54 %
	Limousin	644	64 %	52 %
	Poitou-Charentes	619	66 %	60 %
Occitanie	Languedoc-Roussillon	411	66 %	48 %
	Midi-Pyrénées	1446	70 %	60 %
Pays de la Loire	Pays de la Loire	461	68 %	38 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Provence-Alpes-Côte d'Azur	540	70 %	57 %
Réunion	Réunion	386	47 %	26 %

Source : État d'avancement des programmes opérationnels fonds européens structurels et d'investissement, juin 2019, L'Europe s'engage en France.

*millions d'euros

Tous les fonds européens sont concernés par ces différences régionales. Pour le FEAMP, le niveau d'engagement varie entre 15,52 % pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur à 57,14 % pour la région Normandie. Les différences sont encore plus frappantes pour les plans de compensation des surcoûts destinés aux régions d'outre-mer. En Guadeloupe le taux d'engagement atteint à peine 8,13 %, alors qu'il est de plus de 65 % à La Réunion.

Plusieurs raisons expliquent ces différences de taux.

Au-delà des questions d'organisation, de personnels ou du nombre de dossiers déposés demandant des fonds européens, ces différences de taux traduisent **également des modes de gestion et des stratégies d'utilisation des fonds différentes.** Ainsi, ADF explique la sur-programmation réalisée par certains départements par la **volonté d'anticiper les sous-réalisations.** Tel serait le cas du Cantal qui prend en compte une diminution moyenne des subventions égale à 30 % des sommes initialement programmées après solde des opérations. Selon l'étude d'ADF, cette stratégie a pour but de lui permettre de « maximiser l'utilisation des fonds en reprogrammant les sommes désengagées d'une période du programme opérationnel (soit par exemple la période 2014-2017) sur une autre période (conséquentement 2018-2020) ». C'est également la stratégie adoptée par la direction générale des outre-mer, qui **recommande de programmer à 110 % environ** pour, à la fois, anticiper sur le taux inévitable de sous-réalisation de certains projets et ne pas susciter de demandes de financement coûteuses en frais de gestion et sans doute déçues *in fine*.

La consommation varie également **en fonction des thématiques.** Comme l'a indiqué Régions de France, l'enveloppe consacrée au soutien aux PME et à la formation professionnelle est quasiment intégralement consommée. En revanche, la consommation est plus faible pour celle consacrée à la protection environnementale ou aux infrastructures numériques.

Le taux de consommation du FEADER dépend fortement des ICHN, qui sont payées très rapidement. Or, elles sont inexistantes dans certaines régions comme l'ancienne région Midi-Pyrénées, mais représentent une part importante des fonds alloués en Ile-de-France ou dans les Hauts-de-France.

Interrogé par votre rapporteure pour savoir si l'on constatait une différence dans la consommation des fonds européens **entre les régions qui avaient fusionné et celles dont le périmètre n'avait pas été modifié**, M. Édouard Guillot, conseiller pour les affaires européennes à ADF a indiqué que les différences constatées ne sont pas liées à la fusion des régions, « mais à la qualité des relations des exécutifs départementaux avec les exécutifs régionaux. La région Hauts-de-France est un cas d'école ». Selon lui, dans cette région, « l'entente entre l'exécutif régional et les exécutifs départementaux est excellente, et la région associe facilement les départements dans l'utilisation de tous les fonds européens ». Or, force est

de constater que les taux de programmation sont élevés dans cette région, notamment pour le FSE :

**Taux de programmation et de certification des fonds européens
au 30 juin 2019 pour les programmes opérationnels de la région Hauts-de-France**

		Crédits européens et cofinancement		Crédits européens		Taux de certification
		Maquette financière*	Taux de prog.	Maquette financière	Taux de prog.	
PO Nord pas de Calais	FEDER	1 244	80 %	674	67 %	18 %
	FSE	198	97 %	119	97 %	20 %
	IEJ	89	140 %	67	139 %	30 %
PO Picardie	FEDER	712	79 %	220	67 %	17 %
	FSE	102	118 %	61	119 %	42
	IEJ	30	212 %	22	212 %	29 %

Source : État d'avancement des programmes opérationnels fonds européens structurels et d'investissement, juin 2019, L'Europe s'engage en France.

*millions d'euros

3. La faiblesse de la consommation actuelle des fonds en outre-mer : un retard à relativiser

On l'on vu, les régions d'outre-mer bénéficient de montants élevés de fonds européens.

Au cours de son audition, M. Étienne Desplanques, sous-directeur des politiques publiques à la direction générale des outre-mer du ministère des outre-mer, a indiqué que, « sur la programmation précédente 2007-2013, les chiffres sont quasiment stabilisés. Comme le souligne la Cour des comptes, le FEDER a été utilisé à 100 %, le Fonds social européen (FSE) massivement - entre 99 % et 100 %, hormis en Guyane, en raison d'une période difficile en 2015-2016 pour les trois niveaux concernés : l'autorité de gestion - à l'époque, l'État - l'autorité intermédiaire, soit le conseil régional, et l'autorité de certification. En revanche, le taux de consommation du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) oscille entre 91 % et 94 % ».

Mais les taux de consommation moyens des fonds européens pour la période actuelle sont inférieurs à la moyenne nationale. Ainsi pour le FEADER, hors Mayotte, le taux de crédits européens engagés est inférieur d'un tiers à la moyenne nationale. Selon les informations transmises par la direction du budget, le taux de décaissement - c'est-à-dire la part de l'enveloppe en crédits d'engagement ayant été couverte par des paiements - des fonds de la politique de cohésion en outre-mer était estimé, au 18 juin 2019, à 23 %, contre 28 % à l'échelle nationale.

Les raisons du retard des territoires ultramarins dans l'utilisation du FEADER : l'exemple de la Guyane

Au cours de son audition, M. Rodolphe Alexandre, président de la collectivité territoriale de Guyane, a apporté des éléments d'explication au retard constaté dans l'utilisation du FEADER : « Les régions métropolitaines ont un fort taux de consommation parce qu'elles ont beaucoup de mesures surfaciques qui sont reconduites chaque année et qui constituent des aides directes plus ou moins automatiques : les indemnités compensatrices des handicaps naturels (ICHN) ou encore les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC). En Guyane, nous avons plutôt des aides à l'installation ou à la modernisation de l'exploitation. En effet, si en métropole, les fermes se revendent clef en main, chez nous, en cas de nouvelle installation, il faut souvent défricher, couper des arbres, installer l'eau courante et l'assainissement, l'éclairage, etc. Nos agriculteurs sont pénalisés car ils doivent attendre deux ans en moyenne entre la signature du bail d'installation avec France Domaine - car en Guyane 95 % du foncier appartient à l'État, et c'est France Domaine qui cède le bail emphytéotique -, et le moment où le jeune peut commencer à planter. L'instruction des dossiers prend du temps. Le taux de 18 % de paiement se comprend aisément ; il est lié à de nombreux problèmes. Aucune banque en Guyane ne suit un jeune agriculteur car elles sont frileuses. L'agriculteur a du mal à présenter des préfinancements. Une fois l'agriculteur installé, il faut encore prévoir le plan de bornage des parcelles, définir les cultures, le matériel. Tout cela explique le décalage entre l'engagement et le paiement ».

Mayotte, pour sa part, se caractérise par un taux d'utilisation très faible du FSE. Toutefois, cette situation s'explique par le fait qu'il s'agit pour ce territoire de sa première période de programmation des fonds européens, entraînant des difficultés spécifiques relatives notamment à la professionnalisation des acteurs dans la gestion des subventions européennes.

**Taux de consommation des fonds européens en outre-mer
au 30 juin 2019 – crédits européens uniquement**

Région	FSE	FEDER	FEADER	IEJ
Guadeloupe	50 %	62 %	40 %	69 %
PO Guadeloupe Saint-Martin État	65 %	46 %		51 %
Guyane	72 %	51 %	43 %	
PO Guyane FSE État	69 %			
Martinique	50 %	51 %	45 %	66 %
PO Martinique FSE État	54 %			
Mayotte	29 %	63 %	64 %	
La Réunion		60 %	47 %	
PO Réunion FSE État	55 %			
Moyenne nationale	72 %	59 %	65 %	103 %

Source : Direction générale des outre-mer

Outre les problèmes communs à l'ensemble des territoires français dans la mise en place de la programmation 2014-2020, les territoires ultramarins ont été confrontés à **des difficultés conjoncturelles et structurelles spécifiques** :

- la **fusion de collectivités en Guyane et en Martinique**, qui a pu constituer une problématique supplémentaire dans ces territoires ;
- une **faible attractivité** des postes dans certains territoires ainsi que plus généralement, au sein du réseau des directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ;
- l'**ampleur des projets structurants** (aéroports, routes, transports collectifs en site propre, traitement des déchets, eau, assainissement, éolien, hôpitaux, universités, etc.), qui sont plus longs à mettre en place.
- une **faiblesse de l'ingénierie** et un nombre élevé de petits porteurs de projets.

Toutefois, au cours des derniers mois, il est possible de constater **une accélération dans l'utilisation des fonds européens en outre-mer** : entre le 1^{er} janvier et le 30 juin derniers, les taux de programmation du FSE et du FEDER ont augmenté de 12 %.

4. Un optimisme partagé sur la capacité de la France à utiliser la totalité des fonds européens d'ici la fin de la programmation

Dans l'ensemble, les personnes auditionnées semblent confiantes sur une utilisation de la totalité des fonds européens alloués à la France. Comme l'a indiqué M. Jules Nyssen, délégué général de Régions de France, lors de son audition, il existe pour le FEDER et le FSE un certain nombre de projets en stock que les chiffres ne reflètent pas : « De nombreuses initiatives sont en train d'être prises afin de voir comment re-flécher des crédits et réallouer les moyens entre les projets. En Centre-Val de Loire, un important projet d'infrastructures ferroviaires a été abandonné. Cela a réaffecté les crédits sur d'autres sujets ; et donc pousse la région à repenser et remobiliser tel ou tel projet ».

Selon M. Stéphane Le Moing, président-directeur général de l'Agence de services et de paiement, à l'exception du programme LEADER, **l'ensemble des enveloppes prévues par les maquettes régionales et nationales du FEADER devrait être consommé à la fin de la programmation.** Quant au programme LEADER, la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du ministère de l'agriculture et de l'alimentation a rappelé **la possibilité d'un remaquettage partiel de l'enveloppe.** En effet, le règlement européen n'impose de consacrer à ce programme que 5 % de la maquette, soit pour la France 600 millions d'euros. Or, le choix a été fait de réserver une somme plus importante, 713 millions d'euros, que le minimum requis. Pour le FSE, le fait de disposer d'un programme national unique permet **le déploiement d'une « programmation dynamique »**, pour reprendre l'expression de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, et donne la possibilité de réorienter les fonds vers des thématiques et projets davantage consommateurs de crédits.

Pour autant, en dépit de ce constat globalement positif, votre mission d'information a relevé des difficultés, certes circonscrites, mais bien réelles, qui alimentent le ressenti évoqué de la sous-utilisation des fonds européens en France.

C. DE VÉRITABLES DIFFICULTÉS SUR CERTAINS FONDS OU PROGRAMMES

La France rencontre des difficultés bien réelles dans l'utilisation des fonds européens qui lui sont alloués, mais celles-ci sont, pour l'essentiel, circonscrites à LEADER, qui constitue un programme du FEADER, et au FEAMP.

1. Les fortes inquiétudes suscitées par le programme LEADER

a) *Un ressenti « catastrophique et décourageant » pour les acteurs concernés par le programme LEADER*

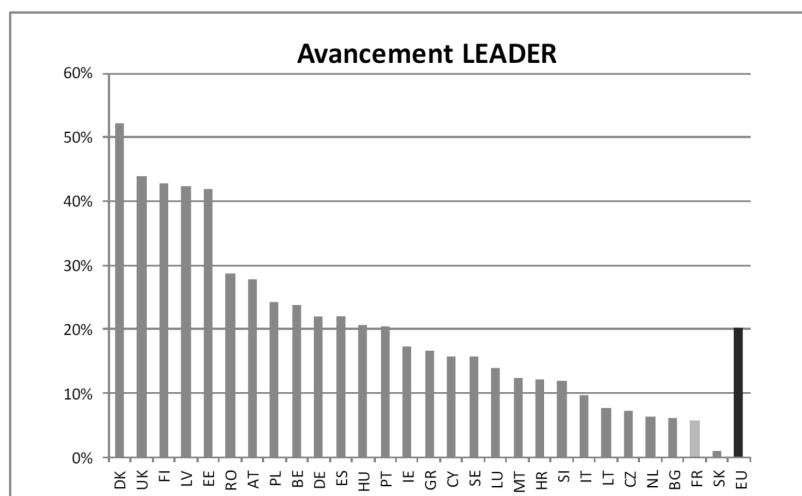
Votre mission d'information a pu constater que le programme LEADER, une des composantes du FEADER, **concentre de nombreuses difficultés affectant en premier lieu les territoires ruraux et contribuant à la mauvaise réputation du recours aux fonds européens. Notre collègue Raymond Vall, président de l'ANPP, parlait ainsi « d'une période catastrophique et décourageante » pour le programme LEADER.**

Certes, la sous-consommation des crédits LEADER n'est pas propre à la programmation en cours : selon les informations transmises par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du ministère de l'agriculture et de l'alimentation pour la programmation 2007-2013, la consommation des fonds LEADER s'est élevée à 342 millions d'euros sur les 361 millions d'euros ouverts, soit **un taux d'utilisation de 95 %**. Même si ce taux est élevé, votre mission d'information note néanmoins qu'il est inférieur au taux moyen d'utilisation des crédits du fonds FEADER – qui s'établissait à 97 %. Ces deux points de différence représentent autant de crédits qui n'ont pas pu être utilisés par les porteurs de projets des territoires ruraux.

Le retard français est patent sur ce programme : si, pour la programmation actuelle, la France a engagé, au 31 mai 2019, 65 % de ses crédits FEADER et payés 51 % de ceux-ci, lui permettant de se situer au 11^e rang parmi les 28 États membres, et au premier rang des grands pays régionalisés pour les paiements¹, **la France occupe l'avant-dernière place au titre du programme LEADER, comme le montre le graphique ci-après :**

¹ Selon des informations communiquées par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Comparaison européenne du taux de paiement du programme LEADER au 31 mai 2019



Source : Agence de services et de paiement.

Plusieurs organisations se sont émues de cette consommation insuffisante. Ainsi, l'association LEADER France, qui représente les territoires ruraux engagés dans le dispositif LEADER, a appelé, en avril 2018, à un plan de sauvetage des programmes LEADER. Une tribune datant de décembre 2018, intitulée *Il faut sauver le programme LEADER*, a été cosignée par une douzaine d'acteurs de la ruralité¹.

De nombreux problèmes ont émaillé le programme LEADER au cours de la programmation actuelle : lors du déplacement d'une délégation de votre mission d'information à Bordeaux, Mme Hélène Duvoisin, cheffe de service adjointe pour le FEADER au conseil régional Nouvelle-Aquitaine, en a listé un certain nombre : un désengagement de l'État dans l'instruction sans anticipation, la complexité administrative et juridique commune à tous les FESI, mais encore plus prégnante au vu de la typologie des porteurs, le retard dans la mise en route de l'outil Osiris, la fusion des EPCI avec les conséquences des modifications sur l'enchaînement des conventionnements. M. Jean-Rémi Duprat, adjoint au chef de service économie agricole de la direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt de la préfecture de Nouvelle-Aquitaine, a parlé pour sa part d'un « bras de fer » entre l'État et la région car les services du premier ne pouvaient instruire l'ensemble des dossiers avec leurs moyens limités.

¹ Signataires : Aradel, Association LEADER France, Association nationale Nouvelles Ruralités, Association des maires et des présidents d'intercommunalité, Association des maires ruraux de France, Brié'Nov, Coordination nationale des Conseils de Développement, Fédération des Centres Sociaux et Socioculturels de France, Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France, Familles rurales, Maison familles rurales, Unadel.

En ce qui concerne la livraison des outils informatiques, à titre d'illustration, Mme Julie Frère, directrice du Pays de Bray, a indiqué, au cours de son audition, que « l'outil dédié à la coopération LEADER, qui est une mesure obligatoire de ce programme, n'a été livré à la région Normandie qu'au mois de janvier 2019. Avant cette date, nous étions incapables de développer un projet de coopération ». Ces retards se retrouvent également dans l'instruction, la programmation et le paiement des projets LEADER. Les délais sont dans le Pays de Bray de deux à trois ans. Selon les informations transmises par l'AMF à votre mission d'information, sur les 14 000 dossiers ouverts au sein des GAL, près de 4 000 sont en attente d'instruction - 2 500 pour la programmation et 1 500 pour le paiement. Seul 1 000 dossiers ont été payés, soit un dossier sur quatorze.

Or, votre rapporteure partage le constat de Mme Julie Frère : « De tels délais ne sont pas tenables pour les structures qui gèrent les programmes et les financent ». Les conséquences peuvent être graves : « Au mois de juillet de l'année dernière, j'avais en attente pour ma structure 500 000 euros de subventions au titre des exercices précédents. Je n'avais plus de trésorerie disponible pour payer les salaires de mes agents et j'ai dû ouvrir une nouvelle ligne de trésorerie dans l'attente des fonds européens. Si les collectivités peuvent, dans une certaine mesure, faire face à ce retard de trésorerie, ce problème est particulièrement critique pour les agriculteurs et les associations ». Selon l'AMF, les GAL auraient repéré près de 950 porteurs de projets en péril dans l'attente de l'instruction ou du paiement de leur projet pour un montant estimé à 20 millions d'euros de FEADER. Ces difficultés ont également des conséquences sur les structures porteuses des GAL : plus de 35 % d'entre elles connaissent ou ont connu des difficultés financières liées au retard de programmation et de paiement.

En outre, les porteurs de projets, qui sont souvent de petites structures, **ne disposent pas toujours des moyens humains ou financiers** pour faire face à la lourdeur administrative tant française qu'européenne de la gestion de ces fonds et sont donc confrontés à des problèmes de procédure ; dans certains cas, ils peuvent même renoncer à leurs projets ou à solliciter des subventions LEADER. L'AMF a ainsi informé votre mission d'information que près de 1 000 projets auraient été abandonnés en raison de la complexité administrative et du délai de paiement ingérable pour les structures - associations, artisans, TPE notamment - n'ayant que très peu de trésorerie¹.

Si votre mission d'information réaffirme son soutien à l'objectif de LEADER de soutenir des territoires et projets ruraux, elle s'interroge néanmoins sur l'opportunité d'y recourir pour des projets dont le cofinancement européen est extrêmement faible. Ainsi, lors de son déplacement en Nouvelle-Aquitaine, elle a été informée par Mme Carine

¹ Cf. III. D du présent rapport.

Vernhes directrice des fonds européens au conseil régional, du traitement par ses services d'une demande de subvention de 166 euros au titre du dispositif LEADER. Or, dans de tels cas, le coût administratif et humain du traitement du dossier est supérieur au bénéfice obtenu. De tels projets pourraient être soutenus par d'autres fonds régionaux ou étatiques, dans le cadre d'une contractualisation entre les territoires infra-régionaux, la région et l'État¹.

b) Des progrès récents constatés grâce à la mobilisation de l'ensemble des acteurs

Pour autant, on constate une mobilisation de l'ensemble des acteurs institutionnels afin de lever les blocages de ce programme. Ainsi, lors du comité d'orientation stratégique d'Osiris - programme informatique permettant notamment l'instruction et le paiement des dossiers LEADER - du 6 avril 2018, trois objectifs ont été instaurés afin de rattraper le retard que connaît ce programme :

- finaliser la production des outils informatiques ;
- concentrer les efforts sur le rattrapage des dossiers en stock ;
- améliorer la gouvernance, tout particulièrement renforcer l'articulation du groupe technique LEADER, qui réunit les autorités de gestion et auquel sont associés le ministère et l'ASP, avec les instances nationales pour la mise en œuvre opérationnelle du FEADER.

Selon les informations transmises par le CGET, au 22 mars 2019, 597 outils de gestion pour l'instruction et le paiement des projets LEADER sont désormais opérationnels, notamment l'essentiel des outils pour le soutien préparatoire à la candidature, la mise en œuvre d'opérations dans le cadre de la stratégie locale de développement et le fonctionnement et animation du GAL. **Toutefois, il manque encore 30 % des outils pour la coopération entre GAL. Ceux-ci devraient être déployés d'ici la fin du deuxième semestre 2019.**

L'instruction des dossiers en stock progresse. Certaines régions ont fait le choix de renforcer leurs services instructeurs. C'est le cas du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, dont sa vice-présidente chargée de l'Europe et de l'international, Mme Isabelle Boudineau, a indiqué que les mesures prises avaient permis de rattraper le retard observé jusqu'alors.

¹ Cf infra *Partie IV B*.

Le programme LEADER en Nouvelle-Aquitaine

Le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine a consacré, sur l'ensemble de la période, 96 millions d'euros au programme LEADER. Cette enveloppe doit être utilisée par les 52 GAL couvrant le territoire régional. Au 30 juin, la région avait été saisie de 850 dossiers.

Chaque GAL bénéficie d'un ou deux agents au titre de l'animation et de la gestion des projets LEADER. Des progrès dans l'utilisation de ces crédits sont notables. Fin juin 2019, le taux d'engagement de ces crédits s'élevait à 19,2 %, et le taux de paiement à 7,9 %, contre, respectivement, 13 % et 5 % fin janvier. Le retard est en train d'être rattrapé. Ainsi, la région devrait avoir atteint le taux de 50 % fin 2020.

Le montant moyen d'un projet LEADER est d'environ 20 000 euros. Toutefois, le montant le plus faible de subvention demandée est de 166 euros, soit moins que le coût de traitement du dossier.

Face aux difficultés qu'ont rencontrées les porteurs de projet, la région Nouvelle-Aquitaine a pris un certain nombre de mesures : mise en place d'une équipe de 38 agents, plan de formation ouvert aussi aux GAL, rattrapage du retard pris sur les outils et consignes, en lien très étroit avec l'Agence de services et de paiement, mobilisation d'importants moyens financiers régionaux (aides à l'ingénierie pour les GAL, financements intervenant en contrepartie des aides LEADER, avances aux GAL, mais aussi aux porteurs de projets en attente du versement des aides européennes). Au total, les avances aux porteurs de projets ont bénéficié à 45 structures pour un montant de 651 896 euros, et les avances aux GAL ont concerné 31 structures à hauteur de 2 millions d'euros.

La région a également mis en place un accompagnement visant à harmoniser les pratiques et à partager les connaissances relatives au programme LEADER à l'échelle régionale : comité d'appui dédié aux élus des GAL, présentation de l'état d'avancement des programmes de développement rural et des décisions prises au niveau national et régional, dialogue autour de questions communes pour des solutions partagées et concertées, réunions départementales dédiées aux animateurs et gestionnaires des GAL et aux instructeurs, etc.

Source : Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine.

Au niveau national, depuis septembre 2018, les engagements et les paiements augmentent sensiblement (+ 8,4 % pour les engagements et + 3,6 % pour les paiements). Pour la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, « le dispositif monte en puissance et le nombre de paiements augmente ». En effet, les paiements ont progressé de 1 à 7 % entre juin 2018 et juin 2019. Sur la même période, les engagements sont passés de 7 à 22 %. Pour rappel, à mi-parcours de la programmation actuelle, seuls 4,5 % des 675 millions de l'enveloppe LEADER avaient été

programmés, et 0,7 % effectivement payés. Ces chiffres sont à comparer avec les 43,4 % de crédits engagés pour l'ensemble du FEADER à la même date.

Votre rapporteure note également que pour la précédente programmation, **80 % des paiements LEADER ont été concentrés sur les trois dernières années - 2013-2015**. Selon Mme Marie-Agnès Vibert, cheffe du service de la gouvernance et de la gestion de la politique agricole commune à la DGPE, « un phénomène identique pourrait se produire entre 2021 et 2023 ».

Si ces progrès sont encourageants, votre mission d'information souhaite toutefois souligner que **le taux de progression des paiements de LEADER en France reste inférieur à la moyenne européenne**. Selon les informations transmises par l'ASP, alors qu'au niveau européen le taux de paiement moyen a augmenté de 2,1 points depuis le 31 janvier 2019, passant de 18,1 % à 20,2 %, en France, la progression n'est que de 1,4 point, passant de 4,3 % à 5,7 %. En outre-mer, la situation est encore plus problématique, car sur 50 millions d'euros, seuls 3,85 % des fonds ont été programmés pour la période 2014-2020.

Comme le souligne Mme Marie-Agnès Vibert, « avec une enveloppe de crédits deux fois plus importante que lors de la programmation précédente, il convient de mobiliser de nouveaux territoires autour du dispositif ».

À ce titre, comme le rappelle M. Yves Auffret, sous-directeur de la gestion des aides de la politique agricole commune à la DGPE, « les conseils régionaux, autorités de gestion du FEADER, ont sélectionné, pour la période 2014-2020, 338 GAL couvrant 27 000 communes, soit 100 GAL supplémentaires par rapport à la dernière programmation ». La désignation de nouveaux GAL peut expliquer une partie des retards constatés. En effet, ces nouveaux acteurs ont dû d'abord être **conventionnés avec la région**. Or, d'après une réponse du ministère de l'agriculture et de l'alimentation à une question écrite de notre collègue Éric Gold relative aux 340 GAL sélectionnés par les conseils régionaux, tous **n'ont pas encore signé de convention avec le conseil régional dont ils dépendent** (330 conventions signées, pour 340 GAL)¹. En outre, une fois la convention signée, le GAL doit disposer de l'ingénierie nécessaire capable de faire face aux exigences réglementaires rigoureuses, à la fois nationales et européennes, relatives aux fonds structurels et au programme LEADER.

¹ Réponse du ministère de l'agriculture et de l'alimentation du 21 février 2019 à la question n° 08297 du 20 décembre 2018 de M. Éric Gold, Sénat.

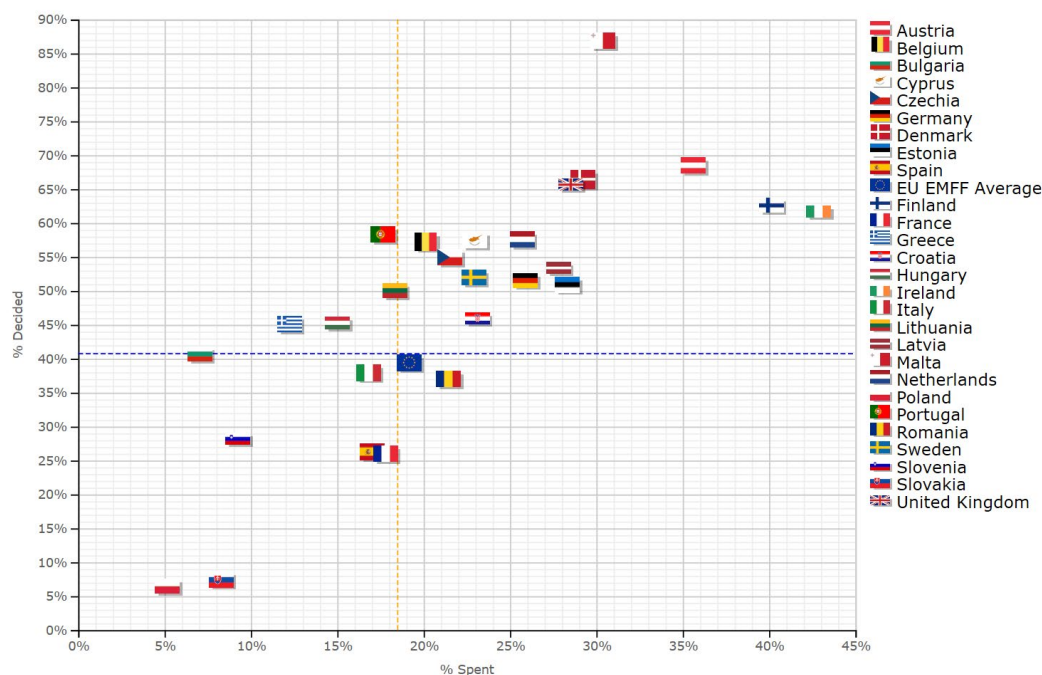
2. Les difficultés rencontrées par le FEAMP

Avec 588 millions d'euros sur la durée de la programmation, soit 10 % de l'enveloppe communautaire de ce fonds, **la France est le deuxième bénéficiaire du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), après l'Espagne.** Ce montant a plus que doublé par rapport à la programmation précédente.

Cependant, son utilisation en France fait apparaître un retard important. Ainsi, au 31 décembre 2018, **seuls 28 % de l'enveloppe avaient été programmés, et 17 % payés.**

Le graphique ci-après montre que, si la France est presque dans la moyenne européenne pour les paiements, **elle est largement en dessous pour la programmation et loin derrière des États comme l'Irlande, le Royaume-Uni ou Malte.** Elle est ainsi en **25^e position sur les 27 États membres** bénéficiant de ce fonds¹.

Pourcentage de l'enveloppe FEAMP programmé et payé par État membre au 31 décembre 2018



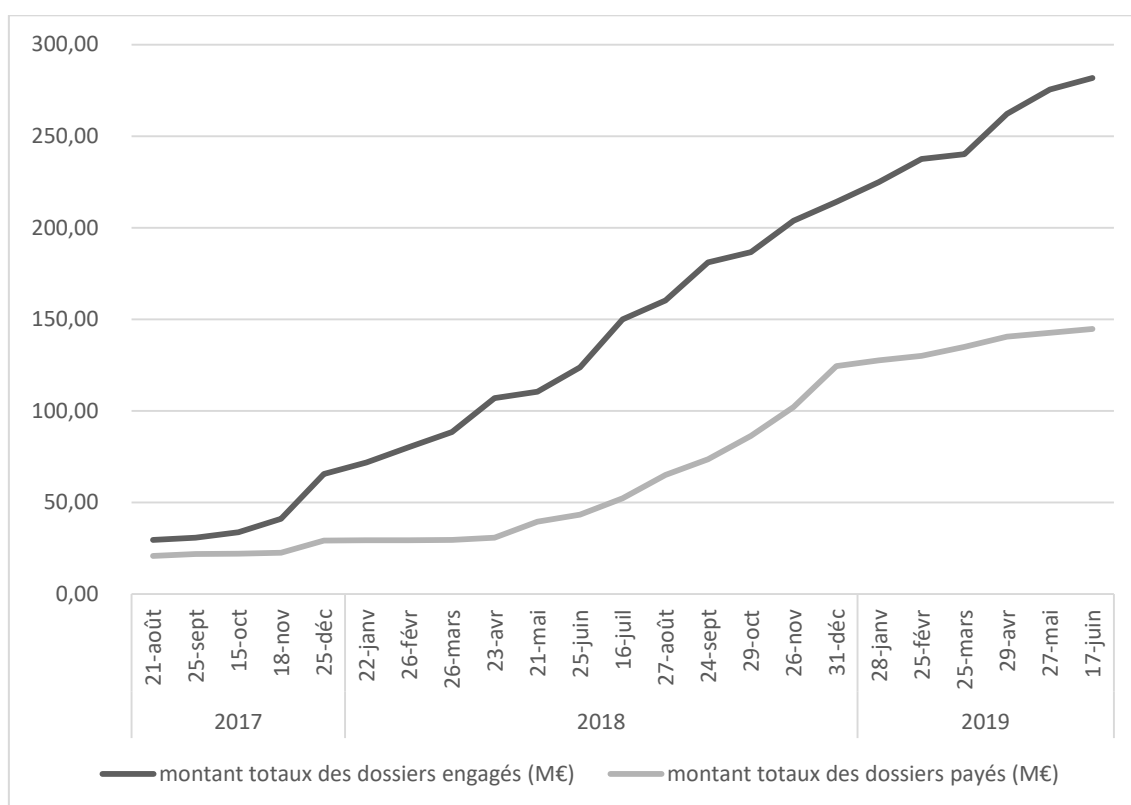
Source : Base de données cohesiondata.ec.europa.eu.

Le faible taux de consommation français s'explique en grande partie par le retard pris en début de programmation pour la mise en place de ce programme : le règlement européen relatif au FEAMP pour la programmation 2014-2020 a été publié le 20 mai 2014, soit cinq mois après le

¹ Le Luxembourg n'est pas éligible au FEAMP.

début de la programmation ; le programme opérationnel français a été approuvé par la Commission européenne le 3 décembre 2015, soit près de deux ans après le début de la programmation ; la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) a été officiellement désignée comme autorité de gestion le 21 décembre 2016, soit près de trois ans après le début de la programmation ; le système d'information OSIRIS a été totalement déployé dans le courant du second semestre 2017. **Au total, il a donc fallu trois années pour que l'ensemble du cadre de gestion du FEAMP soit mis en place.** Comme l'a expliqué M. Frédéric Gueudar-Delahaye, directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, lors de son audition, « le faible taux de consommation s'explique aussi par les deux années blanches correspondant à la mise en place du dispositif ».

Évolution des montants engagés et payés en France sur le FEAMP



Source : Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture au ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Ce graphique illustre la quasi-absence de dossiers engagés avant novembre 2017, puis la très forte croissance des engagements à partir de novembre 2017, et des paiements à partir d'avril 2018, ainsi que leur forte augmentation en fin d'année dernière. Ainsi, au 17 juin 2019, 37,9 % de la

maquette était engagée, **soit une augmentation de 10 points en moins de six mois**. Ce sont 3 142 dossiers qui sont saisis dans OSIRIS.

En revanche, il convient de noter **la décélération brutale des paiements à partir du mois de janvier 2019**, ces derniers ayant très peu progressé depuis six mois. Le taux est seulement passé de 17 % à 19,9 % de la maquette. La DPMA explique ce phénomène par une **approche cyclique** qu'auraient les régions de la consommation du FEAMP. En effet, ces dernières se focaliseraient, pour la programmation des dossiers, sur la première partie de l'année, et sur les paiements au second semestre, avec une concentration dans les tous derniers mois. La forte accélération des engagements de crédits ces derniers mois permet d'envisager **des paiements conséquents les prochains mois**. L'ensemble de ces observations fait dire à M. Frédéric Gueudar-Delahaye que la consommation française du FEAMP est « dans la moyenne communautaire – la France est devant l'Espagne, l'Italie et la Pologne, et derrière les « petits » États membres ». Selon lui, « les pays dont le taux de paiement est plus élevé que le nôtre ont fait des choix drastiques de limitation des mesures mises en œuvre et de ciblage des aides sur quelques priorités stratégiques ».

Par ailleurs, il convient de relever d'importantes variations dans la consommation des différentes mesures du FEAMP. Ainsi, **l'essentiel des paiements se concentre sur cinq mesures qui en** représentent ensemble plus de 76 % : plans de compensation des surcoûts dans les territoires ultramarins, collecte des données, investissements productifs en aquaculture et plan de production et de commercialisation des organisations de producteurs, les investissements liés à la transformation. D'ailleurs, jusqu'à récemment, les paiements de la mesure relative aux plans de compensation des surcoûts dans les départements d'outre-mer représentaient à eux seuls plus de 50 % des paiements effectués. Au contraire, de nombreuses mesures ont un taux d'engagement inférieur à 10 %, voire à 5 %. Certaines mesures ont des taux d'engagement élevés, mais des taux de paiement très faibles.

La DPMA dresse ce constat saisissant : sur les 18 mesures nationales du FEAMP, 7 concentrent la quasi-totalité des projets, tandis que les 11 autres ne fonctionnent pas ou très peu. Toutefois, pour les mesures 75 et la mesure 80, des projets importants seraient prévus en 2019.

Le tableau ci-après indique les engagements et paiements par mesure, au 17 juin 2019, pour plusieurs mesures du FEAMP¹ :

¹ En gris clair les taux d'engagement ou de paiements inférieurs à 10 % et en gris foncés ceux inférieurs à 5 %.

**Exemple des engagements et de paiements par mesures du FEAMP
au 17 juin 2019**

		Maquette	Engagements	Paiements	Taux engagement	Taux paiement
Mesure 26	Innovation pêche maritime	15 000 000	921 592,49	154 099,25	6,14%	1,03%
Mesure 33	Arrêt temporaire des activités de pêche	3 146 160	5 436,74	5 436,74	0,17%	0,17%
Mesure 34	Arrêt définitif des activités de pêche	14 676 631	827 540,35	827 540,35	5,64%	5,64%
Mesure 38	Limitation de l'incidence de la pêche sur les milieux marins	4 902 350	214 054,64	58 006,62	4,37%	1,18%
Mesure 39	Innovation conservation des ressources biologiques de la mer	9 500 000	4 020 682,59	0	42,32%	0,00%
Mesure 40	Protection et restauration de la biodiversité et des écosystèmes marins	12 000 000	5 052 855,34	347 873,84	42,11%	2,90%
Mesure 41	Efficacité énergétique et atténuation des captures non désirées	11 249 047	932 818,41	845 147,45	8,29%	7,51%
Mesure 42	Valeur ajoutée, qualité des produits et utilisation des captures non désirées	5 213 675	441 937,08	272 648,12	8,48%	5,23%
Mesure 47	Innovation aquaculture	17 000 000	14 881 575,82	617 113,76	87,54%	3,63%
Mesure 48	Investissements productifs dans l'aquaculture	37 929 601	28 640 242,77	17 570 004,81	75,51%	46,32%
Mesure 62	Stratégies de développement local mené par les acteurs locaux	22 580 741	1 683 192,50	1 203 536,22	7,45%	5,33%
Mesure 69	Transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture	21 232 420	13 494 136,33	5 444 537,60	63,55%	25,64%
Mesure 76	Contrôle et exécution	56 132 585	17 252 794,30	4 291 386,51	30,74%	7,65%
Mesure 77	Collecte de données	66 146 872	47 639 972,53	28 309 129,11	72,02%	42,80%
Mesure 80 a	PMI : Surveillance maritime intégrée	1 778 224	47 919,05	0	2,69%	0,00%
Mesure 80 b	PMI : protection et amélioration de la connaissance du milieu marin	3 556 448	702 584,50	27 415,10	19,76%	0,77%

Source : Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture du ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Par ailleurs, il existe une **hétérogénéité très forte entre les régions qui exercent la fonction d'organisme intermédiaire** auquel la DPMA a délégué la gestion des mesures non régaliennes. Le taux d'engagement varie ainsi, au 17 juin 2019, entre 16,7 % et 50,4 %. Quant au taux de paiement, il est compris entre 3,7 % et 65,7 %. La collectivité territoriale de Corse et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur connaissent des retards importants de paiement. Comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport sur le bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement de février 2019¹, ces deux collectivités n'avaient procédé au paiement d'aucun dossier fin 2018.

En France métropolitaine, les montants engagés par les conseils régionaux sont principalement concentrés sur la mesure 48 (Investissements productifs dans l'aquaculture), qui atteignent 25 millions d'euros alors que la deuxième mesure la plus importante, la mesure 69 (Transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture) n'atteint pas les 10 millions d'euros.

Taux d'engagement et de paiement des mesures déléguées aux régions au 17 juin 2019

Région	Montant délégué à la région (millions d'euros)	Montant programmé (millions d'euros)	Montant payé (millions d'euros)	Taux d'engagement	Taux de paiement
CR Bretagne	45	12,5	7,54	27,9 %	16,8 %
CR Hauts-de-France	14	6,3	2,9	45,0 %	20,7 %
CR Normandie	20,6	11,8	6,4	57,3 %	31,1 %
CR Nouvelle-Aquitaine	29,3	12	8	41,0 %	27,3 %
CR Occitanie	13,3	6,7	2,9	50,4 %	21,8 %
CR PACA	6,7	5,7	0,4	14,9 %	6,0 %
CT Corse	5,4	0,9	0,2	16,7 %	3,7 %

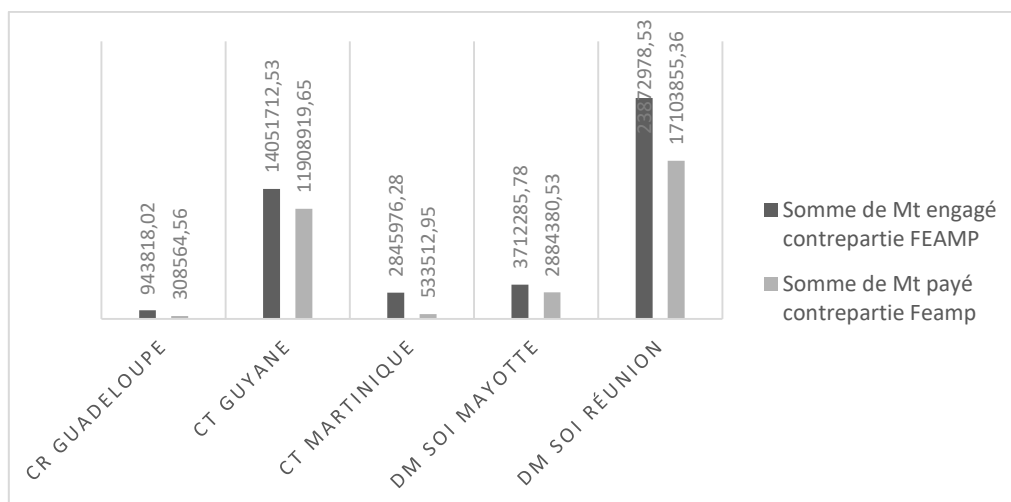
Source : Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Outre-mer, les paiements se concentrent quasi-exclusivement sur **les plans de compensations des surcoûts**, pour lesquels les paiements ont commencé dès mars 2017. Cette mesure nationale, pour laquelle 86,45 millions d'euros ont été réservés, est pour le moment fortement « concentrée sur la Réunion et la Guyane, qui avaient une expérience sur ce type de mesure, ainsi que Mayotte, qui bénéficie de la dynamique de la

¹ Rapport sur le bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement, février 2019, p. 83.

Réunion. Les Antilles sont par contre très en retard », comme le relève la Cour des comptes¹.

Recours à l'enveloppe consacrée aux plans de compensations des surcoûts au 17 juin 2019



Source : Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

La France a évité, au 31 décembre 2018, un dégagement d'office sur les crédits du FEAMP. Toutefois, selon la DPMA, 39,6 millions d'euros supplémentaires doivent encore être certifiées d'ici la fin de l'année 2019 afin d'éviter un dégagement d'office. Pour rappel, entre le début de la programmation et le 17 juin 2019, le total des paiements s'élève à moins de 145 millions d'euros. La marche restant à gravir en 2019 est encore haute.

La procédure de dégagement d'office

Le dégagement d'office est prévu par l'article 86 du règlement cadre relatif aux fonds structurels (règlement (UE) n° 1303/2013 du 17 décembre 2013).

« Tous les programmes sont soumis à une procédure de dégagement fondée sur le principe que les montants correspondant à un engagement qui ne sont pas couverts par un préfinancement ou par une demande de paiement au cours d'une période déterminée, y compris lorsque tout ou partie de la demande de paiement fait l'objet d'une interruption du délai de paiement ou d'une suspension des paiements, sont dégagés ».

¹ Rapport sur le bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement, février 2019, p. 83.

Des seuils annuels doivent être atteints chaque année par chaque autorité de gestion pour chaque programme, afin d'éviter tout dégagement de fonds. Ces seuils figurent dans la maquette financière des programmes. Cette mesure incitative doit permettre une consommation rapide des fonds.

Pour la programmation actuelle, les crédits sont dégagés d'office s'ils n'ont pas été utilisés au 31 décembre de l'année N+3 (article 136 du règlement). Il est à noter que, lors de la programmation précédente, le délai était plus réduit, au 31 décembre de l'année N+2.

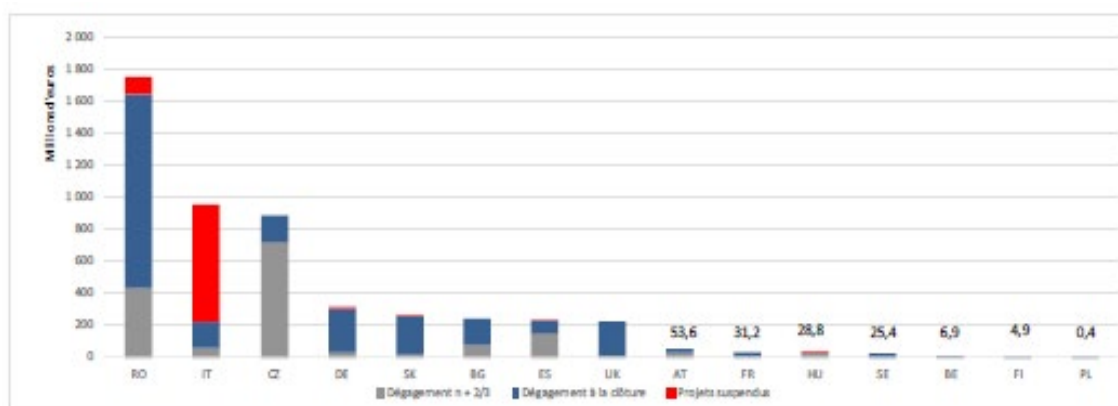
3. Mobiliser tous les acteurs afin d'éviter les dégagements d'office

Le retard dans l'utilisation des fonds européens, ou leur sous-utilisation, comporte le risque d'un dégagement d'office des crédits, déclenché par la Commission européenne. Cette procédure, prévue par les règlements européens, doit inciter les États membres à utiliser les fonds européens dans les meilleurs délais.

Selon les informations transmises par la direction du budget, la Commission estime à **8 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union européenne les crédits susceptibles d'être dégagés d'ici la clôture de la programmation 2014-2020, au rythme actuel de l'utilisation des fonds européens**. Si ce montant est peu élevé au regard des crédits de la politique de cohésion pour l'ensemble de cette période, soit 2,1 %), comme l'a indiqué M. Philippe Cichowlaz, chef de la mission des affaires européennes au CGET, « il n'y a rien de pire que d'avoir des dégagements d'office pour les autorités de gestion, ce n'est pas compréhensible pour les bénéficiaires potentiels du territoire »

La problématique des dégagements d'office n'est pas propre à la France ni à cette programmation. Le graphique ci-après indique, pour les principaux États membres concernés par ces mesures, les dégagements d'office, les dégagements à la clôture des crédits non utilisés, ainsi que les projets suspendus pour la **programmation 2007-2013**. La République tchèque est le premier pays concerné par les dégagements d'office, qui s'élèvent dans ce pays à près de 720 millions d'euros. **Pour la France, la totalité des crédits « perdus » s'élève à 31,2 millions d'euros, dont 3,7 millions d'euros au titre des seuls dégagements d'office**. Au total, sur la programmation 2007-2013, ce sont plus de **4,6 milliards d'euros** qui n'ont pas été utilisés, dont 1,6 milliard au titre des dégagements d'office.

Sommes dégagées d'office en fin de programme et projets suspendus pour les principaux États concernés pour la programmation 2007-2013



Source : Cour des comptes européenne – hors PO relatifs à la coopération territoriale européenne.

Lors de son audition, M. Philippe Cichowlaz, chef de la mission des affaires européennes au CGET a indiqué que, depuis le début de la programmation 2014-2020, « seuls deux programmes interrégionaux ont perdu des sommes marginales » :

- en 2017, 127 002 euros de crédits FEDER ont été dégagés au titre du programme opérationnel interrégional Pyrénées ;

- en 2018, 1 360 647 euros de crédits FEDER ont été dégagés au titre du programme opérationnel interrégional Massif Central.

Certes, ces montants restent minimes – 1,5 million d’euros, soit 0,01 % des 14,6 milliards d’euros de FEDER-FSE alloués à la France sur la programmation. Mais,». Ce sont toutefois autant de crédits perdus pour des porteurs de projets potentiels.

En outre, M. Francesco Gaeta, secrétaire général adjoint des affaires européennes, a évoqué devant votre mission d’information un dégage­ment d’office évité « *in extremis* » pour certains fonds. Ainsi, à la fin septembre 2018, les prévisions disponibles indiquaient un risque de dégage­ment d’office de 24,5 % des crédits du FEAMP pour la France. Au final, il a pu être évité, comme l’a indiqué la Cour des comptes.

Tous les États membres n’ont pas réussi à en faire autant : **la Bulgarie, l’Espagne, la Hongrie, la Slo­vénie et la Slovaquie ont connu des dégage­ments d’office en 2018 sur le FEAMP**, pour un montant total de plus de 63 millions d’euros, dont près de 50 millions pour l’Espagne.

S’il n’est pas possible de faire des prévisions sur les risques de dégage­ment d’office fin 2019, votre rapporteure a néanmoins relevé les propos de plusieurs personnes auditionnées, appelant à **la plus grande vigilance**. Ainsi, M. Étienne Desplanques, sous-directeur des politiques publiques à la direction générale des outre-mer du ministère des outre-mer, a indiqué être « très inquiet sur le FEADER : la Martinique et la Guyane, fin

mai, étaient à 65 % du seuil de dégage­ment d'office. La marche est élevée, mais les responsables sont conscients des difficultés et y travaillent ». Il en est de même pour le FEAMP.

Face à ce constat, et pour reprendre l'expression de M. Philippe Cichowlaz, « le dégage­ment d'office est presque devenu un instrument de management ». Au cours du déplacement à Melun d'une délégation de votre mission d'information, M. Henri Mellier, vice-président de la communauté d'agglomération de Melun-Val de Seine, a ainsi évoqué l'examen en priorité par la région Ile-de-France de gros projets en 2018, notamment les projets de rénovation thermique à Melun de plus d'un million d'euros, et cela afin d'éviter à l'autorité de gestion un dégage­ment d'office. De fait, il note **une mobilisation des interlocuteurs de la région sur le dégage­ment d'office au détriment de l'instruction de l'ensemble des dossiers.**

En ce qui concerne le programme LEADER, la faiblesse de son exécution a été compensée par la **bonne performance d'autres mesures.** Toutefois, l'examen des performances du programme LEADER, que la Commission européenne souhaite effectuer en 2019, pourrait déboucher, selon la direction du budget, à la non-affectation d'une réserve de 6 % des crédits FEADER destinés au programme LEADER. Certes, les conseils régionaux pourront réaffecter cette réserve sur d'autres dispositifs plus performants de ce fonds. Mais, dans la période actuelle de négociation de la programmation 2021-2027, **cette réallocation des fonds pourrait être un mauvais signal envoyé pour l'avenir du programme LEADER.**

Enfin, votre rapporteure insiste sur la **nécessité pour la prochaine programmation d'avoir une mise en route plus rapide des fonds européens.** En effet, lors du déplacement à Bruxelles, elle a été informée du projet de la Commission de revenir à un **dégage­ment d'office à N+2, contre N+3 actuellement.** En effet, le passage à un dégage­ment d'office à N+3 lors de programmation en cours, laissant aux acteurs concernés un an de plus pour utiliser les fonds européens, a conduit, selon M. Marc Lemaître, directeur général de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) à la Commission européenne, à un démarrage laborieux et poussif dans l'ensemble de l'Europe. Ce phénomène a été très peu combattu en raison de règles de dégage­ment d'office trop laxistes : délai fixé à N+3 contre N+2 lors de la précédente programmation. Il a estimé que, au final, très peu de pression a été exercée pour une mise en œuvre dynamique de la programmation actuelle. Ainsi, alors que l'Union européenne est actuellement dans la sixième année de la programmation, le niveau de consommation est de 5 points inférieurs au pourcentage atteint à la même période lors de la précédente programmation.

Votre mission d'information **s'interroge sur les effets négatifs que pourrait avoir le raccourcissement du délai avant le dégage­ment d'office.** Plusieurs personnes auditionnées ont en effet exprimé une inquiétude. Tel est le cas de M. Édouard Guillot, conseiller pour les affaires européennes à

l'Assemblée des départements de France, indiquant l'opposition des départements à cette modification qui « aurait pour conséquence de revenir au principe du « premier arrivé, premier servi », par peur de ne pas utiliser les crédits dans les délais impartis. Cela peut porter atteinte à la qualité des projets soutenus et serait contraire aux objectifs de la politique de cohésion ».

L'année 2023 sera particulièrement critique : les autorités de gestion et de certification pourraient avoir à gérer simultanément les risques de dégageant pour l'année 2020 et pour l'année 2021, chacune appartenant à des programmations différentes et donc répondant à des règles différentes.

III. LES DIFFICULTÉS D'UTILISATION DES FONDS EUROPÉENS RÉSULTENT D'UN TRANSFERT NI SEREIN NI EFFICACE DE CETTE COMPÉTENCE

En France, la gestion des fonds européens a connu des modifications majeures au début de l'actuelle programmation en 2014, avec le transfert de l'autorité de gestion de l'État aux régions.

Compétence demandée depuis plusieurs années par les régions, le statut d'autorité de gestion requiert une montée en compétence rapide des services des conseils régionaux, essentiellement *via* le recrutement et la formation d'agents capables de développer une réelle ingénierie pour le montage des dossiers.

Le transfert de cette compétence a complexifié la mobilisation déjà ardue des fonds européens par les acteurs locaux. Bien avant le transfert, ces derniers faisaient déjà face à des difficultés récurrentes, telles que des systèmes d'information défaillants, une charge administrative de nature à décourager les porteurs de projets, et des délais de paiement excessivement longs.

A. DEMANDÉE DE LONGUE DATE PAR LES RÉGIONS, CETTE COMPÉTENCE A ÉTÉ INTRODUITE PAR LE LÉGISLATEUR EN 2014

Avant l'entrée en vigueur de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles¹, dite « loi MAPTAM », **l'autorité de gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) était confiée aux services de l'État.**

Toutefois, depuis 2006, les régions pouvaient bénéficier du **statut d'organisme intermédiaire**², permettant ainsi d'exercer la fonction d'autorité de gestion déléguée, selon des modalités définies par des conventions passées avec les services déconcentrés de l'État.

D'après la Cour des comptes³, sur la programmation 2007-2013, les conseils régionaux avaient été désignés comme organismes intermédiaires pour la gestion de 22 % des crédits du Fonds social européen (FSE) et 35 % des crédits du Fonds européen de développement régional (FEDER), permettant ainsi d'**acquérir progressivement une expérience d'autorité de gestion** pour ces deux fonds.

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Le statut d'organisme intermédiaire est prévu par l'article 42 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juin 2006 qui indique que « l'État membre ou l'autorité de gestion peut confier la gestion de la mise en œuvre d'une partie d'un programme opérationnel à un ou plusieurs organismes intermédiaires, désignés par l'État membre ou l'autorité de gestion ».

³ Rapport de la Cour des comptes intitulé Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement, avril 2019, p.19.

Néanmoins, comme le relève la Cour, l'expertise des conseils régionaux en la matière n'était que limitée, puisqu'ils n'étaient pas désignés organismes intermédiaires pour le Fonds européen pour la pêche (FEP)¹, et rarement pour le Fonds européen pour le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Gestion des FESI pour la programmation 2007-2013

	FEDER	FSE	FEADER	FEP
Autorité de gestion	État	État	État	État
Organismes intermédiaires	Régions	Régions, départements et autres	Régions	FranceAgriMer et autres
Autorité de certification	Directions régionales des finances publiques	Directions régionales des finances publiques	Commission de certification des comptes des organismes payeurs	Agence de service et de paiement
Autorité d'audit	Commission interministérielle de coordination des contrôles	Commission interministérielle de coordination des contrôles	-	Commission interministérielle de coordination des contrôles
Organismes payeurs	Directions régionales des finances publiques	Directions régionales des finances publiques	Agence de service et de paiement	Agence de service et de paiement

Source : Mission d'information, à partir du rapport de la Cour des comptes.

Les audits conduites par votre mission d'information ont témoigné d'une **volonté ancienne des régions** d'assumer le rôle d'autorité de gestion des FESI. Ainsi, M. Jules Nyssen, délégué général de Régions de France, a indiqué à votre rapporteure que ce transfert de compétence « se justifiait en raison de **la connexion de plus en plus étroite entre le champ d'action de ces fonds et le champ propre de compétence [des régions]** »².

¹ Transformé en Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) lors de la programmation 2014-2020.

² En réponse au questionnaire écrit de votre rapporteure.

Dans cette perspective, dès 2012, le Président de la République François Hollande avait indiqué vouloir confier la responsabilité de la gestion des fonds européens aux régions¹ en **associant cette nouvelle compétence à la construction de « l'acte III » de la décentralisation**. Cette volonté a été réaffirmée par le Président de la République à l'occasion des États généraux de la démocratie, qui se sont tenus au Sénat, le 5 octobre 2012, et au cours desquels il avait déclaré que « la gestion par les régions sera plus économe, plus rapide, au moment où il nous appartient, en plus, d'aller chercher les moyens et les ressources que le plan de croissance européen adopté au mois de juin, nous permet d'espérer »².

Outre le fait de permettre aux régions de disposer de nouveaux leviers d'action publique territoriale, le transfert de la gestion des fonds européens s'est justifié par **la volonté de piloter ces fonds au plus près des besoins locaux**. Lors de son audition par votre mission d'information, M. Hugo Bevort, directeur des stratégies territoriales au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), a souligné que **la crise économique initiée en 2008 a bouleversé le paysage des inégalités en Europe**. En effet, « la crise n'a pas enrayé le phénomène de rattrapage [économique], mais elle a particulièrement touché les régions intermédiaires ». Ainsi, aux inégalités entre les États membres, se sont ajoutées des inégalités infrarégionales dans les territoires qui ne faisaient pas partie des régions les plus avancées, ni des plus en difficultés, ces dernières bénéficiant largement de la mobilisation des fonds européens.

Dans cette perspective, M. Hugo Bevort a rappelé à votre mission d'information que, « si on considère [...] que la réduction des inégalités territoriales suppose de mettre en situation les acteurs territoriaux, alors la décentralisation de la gestion des fonds européens était la bonne réponse ».

Cette déclaration d'intention s'est traduite en 2013 au plan législatif par l'introduction de dispositions en ce sens dans le **projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires**³. Or, compte tenu du retard pris dans l'examen du projet de loi, puis de l'abandon de ce dernier par le Gouvernement, ces dispositions ont été réintroduites par **voie d'amendement parlementaire au projet MAPTAM**, déposé le même jour au Sénat, à l'initiative de notre collègue René Vandierendonck.

¹ Lors d'un discours prononcé le 31 août 2012 à Châlons-en-Champagne.

² Rapport n° 859 fait par M. René Vandierendonck au nom de la commission des lois sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, p.171.

³ Texte n° 496 (2012-2013) de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, déposé au Sénat le 10 avril 2013.

Ainsi, l'**article 78 de la loi MAPTAM** prévoit que, pour la période 2014-2020 :

- l'État confie aux régions tout ou partie de la gestion des programmes européens, en tant qu'autorité de gestion, ou en tant qu'autorité déléguée. **Les régions deviennent ainsi les autorités de gestion de principe ;**

- les régions confient par **délégation de gestion aux départements**, ou aux collectivités et organismes chargés des plans locaux pour l'insertion par l'emploi, la gestion d'une partie des actions relevant du Fonds social européen ;

- **la responsabilité pécuniaire en cas de corrections et de sanctions financières** mises à la charge de l'État membre par les institutions européennes soit supportée par les collectivités territoriales devenues autorités de gestion.

B. LE TRANSFERT DE LA GESTION DES FONDS EUROPÉENS AUX RÉGIONS : L'APPROPRIATION EN URGENCE D'UNE NOUVELLE COMPÉTENCE

Ce transfert de compétences a rencontré des difficultés à la fois institutionnelles, techniques et organisationnelles.

1. Avec un cadre juridique alors non stabilisé, le démarrage des programmes s'est inscrit dans un calendrier contraint...

En premier lieu, **le retard constaté dans le démarrage de la programmation 2014-2020 résulte de l'adoption tardive des règlements européens** relatifs à la gestion des FESI. En effet, les règlements propres à chaque fond ont été presque tous adoptés en décembre 2013, pour une programmation commençant théoriquement au 1^{er} janvier 2014.

Les règlements européens relatifs à la gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI)

- Règlement n° 1303/2013 du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives aux fonds européens structurels et d'investissement (FESI) ;
- Règlement n° 1301/2013 du 17 décembre 2013 relatif au fonds européen de développement régional (FEDER) ;
- Règlement n° 1304/2013 du 17 décembre 2013 relatif au fonds social européen (FSE) ;

- Règlement n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 relatif au fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ;
- Règlement n° 1306/2013 du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune (PAC) ;
- Règlement n° 508/2014 du 15 mai 2014 relatif au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Cette adoption tardive des règlements afférents aux FESI s'inscrit dans le **contexte des difficiles négociations relatives au cadre financier annuel** (CFP) pour la période 2014-2020, marquées par la crise économique et budgétaire des États membres. Outre un climat économique tendu, les négociations ont été ralenties par le fait que **l'ensemble des règlements sectoriels encadrant les politiques communes de l'Union européenne devaient être renégociés**, les précédents règlements ne s'appliquant qu'à la période 2007-2013¹.

Par la suite, la mise en œuvre de ces règlements s'est traduite par la diffusion de lignes directrices qui, en plus d'être adoptées tardivement, font encore, en cours de programmation, l'objet d'actualisations ponctuelles.

Par conséquent, **les déclinaisons dans chaque État membre des règlements européens ont également pris du retard**. D'après les informations transmises par le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) à votre rapporteure, l'accord de partenariat entre la France et la Commission européenne n'a été validé qu'en août 2014. Les programmes opérationnels mobilisant le FEDER, le FSE et l'IEJ n'ont été validés par la Commission qu'en décembre 2014, et même décembre 2015 pour le FEAMP².

En outre, le **décret d'application** de l'article 78 de la loi MAPTAM, prévoyant le transfert de la gestion des fonds européens aux régions, a été publié au *Journal officiel* **plusieurs mois après le début de la programmation**³. Les mesures réglementaires propres à chaque fonds ont ensuite été prises, reportant d'autant la mise en œuvre des programmes. Ainsi le **décret relatif à la définition des orientations stratégiques et l'instruction des dossiers du FEADER n'a été publié qu'en avril 2015**⁴, et le décret fixant **les règles d'éligibilité des dépenses** financées par les FESI n'a

¹ Sauf pour le règlement n° 73/2009 sur les aides directes agricoles et le règlement n° 1234/2007 sur l'organisation commune de marché (OCM) unique.

² Cf. le IV. A du présent rapport.

³ Décret n° 2014-580 du 3 juin 2014 relatif à la gestion de tout ou partie des fonds européens pour la période 2014-2020.

⁴ Décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020.

été pris qu'en mars 2016¹, **soit plus de deux ans après le début de la programmation.**

Par ailleurs, le transfert de la gestion des fonds européens aux régions s'est traduit par la mise en œuvre d'un **processus de désignation des nouvelles autorités de gestion**. Chaque région était alors dans l'obligation d'élaborer un **descriptif des systèmes de gestion et de contrôle** (DSGC), examiné ensuite par la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), l'autorité d'audit nationale.

Comme l'a rappelé le CGET à votre rapporteure, **cet exercice n'était pas complètement nouveau pour les régions**, la plupart d'entre elles ayant bénéficié du statut d'organismes intermédiaires au cours de la programmation antérieure. Toutefois, ce processus n'en est pas moins long et mobilise d'importantes ressources humaines puisqu'il « requiert plusieurs mois de formalisation compte tenu de l'exercice qui nécessite la description complète du système de gestion et de contrôle, accompagnée de l'élaboration des guides de procédures à destination des gestionnaires et des bénéficiaires et l'établissement de documents-type ». Par conséquent, d'après les informations transmises par le CGET, **le document final est constitué, dans la majeure partie des cas, de plusieurs centaines de pages**, dont de nombreuses annexes.

La rédaction du DSGC implique l'absorption et la maîtrise de l'ensemble de la réglementation européenne afférente aux FESI par les agents des conseils régionaux. **Pour la période 2014-2020, le CGET estime qu'un service gestionnaire doit connaître et maîtriser plus de 4 300 pages de règles** avant d'être en capacité d'octroyer un financement, ce qui explique la difficulté matérielle à laquelle les régions ont fait face pour monter en compétences dans un délai aussi contraint.

Une difficulté supplémentaire a résidé dans le fait que la programmation 2014-2020 a été marquée par **des exigences accrues en matière de contrôle et de gestion** par rapport à la programmation antérieure². Ceci s'est traduit par l'introduction de nouveaux critères devant être satisfaits par le DSGC.

Certes, certains conseils régionaux n'avaient pas attendu l'adoption des règlements européens, ni l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM pour prendre attache avec la Commission européenne pour déterminer les orientations des programmes opérationnels. Néanmoins, la Cour des comptes a estimé que **l'ensemble du processus d'élaboration des**

¹ Décret n° 2016-279 du 8 mars 2016 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses dans le cadre des programmes soutenus par les fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020.

² Cf. le D. ci-dessous.

programmes opérationnels puis de désignation des autorités de gestion s'est étalé sur trois ans, entre 2013 et 2016¹.

Votre mission d'information considère toutefois que l'expérience acquise au début de la programmation actuelle permettra de réaliser des progrès considérables à l'avenir. Ainsi, au sujet du processus de désignation des autorités de gestion, Martine Marigeaud, présidente de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) a indiqué à votre mission d'information que « l'expérience nous aidera, et l'on constate déjà une professionnalisation de la connaissance de ces processus. La Commission européenne prévoit d'accélérer la désignation des autorités qui auront déjà été auditionnées et qu'elle connaît ».

Enfin, le chevauchement du début de la programmation 2014-2020 avec la clôture de la programmation 2007-2013 a également complexifié l'appropriation par l'autorité de gestion de cette nouvelle compétence. Le SGAE a fait observer à votre rapporteure que les autorités de gestion, de certification et d'audit de l'actuelle programmation ont été mobilisées en 2017 pour procéder à la clôture des programmes associés à la période 2007-2013. Les demandes de solde des crédits européens ont été présentées le 31 mars 2017. Ainsi, **il apparaît évident que « ce chevauchement des périodes de programmation, que l'on retrouve systématiquement, n'a pas permis aux autorités de gestion de s'engager autant que nécessaire sur des actions d'animation ciblées auprès des porteurs de projets ».**

2. ...et percuté par la fusion des régions concomitante

Lors de son audition par votre mission d'information, M. Jules Nyssen, délégué général de Régions de France a rappelé que « la compétence [de la gestion des fonds européens] a été transférée aux régions peu de temps avant que la loi ne décide d'organiser la fusion entre celles-ci. **Pour beaucoup d'entre elles, il a fallu aborder les deux chantiers en parallèle** ». La conduite simultanée de ces deux réformes a nécessairement eu des conséquences sur la consommation des fonds européens en début de programmation. Ainsi, lors de son audition par votre mission d'information, M. David Le Bras, délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF), a clairement indiqué que « la fusion des régions a eu un réel impact sur l'efficacité régionale ».

La loi relative à la délimitation des régions est entrée en vigueur en janvier 2015², soit un an après le début de la programmation, et alors même que les régions participaient au processus de désignation des autorités de gestion. Or, les programmes opérationnels sont restés disjoints, et les

¹Rapport de la Cour des comptes intitulé Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement, avril 2019, p.27.

² Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation de régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

nouvelles régions fusionnées ont hérité des programmes opérationnels déterminés sur la base des anciens périmètres régionaux.

Lors de son déplacement au siège de la région Nouvelle-Aquitaine, une délégation de **votre mission d'information a pu constater que la fusion des régions a, selon les services du conseil régional, « complexifié le processus d'organisation de l'autorité de gestion ».**

En effet, au sein de la région Nouvelle-Aquitaine coexistent désormais trois programmes opérationnels pour chacun des FESI, correspondant ainsi aux programmes opérationnels des anciennes régions du Limousin, Aquitaine, et Poitou-Charentes. Certes, la fusion des programmes opérationnels après le lancement de la procédure de désignation des autorités de gestion aurait nécessairement repoussé la mise en œuvre des programmes. Néanmoins, chaque ancienne région avait arrêté ses propres axes d'utilisation du FEDER et du FSE, **ce qui empêche aujourd'hui l'incarnation d'une politique homogène lisible au sein du périmètre régional.**

Votre mission d'information a relevé que la fusion des régions a pu entraver le bon fonctionnement des services administratifs de l'autorité de gestion. D'une part, la fusion des régions a impliqué **un éclatement géographique des agents**, qui sont répartis sur les trois sites des anciennes régions : Bordeaux, Poitiers et Limoges. D'autre part, la gestion des fonds européens est également **répartie entre différents pôles au sein du service régional**, correspondant à plusieurs politiques publiques (pôle économique et social, formation professionnelle, etc.).

De plus, la fusion des régions a également entraîné une **réorganisation des services de l'État**. Ainsi, les trois anciennes directions régionales des finances publiques, autorités de certification, ont été tenues de fusionner, alors que, selon les services du conseil régional de la Nouvelle-Aquitaine, le « dialogue de gestion » avec l'autorité de certification est très régulier. **La fusion des régions a contribué à désorganiser les canaux de communication, et l'échange de bonnes pratiques.**

Au cours de ce déplacement, la délégation de votre mission d'information a rencontré des porteurs de projets bénéficiant de fonds européens. Parmi eux, la mission d'information s'est entretenue avec la chambre régionale des métiers et de l'artisanat, qui a mis en place un dispositif de promotion de l'artisanat, cofinancé par le FSE à hauteur de 1,6 million d'euros. Lors de cet entretien, il a été regretté que l'accès aux fonds européens soit de plus en plus complexe, notamment depuis la fusion des régions qui, selon les personnes entendues, a mis en évidence **les disparités en matière d'accompagnement et de conseil entre les anciennes régions.**

Toutefois, **votre rapporteure estime que ce facteur explicatif doit être nuancé**. En effet, lors de son audition par votre mission d'information, M. Hugo Bevort, directeur des stratégies territoriales du CGET, a précisé que « **les taux de programmation ne sont pas corrélés à la question de la fusion des régions** : celles qui réussissent le mieux ne sont pas forcément celles qui ont été épargnées par la fusion ». Au-delà de la question institutionnelle de la fusion des régions, **la capacité des exécutifs régionaux à se saisir de cette nouvelle compétence serait également à prendre en considération**.

Il a ainsi ajouté que « les scores de programmation sont les meilleurs, et l'utilisation des fonds européens est la plus cohérente, dans les régions qui ont connu une certaine stabilité politique et **pour lesquelles l'enjeu européen, loin d'être considéré comme un sujet étranger à la politique de développement régional, a été mobilisé par l'exécutif comme un des leviers majeurs de développement de cette politique régionale** ».

Ce constat a également été relayé par M. Édouard Guillot, conseiller pour les affaires européennes à l'Assemblée des départements de France (ADF), lors de son audition. Au sujet de la coopération entre les départements et les régions, notamment pour la mise en œuvre du FSE, il a ainsi précisé que « **les clivages [entre régions] que nous constatons ne sont pas liés à la fusion des régions, mais à la qualité des relations des exécutifs départementaux avec les exécutifs régionaux** ».

Par conséquent, si la fusion des régions a complexifié l'apprentissage des régions de son nouveau statut d'autorité de gestion, elle ne saurait constituer à elle seule un facteur explicatif suffisant.

3. Le processus d'adaptation des systèmes d'information a connu des vicissitudes

Actuellement, trois systèmes d'information assurent la gestion des FESI en France :

- le logiciel **ISIS**, dédié à la gestion des aides surfaciques¹ du FEADER ;

- le logiciel **OSIRIS**, relatif aux aides non surfaciques du FEADER et du FEAMP ;

- le logiciel **SYNERGIE**, qui constitue un système d'information partagé mis en œuvre pour la gestion du FEDER et du FSE. S'il n'assure pas le versement des paiements, il permet le pilotage, le suivi, la gestion, la certification, le contrôle et l'audit des demandes de financement.

¹ Dans le cadre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), qui constitue un ensemble de bases de données informatisées et interconnectées, permettant de recevoir et traiter les demandes d'aides.

Ces trois outils sont alimentés par d'autres systèmes d'information secondaires, relevant de la gouvernance de l'État¹ tels que pour le système d'information intitulé Ma démarche FSE, ou ayant été développés directement par les régions tels que Aquitaid utilisé par la Nouvelle-Aquitaine.

La Cour des comptes a récemment dressé **un bilan très critique** de la mise en œuvre des systèmes d'information dans le cadre du transfert de l'autorité de gestion aux régions, regrettant ainsi que « **l'efficacité et l'efficience de leur emploi, n'ont pas été, ou peu, prises en compte** »².

Ce constat amer est particulièrement avéré en ce qui concerne la gestion des dépenses financées par le FEADER. En effet, historiquement, **les logiciels ISIS et OSIRIS avaient été développés pour les besoins de la programmation 2007-2013**, alors que l'État constituait l'autorité de gestion unique et qu'il n'existait que six programmes de développement rural, contre 29 après le transfert. Par conséquent, **le transfert de l'autorité de gestion du FEADER requérait une montée en gamme rapide et conséquente des outils de gestion.**

Or, la Cour des comptes a identifié les principaux facteurs suivants à l'origine des dysfonctionnements de deux logiciels :

- **une conduite de projet déficiente**, avec une concentration de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre au sein uniquement de l'Agence de services et de paiements (ASP) et une implication tardive de l'État dans le suivi des chantiers informatiques ;

- **la nécessité urgente et non anticipée de refondre le registre parcellaire graphique sur lequel s'appuie la gestion des aides surfaciques**, y compris les aides directes relevant du premier pilier de la PAC. En effet, l'obsolescence du registre parcellaire graphique avait entraîné un refus d'apurement de la Commission européenne à hauteur de trois milliards d'euros pour les exercices rattachés à la programmation antérieure. Par conséquent, ce chantier ayant été jugé prioritaire, l'ASP a, d'après les conclusions de la Cour des comptes, relégué au second plan le développement des outils OSIRIS et ISIS pour la nouvelle programmation ;

- **le retard accumulé dans l'instruction des dossiers** aurait favorisé le maintien des outils existants, c'est-à-dire les versions antérieures d'OSIRIS et ISIS ;

- **une certaine « créativité »³ des régions qui ont multiplié les mesures à paramétrer dans les logiciels OSIRIS et ISIS, selon des critères variant d'une région à l'autre et ne correspondant pas nécessairement aux**

¹ Par exemple, lorsque les dossiers cofinancés par le FSE relèvent de programmes pour lesquels l'État est autorité de gestion.

² Rapport de la Cour des comptes intitulé Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement, avril 2019, p.36.

³ Cf. rapport de la Cour des comptes précité p.40.

besoins des agriculteurs. En ce qui concerne ISIS, la Cour des comptes estime que plus de 9 500 mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) ont été ouvertes, avec un ratio d'utilisation d'une mesure pour cinq agriculteurs.

Or, la prolifération des mesures régionales se répercute nécessairement sur la conception des outils informatiques et, *in fine*, sur leur coût de gestion.

Sur ce point, M. Francesco Gaeta, secrétaire général adjoint au SGAE, a indiqué, lors de son audition, que « **cette programmation a été conçue en France comme un jardin à la française, où chaque région avait la possibilité d'identifier toutes les mesures possibles et imaginables.** Or, chaque mesure nécessite la création d'une maquette, des modalités de contrôles et de dépenses ».

Le CGET a indiqué à votre rapporteure que **la nécessité d'adapter ISIS et OSIRIS avait pourtant bien été relevée dès novembre 2012 par l'ASP**, cette dernière ayant souligné la nécessité de faciliter le paramétrage régional des systèmes d'information. Toutefois, **l'ASP a reconnu qu'elle « avait anticipé le nombre de mesures à instrumenter mais pas l'absence d'harmonisation entre mesures.** Les délais de fourniture des expressions de besoin par les régions et leur incapacité à faire des cadres communs ont pesé sur la capacité de l'ASP à produire des outils ». À l'inverse, les régions ont estimé avoir du mal à faire part de leurs besoins à l'ASP au regard de la complexité du format demandé.

En tout état de cause, **la livraison tardive des outils ISIS et OSIRIS ont retardé l'instruction des dossiers.**

Lors de son audition par votre mission d'information, M. Jules Nyssen a considéré que l'amélioration des systèmes d'information constitue l'une des principales pistes pour réussir à mobiliser davantage les fonds européens. Il a ainsi expliqué qu'« **il faut être conscient que le transfert de la compétence aux régions s'est fait avec des systèmes d'information qui n'étaient pas au niveau, même pour le FEDER et le FSE** ».

Face à cette situation qualifiée « d'embolie » des capacités de l'ASP par la Cour des comptes, l'Agence a externalisé près de 80 % de la gestion d'OSIRIS à des consultants extérieurs. **Si les travaux menés par la Cour des comptes ne font pas état du bilan budgétaire de cette gestion de projet, votre rapporteure ne doute pas que le coût de la sortie de crise devrait être conséquent pour les finances publiques.**

Concernant le logiciel SYNERGIE, dédié au FEDER et au FSE, il accuse également un retard conséquent.

D'après la Cour des comptes, **le retard dans le développement de Synergie résulterait essentiellement d'un désaccord entre deux modèles de développement.** Le CGET, qui assure la maîtrise d'ouvrage du logiciel et,

depuis 2018, la maîtrise d'œuvre, aurait privilégié un modèle dans lequel l'ensemble des fonctionnalités était mutualisé, et intégrant toutes les spécificités locales, plutôt qu'un modèle adaptant les fonctionnalités aux spécificités de chaque région.

Or, devant le retard pris dans le développement du logiciel, certaines régions ont développé leur propre logiciel, ce qui, ultérieurement, a nécessité la création d'interfaces permettant leur interopérabilité...

La Cour des comptes a estimé, en mai 2019, que **le logiciel n'était déployé qu'à 80 %, et que 17 des 29 fonctionnalités prévues n'étaient pas encore livrées**¹. Toutefois, le logiciel n'étant pas chargé du paiement des dépenses, **les difficultés de son déploiement n'ont pas engendré de conséquences sur la consommation des crédits**.

4. Les régions étaient insuffisamment outillées au début de la programmation

En application de la loi MAPTAM², le transfert de l'autorité de gestion aux régions s'est accompagné d'un transfert des personnels auparavant chargés de ces missions au sein des services de l'État.

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi, **le Sénat a veillé à garantir aux régions un nombre suffisant d'agents de l'État transférés en vue d'assurer la gestion des fonds européens**. En effet, un amendement, adopté à l'initiative de notre collègue Christian Favier, prévoit que **le nombre d'emplois transférés** ou mis à disposition des collectivités territoriales ou de leurs groupements se voyant transférer de nouvelles compétences **est, par principe, celui pourvu au 31 décembre de l'année précédant le transfert, et ne peut être inférieur à celui constaté au 31 décembre de l'année 2012**.

Malgré cette garantie, dans la plupart des cas, les régions n'ont pas disposé d'un nombre suffisant d'agents en début de programmation. Mme Julie Gourden, conseillère Europe de Régions de France, a rappelé, lors de son audition par votre mission d'information, que « les transferts de personnels ont été réalisés sur des bases historiques, c'est-à-dire sur la base du nombre d'agents chargés de ces tâches au sein des services de l'État. Certains régions ont reçu peu d'équivalents temps plein (ETP) et ont dû compléter leurs effectifs ».

La loi MAPTAM et ses mesures d'application prévoient un transfert en plusieurs étapes des agents de l'État vers les régions :

- des **conventions** conclues entre l'État et les exécutifs locaux établissent des modalités de **mise à disposition** à titre gratuit des agents

¹ Cf. rapport de la Cour des comptes précité p.45.

² Articles 80 et suivants.

chargés de la gestion des fonds européens. Les conventions doivent préciser la nature et le nombre d'emplois transférés¹, elles doivent être élaborées après consultation des comités techniques placés auprès des services de l'État et des collectivités territoriales concernées ;

- les agents de l'État sont ensuite **définitivement transférés aux régions par arrêté préfectoral**² ;

- les agents disposent d'un délai de deux ans après la signature des arrêtés de transfert pour choisir entre leur maintien au sein de la fonction publique d'État ou leur transfert au sein de la fonction publique territoriale³.

Après avoir constaté que le processus de transfert des personnels permettait difficilement aux agents concernés d'être opérationnels dès le début de la programmation, **voire rapporteure regrette que ce processus se soit, dans les faits, éloigné de la volonté du législateur.**

D'une part, les modalités de transferts des personnels ont été fortement encadrées par les dispositions d'une circulaire⁴ prise en décembre 2013⁵, avant l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM. Cette circulaire prévoyait un transfert de la totalité des agents chargés de la gestion du FEDER et retenait un principe de transfert forfaitaire pour les agents chargés de la gestion du FEADER et du FSE, fixant respectivement à trois et deux équivalents temps plein par région.

Or, comme le relève la Cour des comptes, « **les modalités de transfert s'éloignent du sens des dispositions de la loi MAPTAM, aux termes desquelles un recensement des emplois doit être effectué** » afin de prendre en compte les besoins spécifiques de chaque région.

D'autre part, lors du déplacement d'une délégation de votre mission d'information en région Nouvelle-Aquitaine, **voire rapporteure a eu le sentiment que la détermination du nombre d'agents transférés était largement dépendant de l'issue des négociations entre la région et les services préfectoraux des anciennes régions.** Outre le fait que **les modalités de ce transfert sont apparues comme étant « artisanales » aux yeux de voire**

¹ En application de l'article 81 de la loi MAPTAM et du décret n° 2014-1188 du 14 octobre 2014 relatif aux conventions types de mise à disposition de services de l'État chargés de la gestion des fonds européens pour la période 2014-2020. Les conventions doivent être signées dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret approuvant une convention type, soit entre octobre 2014 et janvier 2015.

² En application de l'article 81 de la loi MAPTAM et du décret n° 2015-783 du 29 juin 2015 relatif aux dates et aux modalités de transfert définitif des services de l'État qui participent aux missions de l'autorité de gestion des programmes européens financés à partir du FSE, du FEDER et du FEADER. Les services mis à disposition par convention avant le 1^{er} avril 2015 sont transférés au 1^{er} juillet 2015. Pour ceux qui ont été mis à disposition ultérieurement, ils sont transférés au 1^{er} janvier de l'année qui suit leur mise à disposition.

³ En application de l'article 83 de la loi MAPTAM.

⁴ Circulaire du 16 décembre 2013 relative à la gestion des programmes européens 2014-2020 – transfert de personnels NOR : ETLR1331582C.

⁵ Cf. rapport de la Cour des comptes précité p.31.

rapporteure, elles ont conduit à des disparités, en termes de nombre d'agents transférés, entre chacune des anciennes régions qui forment désormais la Nouvelle-Aquitaine. Les services de la région estiment que seulement la moitié des agents nécessaires à la conduite des missions de l'autorité de gestion a fait l'objet d'une compensation par les services de l'État, en dépit du transfert de 72 équivalents temps plein (ETP), dont 31 ETP uniquement dédiés à l'instruction des dossiers LEADER.

Par conséquent, au terme d'un processus de transfert de personnels long et moins prometteur que prévu pour les régions, **ces dernières se sont retrouvées dans l'obligation de devoir recruter et former des personnels dans l'urgence**, bien après le début de la programmation.

À titre d'exemple, pour pallier les difficultés liées aux retards d'instruction des dossiers LEADER, la région Nouvelle-Aquitaine a pris des mesures en recrutant 38 agents, en plus du transfert des personnels des services de l'État. La région a également mis en place un plan de formation, ouvert aux GAL et a débloqué des avances de trésorerie à ces derniers. Si votre rapporteure salue la réactivité de la région Nouvelle-Aquitaine, elle constate aussi, malheureusement, que toutes les régions ne sont pas en capacité budgétaire de mobiliser de tels moyens dans un délai aussi contraint.

Le CGET a indiqué à votre rapporteure que « la mobilisation du bon niveau de ressources humaines et l'intégration de pratiques administratives bien plus exigeants a pu constituer un frein à la programmation ». Or, « on constate que **les programmes qui étaient en retard au démarrage n'ont pas rattrapé ce retard et sont restés peu ou prou le même depuis le début de la programmation** ».

Ainsi, **le transfert des personnels de l'État vers les régions a constitué un « effet d'éviction » de l'expertise devant être mobilisée pour solliciter ces financements**. Face aux délais importants de formation et de stabilisation des équipes, les régions ont pu se tourner vers le recours à des cabinets de conseils extérieurs, pour un coût très onéreux.

Par ailleurs, face à des effectifs contraints et pour éviter d'afficher une sous-consommation anormalement basse, une stratégie possible a été de massifier les financements supportés par le FEDER sur un petit nombre d'opérations. En effet, les dépenses financées par le FEDER étant très consommatrices de crédits, le taux d'engagement peut être rapidement atteint avec l'instruction de peu de dossiers. **Votre mission d'information regrette que la contrainte de formation et de mobilisation des ressources humaines ait pu conduire certaines régions vers une plus grande sélectivité des projets, au détriment de la consommation de plus petites enveloppes répondant davantage aux besoins locaux.**

L'appropriation dans l'urgence de cette nouvelle compétence a confirmé l'idée d'un certain « élitisme » de la mobilisation des fonds européens. En effet, les auditions et les déplacements de la mission d'information ont révélé que peu de régions ont pu sereinement faire face au transfert de cette nouvelle compétence. Ainsi, « les fonds européens [...] semblent plutôt destinés aux projets d'une certaine taille, conduits par des gestionnaires capables de les porter, de les suivre dans la durée », comme l'a relevé Mme Martine Marigeaud, présidente de la Commission interministérielle de coordination des contrôles, lors de son audition.

C. LA RÉGION COMME AUTORITÉ DE GESTION : UN ÉCHELON TROP ÉLOIGNÉ DES TERRITOIRES ?

La décentralisation de la gestion des fonds européens au niveau régional n'a pas réglé tous les problèmes, parce qu'elle est incomplète, mais aussi parce que, à elle seule, elle ne suffit pas à prendre en compte la diversité des réalités territoriales, en particulier dans des régions désormais souvent beaucoup plus étendues.

1. Une répartition des compétences avec l'État à clarifier : le FEADER, cas d'école en matière de complexité

Le transfert de la gestion des fonds européens aux régions n'a pas été total dans le cas du FSE et du FEADER. Or, pour ce dernier, les auditions et les déplacements conduits par votre mission d'information ont fait état d'une **répartition complexe des responsabilités entre les régions et l'État**, facteur de lourdeurs administratives et de complexité pour les bénéficiaires.

En effet, lors de son audition, Mme Christine de Mazières, conseillère-maître à la Cour des comptes, a affirmé que « **le FEADER n'a pas été jusqu'au bout de sa démarche ; c'est pourquoi nous avons qualifié ce transfert de gestion en « trompe-l'œil** ». En effet, ce transfert de gestion souffre d'un manque de clarté dans sa répartition. En principe, **la gestion du FEADER devait être totalement transférée aux régions, mais, en réalité, l'État conserve de nombreuses prérogatives**, notamment par les cofinancements et par un cadre national facteur de complexité, et non de simplification, comme il pourrait l'être. Il persiste également un enchevêtrement de compétences entre trois parties, à savoir l'État, l'Agence de services et de paiement (ASP), organisme payeur, et les régions, désormais autorités de gestion. ».

La répartition des compétences entre ces trois parties a été précisée par M. Yves Auffret, sous-directeur de la gestion des aides de la politique agricole commune à la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) au ministère de l'agriculture et de

l'alimentation, lors de son audition. Il a indiqué qu' « **il existe ainsi vingt-sept programmes de développement rural régionaux mis en place par chaque autorité de gestion. Toutefois, 6 % du FEADER demeurent sous la responsabilité du ministère de l'agriculture et de l'alimentation** pour financer le programme spécifique du réseau rural national et le programme national de gestion des risques et d'assistance technique. Le cadrage national figure dans un document, validé par la Commission européenne en juillet 2015 », tout en rappelant que « les cinq programmes de développement régionaux ultramarins et celui de la Corse ne sont pas soumis au cadre national ».

Quant à l'ASP, elle constitue **l'organisme payeur du FEADER**, c'est-à-dire qu'elle est responsable de la régularité et de la conformité au droit national et européen des aides du FEADER versées.

L'instruction cristallise les tensions en matière de répartition des compétences entre l'État et les régions. Lors de son audition par votre mission d'information, Mme Marie-Agnès Vibert, cheffe de service de la gouvernance et de la gestion de la politique agricole commune à la DGPE, a concédé que « **les rôles et les responsabilités de chacun se trouvent quelque peu enchevêtrés** ». En effet, « l'ASP délègue l'instruction d'un grand nombre de mesures aux services de l'État, puisque les agents en charge de l'instruction de dispositifs comme l'ICHN ou les aides à l'investissement dans les exploitations agricoles se trouvent dans les directions départementales des territoires (DDT) placées sous l'autorité du préfet ».

Selon la Cour des comptes, **la faute originelle réside dans l'accord politique trouvé en 2013 entre l'ancien ministre de l'agriculture, M. Stéphane Le Foll, et l'ancien président de la commission agriculture de l'Association des Régions de France, M. René Souchon**, dit « accord Le Foll-Souchon »¹.

Cet accord prévoyait le maintien d'un cadrage national pour la gestion du FEADER, visant à permettre à l'État de maintenir une autorité dans le pilotage du développement rural. Il a été traduit dans les mesures d'application de la loi MAPTAM en prévoyant que l'instruction des dossiers peut être assurée par les services déconcentrés de l'État, c'est-à-dire les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM)² :

- sous l'autorité de l'ASP pour les aides relevant du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) ;

- sous l'autorité des régions lorsque la demande concerne l'aide au démarrage d'entreprises de jeunes agriculteurs, un dispositif cofinancé par

¹ Rapport de la Cour des comptes précité, p.51.

² Article 2 du décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour 2014-2020.

l'État, ou des mesures équivalentes à celles qui étaient instruites par les services déconcentrés de l'État au cours de la programmation 2007-2013.

Au-delà de la complexité induite pour le porteur de projets, **vo**tre rapporteure rappelle que cette répartition quelque peu baroque des rôles entre l'État et la région s'est inscrit dans le contexte de négociations difficiles relatives aux transferts des personnels de l'État vers les régions. Par conséquent, il est apparu à votre mission d'information que l'instruction des dossiers par les DDTM n'a plus semblé être une priorité dans certaines préfectures. Par exemple, lors du déplacement d'une délégation de votre mission d'information en Nouvelle-Aquitaine, les services du conseil régional ont témoigné d'un manque de diligence des services de l'État pour l'instruction de ces dossiers en début de programmation.

Lors de son audition, Mme Christine de Mazières a esquissé trois scénarios d'évolution de la gouvernance du FEADER devant votre mission d'information.

Le premier consisterait en **une recentralisation totale du FEADER** au profit d'une seule autorité de gestion qui serait l'État. Si cette configuration est actuellement observée dans 20 États membres sur 28, **vo**tre rapporteure estime que cette évolution reviendrait sur un acquis majeur des régions, alors même qu'elles commencent à acquérir une expérience satisfaisante de leur mission d'autorité de gestion.

La seconde piste serait de ne pas remettre en question la répartition actuelle des compétences entre l'État et les régions, mais **d'associer davantage ces dernières à l'élaboration du cadrage national.**

Le dernier scénario consisterait à **confier à l'État la gestion de l'ensemble des aides surfaciques.** En effet, « dans la mesure où l'État gère déjà les mesures surfaciques du FEAGA [...], il pourrait donc être logique d'y ajouter les mesures surfaciques du FEADER, répondant à une logique similaire, gérées selon les mêmes systèmes d'information et en appelant à une certaine solidarité nationale (indemnités compensatoires de handicap naturel -ICHN-, mesures agro-environnementales et climatiques - MAEC - et aides à l'agriculture biologique). **Les régions conserveraient, quant à elles, la gestion des mesures en faveur des investissements dans les exploitations, l'installation des jeunes agriculteurs, le développement d'activités rurales, les services et la qualité de vie en milieu rural, les mesures LEADER, etc. ».**

Votre rapporteure relève que, lors du déplacement en Nouvelle-Aquitaine, les services de l'État rencontrés ont semblé s'inscrire dans cette perspective. Sans se prononcer sur l'issue des arbitrages qui seraient en cours sur ce point, ils ont souligné qu'une renationalisation des aides surfaciques aurait **l'avantage d'harmoniser les plans de développement rural.** Votre rapporteure note cependant que, lors de ce même déplacement, les services de la région Nouvelle-Aquitaine ont semblé

regretter cette perspective qui pourrait conduire à des contradictions entre le cadre national de la politique agricole et les mutations nécessaires en matière de politiques d'aménagement et d'environnement portées par les régions.

2. Le « dialogue de gestion » avec les collectivités infrarégionales, la clef de la réussite

Si la région assure les fonctions de l'autorité de gestion telles que l'instruction des dossiers, **les organismes intermédiaires constituent de précieux relais dans les territoires** pour la mise en œuvre des fonds européens. Ainsi, les départements au titre de la gestion du FSE, ou encore les intercommunalités apportent leur ingénierie aux porteurs de projets, et participent à un « **dialogue de gestion** » avec la région afin de sécuriser la constitution des dossiers.

Une délégation de votre mission d'information a ainsi effectué un déplacement au siège de la **communauté d'agglomération Melun-Val-de-Seine**, à Dammarie-lès-Lys, en Seine-et-Marne, afin de rencontrer les services de la communauté chargés du suivi des fonds européens. Après avoir rappelé que la région, en tant qu'autorité de gestion, sélectionne les projets qui bénéficient d'un financement européen, **les services de la communauté d'agglomération se sont présentés comme des « facilitateurs »** pour les porteurs de projets. La communauté d'agglomération les accompagne dans le montage du dossier en vue de sa présentation au comité de sélection, puis au comité de suivi, puis enfin au conseil régional.

Dans le cadre de l'instruction des dossiers, la communauté d'agglomération réalise **des échanges itératifs avec l'autorité de gestion** visant à détecter les erreurs ou les anomalies du dossier le plus en amont possible, et ainsi éviter au porteur de projets de voir les délais s'allonger.

« **Cheville ouvrière** » de l'utilisation des fonds européens, **l'intercommunalité permet aussi d'identifier les porteurs de projets potentiels qui seraient encore inconnus des services du conseil régional**, et qui, spontanément, ne se seraient pas tournés vers un cofinancement européen. Par exemple, les services de la communauté d'agglomération Melun-Val-de-Seine ont indiqué que peu de porteurs de projets éligibles au FSE se sont manifestés au début de la programmation. Il a ainsi fallu communiquer largement sur la disponibilité des fonds européens, et se tourner vers des porteurs de projets potentiels, tels que les associations locales, à condition qu'elles disposent d'une solidité financière suffisante pour pouvoir avancer les dépenses remboursées ultérieurement.

Appui précieux pour les porteurs de projets, l'ingénierie des intercommunalités peut être décuplée par l'échange, entre elles, de bonnes pratiques. En effet, lors de son audition par votre mission d'information, M. David Le Bras, délégué général de l'Association de directeurs généraux

des communautés de France, a expliqué que ces dernières années ont été marquées par l'émergence « **d'alliances de communautés d'agglomération**, ce qui ne passe pas forcément par la création d'une structure *ad hoc* - un syndicat par exemple. **Elles mutualisent leurs ingénieries pour répondre aux appels d'offre** ».

Néanmoins, **la déclinaison infrarégionale des programmes opérationnels définis par l'autorité de gestion n'est pas sans difficultés.**

Lors de son audition par votre mission d'information, M. Édouard Guillot, conseiller pour les affaires européennes à l'Assemblée des départements de France (ADF), a clairement émis **le souhait d'une association plus étroite des départements**. Selon lui, « **certains départements sont les interlocuteurs privilégiés des zones rurales**. Or, aujourd'hui, **la plupart des départements ne sont pas consultés** ou font au mieux partie des comités de suivi. Mais ils ne sont pas impliqués dans l'élaboration du programme opérationnel, qui détermine pourtant la marche à suivre pour les années suivantes ».

Le constat est même pour les intercommunalités. Ainsi, M. David Le Bras a regretté que « **la région pilote par les normes, par la définition de critères**. Les appels à projets sont à sens unique. Les intercommunalités ne contribuent donc pas à la co-construction des règles d'éligibilité ».

Par conséquent, **les appels à projets peuvent être déconnectés des besoins et des potentialités des territoires**. Lors de son audition, M. David Le Bras a relayé les déceptions de certains directeurs généraux : « Ils savaient ainsi que la région abondait des fonds sur certains critères, [le soutien à] la filière bois par exemple. Or, cela ne les intéressait pas, donc ils n'ont pas candidaté. En revanche, ils avaient des besoins sur d'autres thèmes pour lesquels il n'y a pas eu d'appels à candidature ». Sur un mode ironique, il a précisé que « les directeurs généraux nous indiquaient pouvoir obtenir des financements, **mais pour des projets inutiles pour leurs territoires** ».

Cette incompatibilité entre les priorités régionales et les besoins locaux n'est pas compréhensible pour les porteurs de projets, d'autant plus lorsque les financements sollicités sont d'un faible montant.

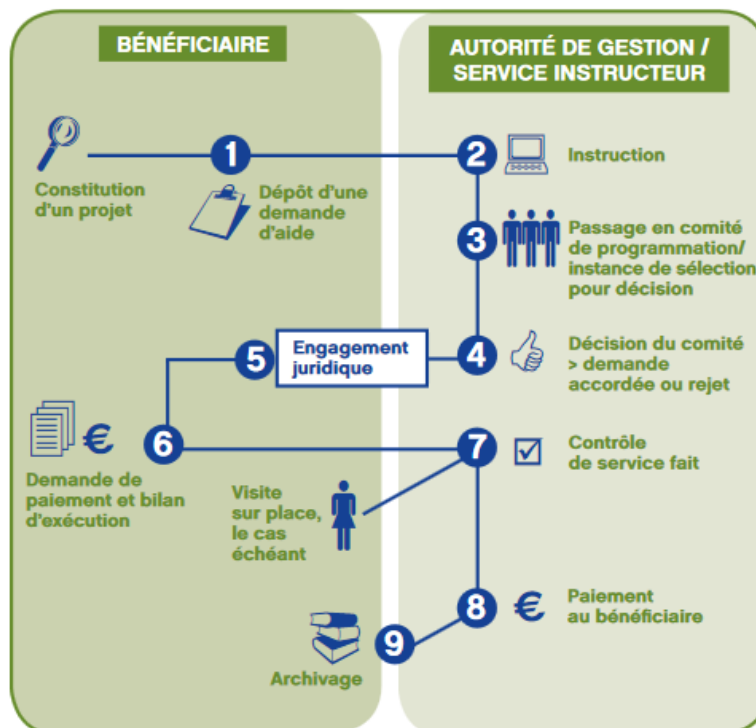
Votre rapporteure estime néanmoins que ce constat doit être tempéré par la prise en compte de la fusion des régions en cours de programmation qui, en constituant des régions plus vastes, rend l'exercice de consultation des différents échelons territoriaux d'autant plus délicat.

À l'avenir, un équilibre entre le soutien à des projets d'envergure régionale et les spécificités de certains territoires plus reculés doit être trouvé. **L'enjeu réside dans la capacité de l'échelon régional à permettre aux territoires de s'approprier l'Union européenne.**

D. UNE RÉELLE COMPLEXITÉ ADMINISTRATIVE, ACCENTUÉE PAR UNE ACCUMULATION DE NORMES À CHAQUE NIVEAU DÉCISIONNEL, PÉNALISE LES PORTEURS DE PROJETS

Les auditions et les déplacements réalisés par votre mission d'information ont unanimement fait état d'un degré élevé de complexité administrative pour les porteurs de projets.

Circuit d'une demande de financement



Source : Commissariat général à l'égalité des territoires.

En premier lieu, les auditions ont souligné **la longueur des délais entre le dépôt d'un dossier et le paiement de l'aide**. Ainsi, M. David Le Bras, délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France, a estimé que « **les délais moyens convergent vers deux ou trois ans** ». Or, « **beaucoup de porteurs de projets n'ont pas les moyens de survivre pendant ce laps de temps. Des associations mettent la clé sous la porte** ». Ce délai peut être d'autant plus long lorsque le service instructeur n'est pas l'autorité de gestion, comme c'est le cas lorsque les demandes de financement du FEADER sont instruites par les services de l'État.

D'autres auditions conduites par votre mission d'information ont étayé ce constat. Ainsi, Mme Julie Frère, directrice du Pays de Bray, a indiqué que « les retards d'instruction, de programmation et de paiement pour les projets LEADER et les MAEC sont très importants, entre deux et

trois ans. [...] Au mois de juillet l'année dernière, j'avais en attente pour ma structure 500 000 euros de subventions au titre des exercices précédents. Je n'avais plus de trésorerie disponible pour payer les salaires de mes agents [...]. **Ce problème est particulièrement critique pour les agriculteurs et les associations** ».

Les retards chroniques de l'instruction peuvent aussi être source de difficultés financières graves pour les porteurs de projets. Par exemple, L'Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (ANPP) a fait état à votre rapporteure de situations problématiques pour le Pays de Bray. Un nouveau cadre réglementaire intervenu en 2016 et 2017 s'applique rétroactivement aux demandes déposées antérieurement. Or, certaines dépenses étant devenues inéligibles, les porteurs de projets concernés ont dû rembourser les acomptes perçus, jusqu'à 18 000 euros, qui avaient été versées avant l'instruction du dossier. Afin de prendre la mesure du retard de l'instruction des dossiers, il a été indiqué à votre rapporteure que les services de l'État instruisaient actuellement les demandes déposées en 2017 par le Pays de Bray.

Outre la longueur du processus et l'intervention de multiples acteurs, **l'encadrement normatif de la demande est construit selon un « fonctionnement en cascade »**, selon l'expression de M. Francesco Gaeta, secrétaire général adjoint aux affaires européenne. En effet, lors de son audition, il a rappelé que **« l'Europe définit un cadre suffisamment large pour permettre aux États de l'adapter à leurs besoins »**.

Ainsi, comme l'a souligné lors de son audition M. Hugo Bevort, directeur des stratégies territoriales du CGET, la France a par exemple choisi de consacrer 10 % des crédits des FESI qui lui sont alloués pour la période 2014-2020 aux quartiers prioritaires de la ville, alors que la réglementation européenne prévoyait qu'un seuil minimal de seulement 5 % des crédits soit consacré au développement urbain.

Plus que l'ajout d'une nouvelle strate normative, la complexité proviendrait plutôt du fait que chaque échelon décisionnel affine le fléchage des crédits selon ses priorités.

Pour autant, les auditions ont révélé **le sentiment selon lequel les régions, dans l'exercice de leur nouvelle compétence, ont été tentées de complexifier l'architecture des programmes**. L'ANPP a clairement indiqué à votre rapporteure que « les dysfonctionnements observés et subis par les porteurs de projets et par les territoires porteurs de programme ne seraient en aucun cas être imputés à l'Union européenne, mais plutôt à l'État aux régions ».

Interrogé sur ce point lors de son audition par votre mission d'information, M. Jules Nyssen, délégué général de Régions de France, a reconnu que la transposition en droit interne et la mise en œuvre de la réglementation européenne étaient réalisées « avec un souci de sécurisation

maximale des gestionnaires des fonds. Cela ajoute de la complexité à la complexité », d'autant que ce sont désormais les autorités de gestion qui **assument financièrement les corrections financières** pouvant être appliquées par la Commission européenne.

Par ailleurs, **l'instabilité des critères d'éligibilité des dépenses en cours de programmation constitue un facteur de complexité et de découragement pour les porteurs de projets.**

Par exemple, lors de son audition, Mme Julie Frère, directrice du Pays de Bray, a évoqué **le cas d'introduction de plafonnement des aides en cours de programmation, s'appliquant rétroactivement aux demandes formulées auparavant.** La différence entre l'aide attendue et l'aide versée reste à la charge du bénéficiaire qui a avancé la dépense. Devant votre mission d'information, elle a évoqué le cas suivant : « en 2015, notre technicien agricole a contractualisé et tenu des engagements envers le monde agricole. Les dossiers restent en attente à la DDTM, sans y être instruits. Lorsque, enfin, on procède à leur instruction deux ans plus tard, les règles ont changé et s'appliquent de manière rétroactive. Par exemple, un plafonnement a été mis en place. L'agriculteur escomptait 18 000 euros, mais, en raison de ce plafonnement, il ne pourra recevoir au maximum que 12 000 euros. L'agriculteur doit donc rembourser les 6 000 euros d'avances ».

L'introduction de plafonnement rétroactif et en cours de programmation semble courant pour les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) correctement calibré pour les besoins des porteurs de projets locaux. Ainsi, l'Association nationale des pôles d'équilibres territoriaux et ruraux et des pays, et le Pays de Bray, ont indiqué à votre rapporteure que le budget total des aides versées aux agriculteurs du territoire Brayon a été réduit d'un million d'euros en cours de programmation. Par exemple, les critères d'éligibilité de la MAEC « entretien d'arbres isolés ou en alignements » ont été modifiés en 2018, à l'occasion de la publication de la notice définitive, les arbres localisés dans les haies ne sont désormais plus éligibles.

Or, **cette instabilité n'est pas compatible avec les besoins des porteurs de projets.** En prenant exemple sur l'artisanat, M. Jacques Garau, directeur général de CMA France, a rappelé à votre mission d'information, lors de son audition, que « **l'entreprise a besoin d'un cadre adapté, avec des modalités de contrôle connues, respectées par le bénéficiaire des fonds et le contrôleur** ».

Enfin, la complexité administrative ressentie par les porteurs de projets peut également provenir d'une forme de surréglementation, c'est-à-dire d'une volonté de l'État ou des régions de prévoir des critères d'éligibilité plus nombreux et plus précis que ce que les règlements européens requièrent.

Toutefois, **l'audition de responsables du CGET a alerté votre rapporteure sur le fait que, dans la plupart des cas, la surréglementation provient de la nécessité d'adapter des règles nationales à l'évolution des règles européennes.** Comme l'a indiqué M. Philippe Cichowlaz, chef de la mission des affaires européennes du CGET, « un exemple actuel est celui de la gestion sur la TVA. Est-elle éligible ou non aux fonds européens ? Si vous pouvez récupérer la TVA, il est logique que les fonds européens ne la cofinancent pas [...]. Or, en France, on ne sait parfois si la TVA est récupérable ou non que plusieurs années après. [...] **C'est bien un problème de compatibilité de l'application des règles nationales et européennes** », ce qui encouragerait l'édiction de **normes supplémentaires.**

L'ensemble de ces motifs contribuent à alimenter le sentiment d'une **charge administrative** dissuasive pour les porteurs de projets, d'autant plus lorsque **les documents requis ou les critères à satisfaire semblent d'une rigueur excessive.** À titre d'illustration, notre collègue Pierre Louault a rapporté, lors de l'audition Mme Martine Marigeaud, le cas d'une collectivité ayant dû fournir le compte-rendu du conseil municipal de l'élection du maire pour attester que l'élection s'était déroulée dans des conditions régulières. Votre rapporteure regrette que la multiplication de cas similaires entretienne l'idée d'une inaccessibilité des fonds européens, et éloigne les porteurs de projets de cette source de financement ainsi que, par la même occasion, du projet européen de construire une meilleure cohésion des territoires.

Exemple de projets abandonnés et de difficultés rencontrées par les porteurs de projets dans le cadre du programme LEADER

Abandon d'un projet par une association ayant engagé la dépense avant l'instruction du dossier de demande de subvention et la stabilisation des règles. Cette association a appris *a posteriori* à la suite d'une requalification juridique qu'elle aurait dû mettre en concurrence les entreprises avec publicité. Or, elle a seulement demandé la réalisation de plusieurs devis. La structure a préféré abandonner la subvention qui se serait avérée inéligible pour non-respect de la commande publique. De telles situations peuvent entraîner un risque de déstabilisation du tissu associatif.

Abandon récent d'un projet porté par la ville de Neufchâtel au regard des nouveaux objectifs de programmation imposés par l'autorité de gestion Ce nouveau calendrier plus resserré n'a pas permis à la commune de rassembler à temps l'ensemble des pièces nécessaires pour constituer son dossier.

Une nouvelle directive de l'autorité de gestion impose de refaire signer au porteur de projet l'annexe financière du dossier de demande de subvention en cas de modification après l'instruction Osiris. Cela arrive très souvent sur les dépenses de salaires, et cela même pour un centime d'euros. Or, par définition, à ce stade, les dépenses ne sont que prévisionnelles. Dans tous les cas, le porteur de projet devra signer par la suite une convention (engagement juridique sur le montant de la subvention) et une demande de paiement sur la base des dépenses au réel. Cette nouvelle directive entraîne en allongement du délai d'instruction d'un mois minimum.

Une commune a souscrit avec l'UGAP pour des fournitures. L'autorité de gestion demande une autre mise en concurrence que celle déjà réalisée par l'UGAP pour les dépenses supérieures à 1 000 euros hors taxe.

Une commune demande des devis à trois entreprises différentes, l'une des trois n'a pas répondu. Deux entreprises répondent, la première répond totalement à la commande (moins de 2 000 euros de dépenses), la deuxième, partiellement. L'autorité de gestion souhaite d'autres devis qui vont venir s'ajouter à celui non retenu afin de « valider » le devis retenu... Or, dans le cas d'un marché public, celui qui ne répond que partiellement à la demande est soit éliminé de fait, soit a une mauvaise note et n'est pas retenu.

Source : Pays de Bray.

Au regard de l'ensemble de ces difficultés, **l'accompagnement des porteurs de projets constitue la pierre angulaire de la mobilisation des fonds européens**. Or, les autorités de gestion peinent à recruter et à former des agents en la matière. D'une part, les recrutements sont contraints dans le contexte de contraction de la masse salariale des collectivités, et, d'autre part, la formation est longue et ardue.

Lors du déplacement d'une délégation de la mission d'information en Nouvelle-Aquitaine, les services du conseil régional ont indiqué à votre mission d'information que, dans le cas du FEADER par exemple, les instructeurs devaient être formés pour traiter aussi bien les dossiers relatifs à l'installation des agriculteurs, que ceux relatifs aux investissements hydrauliques, ou tout autre type de demande de financement. **Le besoin d'actualiser sa connaissance des dispositions légales et réglementaires, ainsi que les dysfonctionnements répétés des systèmes d'information contribuent à décourager les instructeurs et participent au fort *turn over* des équipes.**

E. UN EXCÈS DE CONTRÔLES ?

La rigueur budgétaire requise dans la gestion des FESI se traduit par un accroissement des règles de gestion et de contrôle, dont la conséquence pour les gestionnaires des fonds et pour les porteurs de projets est une complexité accrue du dispositif. Cet objectif légitime est difficilement compatible avec celui de la simplicité des règles, propice au dynamisme des projets et donc à la consommation des fonds européens.

La difficulté consiste à parvenir à l'équilibre entre ces deux objectifs. Il n'est pas certain qu'en matière de contrôle de l'utilisation des fonds européens, cet équilibre soit atteint.

1. Des exigences accrues en matière de contrôle

Parmi les facteurs qui contribuent à rendre les fonds européens difficiles d'accès, figurent les contrôles dont ils font l'objet.

Plusieurs personnes auditionnées ou rencontrées par votre mission d'information ont insisté sur le **niveau très élevé de contrôle qui s'exerce sur les fonds structurels**. « Je ne connais pas de politique en France qui fasse l'objet d'autant de contrôles », a ainsi déclaré M. Hugo Bevort, directeur des stratégies territoriales du CGET, qui a ajouté : « L'efficacité des fonds est évaluée avec une constance qu'aucune autre politique publique, *a fortiori* territoriale, ne connaît ». De même, pour M. Olivier Touvenin, chef du service comptable de l'État à la direction générale des finances publiques (DGFIP) du ministère de l'action et des comptes publics, « entre nos contrôles, ceux de la CICC et ceux de la Commission [européenne], **on est plutôt dans le « sur-contrôle » que dans le « sous-contrôle »**. Enfin, M. Marc Lemaître, directeur général de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) à la Commission européenne, a indiqué à une délégation de votre mission d'information, lors de son déplacement à Bruxelles, que les règles de la programmation actuelle sont très complexes et demandent une exigence accrue dans leur mise en œuvre, ainsi que des contrôles renforcés.

Comme l'a indiqué le CGET, **la programmation 2014-2020 s'est traduite par une exigence accrue en matière de contrôle de gestion et d'audit des fonds européens**, et cela à différents titres.

- **La procédure de désignation des autorités de gestion des programmes opérationnels** a été étendue aux conseils régionaux depuis que ceux-ci ont bénéficié du transfert de la gestion des fonds structurels ; ils ont dû eux aussi rédiger un descriptif des systèmes de gestion et de contrôle (DSGC).

Lors de la programmation 2007-2013, la conformité de ce système était appréciée au regard de différents éléments : la répartition des fonctions ; la séparation des fonctions ; le dispositif permettant de s'assurer

de la régularité des dépenses, pour le contrôle de premier niveau et celui de l'autorité de certification ; la fiabilité comptable et financière (le système d'information) ; le suivi des organismes intermédiaires ; l'adéquation de la piste d'audit ; le traitement des irrégularités et le recouvrement des indus.

Mais, en 2014, la procédure de conformité, qui relevait *in fine* de la Commission européenne, a été transformée en une procédure plus proche de l'accréditation, relevant des États membres. Par ailleurs, les exigences en matière de maîtrise des risques se sont accrues, notamment au travers du renforcement de l'environnement de contrôle interne, de la mise en place de mesures liées à la prévention, détection et la lutte contre la fraude.

- Alors que, selon les chiffres fournis par le CGET, la présomption de fraude détectée dans les États membres ne représente que 0,48 % des montants des fonds structurels versés en 2014 au titre de la programmation 2007-2013, soit 259 cas de présomption, et que seuls 10 % des cas sont *in fine* des cas de fraude avérés, soit 26 cas, la réglementation relative à la programmation 2014-2020 renforce les **exigences en matière de prévention et de lutte contre la fraude**. Désormais, les autorités de gestion doivent mettre en place des mesures antifraude efficaces et proportionnées, tenant compte des risques identifiés, sur la base d'une cartographie des risques complexe à actualiser annuellement. Cette **exigence** apparaît **disproportionnée au regard des montants en jeu et du niveau de fraude constaté**. Dans le même temps, les exigences en termes de contrôle interne et de gestion des risques par les autorités de gestion ont été renforcées.

- En outre, ces exigences accrues portent également sur **l'instauration de comptes annuels**. En effet, la réglementation a introduit la transmission annuelle, par l'autorité d'audit nationale à la Commission européenne, à des fins de validation, d'un « paquet d'assurance » portant sur chaque programme et comprenant les comptes annuels, la déclaration de gestion, le résumé annuel des comptes et audits, ainsi que le rapport annuel des contrôles. Les autorités de gestion, de certification et d'audit interviennent toutes, dans leur domaine de compétence, sur les documents du paquet d'assurance. Ainsi les informations relatives aux comptes, contrôles et audits à transmettre à la Commission ont-elles augmenté, tandis qu'une clôture partielle annuelle a été instaurée sur les programmes. Au cours de son audition, Mme Martine Marigeaud, présidente de la Commission interministérielle de coordination des contrôles, a insisté sur la nouveauté que constitue l'audit des comptes annuels dans la programmation 2014-2020, qui vise à permettre une « assurance raisonnable quant à l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des montants déclarés dans les comptes ».

- Ensuite, **l'échantillonnage des dossiers** a lui aussi crû. Si les méthodes d'échantillonnage n'ont pas changé, les volumes de ce dernier ont connu une nette croissance. La programmation précédente avait prévu un échantillon unique pour les 31 programmes opérationnels cofinancés par le

FEDER, et un autre pour les 5 programmes opérationnels supportés par le FSE. Le nombre d'audits a augmenté dès lors que les programmes sont désormais gérés par les régions et que l'échantillonnage est réalisé au niveau du programme ou de la région.

- Par ailleurs, le **corpus réglementaire** s'est encore étoffé. Le CGET a indiqué que, au titre de la programmation 2014-2020, **la réglementation européenne applicable aux FESI comporte plus de 3 500 pages**, dont 892 pages de *Journal officiel de l'Union européenne* pour les règlements et décisions, et 2 660 pages de notes d'orientation. Il serait possible d'y ajouter 800 pages de textes réglementaires relatifs aux aides d'État. Le CGET fait ainsi observer qu'« un bénéficiaire ou un service gestionnaire de fonds européens devra connaître et maîtriser plus de 4 300 pages de règles », contre 1 750 pages pour la programmation précédente et 1 250 au titre de la programmation 2000-2006. Ces règles plus nombreuses et plus complexes ont conduit à renforcer les exigences en matière de vérification de gestion ou d'audit.

- De même, un peu moins de la moitié des crédits des FESI seraient dépensés dans le cadre de **marchés publics**. C'est pourquoi les projets cofinancés à ce titre doivent être conformes à la réglementation relative aux marchés publics. Plusieurs directives européennes encadrent les procédures de marchés publics, auxquelles il convient d'ajouter les textes nationaux les transposant. Ces textes à la fois volumineux et complexes peuvent conduire à des **difficultés d'application**, d'autant plus qu'ils requièrent une expertise certaine. D'ailleurs, **l'application défailante des règles relatives aux marchés publics est l'une des erreurs les plus fréquemment constatées par l'autorité d'audit**. Le respect de ces règles n'est certes pas limité aux FESI, mais son contrôle est accru pour l'utilisation des fonds européens.

Votre mission d'information a pris la mesure des préoccupations que suscite la mise en œuvre délicate des règles de marchés publics. Ainsi, à Bordeaux, Mme Isabelle Boudineau, vice-présidente du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, chargée de l'Europe et de l'international, a regretté que l'effort de simplification de la Commission européenne entrepris pour la prochaine programmation ignore les marchés publics. Elle a même estimé que le contrôle de légalité relatif aux marchés publics devrait être repris en main par l'État, tant il est complexe et prend beaucoup de temps et de ressources aux conseils régionaux. Or, des erreurs de mise en œuvre du code des marchés publics peuvent conduire à la perte du bénéficiaire des fonds européens. Selon elle, il s'agit d'une mission régaliennne de respect du droit sur l'ensemble du territoire. Le versement de fonds européens requiert des marchés publics irréprochables, mais la complexité de cette réglementation est telle qu'elle peut pénaliser des « petites » collectivités ou des associations. M. Samuel Brossard, directeur général adjoint des services du conseil régional, a ainsi comparé le contrôle de légalité du code des marchés publics

à une « voiture-balai », en ce sens où il n’y a pas de contrôle avant la fin de la procédure ; c’est seulement à ce moment-là que l’accès aux fonds européens peut être autorisé ou refusé, ce qui crée une incertitude pour les porteurs de projets.

• Enfin, les règles applicables aux FESI, qui tendent à financer des projets en faveur des territoires, et celles applicables aux **aides d’État**, qui, pour ne pas fausser la concurrence, visent à limiter ou empêcher ces financements en les encadrant strictement, souffrent d’un manque d’harmonisation. La difficulté d’application de dispositions éventuellement contradictoires conduisent à des exigences accrues en termes, non seulement de gestion, mais aussi de contrôle et d’audit. La direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère de l’agriculture et de l’alimentation a ainsi indiqué, à propos du FEADER, que, à partir de la programmation en cours et à la suite des remarques des auditeurs externes, les procédures de contrôle sont renforcées sur différents points, dont la conformité aux règles des marchés publics et le rattachement aux régimes d’aides d’État (sauf pour le secteur agricole, où un rattachement n’est pas requis).

2. Un niveau de contrôle sans doute excessif, souvent conçu comme une sécurisation maximale

Naturellement, il est normal que la régularité des fonds européens soit très contrôlée. Votre mission d’information ne nie ni l’opportunité ni l’utilité des contrôles d’une matière aussi complexe, et ne sous-estime pas les résultats de ces contrôles.

Lors de son audition, M. Morgan Larhant, sous-directeur Europe et agriculture à la direction du budget du ministère de l’action et des comptes publics, a fait observer que « nous ne pouvons pas non plus faire l’économie d’un cadre de contrôle rigoureux. Or les rapports de la Cour des comptes européenne montrent clairement que la politique de cohésion connaît le niveau le plus élevé de fraudes ». De même, Mme Julia Pilarczyk, auditrice au sein de la chambre Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l’inclusion de la Cour des comptes européenne, qu’une délégation de votre mission d’information a rencontrée à Bruxelles, a noté que, selon les chiffres, des contrôles plus poussés avaient fait baisser sensiblement le taux d’erreur dans l’utilisation des fonds européens.

Pour autant, un empilement de contrôles est-il bien nécessaire ?

Au cours de son audition, Mme Martine Marigeaud a paru attribuer l’essentiel de la responsabilité de la complexification de la réglementation du contrôle des fonds européens à l’Union européenne : « Vous voulez savoir s’il y a une sur-réglementation. Mais lorsque nous retoquons une opération, c’est souvent parce que les contrôles sont insuffisants au regard des exigences européennes et des *check lists* ! L’exigence de transparence et de

régularité a augmenté. Selon nous, c'est dû au fait que le Parlement européen saisit de plus en plus la Cour des comptes européenne. Celle-ci multiplie les rapports. Si elle observe quelque chose dans un pays, elle émet des remarques ; la Commission en prend acte, les généralise et cela se répercute sur les autres pays. La France est aussi très observée par Bruxelles pour les aides d'État et les marchés publics. [...]. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, les exigences de contrôle sur les fonds français étaient bien moindres que celles sur les fonds européens. Dès lors, l'exigence très méticuleuse imposée par l'Europe constitue un choc culturel. Lorsque l'on alloue une subvention, il faut produire des justificatifs, des factures pour chaque dépense. C'est tout ce que demande Bruxelles ! ».

Votre mission d'information a pu le vérifier, lors du déplacement à Bordeaux. M. Samuel Brossard a ainsi fait observer que, sur les fonds européens, les contrôles sont quotidiens et beaucoup plus réguliers que pour les autres types de financements publics. Dans le cas de ces derniers, les contrôles des chambres régionales des comptes sont quand même beaucoup moins fréquents. Un porteur de projets ayant bénéficié de crédits des fonds structurels à hauteur de 870 000 euros du FEDER, l'entreprise SUNNA Design, qui développe des équipements connectés à faible consommation d'énergie, a d'ailleurs constaté que la sollicitation de crédits européens s'était traduite par un contrôle plus exhaustif des factures et demandes de paiement que ne l'aurait fait Bpifrance.

Mais, par ses déclarations, M. Olivier Touvenin a quelque peu nuancé cette affirmation : « **Le problème** n'est pas tant la réglementation européenne elle-même que **la multiplicité des intervenants et des contrôles**, sachant en outre que la Commission se réserve le droit d'intervenir elle-même. On pourrait s'attendre à ce que la subsidiarité soit mieux respectée. Dès lors que la CICC est considérée comme fiable et certifiée et qu'elle effectue elle-même des contrôles, pourquoi la Commission ajoute-t-elle des contrôles supplémentaires et se déplace-t-elle ? ».

Votre mission d'information note qu'en fait, **une part des contrôles exercés sur les fonds européens provient de la volonté des différents acteurs de se sécuriser dans un contexte où les contrôleurs sont nombreux.**

Plusieurs personnes l'ont très bien expliqué au cours de leur audition.

M. Olivier Touvenin a ainsi fait observer : « On reproche en effet souvent à la DGFIP d'être trop tatillonne dans ses contrôles. En réalité, nous sommes nous-mêmes surveillés, et donc tenus à une certaine qualité de nos prestations de contrôle. Si nous faisons preuve de laxisme, nous pouvons être sanctionnés par la CICC, le risque étant alors une reprise des fonds. Par ailleurs, la Commission européenne procède elle-même régulièrement à des audits sur le taux d'anomalies rencontrées dans la gestion des fonds européens. Au-delà d'un certain taux, elle interrompt les paiements ».

M. Frédéric Gueudar-Delahaye, directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, a, lui aussi, à propos du FEAMP, exposé ce qu'il a appelé « **la logique de contrôle** » : celle-ci « nous oblige à **faire des efforts énormes pour éviter le sur-contrôle**. En effet, le dispositif qui permet d'éviter tout mauvais aiguillage repose sur plusieurs niveaux de contrôle, mais cela **incite tous les niveaux à prendre des marges de précautions pour éviter d'être pris en défaut par le contrôle de niveau supérieur**. Notre difficulté, c'est qu'il n'y a jamais une règle qui convient à tous les cas de figure. Nous avons cherché à responsabiliser tous les échelons et à inciter chacun à prendre sa part de risque, même si cela peut conduire à être critiqué lors du contrôle au niveau supérieur ».

La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère du travail a indiqué que « la juxtaposition des différents niveaux de contrôles contribue à une **surenchère des contrôles de chacun des intervenants**. À titre d'exemple, la CICC est soumise à des audits de reperformance de la part des unités d'audit de la Commission européenne, laquelle est soumise à des audits portant sur ses audits par la Cour des comptes européenne. Ce « **contrôle des contrôleurs** » **peut conduire chacun des niveaux à « se protéger » en interprétant de façon très restrictive la réglementation** en l'absence de référentiel de contrôle détaillé et commun couvrant tous les aspects de la piste d'audit ». Tout est dit...

En matière de contrôle des fonds européens comme dans d'autres, il convient, comme l'a souligné M. Hugo Bevort, de « veiller à ne pas aller au-delà des exigences de la réglementation européenne, ce qui implique de soulever la **question des simplifications à y apporter** ».

Cependant, le maintien, pour la prochaine programmation, d'un taux d'erreur acceptable très bas, soit 2 %, n'est pas de nature à alléger les contrôles pesant sur les différents acteurs.

IV. POUR UNE PROGRAMMATION POST 2020 RÉFORMÉE ET AU SERVICE DES TERRITOIRES

Les négociations européennes en cours sur le budget 2021-2027 de l'Union européenne auront des conséquences sur la prochaine programmation des fonds structurels. Il est important que les dysfonctionnements de la programmation actuelle mis en évidence par votre mission d'information conduisent à tirer des leçons pour l'avenir. Tel est l'objectif des propositions formulées par votre rapporteure.

A. METTRE LA FRANCE EN ORDRE DE MARCHE POUR LA PROCHAINE PROGRAMMATION

Le cours que prendront les négociations entamées à Bruxelles pour le cadre financier pluriannuel sur les années 2021 à 2027 sera déterminant.

Le niveau du budget de l'Union européenne, consacré à hauteur d'un tiers aux fonds structurels, déterminera les crédits dont la France disposera au titre de ces fonds. En outre, les orientations retenues conditionneront la simplification de leur utilisation et les réformes portées par notre pays.

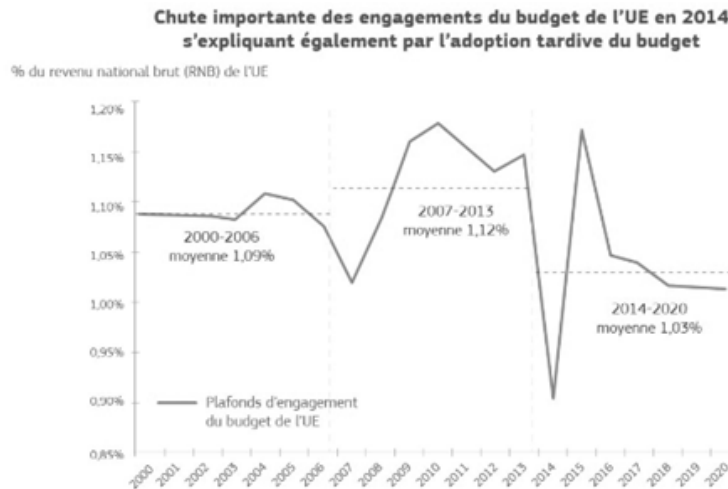
1. Les négociations en cours pour la programmation 2021-2027

À la suite de la publication par la Commission européenne, le 28 juin 2017, de son document de réflexion sur l'avenir des finances de l'Union européenne¹, le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027 fait l'objet d'intenses négociations à Bruxelles, dans un contexte marqué par la perspective du Brexit, qui se traduira par la fin de la participation britannique, et par des débats sur la répartition des crédits en fonction des nouvelles priorités de l'Union européenne.

Le 2 mai 2018, la Commission a proposé un CFP de 1 279 milliards d'euros sur la période, soit 1,14 % du revenu national brut de l'Union à 27.

Le CFP sera à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Conseil européen, en octobre 2019, avec pour objectif de parvenir à un accord avant la fin de l'année. La Commission avait **rappelé que l'adoption avec un retard de six mois de l'actuel CFP avait entraîné une chute des engagements européens début 2014.**

¹ Document de réflexion sur l'avenir des finances de l'Union européenne, COM(2017) 358 du 28 juin 2017, Commission européenne.



Source : Commission

*a) Simplification, recentrage, articulation, anticipation et stabilisation :
cinq clefs pour une programmation réussie*

Comme l'a indiqué Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, devant votre mission d'information, « la préparation de la prochaine programmation est essentielle pour que la France dispose de l'enveloppe la plus élevée possible, avec une souplesse de gestion nous permettant d'atteindre nos objectifs en matière de cohésion des territoires, et pour éviter les écueils constatés sur le LEADER ».

Dans cette perspective, cinq grands principes essentiels pour une programmation post 2020 efficace ont été présentés, lors de son audition, par M. Francesco Gaeta, secrétaire général adjoint aux affaires européennes : **la simplification, le recentrage, l'articulation, l'anticipation et la stabilisation.**

La nécessité d'une **simplification** de la politique de cohésion, notamment de son architecture, fait consensus auprès de l'ensemble des acteurs. La Commission européenne a d'ailleurs fait plusieurs propositions en ce sens¹. La France a notamment porté de manière forte, devant le Conseil et le Parlement européen, la nécessité de **ne pas avoir à désigner à nouveau les autorités de gestion**. En outre, pour une programmation efficace, les indicateurs doivent être « à la fois clairs, simples et en nombre limité ». Tant le porteur de projets que le contrôleur doivent disposer d'un **cadre de critères et d'indicateurs plus simple**, pour que celui-ci ne soit pas un outil compliquant l'utilisation des fonds européens.

¹ Cf. infra.

La Commission a d'ailleurs fait des propositions en faveur d'un **recentrage** de la politique de cohésion. Les autorités françaises partagent ce souci de recentrage et plaide pour une concentration des financements sur les deux premiers objectifs, une Europe plus verte et une Europe intelligente.

La Commission a proposé pour les régions les plus développées une concentration de 85 % des fonds sur les objectifs « une Europe plus verte » et une « Europe intelligente », dont au moins 60 % pour ce deuxième objectif. Comme l'a souligné M. Francesco Gaeta, l'instauration d'un plancher est une nouveauté. Il a par ailleurs indiqué que, « pour les régions en transition, la concentration thématique sur les objectifs 1 et 2 est de 75 % avec une valeur plancher pour l'objectif 1 de 45 %. Pour les régions les moins développées, qui, en France, concernent les régions ultrapériphériques (RUP), cette concentration est de 65 % pour une valeur plancher de 35 % ». Toutefois, la France **demande pour les RUP plus de souplesse** afin de tenir compte de la spécificité de ces territoires, avec une concentration abaissée à 60 % sur les deux premiers objectifs.

Les réflexions sur **une meilleure articulation** entre les actions de différents acteurs doivent permettre à la politique européenne d'être la plus efficace possible, dans un contexte financier restreint. Les actions des uns et des autres ne doivent pas être redondantes **entraînant des doublons**. Comme l'a indiqué M. Francesco Gaeta, « il s'agit d'éviter que l'État ou l'Union européenne ne financent de manière concurrente une politique financée par la région. C'est pour cette raison que l'accord de partenariat doit être préparé, en y associant l'ensemble des acteurs dès le début ». La France a d'ailleurs indiqué à la Commission avoir lancé les concertations entre l'État et les régions afin d'aboutir rapidement à cet accord de partenariat pour permettre sa validation avant l'été 2020.

Votre rapporteure souligne en effet l'importance **d'associer l'ensemble des acteurs impliqués dans l'utilisation des fonds européens dans les territoires**. Tel est, par exemple, le cas des **départements** pour le FSE, mais également pour le FEDER ou le FEADER. En effet, comme l'a rappelé M. Édouard Guillot, conseiller pour les affaires européennes à l'Assemblée des départements de France « certains départements sont les interlocuteurs privilégiés des zones rurales. Or, aujourd'hui, la plupart des départements ne sont pas consultés ou font au mieux partie des comités de suivi ». Dans la perspective du **futur FSE+ élargissant le champ d'action de ce fonds aux politiques d'inclusion**, l'implication renforcée des départements est primordiale.

En lien avec une amélioration de l'articulation entre les différents acteurs se trouve l'objectif d'une **meilleure anticipation**. L'ensemble des parties prenantes françaises, notamment l'État et les régions, doivent dès à présent, et sans attendre l'adoption du CFP, se préparer à la nouvelle programmation. En effet, la programmation actuelle a démontré qu'un nombre important des difficultés rencontrées trouvent leur origine dans

l'organisation ou la réglementation française : répartition des compétences entre l'État et les régions, association des acteurs infrarégionaux et de l'ensemble des parties prenantes afin de définir les besoins, etc. Dans cette perspective, un comité État-régions des fonds européens structurels et d'investissement s'est tenu, le 2 juillet dernier, au Commissariat général à l'égalité des territoires. Il avait notamment pour objet de préparer la mise en œuvre des fonds européens 2021-2027. Ce comité doit à nouveau se réunir à l'automne pour un point d'étape sur l'avancement des travaux relatifs à l'accord de partenariat¹.

Enfin, le rapport de la Cour des comptes sur le transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement, de mai 2019, a insisté sur l'objectif de stabilisation du dispositif de gestion des fonds européens, **ne serait-ce que pour bénéficier de l'expérience** acquise lors de la programmation actuelle. Comme l'a indiqué Mme Christine de Mazières, conseillère-maître à la Cour des comptes et rapporteure générale de la formation décentralisation de la gestion des fonds européens, « il convient d'altérer le moins possible le fonctionnement de cette architecture de gestion institutionnelle, qui représente un coût considérable, et mobilise des énergies importantes, notamment en matière de réorganisation. Cela justifie partiellement la question des retards et des délais de paiement. Nous supposons en outre que ces ressources et ces énergies ont sans doute été mieux employées dans la préparation véritable des projets ». En revanche, pour le FEADER, **la répartition des compétences doit, selon elle, « absolument être clarifiée »**, le transfert de la compétence de gestion de ce fonds aux régions ayant été fait en « trompe-l'œil ».

b) Une évolution importante des fonds européens annoncée pour la nouvelle programmation

Dans la perspective de la nouvelle programmation, la Commission a présenté ses propositions pour les différentes grandes politiques européennes.

En ce qui concerne la **politique de cohésion**, elle propose une déclinaison centrée autour de **cinq objectifs** :

- **une Europe plus verte.** La future présidente de la Commission, Mme Ursula Von der Leyen, a longuement évoqué ce thème au cours de son discours devant le Parlement européen, le 16 juillet dernier. Elle a ainsi fixé comme cible de faire de l'Union européenne le premier continent à neutralité carbone d'ici à 2050. **La politique de cohésion doit accompagner ce mouvement**, qui va impliquer des bouleversements profonds de l'économie, avec l'apparition de nouveaux thèmes : économie des ressources, économie circulaire, etc. ;

- **une Europe plus sociale**, complémentaire du FSE ;

¹ Cf. infra.

- **une Europe intelligente**, comprenant l'innovation, le développement des PME et de la stratégie industrielle au niveau local ;

- **une Europe plus connectée** ;

- enfin un objectif transversal, intitulé **objectif territorial**. Celui-ci, comme l'a précisé M. Marc Lemaître, directeur général de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) à la Commission européenne, à la délégation de votre mission d'information, lors de son déplacement à Bruxelles, doit permettre d'aborder des problématiques urbaines, périurbaines, mais aussi celles d'un territoire en reconversion et pour lequel une approche intégrée est la plus efficace. Pour M. Francesco Gaeta, cet objectif, « au travers des grandes thématiques, peut être un outil intéressant pour agir sur les fractures territoriales. En effet, il est nécessaire de prendre en compte les réalités des territoires. Les actions menées ne peuvent pas être les mêmes dans les grandes capitales régionales que dans des régions vastes comportant des territoires en difficulté ».

Quant à la **politique agricole commune (PAC)**, la Commission propose des changements très importants. Elle prévoit notamment un **nouveau mode de gouvernance**, avec la mise en place d'un **unique plan stratégique national** couvrant les deux piliers pour l'ensemble de la période – et donc la suppression de la possibilité de plans régionaux –, ainsi qu'un renforcement des conditionnalités vertes. Plusieurs acteurs rencontrés à Bruxelles dont le Comité des régions de l'Union européenne, ont expliqué cette proposition novatrice d'un plan unique par les contraintes administratives pesant sur la DG AGRI. La validation de 119 plans régionaux représente pour elle une charge de travail très lourde, alors même qu'elle a perdu des effectifs au profit d'autres directions. Elle ne disposerait donc plus des moyens pour faire face à l'ensemble de ses tâches. C'est notamment l'analyse de Mme Aude Körfer, déléguée permanente de la région Bretagne à Bruxelles, qui est partagée par le Comité des régions de l'Union européenne.

Le périmètre d'action du FSE serait élargi au profit d'un **FSE +** afin d'inclure l'ensemble des problématiques liées à **l'insertion**, notamment les freins à l'accès à l'emploi. Il sera également l'outil opérationnel de la **mise en œuvre du socle européen des droits sociaux**. Le Secrétariat général aux affaires européennes a indiqué que cette évolution était positive. En effet, dans la programmation actuelle, le périmètre plus limité du FSE peut entraîner un **découpage artificiel** des projets : certaines actions relatives à l'insertion n'étant pas éligibles au FSE doivent faire l'objet d'un projet distinct. À la suite de cette proposition, l'Assemblée des départements de France a fait part à votre mission d'information de son souhait qu'au moins 40 % de l'enveloppe du FSE + soient consacrés à l'inclusion sociale, compte tenu de l'élargissement de son champ d'intervention. Pour M. Édouard Guillot, « il est pour nous inconcevable que l'élargissement du périmètre d'action, amenant dans certains cas les départements à traiter de thématiques inédites, se fasse sans augmentation corrélée des moyens ».

c) Un calendrier des négociations serré

Les **négociations sont en cours à Bruxelles en vue de la prochaine programmation sur les années 2021 à 2027**. Pour la plupart des fonds, une **première version du texte** a été examinée par le Parlement européen et le Conseil.

Pour la **politique de cohésion**, la Commission a présenté cinq propositions de règlements fin mai 2018. Le Parlement européen avait examiné ces textes en première lecture avant les élections européennes. Au Conseil, les négociations ont abouti à des mandats partiels de négociation sur quatre des cinq règlements¹. Si les discussions sectorielles au Conseil sont désormais achevées, un certain nombre de dispositions ont été renvoyées **au groupe de travail ad hoc discutant du prochain cadre financier pluriannuel**. Il s'agit des points politiquement les plus sensibles : participation des pays tiers aux programmes (en partie en raison du Brexit), allocations financières et règles ayant un impact budgétaire de mise en œuvre des fonds (par exemple, les taux de cofinancement ou la concentration thématique).

Enfin, se pose la question de savoir si **le nouveau Parlement européen va s'inscrire dans la continuité** de la précédente législature et endosser les positions prises au cours de celle-ci en première lecture.

Le **calendrier est serré**. En effet, la **Présidence finlandaise** est chargée, à partir de cet automne, de finaliser les négociations interinstitutionnelles. Or, fin août, le processus de désignation de la nouvelle Commission était encore en cours et celle-ci ne prendra ses fonctions qu'au 1^{er} novembre 2019.

d) Les positions divergentes portées par l'ensemble des acteurs étatiques et institutionnels

Au cours de ces négociations, et comme ce fut le cas dans le passé, **les différentes parties prenantes ont exprimé des positions divergentes**.

Pour M. Guillaume Denis, conseiller en charge de la politique régionale à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, que la délégation de votre mission d'information a rencontré lors de son déplacement à Bruxelles, les négociations en cours sur la politique de cohésion s'alimentent non seulement de problématiques nationales sur l'utilisation des fonds européens, mais aussi d'autres facteurs, notamment de son application aux 28 États membres. 376 milliards d'euros lui seraient alloués sur l'ensemble de la programmation, soit un tiers du CFP. Ce montant considérable a des conséquences sur les modalités de négociations, une grande partie de ces fonds étant affectés aux pays

¹À l'exception du règlement relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier (dit règlement ECBM) qui ne présente toutefois aucune conséquence budgétaire.

d'Europe centrale et orientale. Ils alimentent une concurrence intra-européenne dans des pays qui ne convergent pas nécessairement sur le plan social et fiscal.

Selon M. Guillaume Denis, le Parlement européen pourrait rechercher, lors des trilogues, une meilleure prise en compte, dans la politique de cohésion, **de thématiques à haute valeur politique et symbolique** telles que les enjeux environnementaux, sociaux, énergétiques, de financement des transports. Or, l'intégration de ces éléments peut être source de complexité dans l'utilisation des fonds européens, s'ils entraînent des conditionnalités nouvelles.

La Commission, pour sa part, souhaite mettre en place des **conditions dites « favorisantes »** dans l'utilisation des fonds. Celles-ci sont de deux sortes : thématiques, et dans ce cadre, chaque direction générale cherche à imposer les siennes ; horizontales : elles portent par exemple sur le respect de la Charte européenne des droits fondamentaux, de la convention de l'ONU sur le handicap, sur les aides d'État ou encore sur les marchés publics. Ces conditions transversales sont les plus politiquement sensibles.

Face aux problèmes rencontrés lors de la programmation actuelle, le Conseil **tend à vouloir alléger les dispositions prévues par la Commission**. Mais, au-delà de cette considération générale, certains États membres peuvent demander plus de normes pour des raisons de politique intérieure. **Au final, plusieurs blocs se dessinent au sein du Conseil.**

Principales positions des États membres au Conseil sur la future politique de cohésion

Les **pays contributeurs « nets »** (Allemagne, France, Finlande, Suède, Danemark, Pays-Bas, Autriche et Luxembourg) sont favorables à une concentration de la politique de cohésion sur les grands défis sociétaux - recherche et développement, numérique, sécurité/défense, jeunesse, migrations/gestion des frontières, climat -, ce qui permettrait d'accroître la valeur ajoutée de l'Union européenne. En outre, la politique de cohésion doit permettre d'accompagner les réformes structurelles, notamment en imposant des conditionnalités renforcées : État de droit, droits sociaux fondamentaux, prise en compte des enjeux migratoires.

Les **pays « amis de la cohésion »** (Espagne, Portugal, Italie, Pologne, Roumanie, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Bulgarie notamment), principaux bénéficiaires de cette politique, demandent une politique de cohésion dotée de moyens budgétaires importants et soumise à des contraintes limitées. Ce bloc n'est toutefois pas totalement homogène. Par exemple, le Portugal et l'Espagne ont des positions relativement proches de la France, sur les régions ultrapériphériques par exemple, ou encore sur certains aspects de la PAC, les conditionnalités ou les rabais.

En outre, ils rejoignent le groupe des contributeurs nets sur les questions du respect des valeurs de l'Union. En revanche, l'Espagne, l'Italie et le Portugal sont opposés à une extension de la catégorie des régions en transition. Ces pays du Sud sont également fortement marqués par les préoccupations migratoires.

La Pologne, la Roumanie, la Croatie et la Hongrie, et de façon parfois plus nuancée, la Bulgarie, la République tchèque, la Slovénie et la Slovaquie s'opposent à toute baisse du budget pour la cohésion, et aux nouvelles conditionnalités. Par ailleurs, elles ne sont pas non plus favorables à une concentration thématique trop importante.

Source : Secrétariat général des affaires européennes.

e) Les positions françaises dans les négociations

La France a proposé un certain nombre de mesures en vue de la prochaine programmation. Elle a notamment demandé **l'instauration d'une nouvelle condition dite « favorisante » : la prise en compte progressive du socle européen des droits sociaux**. Ce point est particulièrement sensible, car, si cette conditionnalité était mise en place, elle aurait des conséquences concrètes pour de nombreux États membres – mais pas pour la France qui applique déjà ces normes sociales minimales. Cette proposition est en bonne voie d'être reprise. En effet, comme l'a indiqué M. Guillaume Denis, ce sujet qui doit encore faire l'objet de discussions dans le cadre des négociations sur le CFP fait d'ores et déjà l'objet d'une note de bas de page dans une annexe d'un projet de règlement, ce qui permet d'être optimiste sur son adoption.

Une autre proposition portée par la France a été acceptée. Elle concerne **le maintien et l'élargissement de la catégorie des régions dites en transition**, définie dans la programmation actuelle comme les régions dont le PIB par habitant moyen était compris entre 75 % et 90 % du PIB. Poussée par la France, la borne supérieure, actuellement fixée à 90 %, sera pour la prochaine programmation portée à 100 %. Comme l'a indiqué M. Salvatore Sarravalle, « les régions dont le PIB par habitant se situe entre 90 % et 100 % du PIB par habitant moyen européen sont donc gagnantes ». Si cette demande française s'est heurtée à celles d'autres pays, ces nouveaux seuils semblent « désormais fixés, ou pour reprendre le jargon diplomatique européen, ils ne sont plus « entre crochets » ». Ainsi, sauf renversement majeur des chefs d'État – mais je pense honnêtement que cela ne sera pas le cas –, ce point est entériné ».

La France souhaite également un renforcement de **la souplesse entre les différents objectifs**. Comme l'a indiqué M. Francesco Gaeta, le gouvernement français prône « en dessous d'un plafond de 8 %, représentant moins de 4 % du programme », l'absence de l'obligation de « justifier à la Commission un transfert de fonds entre ceux-ci. Il s'agit d'éviter une sous-consommation pour certains objectifs en raison d'une absence de porteurs de

projets sur des programmes ouverts ». Cette proposition part du constat que certains programmes ne parviennent pas à trouver des porteurs de projets, alors que d'autres au contraire sont très fortement sollicités et ne peuvent pas répondre à l'ensemble des demandes. Le cas du FEAMP est frappant, 11 mesures actuelles étant largement délaissées, alors que l'essentiel des paiements se concentrent sur cinq mesures¹.

D'autres demandes sont portées par la France. Ont notamment été évoqués devant votre mission d'information :

- la mise en place d'un droit à l'erreur pour les porteurs de projets ;
- un renforcement de la part des crédits alloués à l'objectif de coopération territoriale européenne au sein de l'enveloppe allouée à la cohésion, compte tenu de sa forte valeur ajoutée européenne ;
- le rehaussement du plancher de la dotation de l'objectif correspondant à l'assistance matérielle aux plus démunis, de 2 % (niveau proposé par la Commission) à 3 % (ancien Fonds européen d'aide aux plus démunis) ;
- des objectifs stratégiques aux périmètres restreints clairement définis afin de cibler les investissements sur des actions prioritaires. À cet égard, M. Francesco Gaeta a indiqué que « les grandes priorités fixées par la Commission sont très larges. Leur traduction est laissée à la libre volonté des programmeurs que sont les régions et l'État. Il me semble que nous avons une responsabilité partagée pour la prochaine programmation de nous entendre sur les priorités à financer et leurs déclinaisons sur les territoires. On ne peut pas avoir une liste à la Prévert faisant courir le risque d'un saupoudrage ou, au contraire, des priorités ne répondant pas aux besoins conduisant à une absence de porteurs de projets ».

f) S'assurer de la prise en compte des spécificités ultramarines

Comme pour les programmations précédentes, la France s'engage pour une prise en compte des spécificités des régions ultrapériphériques.

Mme Delphine Lasselin, première directrice du pôle affaires européennes de la collectivité territoriale de Guyane, a rappelé à votre mission d'information l'existence de ces spécificités : « Techniquement, nous avons toujours eu des programmes opérationnels spécifiques sur le FEADER, nous avons toujours été hors cadre national et nous avons toujours pu mettre en avant nos spécificités dans les critères de sélection – la modulation du taux d'aide, par exemple ». En effet, « un agriculteur qui s'installe en Guyane n'a pas de retour sur investissement au bout de quatre ans ».

Or, les acteurs concernés craignent une moindre reconnaissance, voire une non prise en compte de leurs spécificités territoriales dans la prochaine programmation. En effet, la Commission propose l'instauration

¹ Cf. *Partie I-C*.

pour la PAC d'un programme national unique. Comme l'a fait observer Mme Delphine Lasselin, « que cela passe par des organismes intermédiaires, par un document de mise en œuvre spécifique, il faut faire reconnaître les spécificités des outre-mer et de la Guyane ».

Les autorités françaises demandent également le **maintien du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), dont le budget doit « impérativement être sauvegardé ».**

Le POSEI

Le Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) est une adaptation de la PAC permettant de prendre en compte les handicaps géographiques et économiques des territoires ultramarins.

Ce programme prévoit notamment :

- un volet dit « régime spécifique d'approvisionnement », visant à compenser l'éloignement géographique pour certains approvisionnements nécessaires aux productions agricoles et agro-industrielles des DOM ;

- un volet dit « mesures en faveur des productions agricoles locales », visant à développer, à conforter, à soutenir le développement de la diversification de l'agriculture locale.

La France a bénéficié d'une dotation de 278 millions d'euros en 2018 au titre du POSEI.

Source : Direction générale des outre-mer du ministère des outre-mer.

Elles rappellent que les territoires ultramarins « sont soumis à des contraintes particulières et contribuent à la richesse et à la diversité de l'Union. Leur spécificité doit être reconnue dans la PAC »¹. Or, le 1^{er} juin 2018, la Commission a annoncé son intention **de baisser de 3,9 % le budget consacré au POSEI**. Cela représenterait une diminution de 25 millions d'euros par an à l'échelle de l'Europe et de **11 millions d'euros par an pour le POSEI France**². Votre rapporteure souhaite rappeler que le président de la Commission, M. Jean-Claude Juncker, au cours d'un déplacement en Guyane, en octobre 2017, avait déclaré à la conférence des présidents des régions ultrapériphériques à Cayenne : « Nous allons poursuivre les programmes POSEI pour l'agriculture – je ne compte pas les réduire et les corriger vers le bas ». Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer, avait

¹ Note de position française sur la négociation de la PAC post 2020, ministère de l'agriculture, décembre 2018.

² Question écrite n° 9563 du 19 juin 2018 de Mme Ericka Bareigts au ministère des affaires européennes, Assemblée nationale.

d'ailleurs indiqué en réponse à une question posée en juin 2018 par notre collègue députée Josette Manin à la suite de l'annonce de cette évolution budgétaire, qu'il était **hors de question de baisser les fonds alloués au POSEI**¹.

Il s'agit également d'obtenir la reconduction des avantages dont ces territoires bénéficient actuellement. La France demande le maintien des enveloppes actuelles pour l'ensemble des RUP, malgré un cadre budgétaire contraint. Telle est le cas de **l'allocation spécifique RUP**. Initialement prévue pour le FEDER dans les programmations 2007-2013 et 2014-2020, cette allocation devrait être élargie au FSE + dans la prochaine programmation.

La spécificité du tissu économique ultramarin doit également continuer à être prise en compte. Aussi le gouvernement français souhaite-t-il le **maintien d'un taux de co-financement adapté** aux besoins des territoires et à leurs structures économiques. Celui-ci est nécessaire pour certains territoires. Ainsi, à Mayotte, comme l'a expliqué M. Étienne Desplanques, sous-directeur des politiques publiques à la direction générale des outre-mer, « vous ne pourrez pas financer de réseau d'eau sans ces 85 % de cofinancement, car le syndicat mixte n'a pas les capacités d'obtenir un prêt, même de l'Agence française de développement (AFD), et les moyens de l'État ne sont pas extensibles ». Or, il n'est pas sûr que ce taux spécifique de cofinancement à 85 % soit maintenu : « La proposition est actuellement de 70 %, mais un taux inférieur à 80 % posera problème en Guyane et à Mayotte ». Aussi, pour porter cette position, la France espère la mise en place d'une **alliance avec les RUP des autres États membres**.

L'assistance technique doit être renforcée pour certains programmes, et il est important de pouvoir faciliter les mesures de préfinancement, en particulier pour les petits porteurs, principaux bénéficiaires des fonds. De manière plus générale, la direction générale des outre-mer a indiqué soutenir toute mesure qui favoriserait les dispositifs d'avances aux porteurs de projets.

En outre, ces territoires doivent **combler des retards importants en matière d'infrastructures**. Aussi les autorités françaises souhaitent-elles le maintien d'une **concentration spécifique outre-mer**, permettant de flécher les fonds sur les besoins en infrastructures de certains territoires, avec au moins 30 % sur l'objectif « Europe plus verte ». Comme l'a résumé M. Étienne Desplanques, « sur la concentration thématique, si l'on applique les critères du nouveau projet de règlement, 65 % des fonds européens seraient concentrés sur les objectifs 1 relatif à une Europe intelligente, et 2 sur l'Europe verte. Or il est nécessaire de restructurer les réseaux d'eau, d'assainissement, de rénover les hôpitaux, etc. Soutenir les entreprises de haute technologie en outre-mer est important, mais soyons réalistes, il faut

¹ Réponse de Mme Annick Girardin du 21 juin 2018 à la question n° 1035 de Mme Josette Manin, Assemblée nationale.

d'abord assurer les infrastructures de base ». De même, au regard de la situation de ces territoires, illustrée par les propos de M. Rodolphe Alexandre, président de la collectivité territoriale de Guyane, il apparaît essentiel de **maintenir éligibles des mesures liées au traitement des déchets** en outre-mer sur les fonds FEDER.

L'ensemble de ces actions – taux de cofinancement différenciés, concentration thématique sur la réalité des territoires ultramarins, assistance technique musclée – **aideront les territoires ultramarins à respecter la règle du dégagement d'office à n+2 si elle était adoptée**. Votre rapporteure note la proposition de l'Espagne, mentionnée par M. Oudi Serva, adjoint au chef du bureau des politiques européennes, de l'insertion régionale et de la valorisation de l'outre-mer à la sous-direction des politiques publiques de la direction générale des outre-mer, « de lisser le rendu dans les premières années, pour que la règle du n+2 s'applique au fur et à mesure ».

2. Un effort important de simplification de l'utilisation des fonds européens

Alors que la programmation actuelle est marquée par un niveau élevé de complexité¹, Mme Julia Pilarczyk, auditrice au sein de la chambre Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion de la Cour des comptes européenne, a indiqué à une délégation de votre mission d'information, lors de son déplacement à Bruxelles, que la **Commission avait pris conscience de la nécessité de simplifier ses propres textes**.

Ainsi, ses propositions normatives pour la période 2021-2027 ne comprennent **que quatre propositions de règlements comportant 461 pages**. **À titre de comparaison, pour la période 2014-2020, le corpus normatif de la politique de cohésion comptait 28 règlements pour 774 pages**. Par ailleurs, 33 annexes relevant auparavant d'actes secondaires ont été intégrées directement dans le corpus réglementaire, ce qui participe à la **lisibilité du corpus juridique et à la sécurisation** des porteurs de projets et des États membres.

En outre, la Commission a proposé, selon les informations communiquées par le SGAE, **88 mesures de simplification**, dans la droite ligne des premiers efforts faits avec le règlement dit « omnibus » 2017/2393 du 13 décembre 2017.

Parmi ces simplifications, on peut citer **la suppression de l'autorité de certification**. La direction générale des finances publique (DGIFP) du ministère de l'action et des comptes publics, qui assure les missions de certification en France y est favorable, comme l'a indiqué devant votre mission d'information M. Olivier Touvenin, chef du service comptable de

¹ Cf. *Partie I C*.

l'État à la DGFIP. En effet, la mission de l'autorité de certification pourrait être utilement **réalisée par un service de contrôle interne de l'autorité de gestion**, d'autant plus que les audits de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) permettent d'apporter une assurance sur le bon fonctionnement de l'autorité de gestion. Cette simplification serait un progrès important. En effet, **la dualité entre autorité de gestion et autorité de certification a posé des difficultés importantes** mises en évidence par le SGAE : « la certification est assurée par une direction déconcentrée de la direction générale des finances publiques. Cela a créé une pléthore d'acteurs sur le terrain, illisible pour les porteurs de projets ».

Afin de mettre fin aux « audits en cascade » de premier et deuxième niveaux, qui sont fortement critiqués par les porteurs de projets, qui ne comprenant pas pourquoi ils font l'objet d'un second contrôle, des réflexions sont en cours **sur la mise en place d'un audit unique**. Votre rapporteure souhaite appeler l'attention **sur l'importance de ne pas transformer cette volonté de simplification en complexité nouvelle**. En effet, cet audit unique pourrait concentrer les niveaux d'exigence et donc faire **peser l'intégralité de la pression de cet audit sur l'autorité de gestion**. Or, les retours des porteurs de projets pour la programmation actuelle ont montré que les régions ont eu tendance **à faire appliquer les règles européennes les plus strictes, ou à surréglementer par peur d'une erreur et d'une correction financière a posteriori**. Cependant, votre rapporteure prend acte que les régions et, de manière générale, l'ensemble des autorités de gestion ont désormais acquis de l'expérience dans la gestion de fonds européens. Elles semblent donc mieux équipées, y compris en moyens humains, pour répondre à cette compétence renforcée.

Votre rapporteure note également avec intérêt la proposition prévoyant **des dispositions allégées pour les programmes donnant satisfaction**. Comme l'a expliqué M. Guillaume Denis, les articles 77 et 78 de la proposition de règlement portant dispositions communes à plusieurs fonds européens prévoient des dispositions proportionnées renforcées selon lesquelles, si un programme opérationnel présente un **taux d'erreur inférieur à 2 %, seules les normes nationales lui seraient applicables**. Ce dispositif présenterait un fort potentiel de simplification, même si, pour pouvoir en bénéficier, il faudra remplir un certain nombre de conditions. Ce processus répondrait aux attentes de nombreuses autorités de gestion.

La Commission a également décidé l'instauration d'une **procédure de confiance vis-à-vis des autorités de gestion et des organes de contrôle**. Ainsi, leur reconduction ne fera pas l'objet d'une procédure particulière et ils **seront immédiatement en capacité d'agir, sans attendre une validation des structures par l'Union européenne**.

Cette procédure avait parfois pris beaucoup de temps, expliquant le retard initial constaté pour la programmation actuelle. Ainsi, dans le cadre du FEAMP, le programme opérationnel français avait été approuvé par la

Commission le 3 décembre 2015, soit près de deux ans après le début de la programmation ; la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture du ministère de l'agriculture et de l'alimentation avait été officiellement désignée comme autorité de gestion le 21 décembre 2016, soit près de 3 ans après le début de la programmation. Certes, une procédure formelle et encadrée était nécessaire en début de programmation car les autorités de gestion ont la responsabilité de porter les objectifs fixés par la politique de cohésion. Dès lors, comme l'a souligné M. Francesco Gaeta, « il était donc nécessaire de vérifier qu'elles soient en capacité de le faire d'un point de vue financier, organisationnel et des compétences ». La procédure a pris encore plus de temps en France car « le choix a été fait d'avoir une désignation officielle de ces autorités, selon un certain protocole. Cette désignation a été effectuée par une lettre du Premier ministre, envoyée à chaque président de région ». Si votre rapporteure comprend les délais requis pour l'utilisation optimale des fonds européens, elle espère que cette « procédure de confiance » permettra un lancement plus rapide de la prochaine programmation.

Toutefois, votre rapporteure insiste sur le fait **que cette mesure ne permettra sans doute pas, à elle-seule, d'assurer un démarrage rapide de la programmation**, si, au niveau national, les tâches de chacun ne sont pas définies, ou le sont avec retard. Cela pose notamment la question de la répartition des compétences entre l'État et les régions. Les autorités françaises ont informé la Commission du lancement le 2 juillet dernier, d'un « processus partenarial entre l'État et les Régions permettant la consolidation nationale des priorités thématiques et territoriales des autorités de gestion et des données financières associées au sein de l'accord de partenariat. Il est notamment prévu que le projet d'accord de partenariat soit soumis à la Commission pour validation avant l'été 2020, avant que les futures autorités de gestion puissent lui adresser leurs projets de programme (dans un délai de trois mois maximum après transmission de l'accord de partenariat).

Le tableau ci-après détaille le calendrier prévisionnel transmis par la France:

**Calendrier prévisionnel transmis par les autorités françaises
à la Commission européenne**

PHASES	ACTIONS A REALISER
PHASE 1 : Juillet- Novembre 2019	<ul style="list-style-type: none"> - Lancement de la consultation nationale (INCOPAP)¹ - Lancement par les futures autorités de gestion de la concertation partenariale - Réflexions sur les enjeux territoriaux, intentions d'utilisation d'Invest EU, dispositifs interrégionaux pour les massifs et les fleuves
<i>Comité État-régions 20 novembre 2019 : point d'étape (en marge de la réunion annuelle des autorités de gestion à Marseille)</i>	
PHASE 2 : Décembre 2019 - Mars 2020	<ul style="list-style-type: none"> - Séminaires techniques nationaux de restitution des préconisations thématiques FEDER (28 janvier) et FSE+ (mars) - Préparation des programmes version 1 (V1 = premiers éléments) et échanges avec la Commission - Préparation de l'AP version1. (V1= sections 1.2.3.) sur la base des priorités transmises au CGET par les autorités de gestion et échange avec la Commission
<i>Comité État-régions avril 2020 : Validation Accord de Partenariat V1 (sections 1.2.3.)</i>	
PHASE 3 : Avril - Juin 2020	<ul style="list-style-type: none"> - Préparation des programmes version 2. (V2= éléments intermédiaires) et échange avec la Commission européenne - Préparation de l'AP V2. (sections 1.2.3.4.5.6.7.= consolidation nationale des maquettes financières des programmes) et échange avec la Commission européenne - Séminaire national partenarial : consultation sur l'AP V.2 (Juin)
<i>Comité État-régions juillet 2020 : Validation AP V2 (sections 1. 2.3.4.5.6.7.= consolidation nationale des maquettes financières des programmes)</i>	
PHASE 4 : Juillet-Décembre 2020	<ul style="list-style-type: none"> - Soumission de l'AP version finale (VF) à la Commission (Juillet) - Soumission des programmes dans un délai de 3 mois maximum après la présentation de l'AP

Source : Secrétariat général aux affaires européennes.

Quant au FEAMP, la Commission propose de se cantonner à la définition des objectifs, laissant ensuite aux États le soin de définir les **mesures permettant de répondre aux priorités européennes ainsi définies.**

B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE MISSION D'INFORMATION POUR RENDRE LES FONDS EUROPÉENS PLUS OPÉRATIONNELS

Si les travaux de votre mission d'information l'ont conduite à nuancer l'idée selon laquelle il existerait une sous-consommation chronique des fonds européens en France, ils ont néanmoins permis de mieux cerner les difficultés auxquelles sont confrontés au quotidien les porteurs de projets.

Les auditions et les déplacements menés ont, en outre, mis en évidence les conditions parfois contestables dans lesquelles s'est inscrit le transfert de la gestion des fonds européens de l'État aux régions.

Au regard de l'ensemble de ce diagnostic, votre rapporteure a souhaité formuler **des propositions visant à rendre les fonds européens plus accessibles à tous les territoires afin de valoriser cet acquis de la construction européenne et de simplifier les procédures existantes.**

Par conséquent, les propositions formulées par votre rapporteure se déclinent autour de **trois axes.**

Premièrement, elle a souhaité réaffirmer que **la décentralisation de la gestion des fonds européens constitue un acquis majeur pour les régions.** Si la répartition des compétences avec l'État doit être clarifiée, notamment dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), **votre rapporteure estime qu'elle ne doit pas être remise en cause au nom de la simplification opérationnelle.** Au contraire, la décentralisation doit être plus aboutie afin de permettre aux autorités de gestion d'assumer pleinement leurs missions.

Deuxièmement, **la démarche partenariale constitue la clef du succès de la mobilisation des fonds européens.** Par conséquent, l'accord de partenariat doit être davantage co-construit avec les régions, les départements, mais aussi les intercommunalités pour s'assurer que les spécificités territoriales sont bien prises en compte.

Enfin, le recours aux fonds européens structurels et d'investissement (FESI) souffre d'un *a priori* négatif, en raison de la complexité et de la lourdeur des procédures. Votre rapporteure considère que **la simplification et la valorisation de la politique de cohésion constituent les deux piliers d'une meilleure visibilité de ces fonds européens** qui sont des atouts pour le développement de nos territoires.

1. La décentralisation des fonds européens doit être confirmée, en clarifiant les compétences respectives de l'État et des régions

Au cours des auditions qu'elle a menées, votre mission d'information s'est interrogée à plusieurs reprises sur la pertinence et l'efficacité du transfert de la gestion des fonds européens aux régions. Comme l'a indiqué M. Hugo Bevort, directeur des stratégies territoriales au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), « **si on veut toucher les territoires les plus fragiles, les autorités de gestion sont bien positionnées pour utiliser ces outils [les FESI]. Si on plaide pour la simplicité, alors cela revient à demander à l'État de reprendre la main et de piloter les fonds européens de façon plus éloignée de l'échelon local** ».

Face aux nombreuses difficultés rencontrées dans la gestion des fonds européens, et une certaine « embolie » des services instructeurs, le choix de la simplicité constitue une tentation intéressante, d'autant plus que plusieurs États membres ont préféré centraliser la gestion des fonds européens.

Toutefois, **votre rapporteure considère que la décentralisation des fonds européens constitue un acquis majeur pour les régions, et qui s'inscrit en cohérence avec l'évolution globale de leurs compétences**. Par ailleurs, au regard des dysfonctionnements considérables auxquels les services des conseils régionaux se sont attachés à répondre depuis le début de la programmation, **votre rapporteure estime qu'il est aujourd'hui prioritaire de consolider l'existant plutôt que de remettre en question le choix opéré par le législateur en 2014**. Cette position est d'ailleurs unanimement partagée au sein de votre mission d'information.

Cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM, **votre rapporteure regrette que le choix de la décentralisation de la gestion des fonds européens se traduise, dans les faits, par une décentralisation encore partielle**, en particulier dans le cas de la gestion du FEADER, pour lequel les services de l'État continuent d'instruire la majeure partie des dossiers. Or, votre mission d'information a pu constater que **la complexité de l'architecture du FEADER ne saurait constituer un motif suffisant pour justifier le maintien d'une répartition quelque peu baroque entre l'État et les régions qui font office, de facto, d'autorités de gestion « sans pouvoir »**.

<p>Proposition n° 1 : Conforter la décentralisation de la gestion des fonds européens en donnant aux régions les moyens d'assurer leurs missions et en clarifiant les responsabilités respectives de l'État et des régions.</p>
--

Concernant **la répartition des rôles en matière de gestion du FEADER**, les auditions ont permis de dresser plusieurs scénarios d'évolution possibles, allant de la décentralisation de l'ensemble des mesures du FEADER à une renationalisation totale¹.

Alors que les arbitrages étaient encore en cours lors des travaux de votre mission d'information, **la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Mme Jacqueline Gourault, a clarifié, lors de son audition, le choix du Gouvernement.** Ainsi, « **le Premier ministre a décidé qu'il y aurait une séparation entre le surfacique et le non-surfacique.** Le surfacique, qui représente 70 % à 80 % du FEADER, concerne notamment les mesures agro-environnementales et climatiques ; le non-surfacique comprend les mesures d'investissement dans les exploitations et le développement rural, ce qui inclut LEADER. [...] **Certes, les régions auraient voulu la totalité. Mais l'État estime qu'il y a aussi des politiques nationales, liées au changement climatique ou à la gestion de l'eau, et qu'une partie des fonds doit donc être gérée au niveau national** ».

Votre rapporteure estime que la clarification des rôles entre l'État et les régions, et une compétence accrue des régions en matière de développement rural, doivent constituer les deux lignes directrices de l'organisation du FEADER pour la prochaine programmation. Dans cette perspective, la proposition du Gouvernement répond à ces deux impératifs, tout en ménageant un cadrage national visant à garantir une certaine équité entre les bénéficiaires des aides du FEADER.

Pour autant, et compte tenu de la nouveauté d'une telle répartition des tâches entre l'État et les régions, il conviendra de rester vigilant afin de s'assurer, non seulement que le principe de la décentralisation de la gestion des fonds européens ne soit pas remis en cause par le maintien de compétences étatiques, mais aussi que la cohérence des politiques agricoles et des politiques de développement durable soit garantie.

Proposition n° 2 : Pour le FEADER, confier l'instruction et le suivi de l'intégralité des mesures dites « non surfaciques » aux régions dans le cadre de la prochaine programmation, sans présager pour autant d'une compétence plus large à moyen terme.

Néanmoins, **une telle répartition des compétences pour la programmation 2021-2027 ne présage pas de celle qui pourrait être mise en œuvre pour la programmation suivante.** Si l'État garderait à court-terme un rôle de pilotage stratégique du FEADER, les régions pourront à l'avenir se voir confier l'intégralité de la gestion du FEADER, dès lors qu'elles pourront

¹ Cf. III. C du présent rapport.

se prévaloir d'avoir exercé des missions d'autorité de gestion pendant deux programmations successives.

En tout état de cause, avant toute évolution du partage de compétences entre l'État et les régions, il serait utile de conduire des études permettant d'analyser dans quelle mesure le mode de gouvernance des FESI retenu par les États membres influe sur leur taux de consommation. Le CGET a indiqué à qu'il avait proposé aux régions de mandater un bureau d'études afin de réaliser des comparaisons européennes permettant d'identifier les bonnes pratiques et facteurs de succès dans les autres États membres. Votre rapporteure estime que cette démarche est salutaire et doit être généralisée avant de proposer toute modification de compétences.

Proposition n° 3 : Conduire des études visant à identifier les facteurs de succès et bonnes pratiques organisationnelles dans les autres États membres pour déterminer l'architecture institutionnelle conduisant à la mobilisation optimale des fonds européens.

2. La gouvernance des programmes opérationnels doit reposer sur une plus grande participation de tous les niveaux de collectivités pour tenir compte des spécificités des territoires

Les auditions conduites par votre mission d'information ont permis de souligner les lacunes du « dialogue de gestion » entre l'État et les régions, d'une part, et entre les régions et les collectivités infrarégionales, d'autre part¹.

Or, votre mission d'information considère que le dialogue constitue la clef indispensable à une mobilisation réussie et cohérente des fonds européens. En l'absence de concertation, la définition des objectifs des programmes opérationnels est apparue déconnectée des spécificités territoriales, et les porteurs de projets se sentent démunis face à la charge administrative qui leur incombe.

Votre rapporteure souhaite relayer un besoin urgent de concertation entre l'État et l'ensemble des collectivités territoriales pour recenser les besoins des territoires. La déclinaison territoriale « en cascade » décrite par les travaux de votre mission d'information ne s'est pas révélée être la plus efficace pour prendre la mesure des besoins locaux, comme en témoignent les nombreux exemples de mesures sans portée qui ont été créées. La ministre Jacqueline Gourault a semblé partager ce constat lors de son audition, en indiquant qu'elle avait « la conviction que l'État et

¹ Cf. III. C du présent rapport.

les collectivités ont besoin l'un des autres, dans ce domaine comme dans d'autres, dans l'intérêt global de nos concitoyens ».

Ce constat s'applique à la gestion de l'ensemble des FESI, même à ceux pour lesquels les travaux de votre mission d'information ont fait état d'un fonctionnement satisfaisant. En effet, votre rapporteure rappelle que les départements ont exprimé le vif souhait d'être davantage associés à l'élaboration des programmes du FSE.

Proposition n° 4 : Afin de faire des fonds européens structurels et d'investissement un véritable axe de transformation du pays, cultiver l'approche partenariale entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales pour s'accorder sur les priorités à financer.

Il apparaît néanmoins qu'une telle démarche pourrait être difficilement compatible avec la recherche d'une plus grande simplicité et lisibilité des FESI en France. En effet, entreprendre une plus large concertation infrarégionale emporte nécessairement le risque d'une fragmentation accrue des programmes opérationnels et l'éloignement d'un cadrage national permettant une certaine équité.

Votre rapporteure appelle l'attention sur la tentation de créer de nouvelles « usines à gaz » qui porteraient préjudice à un démarrage plus rapide des projets en début de programmation.

Pour contrer ce risque, votre rapporteure propose, en contrepartie d'une plus grande concertation sur les orientations des programmes opérationnels, de **réduire le nombre de programmes opérationnels et de rationaliser le nombre de mesures existantes**. En tout état de cause, le nombre de programmes opérationnels devrait être inférieur pour la prochaine programmation puisqu'il correspondra au périmètre des nouvelles régions, tandis que l'actuelle programmation était toujours assise sur l'ancien découpage administratif.

Proposition n° 5 : Dans la prochaine programmation, réduire le nombre de programmes opérationnels afin de rationaliser les mesures existantes et leurs critères d'éligibilité, et de permettre une meilleure lisibilité des priorités de l'autorité de gestion, tout en veillant à ce que les territoires les plus fragiles ne soient pas désavantagés.

La réduction du nombre de programmes opérationnels peut être contre-intuitive dans une démarche de concertation visant à mieux prendre en compte les spécificités territoriales. Toutefois, elle peut s'articuler avec **une force d'intervention spécifique pour les territoires les plus fragiles**, à l'image du nouvel objectif stratégique européen proposé par la Commission européenne pour la prochaine programmation¹. Comme l'a rappelé le ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Mme Jacqueline Gourault, « le nouvel objectif stratégique européen est de répondre aux disparités territoriales et infrarégionales pour la période 2021-2027, pour une Europe plus proche des citoyens. [...] **Il offre l'occasion de massifier et de coordonner l'effort public en direction des territoires les plus fragilisés par la crise, qui continuent de décrocher ou qui se situent dans les périphéries** ».

Cet objectif territorial est conçu comme une réponse au constat d'une concentration de l'utilisation des fonds sur les territoires les plus structurés ou les plus expérimentés. Ce nouvel outil doit permettre « d'éviter cet effet d'éviction des territoires les plus démunis en ingénierie », comme l'a expliqué M. Hugo Bevort, directeur des stratégies territoriales au CGET. Les régions auront un rôle important à jouer, puisqu' « il appartient aux régions d'identifier les territoires à privilégier ».

Pour votre rapporteure, cet objectif territorial constitue une nouveauté intéressante pour les territoires ruraux qui ne sont pas concernés, ou à la marge, par les deux objectifs territorialisés existant dans l'actuelle programmation et auxquels 1,2 milliard d'euros sont consacrés, les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les zones transfrontalières. Dans le cadre de la prochaine programmation, votre rapporteure insiste sur la nécessité de veiller à ne pas désavantager les territoires les plus fragiles, en tenant compte de leur niveau de richesse, d'emploi et de la dynamique de l'évolution de leur population dans la mobilisation de la politique de cohésion européenne.

Toutefois, elle note avec inquiétude que ces grandes thématiques associées à des programmes opérationnels régionaux aux périmètres élargis en raison de la fusion des régions peuvent compromettre **la dimension territoriale qu'ont aujourd'hui les fonds européens**. Or, la question de l'appropriation de l'Europe par les citoyens et les territoires est essentielle. Le risque de renforcer le sentiment d'abandon est réel, d'autant plus que la fusion des régions a réuni au sein d'une même collectivité des territoires aux niveaux de richesse très différents. Alors que, dans la programmation actuelle, ceux-ci relèvent de catégories de régions différentes, auxquelles sont appliqués des taux de cofinancement européens différents, dans la prochaine programmation, seul le PIB par habitant de la région fusionnée sera pris en compte. Cela peut pénaliser les territoires au PIB par habitant les plus faibles, qui, en raison de cette fusion, basculent dans la catégorie des

¹ Cf. IV. A du présent rapport.

régions les plus développées. Votre rapporteure incite les régions concernées à prendre en compte ce nouvel état de fait, en prévoyant par exemple dans la déclinaison locale des programmes opérationnels des cofinancements plus importants pour les territoires les moins favorisés.

Par ailleurs, **votre rapporteure estime qu'une meilleure concertation entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales peut être encouragée dans le cadre d'une politique de contractualisation permettant de s'accorder sur les priorités stratégiques à financer, quelle que soit l'origine des financements publics mobilisés (européens, étatiques, régionaux, communaux, etc.).**

Dans cette perspective, **les orientations stratégiques des FESI devraient être davantage articulées avec les contrats de plan État-régions (CPER).** La prochaine programmation de CPER coïncidera avec le début de la prochaine programmation des FESI, en 2021. Pour votre mission d'information, cette concordance des calendriers permettra de **mettre fin à la dichotomie entre les politiques d'investissement nationales, régies par les CPER, et les politiques d'investissement européennes, pour faire converger les leviers budgétaires disponibles.**

En outre, **les FESI pourront être concentrés sur le financement de projets d'envergure afin de massifier les financements octroyés et de limiter les coûts de gestion par projet.** En contrepartie, dans le cadre de cette contractualisation, les collectivités territoriales pourront choisir de financer des projets moins onéreux et plus ponctuels, portés par des associations locales par exemple, pour lesquels les financements européens ne semblent pas être les plus indiqués compte tenu des délais d'instruction des demandes et de paiement.

<p>Proposition n° 6 : Faire concorder le calendrier des contrats de plan État-régions et celui des programmations successives des fonds européens structurels et d'investissement.</p>

Ces propositions n'épuisent pas **la question des moyens mis à la disposition des porteurs de projets et des collectivités de taille réduite afin de réaliser le montage des dossiers.** Or, les auditions ont unanimement fait état d'un manque criant d'ingénierie au plan local, notamment en raison du nombre réduit d'agents formés à l'accompagnement des porteurs de projets, et par la suite, à l'instruction des dossiers.

Les déplacements réalisés par votre mission d'information ont confirmé que l'autorité de gestion était, dans la plupart des cas, trop éloignée des porteurs de projets pour les accompagner efficacement dans le processus de demande de financements. Par conséquent, **il est nécessaire de**

développer un réseau d'expertise au plan local, en lien direct avec l'autorité de gestion dans le cadre du « dialogue de gestion ». Il a semblé à votre rapporteure que **l'intercommunalité se révélait être un échelon pertinent pour apporter un soutien juridique et administratif aux porteurs de projets** afin de **sécuriser leurs dossiers**.

Proposition n° 7 : Afin de développer une réelle ingénierie des fonds européens au niveau local, encourager la formation et la mutualisation de l'expertise entre différentes collectivités, faire de l'intercommunalité ou du département un véritable guichet de soutien pour les porteurs de projets, et inciter les autorités de gestion à désigner une personne référente unique pour le suivi de l'instruction des dossiers.

Enfin, **votre rapporteure souhaite appeler l'attention du Gouvernement sur la nécessité de doter la future Agence nationale de cohésion des territoires des moyens humains et matériels nécessaires pour assurer pleinement son rôle d'information et d'orientation des porteurs de projets, ainsi que de coordination interfonds**.

Votre rapporteure rappelle que des leçons doivent être tirées des transferts de personnels des services de l'État aux régions opérés à l'occasion de la décentralisation de la gestion des fonds européens. En effet, les travaux de votre mission d'information n'ont pas manqué de souligner que ces transferts n'avaient bien souvent pas permis aux régions de disposer de suffisamment d'agents pour assurer les fonctions de l'autorité de gestion en début de programmation. Votre mission d'information s'est montrée sensible à la question du bon niveau de ressources humaines à mobiliser. Elle veillera à ce que les mesures réglementaires d'application de la loi traduisent l'ambition de l'ANCT en la matière.

Proposition n° 8 : Doter la future Agence nationale de cohésion des territoires des moyens nécessaires pour soutenir et accompagner les collectivités territoriales qui souhaitent mobiliser davantage les fonds européens structurels et d'investissement. L'Agence établira notamment une base de données précise comportant des informations accessibles en *open data* relatives au suivi des projets cofinancés par les fonds européens.

3. Rapprocher l'Europe du citoyen : la politique de cohésion de l'Union européenne doit être simplifiée et valorisée

Si l'ensemble des dysfonctionnements administratifs et institutionnels mis en évidence par votre mission d'information freinent le recours aux fonds européens, **vo**tre rapporteure **déplore qu'ils contribuent avant tout à véhiculer une image négative de la politique de cohésion, et plus largement, de l'Union européenne.**

Chaque obstacle rencontré individuellement par un porteur de projets au cours de sa demande de financement vient alimenter le portrait d'un univers aberrant, dans lequel l'action publique semble démunie pour apporter des solutions simples afin d'accéder à des financements d'un montant parfois minime. À ce titre, votre rapporteure partage le constat formulé par M. Jean-Luc Bennhamias, rapporteur de l'avis sur la réforme des FESI au nom de la section des affaires européennes et internationales du Conseil économique, social et environnemental, lors de son audition, lorsqu'il a indiqué qu' « **en matière de fonds européens, il y a clairement une méconnaissance, une sous-information générale** ».

Outre les propositions déjà formulées en matière d'accompagnement des porteurs de projets, **vo**tre rapporteure **considère qu'un allègement des contrôles de la régularité de l'utilisation des fonds européens doit être opéré.**

L'accroissement des exigences en matière de contrôles résulte des élargissements successifs de l'Union européenne. En effet, les États membres, et en particulier les États contributeurs nets au budget européen, ont souhaité prévenir les lacunes de certaines administrations des nouveaux États membres en adoptant des standards plus élevés de contrôles de la régularité des dépenses prises en charge par les FESI.

Si votre rapporteure considère que cette évolution est justifiée, elle propose néanmoins que les contrôles soient davantage proportionnés, en tenant compte de l'historique de fraudes de l'État membre, et selon l'importance de la dépense en question afin d'éviter des contrôles redondants et excessifs. Cette ambition est partagée par la Commission européenne pour la prochaine programmation, cette dernière ayant proposé de proportionner les contrôles aux garanties présentées par le système national d'audit et de lutte contre la fraude¹.

¹ Cf. rapport d'information n° 674 (2018-2019) fait au nom de la commission des finances sur la lutte contre la fraude et la protection des intérêts financiers de l'Union européenne par Patrice Joly, p. 33.

Proposition n° 9 : Réduire les contrôles redondants et excessifs en les modulant selon l'historique des fraudes constatées dans les États membres et en fonction de l'importance de la dépense en question, dans un objectif de simplification.

Par ailleurs, votre rapporteure estime que la charge administrative pesant sur le porteur de projets pourrait être limitée par **la dématérialisation totale de la demande de financement**. Lors des auditions et des déplacements de votre mission d'information, plusieurs personnes auditionnées ont indiqué à votre mission d'information que les services instructeurs devaient parfois ressaisir l'intégralité des dossiers imprimés par les porteurs de projets, notamment sur OSIRIS. Or, la dématérialisation complète de la demande de financement permettrait d'éviter de redemander plusieurs fois le même document au porteur de projets et de faciliter le suivi des dossiers.

Proposition n° 10 : Pour contribuer à réduire les délais de paiement et à garantir une simplification effective, faire preuve de pragmatisme dans les documents requis par l'autorité de gestion en évitant de demander plusieurs fois le même document entre l'instruction de la demande et la vérification du service fait, et en évitant de requérir des documents publics et accessibles à toutes les administrations.

Proposition n° 11 : Moderniser le fonctionnement des systèmes d'information des fonds européens structurels et d'investissement pour qu'ils soient opérationnels dès le début de la prochaine programmation et qu'ils permettent une dématérialisation totale de la demande de financement.

Les travaux de votre mission d'information ont fait état des difficultés financières récurrentes des porteurs de projets dans l'attente du versement des paiements. Pour y répondre, certaines régions telles que la Nouvelle-Aquitaine et l'Ile-de-France ont procédé à des avances de trésorerie aux porteurs de projets dont l'équilibre financier est précaire. Votre rapporteure est toutefois consciente que toutes les régions n'ont pas les marges de manœuvre budgétaires permettant de soulager la trésorerie des porteurs de projets.

Enfin, les travaux de votre mission d'information se sont efforcés de mettre en évidence les apports essentiels de la politique de cohésion pour les régions françaises. L'analyse du ressenti négatif des territoires et la déconstruction de l'idée selon laquelle il y aurait une sous-consommation

chronique des fonds européens ont mis en évidence **le besoin de valoriser davantage cette politique européenne.**

D'une part, au-delà des taux de programmation et de certification qui constituent des indicateurs de mobilisation de la politique de cohésion, **une attention plus grande doit être portée à ses résultats concrets.** En tant que contributeur net au budget européen, chaque euro cofinancé par un FESI en France est apporté par le contribuable européen, et *in fine*, par le contribuable français. Il apparaît ainsi justifié que l'État et les régions soient vigilants à recourir pleinement à ces financements, mais également qu'ils le fassent à bon escient.

Dans quelle mesure les FESI permettent-ils de réduire les inégalités infrarégionales ? Les territoires qui en bénéficient le plus sont-ils bien ceux dont les problématiques sont en adéquation avec les objectifs de ces fonds ? **Ces questions ne semblent pas aujourd'hui au cœur de la démarche de mobilisation des FESI, alors même qu'elles constituent le pont entre l'Europe et chaque porteur de projets.** Par conséquent, votre mission d'information estime qu'il est primordial d'accorder une place plus importante à l'analyse de la performance des FESI *via* le développement de nouveaux indicateurs, ce qui pourrait être intégrée à la mission de la future ANCT.

Proposition n° 12 : Développer une réelle analyse de la performance des fonds européens structurels et d'investissement en France afin d'évaluer leur contribution au développement économique et social des territoires et la réduction des inégalités infrarégionales, dans un esprit de culture des résultats.

D'autre part, la valorisation de la politique de cohésion en France doit passer par une communication plus large auprès des citoyens de l'ensemble des réussites financées par les FESI. **La connaissance de l'existence des FESI, la diffusion d'une vision plus positive de cette politique permettant de financer des actions concrètes de la vie quotidienne constituent les premières étapes de la restauration de l'image altérée des fonds européens en France.** Le programme Europ'Act, dont l'autorité de gestion est le CGET, intègre des actions de communication en ce sens, mais votre rapporteure estime qu'il pourrait être davantage mobilisé.

Proposition n° 13 : Améliorer la promotion des fonds européens structurels et d'investissement en France, en mobilisant davantage le programme Europ'Act autour des actions de communication.

EXAMEN DU RAPPORT PAR LA MISSION D'INFORMATION

Mercredi 25 septembre 2019

Mme Laurence Harribey, présidente. – Notre mission d'information a été constituée à l'initiative du groupe Les Indépendants – République et territoires, en application de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat relatif à la procédure du droit de tirage. La Conférence des présidents a pris acte de cette demande le 14 mai dernier. Les membres de la mission d'information ont été désignés au cours de la séance publique du 22 mai, notre réunion constitutive s'est tenue le 28 mai et nos travaux ont débuté le 11 juin.

Notre rythme de travail a été intense puisqu'en moins de trois mois nous avons procédé à vingt auditions, qui nous ont permis d'entendre trente-sept personnalités, dont Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Notre mission d'information a par ailleurs effectué trois déplacements : à Bordeaux, siège de la région Nouvelle-Aquitaine, à Melun, où nous avons rencontré des responsables de la communauté d'agglomération de Melun-Val-de-Seine, et à Bruxelles. Je tiens à remercier les nombreuses personnes que nous avons rencontrées au cours de ces déplacements et les différents services qui ont facilité le bon déroulement de nos travaux.

Comme ma lettre du 12 septembre dernier vous y invitait, vous avez pu consulter le projet de rapport, mis à votre disposition depuis jeudi dernier. Plusieurs d'entre vous ont usé de cette faculté. Je vous rappelle que les groupes politiques et les commissaires ont la possibilité d'établir des contributions écrites qui seront annexées au rapport. Permettez-moi également de vous rappeler la confidentialité qui entoure nos travaux d'aujourd'hui, dans l'attente de la conférence de presse programmée la semaine prochaine.

La présidente donne lecture des pouvoirs accordés par certains membres de la mission.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – La première partie du rapport est consacrée à la présentation de la politique de cohésion et des fonds européens.

La politique de cohésion s'est progressivement mise en place et ses moyens, avec 454 milliards d'euros sur la période 2014-2020, se sont considérablement accrus au fil des programmations successives. Ils représentent aujourd'hui un tiers du budget de l'Union européenne. Les caractéristiques de la programmation en cours sont les suivantes : fixation de deux objectifs – investissement pour la croissance et l'emploi et coopération

territoriale européenne - ; répartition des régions en trois catégories - moins développées, en transition, plus développées - ; renforcement de l'articulation entre les fonds européens structurels et d'investissement (FESI), la politique agricole commune (PAC) et la politique maritime commune ; importance de l'accord de partenariat conclu entre la Commission européenne et les États membres ; existence de onze objectifs thématiques.

Le montant des fonds structurels alloués à la France s'établit à 27,8 milliards d'euros sur la période 2014-2020, dont 4,8 milliards pour les outre-mer. Notre pays bénéficie des FESI *via* quatre fonds : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui est le second pilier de la PAC, et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) ; en revanche, la France n'est pas éligible au Fonds de cohésion. Ce budget permet de cofinancer de nombreux projets qui n'auraient probablement pas vu le jour sans les fonds européens. Pour autant, la France est largement contributrice nette à la politique de cohésion et son taux de retour, qui s'établit à 17 %, a tendance à se dégrader.

Depuis 2014, à leur demande, la gestion des fonds structurels a été transférée aux régions. Néanmoins, ce transfert n'est que partiel, pour le FSE par exemple, ou en trompe-l'œil, pour le FEADER, puisque l'État demeure largement décisionnaire. Par ailleurs, le système de gestion des programmes opérationnels est complexe et foisonnant : la France, avec 83 programmes opérationnels, figure parmi les États membres qui en comptent le plus.

Enfin, le rapport présente le dispositif de contrôle des fonds européens en France, qui se révèle particulièrement complexe.

La deuxième partie du rapport analyse en détail l'utilisation des fonds européens dans notre pays au regard de l'intitulé de notre mission d'information : la France sous-utilise-t-elle vraiment les fonds européens dont elle dispose ?

Il ressort de nos travaux que ce diagnostic doit être nuancé. Nous l'avons souvent entendu, au cours de nos auditions comme lors de nos déplacements : le ressenti des territoires est indéniablement négatif. Pour autant, les chiffres démontrent une utilisation française des fonds structurels dans la moyenne européenne : à ce stade de la programmation, le taux d'utilisation global se situe à 61 %. La trajectoire non linéaire de l'utilisation des fonds et la possibilité de les consommer jusqu'à la fin de l'année 2023 sont plutôt des signes encourageants pour la consommation du solde. Je rappelle d'ailleurs que le taux de consommation de ces fonds au titre de la programmation précédente s'était établi à 99 % pour la France.

Certes, la France connaît des difficultés à consommer ses fonds européens, mais celles-ci sont, pour l'essentiel, circonscrites au FEADER - et plus spécifiquement au programme LEADER - et au FEAMP ; de même,

elles concernent plus particulièrement les collectivités territoriales de petite taille dont les ressources administratives sont limitées.

La troisième partie du rapport expose les facteurs qui expliquent les difficultés d'utilisation des fonds structurels en France. Ils sont de quatre ordres.

Premièrement, le transfert aux régions de la gestion des fonds européens, qu'elles réclamaient de longue date, n'a pas été anticipé et ne s'est pas déroulé dans des conditions sereines : adoption tardive des règlements européens, contexte de la fusion des régions, transfert concomitant au début de la nouvelle programmation, moyens limités des régions pour y faire face, défaillances des systèmes d'information, etc.

Deuxièmement, les compétences sont imparfaitement délimitées. D'une part, le transfert de la gestion par l'État n'est pas toujours allé à son terme, en particulier pour le FEADER. D'autre part, les régions n'ont pas toujours une doctrine stabilisée sur les critères et la réglementation à appliquer au financement de projets infrarégionaux.

Troisièmement, la gestion des fonds européens souffre d'une réelle complexité administrative, accentuée par une accumulation de normes à chaque niveau décisionnel, y compris régional. L'ensemble de la réglementation applicable représenterait quelque 4 300 pages !

Quatrièmement, le contrôle des fonds européens devient de plus en plus lourd et tatillon.

Enfin, la quatrième partie du rapport est consacrée à l'avenir, une fois la programmation actuelle achevée.

Le rapport dresse un état des lieux des négociations en cours sur la prochaine programmation 2021-2027, avec les points d'attention de la France tels que la prise en compte progressive du socle européen des droits sociaux, le maintien et l'élargissement de la catégorie des régions en transition et davantage de souplesse entre les différents objectifs thématiques. La Commission européenne propose des mesures de simplification bienvenues.

Le second point de la dernière partie du rapport porte sur les treize propositions qui résultent de nos travaux, classées en trois axes.

En premier lieu, la décentralisation des fonds européens doit être confirmée, en clarifiant les compétences respectives de l'État et des régions. À ce titre, je formule trois propositions. S'agissant de la proposition n° 2 relative au FEADER, je propose de confier aux régions l'instruction et le suivi de l'intégralité des mesures dites non surfaciques, dans le cadre de la prochaine programmation. En effet, si les régions sont, depuis 2014, les autorités de gestion du FEADER, nous savons tous que cette compétence est plus théorique que réelle, « en trompe-l'œil », selon l'expression de la Cour des comptes. Confier aux régions les mesures non surfaciques constituerait en réalité une avancée. Toutefois, ne limitons pas les compétences régionales

à ces seules mesures ; étendre les compétences régionales aux mesures surfaciques permettrait aussi d'assurer la cohérence des politiques agricoles et des politiques de développement durable.

En deuxième lieu, la gouvernance des programmes opérationnels doit reposer sur une plus grande participation de tous les niveaux de collectivités pour tenir compte des spécificités des territoires. En la matière, cinq propositions tendent à renforcer l'approche partenariale entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales, et pas seulement les régions ; sur la nécessité de réduire le nombre de programmes opérationnels, trop nombreux en France ; sur l'amélioration de l'ingénierie des fonds européens au niveau local et de la mutualisation de l'expertise entre différentes collectivités, l'intercommunalité devenant un guichet de soutien pour les porteurs de projets ; sur le renforcement des moyens de la future Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) afin de soutenir et accompagner les collectivités territoriales.

En troisième et dernier lieu, il faut rapprocher l'Europe du citoyen en simplifiant et en valorisant la politique de cohésion de l'Union européenne. Il me semble qu'il est possible d'alléger certains contrôles afin de réduire les délais de paiement. Il est également indispensable de moderniser le fonctionnement des systèmes d'information pour qu'ils soient opérationnels dès le début de la prochaine programmation et qu'ils permettent une dématérialisation totale de la demande de financement. Nous aurions aussi intérêt à mieux communiquer sur les cofinancements assurés par les FESI de manière à mettre en évidence cette valeur ajoutée européenne dans nos territoires. Enfin, l'analyse de la performance des fonds européens devrait permettre d'évaluer leur contribution au développement économique et social des territoires et à la réduction des inégalités infrarégionales.

M. Philippe Mouiller. – Je tiens à féliciter la présidente et la rapporteure du travail accompli. Je déplore le ton général du rapport qui semble se satisfaire d'une position tout juste moyenne de la France. Nous devons avoir une ambition plus offensive pour améliorer la situation. Ne pourrait-on pas aller plus loin dans nos propositions et préconiser la systématisation de l'avance de trésorerie, alors que seules deux régions la pratiquent aujourd'hui ? Le rapport mériterait d'être plus précis et plus concret sur les pistes de simplification. Je soutiens la proposition n° 7 relative aux intercommunalités ; c'est à cette échelle que la communication sur les programmes européens et la formation des acteurs seraient les plus efficaces.

M. Bernard Delcros. – Je tiens à remercier la présidente et la rapporteure pour l'initiative de cette mission et le travail accompli. Je suis très soucieux de l'évolution annoncée du FEADER, dont les crédits pourraient baisser de près de 30 % dans la prochaine programmation. Le monde rural risque d'être très pénalisé.

Le territoire de l'ancienne région Auvergne bénéficiait d'un taux de cofinancement de 60 %. Or, après la fusion avec Rhône-Alpes, plus riche, ce taux risque de tomber à 40 %. Sera-t-il possible de conserver des taux de cofinancement différenciés au sein des régions fusionnées ?

Les fonds européens sont difficiles à consommer et sont souvent captés par les grosses collectivités ou les grandes entreprises qui disposent de l'ingénierie nécessaire. À l'inverse, les petites collectivités, les commerçants, les artisans sont souvent évincés, faute d'ingénierie. Or, on a besoin de cette ingénierie de proximité et il faut donner les moyens *ad hoc* aux petites intercommunalités, rurales notamment.

M. Yannick Botrel. – Permettez-moi de féliciter la rapporteure pour la qualité de ce projet de rapport. Le rapport a le mérite de revenir sur l'idée reçue d'une très forte sous-consommation française des fonds européens. Je partage les inquiétudes exprimées par mes collègues sur la situation des petites collectivités locales qui manquent des compétences nécessaires pour le montage des projets. Je déplore que le transfert de compétences entre l'État et les régions n'ait été qu'un trompe-l'œil : il est temps que l'État mette de l'ordre dans ses services. Enfin, les contrôles doivent être allégés et rendus plus efficaces.

Mme Cécile Cukierman. – À mon tour, je souhaite saluer le travail accompli en un temps réduit. Je partage l'idée qu'il faut renforcer l'information et l'accompagnement, car une large partie des bénéficiaires potentiels des fonds européens a le sentiment de ne pas avoir accès à ces fonds ou de devoir y renoncer au vu des difficultés d'accès. Sur les avances de trésorerie, je m'interroge : les régions ont certes la capacité financière de les accorder, mais il s'agit d'une faculté. S'agissant de la proposition n° 7, n'écartons pas le département qui, dans certains territoires, peut être un échelon pertinent. Enfin, d'une manière générale, je m'interroge sur toutes nos propositions qui aboutiraient à restreindre la libre administration des collectivités territoriales. Le Sénat doit rester cohérent. Certaines collectivités – c'est le cas de la région Auvergne-Rhône-Alpes – font le choix de ne pas mettre de moyens humains sur l'ingénierie.

M. Daniel Gremillet. – Je tiens à remercier et à féliciter notre présidente et notre rapporteure. Il existe un décalage fort entre la perception des acteurs de terrain et le contenu de notre rapport. Attention à ne pas nier les difficultés rencontrées sur le terrain, qu'elles soient liées à l'Europe ou non ! La région Grand-Est est dotée de trois programmes opérationnels et lorsque les actions ne sont pas éligibles au programme, la région s'implique sur ses fonds propres. S'agissant de la proposition n° 8 qui prévoit de doter l'ANCT de moyens humains supplémentaires, n'oublions pas de réorganiser aussi, en conséquence, ce qui existe sur le terrain. En lien avec la proposition n° 10, je suggère d'améliorer la lisibilité des documents. Nous serons plus efficaces avec des dossiers simples.

M. Didier Marie. – Je remercie ceux qui ont travaillé sur ce projet de rapport, et en premier lieu la rapporteure. Ce rapport aura une vertu pédagogique indéniable : il permettra d’améliorer la connaissance des mécanismes européens. Je partage l’inquiétude de mes collègues sur la baisse annoncée des crédits du FEADER. Je m’interroge sur la compatibilité des propositions n° 1 et n° 8 car les préfets seront les représentants de l’ANCT sur les territoires, avec un risque de concurrence entre la région et la préfecture. Je partage les remarques de mes collègues qui tendent à réintroduire le département dans son rôle d’ingénierie de projet, tout particulièrement en ce qui concerne le FSE qui relève de ses compétences sociales.

S’agissant de la proposition n° 10, je souhaiterais que le rapport aille plus loin et soit plus concret. Dans la perspective du projet de loi « 3D » que l’on nous annonce sur la décentralisation, la déconcentration et la diversification, il me semblerait intéressant de sortir de notre organisation actuelle en silos pour aller vers plus de diversification dans la gestion des fonds européens.

M. Pierre Louault. – Je tiens, moi aussi, à remercier notre présidente et notre rapporteure. Nous manquons de percussions sur nos propositions ! Soyons provocateurs et novateurs !

Mme Cécile Cukierman. – Mais nous sommes au Sénat ! (*Sourires*)

M. Pierre Louault. – Je propose qu’un médiateur, ou un haut-commissaire, soit nommé pour établir, dans un délai d’un an, une liste précise de mesures de simplification d’usage des fonds européens. Nous devons aussi prêter une plus grande attention aux quartiers et aux territoires les moins favorisés.

Mme Catherine Conconne. – Merci à la présidente et à la rapporteure qui ont fourni un travail extraordinaire en si peu de temps. Quelle est la signification exacte du taux de retour de 17 % que vous avez évoqué ? Je forme le vœu que ce rapport ait des suites, notamment dans le cadre des prochains programmes opérationnels. Je m’interroge sur la disproportion entre le contrôle des fonds européens et celui de nos subventions publiques classiques, régionales ou départementales par exemple. La lourdeur du contrôle des fonds européens est telle qu’elle décourage les porteurs de projets : c’est dommage !

M. Jean-Yves Roux. – Je voudrais féliciter notre présidente et notre rapporteure pour ce projet de rapport. Je partage nombre des remarques de mes collègues, en particulier celles qui sont relatives à l’ingénierie sur les petits territoires ruraux, pour lesquels le siège de la région est parfois bien éloigné ! L’idée d’une avance de trésorerie me semble essentielle car les porteurs de projets attendent parfois jusqu’à quatre ans pour toucher leur aide. J’ai déposé une proposition de modification pour que soient publiées en *open data* les données relatives aux fonds européens. Enfin, je suis

favorable aux mesures de simplification pour éviter d'inutiles pertes de temps pour les porteurs de projets.

M. Benoît Huré. – Merci pour la qualité et la pertinence de ce travail. Ayons le courage de dire les choses ! Nos homologues européens ne rencontrent pas les mêmes difficultés dans l'accès aux fonds européens : il y a une regrettable particularité française en la matière. Simplifions avant de développer l'ingénierie. Et revenons à plus de proximité. Nous n'avons pas tranché dans notre organisation : il existe encore deux chefs, l'État et la région ; pour le citoyen, c'est illisible. Comme mes collègues, je déplore les sur-contrôles conduits par notre administration « franco-française ».

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Nos propositions de simplification sont très nombreuses et documentées dans notre rapport. Je m'aperçois cependant que le mot « simplification » n'apparaît pas explicitement dans le texte de nos propositions. Je vous proposerai de l'y introduire pour que notre volonté simplificatrice soit manifeste. Nous avons aussi choisi de formuler des propositions réalistes, ce qui peut décevoir certains d'entre vous, je l'entends.

S'agissant de la baisse annoncée des crédits du FEADER, permettez-moi de vous rappeler que, à l'initiative de notre collègue André Reichardt, le Sénat avait adopté une résolution européenne sur la politique régionale en juillet 2018.

Par ailleurs, à la demande de la France, la catégorie des régions intermédiaires a été maintenue afin de ne pas pénaliser les territoires les moins riches.

M. Bernard Delcros. – Pourra-t-on maintenir des taux de cofinancement différenciés afin de tenir compte de la situation d'avant la fusion des régions ?

Mme Cécile Cukierman. – Il ne fallait pas fusionner les régions !

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Je vais le vérifier, mais je crains que nous n'ajoutions de la complexité...

Mme Laurence Harribey, présidente. – Il me semble que les régions ont déjà la capacité de fixer des taux différenciés. Certaines régions comptent plusieurs programmes opérationnels sur leur territoire lorsque ceux-ci préexistaient.

Mme Cécile Cukierman. – La région peut identifier, *via* ses pactes territoriaux, des territoires sur lesquels elle déploiera des programmes ou des modulations spécifiques. Cela devrait permettre de corriger l'existence d'un programme opérationnel unique, comme c'est le cas dans la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Cela me semble une bonne idée, que nous allons intégrer dans le rapport.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Notre proposition n° 9 devrait permettre de limiter les contrôles en les modulant en fonction de l'historique des fraudes ou du montant de l'aide. Il me paraît en outre de bonne politique de ne plus demander plusieurs fois les mêmes documents aux porteurs de projets et que les autorités européennes puissent s'appuyer sur les contrôles qui auraient déjà été conduits par les autorités nationales. Notre proposition n° 2 devrait permettre de confier aux régions la gestion des mesures non surfaciques, voire, dans un deuxième temps, les mesures surfaciques également.

Comme Cécile Cukierman, je crains qu'une proposition relative aux avances de trésorerie ne soit contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales. Sur la proposition n° 7, je suis favorable à ce que le département soit ajouté comme elle le suggère.

M. Jean-Yves Roux. – Oui, car nos petites intercommunalités de montagne n'ont pas d'ingénierie !

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Un calendrier des négociations en cours figure dans le rapport et la notion de taux de retour y est également définie.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Nous examinons la proposition de modification n° 1 présentée par M. Pierre Louault.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Je comprends l'objectif poursuivi avec cette proposition. Elle appelle néanmoins, de ma part, plusieurs observations : les règles dont il s'agit sont fixées au niveau européen ; par conséquent, leur contenu dépend des négociations entre les États membres en cours à Bruxelles ; certains des critères mentionnés sont déjà pris en compte par la programmation actuelle, par exemple au niveau du FSE pour la politique de la ville ; enfin, les positions françaises défendues dans les négociations sur le cadre financier pluriannuel prennent déjà en compte cet objectif – je vous rappelle les propos de la ministre au cours de son audition sur le critère territorial. Au total, je considère que cette proposition de modification est déjà satisfaite et j'en demande le retrait ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable à son adoption.

M. Pierre Louault. – La réalité, c'est qu'il y a de moins en moins de fonds européens pour les territoires les moins favorisés !

M. Bernard Delcros. – Il y a captation !

Mme Colette Mélot, rapporteure. – L'ensemble de nos propositions devrait contribuer à améliorer la capacité de ces territoires à accéder aux fonds européens.

M. Pierre Louault. – Un rapport de l'Assemblée nationale démontre que les taux sont trois fois moins élevés sur les territoires les moins favorisés. Les métropoles sont clairement favorisées par les règles européennes alors

qu'il faudrait, au contraire, que les règles soient plus généreuses pour les zones défavorisées.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – N'oublions pas qu'il peut y avoir des quartiers défavorisés au sein des métropoles. J'ajoute que les chiffres du rapport de l'Assemblée nationale que vous citez font apparaître que 50 % des projets ne sont pas classés selon le critère territorial.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Je propose que nous modifiions le contenu du rapport ainsi que le texte de notre proposition n° 5 afin d'affirmer clairement notre souci des zones les plus défavorisées.

M. Pierre Louault. – Cela n'est pas suffisamment percutant à mon goût, mais j'y souscris et accepte de retirer ma proposition de modification n° 1.

La proposition de modification n° 1 est retirée et la rédaction de la proposition n° 5 issue des travaux de la mission d'information est adoptée.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Nous examinons la proposition de modification n° 2 présentée par M. Pierre Louault.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Il s'agirait de confier aux régions le paiement des mesures non surfaciques du FEADER. Les régions sont responsables de l'instruction et du contrôle administratif de la demande d'aide et de paiement.

La question soulevée par cette proposition de modification est complexe. Actuellement, l'Agence de services et de paiement (ASP) assure le paiement des mesures surfaciques du second pilier de la PAC. Elle est aussi l'organisme payeur des mesures non surfaciques pour le compte des autorités de gestion que sont les régions, comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport.

Cette proposition de modification soulève des difficultés. Le paiement est déjà assuré pour le compte des régions. Mais surtout, cela multiplierait le nombre d'organismes payeurs pour les exploitants, alors que leur prolifération est déjà une critique récurrente. Lors de l'audition de la Cour de comptes, il nous a été conseillé d'altérer le moins possible le fonctionnement de l'architecture de la gestion institutionnelle : toute modification a un coût important et mobilise des énergies, avec des conséquences sur les délais et retards de paiement. Ensuite, je rappelle que l'ASP verse déjà les aides du 1^{er} pilier de la PAC. Il semble donc y avoir une certaine logique à optimiser cette fonction de paiement. Enfin, les régions seraient-elles demandeuses de cette compétence nouvelle, source de dépenses de fonctionnement supplémentaires ?

M. Pierre Louault. – Oui, elles sont demandeuses !

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Je propose le retrait de cette proposition de modification ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable à son adoption.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Nous sommes sur un terrain sensible. Notre proposition vise à octroyer les mesures non surfaciques aux régions, en lien avec leurs compétences en matière d'aménagement du territoire et de développement rural.

M. Yannick Botrel. – On constate de graves dysfonctionnements dans le système de paiement de l'ASP, mais aussi dans les pratiques des services.

La proposition de modification n° 2 est retirée.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Nous examinons la proposition de modification n° 3 présentée par M. Pierre Louault.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Cette proposition de modification vise à contenir la période de négociation et de concertation ainsi que le règlement des fonds avant le 31 décembre 2020. Sa portée opérationnelle me paraît faible.

Le prochain cadre financier pluriannuel, qui couvrira les années 2021 à 2027, débutera le 1^{er} janvier 2021. Bien sûr, les négociations à Bruxelles sont assez lentes et le calendrier est serré – le rapport souligne ce point. Par ailleurs, la résolution européenne que le Sénat avait adoptée le 2 juillet 2018 sur la politique de cohésion affirmait également la nécessité d'accélérer les négociations.

Il me semble que la portée de cette proposition de modification est davantage interne. Si c'est le cas, son caractère opérationnel ne me paraît pas évident non plus. Certes, pour l'actuelle programmation, les décrets ont parfois été publiés avec beaucoup de retard, comme ce fut le cas pour le FEAMP. Mais qui fixera le « délai ferme » que vous évoquez ?

M. Pierre Louault. – Les règles du jeu sont connues beaucoup trop tard, avec un décalage d'un an et demi, voire deux ans. On se satisfait de notre éternelle médiocrité française en attendant que tout descende de l'Europe : cela suffit !

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Par ailleurs, les retards sont dus à divers phénomènes qui vont de l'adoption tardive des règlements européens à l'exercice de nouvelles compétences par les régions. Si les prochains règlements européens sont également adoptés avec retard, il est probable que la nouvelle programmation soit aussi retardée, mais notre proposition ne sera pas réaliste. Sur le plan interne, on peut raisonnablement penser que les régions auront tiré les leçons de leur période d'apprentissage, d'autant que certaines règles auront été simplifiées.

En outre, j'indique dans le rapport que l'État et les régions se mobilisent pour un démarrage plus rapide. Un comité de partenariat État-régions s'est d'ailleurs tenu en juillet dernier ; un autre doit se réunir à l'automne. Les autorités françaises sont tout à fait conscientes de cet impératif d'anticipation, et je suis optimiste quant à une prochaine

amélioration. Je demande donc le retrait de cette proposition de modification ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable à son adoption.

M. Pierre Louault. – Je ne partage pas votre optimisme.

Mme Cécile Cukierman. – Toutes les programmations ont accusé des retards. Les administrations en profitent pour refaire de la trésorerie et ne sont pas très motivées pour accélérer les processus.

Mme Laurence Harribey, présidente. – La contractualisation entre l'État et les régions intervient désormais en amont de la négociation européenne afin que les besoins des territoires soient pris en compte dans la programmation européenne.

M. Pierre Louault. – J'accepte de retirer ma proposition de modification, à condition toutefois que nous soyons très fermes sur l'impérieuse nécessité de simplifier les procédures.

Mme Laurence Harribey, présidente. – L'objectif de simplification structure le troisième axe de nos propositions. Je vous propose néanmoins de le faire apparaître noir sur blanc dans le texte de nos propositions n° 9 et n° 10.

M. Pierre Louault. – Ces retards de paiement sont un mal français.

La proposition de modification n° 3 est retirée et les rédactions des propositions n° 9 et n° 10 issues des travaux de la mission d'information sont adoptées.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Nous examinons une proposition de modification présentée par notre rapporteure.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Je vous propose de formuler ainsi notre proposition n° 7 : « Afin de développer une réelle ingénierie des fonds européens au niveau local, encourager la formation et la mutualisation de l'expertise entre différentes collectivités, et faire de l'intercommunalité ou du département un véritable guichet de soutien pour les porteurs de projets. »

La rédaction de la proposition n° 7 issue des travaux de la mission d'information est adoptée.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Nous examinons la proposition de modification n° 4 présentée par M. Jean-Yves Roux.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – L'objectif poursuivi est clair et légitime : il s'agit de soutenir les porteurs de projets, en particulier les plus fragiles, en améliorant la lisibilité du circuit de cofinancement par les fonds européens, grâce à un interlocuteur institutionnel unique.

Je suis néanmoins dubitative sur la nécessité de faire de cet objectif louable une proposition supplémentaire de notre rapport. En effet, il me semble que les autorités de gestion ont déjà mis en place cette pratique.

M. Jean-Yves Roux. – Ils l’ont fait mais cela ne marche pas !

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Les porteurs de projets que nous avons rencontrés sur le terrain ont salué l’appui et l’accompagnement des collectivités territoriales. J’ajoute que, si un tel interlocuteur unique n’existe pas, c’est sans doute faute de ressources humaines suffisantes de la part des collectivités.

Il me semble plutôt que nos déplacements et auditions ont mis en évidence le fort *turn over* des agents chargés du suivi de l’instruction des dossiers, ce qui est facteur de confusion pour les porteurs de projets. Ce problème va de pair avec la nécessité de développer une réelle ingénierie au niveau local.

Par conséquent, il me semble que cette proposition de modification pourrait être intégrée dans la proposition n° 7 en ajoutant le membre de phrase suivant : « et inciter les autorités de gestion à désigner une personne référente unique pour le suivi de l’instruction des dossiers. »

M. Jean-Yves Roux. – J’accepte cette proposition de la rapporteure, même si je pense que le problème restera inchangé. Je retire donc ma proposition de modification.

Mme Cécile Cukierman. – Ces services connaissent en effet un très fort *turn over*. Cela rend les choses d’autant plus compliquées pour les porteurs de projets, en dépit de la bonne volonté des agents.

Mme Laurence Harribey, présidente. – La culture du projet européen commence néanmoins à se développer au sein des collectivités territoriales.

M. Jean-Yves Roux. – Ce qu’il faut, c’est de la proximité.

La proposition de modification n° 4 est retirée et une nouvelle rédaction de la proposition n° 7 issue des travaux de la mission d'information est adoptée.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Nous examinons la proposition de modification n° 5 présentée par M. Jean-Yves Roux.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Ici aussi, je comprends l’objectif de cette proposition de modification relative aux avances de trésorerie. Il est vrai que beaucoup de nos interlocuteurs ont fait état de difficultés de trésorerie pour les porteurs de projets en raison des délais parfois très longs pour obtenir les financements européens.

Néanmoins, cette proposition me semble soulever au moins deux difficultés, sur la forme et sur le fond. Sur la forme, la rédaction me paraît à la fois insuffisamment précise et excessivement impérative. Toutes les autorités de gestion ne pratiquent pas l’avance de trésorerie aux porteurs de projets. Certes, les régions Nouvelle-Aquitaine et Île-de-France y recourent, mais elles sont prospères. Certaines n’en ont pas les moyens et d’autres, pour des raisons qui leur appartiennent, ne le souhaitent pas. Avec cette

proposition, nous obligerions les autorités de gestion à accroître leur avance de trésorerie, au mépris de la libre administration locale. Sur le fond, je pense que nous devons prendre garde à l'interprétation du message que nous porterons. Il faut, selon moi, éviter que l'on dise que le Sénat veut contraindre les collectivités territoriales à financer des dépenses qui devraient l'être par l'Union européenne. Sans compter que les régions assurent déjà le préjudice financier des éventuelles corrections financières appliquées par l'Union européenne.

Je demande donc le retrait de cette proposition de modification ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable à son adoption.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Ce point pourrait utilement faire l'objet d'une contribution écrite.

Mme Cécile Cukierman. – Cela me semble relever du règlement financier des collectivités territoriales.

La proposition de modification n° 5 est retirée.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Nous examinons la proposition de modification n° 6 présentée par M. Jean-Yves Roux.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Je suis d'accord avec le principe de cette proposition de modification. Tant les élus locaux que les porteurs de projets ont besoin d'informations fiables et pouvant faire l'objet de recoupements. Une meilleure connaissance de l'utilisation des fonds européens ne peut que contribuer à leur meilleure utilisation.

Je note d'ailleurs qu'il existe plusieurs sites Internet sur l'utilisation des fonds européens en France. La Commission européenne publie également des statistiques en fonction de critères territoriaux.

Compte tenu de ma proposition n° 8 relative à l'ANCT, il me semble que nous pourrions la compléter par une phrase ainsi rédigée : « L'Agence établira notamment une base de données précise comportant des informations accessibles en *open data* relatives au suivi des projets cofinancés par les fonds européens. »

M. Jean-Yves Roux. – J'y consens.

M. Pierre Louault. – Nous sommes bien trop gentils avec notre administration défailante !

La proposition de modification n° 6 est retirée et la rédaction de la proposition n° 8 issue des travaux de la mission d'information est adoptée.

La mission d'information adopte, à l'unanimité, le rapport dans la rédaction issue de ses travaux et en autorise la publication.

La réunion est close à 16 h 10.

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Contribution de M. Jean-Yves Roux pour le groupe du Rassemblement démocratique et social européen

Le groupe RDSE salue à la fois l'opportunité de cette mission, mais aussi la qualité du travail accompli.

Les sénateurs du groupe réaffirment qu'il existe bien une difficulté majeure d'instruction des dossiers de demande de subvention et ce, tout au long de la procédure.

LES PLUS PETITS PORTEURS DE PROJETS DOIVENT BÉNÉFICIER D'UN TRAITEMENT SPÉCIFIQUE.

À ce titre, il faut convenir que les plus petits porteurs de projets, et les projets dédiés à la ruralité en particulier, programme LEADER en tête, sont de fait pénalisés, ce qui nous paraît aller à l'encontre des politiques de cohésion territoriale européenne.

Les plus petits porteurs de projets ne disposent pas en effet ni de l'ingénierie continue, ni de la trésorerie nécessaire pour accompagner la réalisation des projets, depuis l'instruction, la certification et la réalisation totale de l'exercice.

Le groupe ne peut se résoudre à ce que les plus petits projets, et en particulier ceux destinés à la ruralité passent à la trappe d'une réforme de l'instruction des fonds européens. Le groupe est de ce fait attaché à ce que la volonté de simplifier les programmes de même qu'une plus grande régionalisation de l'instruction des dossiers n'aille pas de pair avec une concentration excessive de la taille des dossiers retenus. Il nous paraît essentiel que les fonds européens puissent irriguer les plus petits territoires.

L'INGÉNIEURIE EUROPÉENNE DOIT ÊTRE MIEUX IDENTIFIÉE

Deuxième point, le groupe RDSE ne peut que remarquer que le défaut d'ingénierie est une nouvelle fois décrit comme un obstacle majeur à l'instruction des dossiers européens. Les propositions du rapport mentionnent les régions, les intercommunalités comme l'ANCT, comme de possibles structures d'ingénierie. Le groupe rappelle son attachement à ce que l'ANCT ne soit pas une simple interface de communication des projets européens, mais constitue une structure d'accompagnement opérationnelle, notamment pour les plus petits projets.

Le groupe RDSE insiste pour que toute la procédure d'instruction des dossiers bénéficie d'une aide et expertise appropriée : la communication des programmes, la facilitation de la demande de subvention, l'instruction du dossier, le suivi d'éventuelles difficultés (retards, négociations avec les organismes cofinanceurs, les banques, les organismes sociaux), le bilan du dossier et la communication finale). Il prône un interlocuteur institutionnel unique, fin connaisseur des rouages des dossiers d'instruction.

Le groupe RDSE propose à ce titre un formulaire de subvention simplifié, mais **aussi d'augmenter significativement l'avance versée aux porteurs de projets. Cette avance renforcée permettrait à la fois de conforter les plus petits porteurs, mais serait également beaucoup plus visible pour les citoyens.**

L'INSTRUCTION EGALITAIRE DES DOSSIERS EUROPEENS EST UNE QUESTION DEMOCRATIQUE

Le groupe RDSE souligne enfin le manque de lisibilité démocratique et financière des projets qui pourront ainsi se clôturer deux à trois ans après la clôture officielle des appels à projets. Il convient de faire du raccourcissement de ces délais une priorité.

Le groupe est attaché enfin à une publication lisible, régulière et transparente des dossiers retenus et instruits.

Contribution de Mme Cécile Cukierman pour le groupe CRCE

Suite à la remise du rapport de la mission d'information sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France, le groupe CRCE souhaite souligner que :

Si le taux de non-utilisation des fonds européens en France se situe dans la moyenne européenne nous devons trouver les moyens de faire mieux.

Aujourd'hui, nous constatons que le transfert de cette compétence a souffert d'un manque d'anticipation, ce qui ne permet pas de jouir pleinement des fonds européens alloués à nos régions. Il apparaît donc une inégalité territoriale entre les régions qui ont pu et/ou voulu anticiper et les autres.

Pour améliorer ce constat partagé, nous pourrions travailler à une simplification des modalités d'attribution des fonds.

En effet, les retours d'expériences à travers les différents échanges que nous pouvons avoir démontrent que monter un projet et autres dossiers de financements européens est un processus lourd et difficile. Pourtant, dans leur fondement, ces fonds ont un objectif de ruissellement vers des projets locaux ou régionaux qui permettent aux territoires d'évoluer et de se développer. En ce sens, la simplification des modalités d'attribution permettrait sans doute cet objectif. À ce jour nombre d'acteurs publics et privés se censurent eux-mêmes dans l'obtention de ces aides soit par l'appréhension de la difficulté à monter le dossier et son caractère chronophage soit par la difficulté liée à l'avance de trésorerie parfois sur plus de deux ans.

Pour y remédier l'État, la région, le département et les établissements publics de coopération intercommunale doivent être des facilitateurs dans l'accès à ces fonds.

Assistance aux associations et collectivités les plus modestes dans l'élaboration des projets et des dossiers, avance de trésorerie sont aujourd'hui deux impératifs majeurs pour réaliser cet objectif. Ainsi les régions, départements et EPCI pourraient développer une véritable ingénierie territoriale et financière. Une ingénierie territoriale pour identifier et accompagner les porteurs de projets et une ingénierie financière pour permettre l'avance de trésorerie auprès des porteurs les plus fragiles. Les régions qui ont, à leur demande, récupéré une partie de la gestion des fonds européens dans notre pays doivent jouer un rôle majeur dans ce sens, et ce afin d'éviter que ces fonds se concentrent sur certains territoires ou au profit de certains bénéficiaires.

En l'état, force est de constater que le transfert aux régions de l'autorité de gestion des fonds européens, institué par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 pour répondre à une demande de l'Association des régions de France, ne semble pas remplir totalement les objectifs des ambitions données. Ce rapport apporte plusieurs propositions que nous partageons pour mieux répondre à ces objectifs.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

11 juin 2019

- **Mme Adria Houbairi** et **M. Jean-Luc Bennahmias**, rapporteurs de l'avis sur la réforme des fonds structurels européens, au nom de la section des affaires européennes et internationales du Conseil économique, social et environnemental

12 juin 2019

- **Mme Martine Marigeaud**, présidente de la Commission interministérielle de coordination des contrôles, et **M. André Leprince-Granger**, chef de pôle « régions »

18 juin 2019

- **MM. Hugo Bevort**, directeur des stratégies territoriales du Commissariat général à l'égalité des territoires, et **Philippe Cichowlaz**, chef de la mission des affaires européennes

19 juin 2019

- **M. David Le Bras**, délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France, et **Mme Katia Paulin**, déléguée générale adjointe

- **MM. Jules Nyssen**, délégué général de Régions de France, **Pascal Gruselle**, conseiller Europe, et **Mme Julie Gourden**, conseillère Europe et contractualisation

20 juin 2019

- **M. Morgan Larhant**, sous-directeur Europe et agriculture à la direction du budget du ministère de l'action et des comptes publics

25 juin 2019

- **MM. Francesco Gaeta et Salvatore Serravalle**, secrétaires généraux adjoints des affaires européennes

- **M. Édouard Guillot**, conseiller pour les affaires européennes à l'Assemblée des départements de France

26 juin 2019

- **MM. Olivier Touvenin**, chef du service comptable de l'État à la direction générale des finances publiques du ministère de l'action et des comptes publics, et **Charles Simonnet**, chef du bureau des dépenses de l'État, rémunérations et recettes non fiscales

3 juillet 2019

- **MM. Raymond Vall**, sénateur du Gers, président de l'Association nationale des pôles territoriaux et des pays, **Michael Restier**, directeur, et **Mme Julie Frère**, directrice du Pays de Bray

- **Mme Lucie Becdelièvre**, déléguée générale d'Alliance Villes Emploi

10 juillet 2019

- **M. Rodolphe Alexandre**, président de la collectivité territoriale de Guyane, et **Mme Delphine Lasselín**, première directrice du pôle affaires européennes, responsable de l'antenne de Paris

- **Mme Christine de Mazières**, conseillère-maître à la Cour des comptes, rapporteure générale de la formation décentralisation de la gestion des fonds européens

- **M. Jacques Garau**, directeur général de CMA France, et **Mme Marie-Sophie Sergent**, chargée de mission

11 juillet 2019

- **Mme Marie-Agnès Vibert**, cheffe du service de la gouvernance et de la gestion de la PAC à la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises, et **M. Yves Auffret**, sous-directeur de la gestion des aides de la PAC, et **M. Frédéric Gueudar-Delahaye**, directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture, au ministère de l'agriculture et de l'alimentation

16 juillet 2019

- **MM. Etienne Desplanques**, sous-directeur des politiques publiques à la direction générale des outre-mer du ministère des outre-mer, **et Oudi Serva**, adjoint au chef du bureau des politiques européennes, de l'insertion régionale et de la valorisation des outre-mer

- **Mme Véronique Gallo**, adjointe au sous-directeur Europe et international à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère du travail

- **MM. Daniel Prieur**, secrétaire adjoint de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, président de la chambre interdépartementale d'agriculture du Doubs-Territoire de Belfort, **et Éric Collin**, directeur entreprise et conseil

23 juillet 2019

- **M. Stéphane Le Moing**, président-directeur général de l'Agence de services et de paiement, **et Mme Valérie Isabelle**, directrice du développement rural et de la pêche

11 septembre 2019

- **Mme Jacqueline Gourault**, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, **et M. Hugo Bevort**, directeur des stratégies territoriales du Commissariat général à l'égalité des territoires

COMPTES RENDUS DES DÉPLACEMENTS

Lundi 15 juillet 2019	Déplacement à Bordeaux
Mercredi 17 juillet 2019	Déplacement à Bruxelles
Jeudi 18 juillet 2019	Déplacement à Melun

*Déplacement en région Nouvelle-Aquitaine
(lundi 15 juillet 2019)*

Le lundi 15 juillet 2019, une délégation de la mission d'information a effectué un déplacement à Bordeaux, chef-lieu de la région Nouvelle-Aquitaine.

Réunion avec les services du conseil régional

Dans la matinée, la délégation s'est entretenue avec Mme Isabelle Boudineau, vice-présidente du conseil régional chargée de l'Europe et de l'international, présidente de la commission de la cohésion territoriale du Comité des régions de l'Union européenne, M. Samuel Brossard, directeur général adjoint des services, chargé de l'Europe et de l'international, et Mmes Carine Vernhes, directrice des fonds européens, et Hélène Duvoisin, cheffe de service adjointe pour le FEADER.

Mme Isabelle Boudineau. La région Nouvelle-Aquitaine résulte de la fusion des régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes ; elle comporte trois programmes opérationnels et trois plans de développement régional (PDR), correspondant aux trois anciennes régions. La région a mis en place des actions pour éviter la sous-utilisation des fonds européens. Elle n'a d'ailleurs pas connu de dégageant d'office depuis le début de la programmation en cours. Globalement, il n'y a pas d'inquiétude particulière sur la consommation de ces fonds d'ici la fin de la programmation, même s'il existe un décalage temporel lié à l'arrivée à maturité des projets fin 2015 puis à la possibilité d'effectuer des paiements jusqu'en 2023. Toutefois, les problèmes informatiques liés aux logiciels Isis et Osiris, développés par l'Agence de services et de paiement (ASP), n'ont pas facilité la tâche des autorités de gestion. Sur ce point, le constat de la Cour des comptes est partagé : il faut des programmes adaptés aux spécificités territoriales et donc des systèmes d'information qui ne soient pas homogènes.

Les directions départementales des territoires (DDT) n'instruisent plus les dossiers des fonds européens car ce n'est plus une priorité pour les préfetures ; un stock de dossiers s'était donc formé. Le conseil régional, après des négociations difficiles avec le secrétariat général aux affaires régionales (SGAR), a finalement obtenu une lettre exposant la position de la préfeture sur les moyens alloués au traitement des dossiers de fonds européens. À la suite de quoi, le conseil régional a recruté 31 équivalents temps plein (ETP), sans contrepartie étatique, affectés à l'instruction des dossiers LEADER, ce qui a permis de rattraper le retard observé jusqu'alors.

De programmation en programmation, la gestion des fonds européens est de plus en plus complexe, au point de devenir d'une « lourdeur épouvantable ».

Toutes les mesures prises par la région Nouvelle-Aquitaine ne l'ont pas nécessairement été par l'ensemble des régions : recrutements ; avances au groupes d'action locale (GAL), y compris aux structures soutenues par les GAL, pour éviter les problèmes de trésorerie ; mise en place d'un comité d'animation des GAL.

M. Samuel Brossard. La région Nouvelle-Aquitaine compte 4 500 communes, 153 communautés de communes et 52 GAL. Chaque GAL percevant des fonds européens bénéficie d'une contrepartie financière de la région car le principe repose sur le cofinancement. La région lui fournit aussi une ingénierie.

Au total, la région Nouvelle-Aquitaine gère 2,55 milliards d'euros de fonds européens, soit 9,5 % de la dotation nationale : 1,65 milliard au titre du FEADER, 717,3 millions au titre du FEDER, 151 millions au titre du FSE et de l'IEJ et 29 millions au titre du FEAMP. Chaque ancienne région avait arrêté ses propres axes d'utilisation du FEDER et du FSE, qui, certes, présentent des similitudes, mais qui restent différents. Ces mesures demeurent, de telle sorte que la fusion des régions n'a pas conduit à une fusion des programmes, ce qui complique la gestion d'ensemble. La même observation peut être faite pour l'utilisation du FEADER, avec des priorités différentes selon les anciennes régions. Néanmoins, la nouvelle région a mis en cohérence les critères d'éligibilité des projets à ces différents fonds.

Les chiffres d'utilisation de ces crédits ne traduisent pas de retard particulier en Nouvelle Aquitaine. Au 31 mars dernier, le FEDER présentait un taux de programmation de 73 %, le FSE de 78 %, et le FEAMP de 36 %. Au 17 juin, le taux de programmation du FEADER s'établissait à 68 %, le taux d'engagement à 66 %, et le taux de paiement à 55,6 %, soit bien plus qu'au niveau national.

À ce jour, la région a apporté des cofinancements complémentaires des fonds européens à hauteur de 136 millions d'euros pour les trois programmes opérationnels, et 80 millions pour les trois PDR, soit un total de 216 millions d'euros.

Le conseil régional a également dû faire évoluer son organisation administrative, avec la création d'une direction des fonds européens, qui entretient des liens avec de nombreux autres services régionaux. Les services instructeurs remplissent de nombreuses missions : animation, instruction des dossiers, participation aux différents niveaux de contrôle, contribution à la vie générale du programme. Les services de la région comptent 104 agents pour l'instruction des dossiers FEADER, FEDER et FSE, et 7 pour le FEAMP. Par ailleurs, 120 ETP au sein des DDT travaillent sur le FEADER. L'autorité de gestion conduit également des missions transversales (communication,

animation, formation, évaluation, systèmes d'information, etc.), ainsi que des missions d'accompagnement des directions opérationnelles. L'ensemble de ces missions nécessitent 49 agents régionaux.

Avant le transfert de l'autorité de gestion, en 2014, les régions avaient pu capitaliser sur des expériences et une participation à différents groupes de travail avec les services de l'État. 72 ETP ont été transférés de ces derniers aux services de la région.

Mme Isabelle Boudineau. La législation européenne sur les fonds européens fournit un cadre général, et les autorités de gestion l'adaptent aux spécificités territoriales. La variété des projets cofinancés par les fonds européens et le budget de la région démontrent que ces spécificités peuvent être prises en compte. Néanmoins, la responsabilité de la complexité de la gestion des fonds européens incombe à la fois à l'Union européenne et aux échelons national et régional ; chaque niveau de décision et de gestion ajoute ses propres normes. Pour la prochaine programmation, la Commission a pris conscience que cette complexité était devenue excessive et a proposé des mesures de simplification réelle, sauf sur les marchés publics.

Ce dernier sujet soulève de vraies difficultés. Le contrôle de légalité relatif aux marchés publics devrait être véritablement repris en main par l'État. En effet, il est complexe et prend beaucoup de temps et de ressources aux conseils régionaux. Des erreurs de mise en œuvre du code des marchés publics peuvent conduire à la perte du bénéficiaire des fonds européens. Il s'agit d'une mission régaliennne de respect du droit sur l'ensemble du territoire. En Roumanie, par exemple, ce contrôle de légalité est centralisé au niveau d'une agence de l'État. En France, le versement de fonds européens requiert des marchés publics irréprochables. Mais la complexité de cette réglementation est telle qu'elle peut pénaliser des « petites » collectivités ou des associations.

M. Samuel Brossard. Il est cependant probable que l'État ne reprenne pas cette compétence car elle est trop coûteuse en ETP. La région Nouvelle-Aquitaine sensibilise et forme aussi les associations au respect du code des marchés publics. Le contrôle de légalité relatif au code des marchés publics peut être comparé à une « voiture-balai » car il n'y a pas de contrôle avant la fin de la procédure ; c'est seulement à ce moment-là que l'accès aux fonds européens peut être autorisé ou refusé. Cela crée une incertitude pour les porteurs de projets.

Mme Isabelle Boudineau. Se pose aussi une question importante : celle de la responsabilité et du risque financier. C'est l'autorité de gestion, c'est-à-dire la région, qui est le responsable final et qui devra rembourser les fonds européens en cas de problème. Par exemple, au cours de la précédente programmation, 25 %, finalement ramenés à 10 % à l'issue d'une procédure contradictoire, des crédits LEADER ont dû être remboursés.

M. Samuel Brossard. Concernant l'avancement des programmes, la région fait face à des difficultés au sujet du déploiement du très haut débit (THD) pour des raisons d'interprétation de la législation européenne. En effet, le THD génère d'importantes recettes. Or, la législation n'est pas claire sur la possibilité de financer avec des fonds européens un tel projet, étant donné que la part d'investissement public dans le financement pourrait être trop importante au regard des critères d'éligibilité. L'insécurité juridique retarde le déploiement du TDH. Le dialogue avec la Commission européenne sur le régime des aides d'État est une nécessité. Toutefois, dans le cadre de la prochaine programmation financière, la règle de l'intégration des recettes générées devrait être assouplie.

Mme Isabelle Boudineau. C'est la raison pour laquelle nous avons privilégié le financement du programme par des crédits régionaux, à hauteur de 70 millions d'euros.

Mme Hélène Duvoisin. Concernant le FEADER, il est important de rappeler qu'il finance, à hauteur de 70 % environ, des mesures relevant du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), c'est-à-dire des mesures surfaciques. Pour celles-ci, le taux de programmation de la maquette s'élève à 68 % et le taux de paiement à 66 % en juin, pour l'ensemble des programmes opérationnels. Ce taux est situé dans la moyenne haute de la moyenne nationale. Pour les mesures du FEADER qui ne relèvent pas du SIGC, la Nouvelle-Aquitaine est dans la moyenne des régions voisines.

Il est essentiel de rappeler que la croissance des taux d'engagement et de paiement est exponentielle, compte tenu du fait que la consommation s'accélère en seconde partie de programmation. Sur certains dispositifs, deux à trois ans sont nécessaires pour qu'un projet arrive à maturité.

M. Samuel Brossard. D'après la DG REGIO de la Commission européenne, le taux de programmation et de consommation est similaire à celui observé lors de la précédente programmation. Il est habituel de ne rien programmer la première année ; on n'adopte aucun programme.

Sur le FEADER, la région apporte l'essentiel des cofinancements. Il serait donc erroné d'estimer que la région est en capacité de « thésauriser » sur les fonds européens.

Mme Isabelle Boudineau. Si les taux d'engagement et de paiement sont conformes à la précédente programmation, il est utile de souligner que la Commission européenne commence à s'inquiéter de notre retard sur la définition de l'architecture de gestion de la nouvelle génération des programmes opérationnels, ceux mis en place à partir de 2021.

M. Samuel Brossard. La fusion des régions est venue complexifier le processus d'organisation de l'autorité de gestion. Les agents sont en effet répartis sur trois sites : Bordeaux, Poitiers et Limoges. La gestion des fonds européens est également répartie entre les pôles de politiques publiques des

services du conseil régional, tels que le pôle économique et environnemental, le pôle formation professionnelle et emploi, etc.

Mme Hélène Duvoisin. Au sein de la direction agriculture, plusieurs thématiques sont traitées, et un service à part est chargé du FEADER. Il est divisé en deux parties : l'une consacrée au pilotage et l'autre à la mise en œuvre du fonds. Les agents de ce service sont également répartis sur les trois sites du conseil régional, ce qui complique la coordination. Nous essayons toutefois d'harmoniser les pratiques au maximum.

M. Samuel Brossard. Par ailleurs, l'organisation de la gestion du FEADER est très spécifique puisque la majorité des agents en charge de l'instruction des dossiers se trouvent dans les DDT, et non à la région. On compte aujourd'hui 104 agents en charge de l'instruction du FEDER, FEADER et FSE, et 7 agents en charge du FEAMP au conseil régional. De plus, 6 agents sont sous l'autorité de la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), l'autorité d'audit, pour effectuer des contrôles, et 49 agents assurent les missions transversales de l'autorité de gestion. Au sein des DDT, on compte 120 ETP en charge de l'instruction du FEADER.

Mme Carine Vernhes. L'ensemble des services instructeurs du FEADER au sein de la région, des DDT et de l'ASP, se réunit deux fois par an pour échanger sur les bonnes pratiques à adopter, et les nouvelles règles à appliquer. Le contrôle interne et la supervision sont assurés par l'autorité de gestion. Nous apportons ainsi un soutien aux services instructeurs lorsqu'ils rencontrent des difficultés. Un même instructeur peut être en charge de dossiers relatifs à l'installation des agriculteurs, aux investissements hydrauliques, etc. Le besoin de formation est conséquent, mais le manque de stabilisation des effectifs nuit à la continuité de la formation.

M. Samuel Brossard. Les instructeurs sont aussi soumis à des contrôles réguliers. Sur les fonds européens, les contrôles sont quotidiens et beaucoup plus réguliers que pour les autres types de financements publics. Dans le cas de ces derniers, les contrôles des chambres régionales des comptes sont quand même beaucoup moins fréquents !...

Mme Carine Vernhes. Pour le FEDER et le FSE, l'autorité de gestion accompagne aussi les services instructeurs. Contrairement au FEADER, les instructeurs sont davantage spécialisés, il y a moins de règles à intérioriser pour exercer ces fonctions.

M. Samuel Brossard. Avec l'autorité de certification, la direction régionale des finances publiques, les relations sont quotidiennes. Tous les six mois, nous nous réunissons afin de maintenir un « dialogue de gestion », d'autant plus que la fusion des trois anciennes régions s'est aussi accompagnée d'une fusion des trois directions départementales des finances publiques.

Dans certaines régions, la direction régionale des finances publiques a estimé que son rôle n'était pas de coordonner les directions départementales des finances publiques, ce qui entraîne des pratiques divergentes. Historiquement, il revenait à l'autorité de gestion de former l'autorité de certification aux spécificités des programmes.

Mme Hélène Duvoisin. L'ASP en chargée, en tant qu'organisme payeur, d'une partie des contrôles. Toutefois, les agents de l'ASP sont également répartis entre les trois sites de la région et on constate un manque d'harmonisation de leurs pratiques.

Concernant le délai de paiement, il est de quelques mois pour le FEADER, sauf lorsque le dossier est sélectionné pour un contrôle par l'ASP. Dans ce cas, les crédits ne peuvent être versés tant que le contrôle n'a pas été réalisé. Or, l'ASP n'a pas le temps de réaliser tous les contrôles au fil de l'eau, étant donné que les contrôles concernent 5 % des dossiers.

M. Samuel Brossard. Depuis le début de la programmation, 100 000 dossiers environ ont été traités, dont 95 % relèvent du FEADER. Au regard du nombre de dossiers et du coût de gestion pour chacun d'entre eux, il pourrait être plus intéressant de financer en priorité les projets aux montants les plus importants. Les plus petits peuvent être financés par des crédits régionaux dont la mobilisation est régie par des règles plus souples. Or, pour le programme LEADER, ce sont les GAL qui sélectionnent les dossiers et non l'autorité de gestion. Par conséquent, l'autorité de gestion ne peut pas contraindre les comités de programmation des GAL.

La Commission européenne a proposé plusieurs mesures de simplification pour la prochaine programmation, dont la suppression de l'autorité de certification. Ceci implique l'intégration de cette fonction comptable par l'autorité de gestion. Cette fonction existe déjà ; la mission ne nous est pas inconnue puisque nous travaillons déjà étroitement avec la direction régionale des finances publiques. Cette dernière a estimé que la mission de certification représente environ 20 % d'un ETP par an. Toutefois, si l'autorité de gestion doit monter en compétence en matière de contrôle, il faudra être vigilant aux transferts de personnels de l'État pour accomplir cette mission.

Lorsque la région est devenue autorité de gestion, la question des transferts de personnels a fait l'objet de négociations difficiles, et inégales selon les trois anciennes régions. Il semblerait que l'issue des négociations ait varié selon l'implication de chacun des SGAR à l'époque. La moitié des agents environ a été compensée par l'État.

Mme Carine Vernhes. Heureusement, les régions disposaient déjà de directions des affaires européennes et de quelques agents instructeurs, ce qui a permis d'amortir le « choc ».

Mme Hélène Duvoisin. Devenir autorité de gestion a impliqué d'apprendre à connaître l'utilisation des systèmes d'information des fonds européens. Pour le FSE et le FEDER, le logiciel est Synergie. Il comporte des modules spécifiques à chaque fonds, qui permettent de dialoguer directement avec la Commission européenne sur les flux financiers. Le bénéficiaire peut déposer son dossier en ligne.

Pour le FEADER, les deux logiciels sont OSIRIS et ISIS. L'autorité de gestion intervient peu sur ISIS ; on ne peut pas, par exemple, y faire des requêtes. Pour OSIRIS, la livraison des modules a pris un temps considérable, près de trois ans. Les mises à jour sont fréquentes, ce qui bloque à chaque fois l'utilisation du logiciel. En outre, la dématérialisation n'est pas complète sur OSIRIS, les porteurs de projets déposent un dossier papier qui doit ensuite être entièrement ressaisi par les instructeurs dans le logiciel.

Mme Carine Vernhes. Pour ce qui concerne le programme LEADER, qui représente 5 % du total des crédits FEADER, la région Nouvelle-Aquitaine est saisie d'environ 850 dossiers. Les 52 GAL doivent gérer un peu plus de 96 millions d'euros à ce titre. En principe, chaque GAL bénéficie d'un ou deux agents au titre de l'animation et de la gestion des projets LEADER. Des progrès dans l'utilisation de ces crédits sont notables. Fin juin 2019, le taux d'engagement de ces crédits s'élevait à 19,2 %, et le taux de paiement à 7,9 %, contre, respectivement, 13 % et 5 % fin janvier. Le retard est en train d'être rattrapé. Ainsi, la région devrait avoir atteint le taux de 50 % fin 2020.

Si le montant moyen d'un projet LEADER est d'environ 20 000 euros, son minimum est de 166 euros, soit moins que le coût de traitement du dossier... Les GAL pourraient mettre en place un seuil minimum d'intervention.

Mme Hélène Duvoisin. L'utilisation des crédits du FEADER se heurte à diverses difficultés : des retards sur le logiciel Osiris, la lourdeur des contrôles et audits (contrôles administratifs du système informatique, contrôles et audits internes par l'ASP, certification des comptes par la Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (CCCOP), audits communautaires), une réglementation tardive et complexe (régimes d'aides d'État, décrets en attente de circulaire, interprétations de certaines règles en attente (modifications de projets, coûts raisonnables, attestation de non récupération de la TVA, entreprises en difficultés, etc.), lourdeur des procédures (commande publique, coûts raisonnables, etc.).

Le programme LEADER souffre lui aussi de plusieurs problèmes : un désengagement de l'État dans l'instruction sans anticipation, la complexité administrative et juridique commune à tous les FESI, mais encore plus prégnante au vu de la typologie des porteurs, le retard dans la mise en

route de l'outil Osiris, la fusion des EPCI avec les conséquences des modifications sur l'enchaînement des conventionnements.

Face à ces difficultés, la région a pris des mesures : mise en place d'une équipe de 38 agents, dont 29 dédiés à l'instruction, après la création de 31 postes par le conseil régional, plan de formation ouvert aussi aux GAL, rattrapage du retard pris sur les outils et consignes, en lien très étroit avec l'ASP, mobilisation d'importants moyens financiers régionaux (aides à l'ingénierie pour les GAL, financements intervenant en contrepartie des aides LEADER, avances aux GAL, mais aussi aux porteurs de projets en attente du versement des aides européennes). Au total, les avances aux porteurs de projets ont bénéficié à 45 structures pour un montant de 651 896 euros, et les avances aux GAL ont concerné 31 structures à hauteur de 2 millions d'euros.

Par ailleurs, la région a mis en place un accompagnement visant à harmoniser les pratiques et à partager les connaissances relatives au programme LEADER à l'échelle régionale : comité d'appui dédié aux élus des GAL, présentation de l'état d'avancement des PDR et des décisions prises au niveau national et régional, dialogue autour de questions communes pour des solutions partagées et concertées, réunions départementales dédiées aux animateurs et gestionnaires des GAL et aux instructeurs, etc.

Mme Carine Vernhes. Sur le FEAMP enfin, il n'y a pas de réel sous-engagement, mais il faut reconnaître que l'adoption tardive du règlement européen relatif au FEAMP n'a pas permis un démarrage rapide. Par la suite, l'accord national a également tardé à être adopté.

M. Samuel Brossard. La direction de la pêche et des affaires maritimes (DPMA) du ministère de l'agriculture est relativement en retrait en tant qu'autorité de gestion du FEAMP, contrairement à d'autres ministères coordinateurs, ce que n'a pas manqué de souligner la Commission européenne à plusieurs reprises.

Au cours de l'après-midi, la délégation a rencontré des porteurs de projets qui lui ont présenté des **projets bénéficiant de fonds européens** :

1°) Dispositif de promotion de l'artisanat mis en place par la chambre régionale des métiers et de l'artisanat, cofinancé à hauteur de 1,6 million d'euros par le FSE

La chambre des métiers est un utilisateur et consommateur habituel de fonds européens ; elle les utilise même de plus en plus avec la baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales. La logique de partenariat

progresses : les structures font désormais du conseil aux porteurs de projets ; cette évolution nouvelle est bienvenue.

Pour autant, l'accès à ces fonds est de plus en plus complexe, avec une exigence accrue de professionnalisation des acteurs, même si cette exigence résulte aussi du financement d'actions innovantes qui requiert davantage de rigueur (suivi, traçabilité, comptabilité, etc.). La plupart des acteurs s'alignent sur le niveau le plus complexe. Il y a parfois une impression de redondance entre l'étape du montage des dossiers et celle du contrôle. La complexité apparaît plus grande encore pour les entreprises artisanales. La chambre des métiers joue donc un rôle de facilitateur dans l'accès aux fonds européens.

La fusion des régions a mis en évidence les différences de fonctionnement entre les anciennes régions en matière d'accompagnement et de conseil. Elle a indéniablement contribué à ralentir la réalisation des projets relevant de la programmation en cours. Pour une entreprise, le délai est de six mois pour bénéficier des crédits des fonds européens, si tout se passe bien.

La chambre des métiers ne souhaiterait pas devenir autorité de gestion ; la région est mieux placée et outillée pour cela.

Le dispositif porté par la chambre des métiers au niveau régional a été repris et développé au niveau national pour les demandeurs d'emploi, sous le nom Cap Artisanat. Celui-ci mobilise 40 personnes dans les diverses chambres des métiers car les crédits FSE restent lourds à gérer.

2°) Entreprise SUNNA Design qui développe des équipements connectés à faible consommation d'énergie, cofinancée à hauteur de 870 000 euros par le FEDER

Créée en 2011, l'entreprise vise à développer et à commercialiser des systèmes d'éclairage autonomes, fonctionnant grâce à des panneaux solaires intégrés. Le soutien à cette entreprise par le FEDER illustre l'accompagnement au développement industriel.

Le projet a été lancé en 2015. Aujourd'hui, grâce au FEDER, la capacité de production théorique a atteint les 180 000 produits par an. Vinci et Eiffage sont les principaux distributeurs des produits. L'entreprise comprend aujourd'hui deux filiales, en Inde et au Sénégal. Près de 300 produits seront prochainement installés aux États-Unis dans le cadre de contrats de service. Ainsi, il s'agit de permettre à l'entreprise de passer d'une société de produits à une société de services, dans laquelle elle devra assurer la maintenance et l'entretien des produits qu'elle commercialise.

La région Nouvelle-Aquitaine et le FEDER ont apporté un soutien à hauteur de 860 000 euros. L'entreprise a été accompagnée par la région dans son développement, ainsi que par un cabinet de conseil spécialisé.

La sollicitation de crédits européens s'est traduite par un contrôle plus exhaustif des factures et demandes de paiement que ne l'aurait fait Bpifrance par exemple.

La compétitivité de l'entreprise sur le marché dépendra, à terme, de sa capacité à développer une batterie capable de durer au moins 10 ans.

D'après le directeur de la recherche et du développement de l'entreprise, l'octroi de fonds européens permet une forme de rayonnement à l'échelle européenne et crédibilise le projet pour les partenaires.

3°) Action du GAL du Pays de Tulle visant à favoriser l'attractivité du territoire en misant sur les ressources locales et le numérique, dotée de crédits de plus de 2 millions d'euros

Après la fusion, la nouvelle région a décidé de renforcer les services d'instruction des projets LEADER.

Il est important d'avoir les capacités pour faire émerger des projets ayant des spécificités locales. La stratégie locale s'inscrit dans des objectifs définis au niveau régional. Il est important de cibler des besoins susceptibles d'être pris en compte par les fonds européens. L'attractivité est un objectif suffisamment large pour que les projets retenus répondent aux objectifs définis au niveau européen. Très peu de projets sont rejetés par le comité de concertation car la plupart d'entre eux répondent aux besoins de la région.

Le GAL avait répondu à un appel à projet lancé par l'ancienne région Limousin au titre du programme éligible à LEADER. Le programme n'a cependant pas été modifié après la fusion. Son projet comporte quatre axes : itinérance culturelle et patrimoniale, stimulation de l'économie de proximité, durabilité du territoire, numérique. L'enveloppe globale est de 2,1 millions d'euros, dont un quart est aujourd'hui programmé. La région Nouvelle-Aquitaine a proposé de soutenir la trésorerie des projets dont le financement européen n'avait pas encore été versé, ce qui l'a conduite à mettre en place une structure dédiée permettant de financer de façon anticipée plusieurs petits porteurs de projets. Ces derniers ont également été fragilisés à partir de 2015 du fait des conséquences à la fois de la fusion des régions et du transfert de la gestion des fonds européens ; certains porteurs de projets, des petites entreprises en particulier, ont d'ailleurs renoncé à leurs projets par crainte de déstabiliser leur trésorerie. Toutefois, plus que la fusion elle-même, ce sont les conditions de la fusion et de la réorganisation des services de la région qui ont posé problème aux projets LEADER des GAL ; il a fallu faire face à la période de transition. La situation s'est toutefois améliorée aujourd'hui. La prise en compte des besoins locaux spécifiques nécessite la fixation d'un cadre précis et stable permettant aux porteurs de projets de bénéficier d'un environnement sécurisé.

La crédibilité de l'utilisation des fonds européens et donc de l'Union européenne nécessite une communication politique bien conçue. Les projets soutenus par la région Nouvelle-Aquitaine ont d'ailleurs, en amont des élections européennes, fait l'objet d'une campagne de communication axée sur le message « grâce aux fonds européens, l'Europe, ça marche ».

Le succès de l'utilisation des fonds européens repose sur la combinaison de quatre principes : anticipation, stabilisation, clarification et moyens adaptés.

4°) Investissements relatifs à des matériels végétaux et environnementaux réalisés par la coopérative d'utilisation de matériel agricole (CUMA) de Barie, en Gironde

La CUMA de Barie existe depuis près de cinquante ans ; elle comprend une quarantaine d'adhérents qui sont composés d'agriculteurs en activité. Elle est organisée en deux pôles : le maraîchage et la viticulture. La CUMA réunit des exploitations très diversifiées, certaines ont des tailles très réduites, certaines relèvent de l'agriculture conventionnelle, et d'autres de l'agriculture biologique. L'objectif de la CUMA est de mutualiser l'achat de matériel agricole afin de préserver la diversité des exploitations et des cultures.

Le FEADER apporte un soutien utile à la CUMA afin d'acheter du matériel agricole que les agriculteurs n'auraient pas pu financer indépendamment les uns des autres, tels que l'achat d'un outil de désherbage automatique, ou encore d'une bineuse. En ce sens, le recours au FEADER constitue « un réel accélérateur ». La région informe la CUMA des dates d'appel d'offres, et la CUMA procède, ou non, au dépôt d'un dossier selon les besoins de ses adhérents.

Les achats financés par le FEADER dépendent des priorités des adhérents, le FEADER n'est pas uniquement ciblé sur l'agriculture biologique, mais profite à l'ensemble des agriculteurs. Une même CUMA ne peut toutefois pas solliciter deux fois un financement FEADER pour le même matériel, ou pour un matériel qui a déjà été remplacé.

Le porteur de projets a indiqué à la délégation que les paiements étaient effectués assez rapidement. L'outil OSIRIS a, jusqu'à présent, correctement fonctionné pour instruire les demandes de la CUMA.

Les chambres d'agriculture constituent des relais importants pour informer les agriculteurs de l'intérêt des CUMA, d'une part, et des procédures permettant de bénéficier du FEADER, d'autre part.

Réunion avec le secrétariat général pour les affaires régionales de la préfecture de la région Nouvelle-Aquitaine

Plus tard dans l'après-midi, la délégation de la mission d'information s'est rendue au secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) de la préfecture de la région Nouvelle-Aquitaine, où elle s'est entretenue avec MM. Alexandre Patrou, adjoint au secrétaire général, Nicolas Thibault, chargé de mission au SGAR, Hakim Fakhet, chef du service FSE à la direction régionale des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), Jean-Rémi Duprat, adjoint au chef de service économie agricole de la direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF), et Olivier Lallemand, adjoint au directeur interrégional de la mer (DIRM) Sud-Atlantique.

M. Alexandre Patrou. Les relations du SGAR avec le conseil régional sont très satisfaisantes. Sur le FSE, le FEADER et le FEAMP, le SGAR entretient des relations privilégiées avec la région. Le FEDER était le cœur de métier du SGAR, mais la région est aujourd'hui compétente sur ce fonds.

M. Jean-Rémi Duprat. Pour ce qui concerne le FEADER, les relations de travail avec la région sont bonnes. La DRAAF a joué un rôle d'accompagnateur lors du transfert de l'autorité de gestion à la région, en particulier pour la formation, et a transféré 10 ETP aux services du conseil régional.

La programmation a pris du retard car la mise en œuvre des projets n'est effective que depuis le début 2017.

Le FEADER est le fonds européen dont la gestion est la plus complexe. Il porte plus de 80 mesures au niveau de la région, dont certaines sont spécifiques à chaque PDR. Pour les gérer, l'ASP a dû mettre en place 225 outils, sur environ 1 600 au niveau national, dans le cadre du logiciel Osiris, dont certains ne concernent qu'un nombre très réduit de bénéficiaires. Le FEADER a donc connu du retard, mais qui est aujourd'hui en cours de rattrapage.

Le programme LEADER a donné lieu à un « bras de fer » entre l'État et la région car les services du premier ne pouvaient instruire l'ensemble des dossiers avec leurs moyens limités.

Globalement, les dossiers traités au titre du FEADER concernent surtout les investissements dans les exploitations agricoles et sont plus complexes qu'auparavant. Les demandes de vérification, en particulier sur le respect de nombreux critères de sélection, sont de plus en plus nombreuses ; ce phénomène résulte d'exigences accrues de la Commission européenne. La réglementation relative à la commande publique est aussi plus lourde et plus contrôlée. Enfin, les problèmes informatiques ont été importants.

M. Olivier Lallemand. Pour ce qui concerne le FEAMP, le ministère en charge de la pêche est autorité de gestion unique ; une convention est donc passée entre le ministère et les organismes intermédiaires, en l'espèce les régions. Les mesures régionales, qui portent sur environ 300 millions d'euros, sont confiées aux régions littorales. Les mesures nationales, soit environ 303 millions d'euros, sont confiées au ministère via les DIRM et à FranceAgriMer, un organisme payeur chargé notamment de la gestion des aides européennes.

Les DIRM instruisent les dossiers nationaux les plus lourds, d'un montant d'environ 1 million d'euros, par exemple avec l'IFREMER ou l'Agence de la biodiversité. 12 dossiers donnent plus de travail que les dossiers du fonds consacré à la pêche dans la précédente programmation car beaucoup étaient des petits dossiers. Le temps d'instruction varie fortement selon la taille des dossiers.

M. Hakim Fakheth. Pour ce qui concerne le FSE, 65 % des crédits relèvent des régions, qui sont dans ce cas les autorités de gestion, et les départements autorités de gestion déléguée à hauteur d'un tiers, alors que 35 % continuent de relever de l'État, le préfet étant alors l'autorité de gestion déléguée. Pour la gestion de ces crédits, les services de l'État s'efforcent de renforcer la concertation avec les régions, grâce à l'institution d'une commission interfonds, à une concertation écrite ou encore à la mise en place de comités de coordination des projets, qui abordent des sujets techniques sur la gestion de l'ensemble des fonds européens.

En Nouvelle-Aquitaine, le taux de programmation des crédits FSE est de 77 %, pour une moyenne nationale de 76 %, et le taux de paiement est de 41 %, pour une moyenne nationale de 29 %.

La complexité de la gestion du FSE ne tient pas tant au montant des projets qu'à la typologie du montage des dossiers.

M. Alexandre Patrou. Le décalage entre les taux d'engagement et de paiement régionaux et nationaux tient au fait que les stratégies mises en place varient d'une autorité de gestion à l'autre. En Nouvelle-Aquitaine, le paiement intervient après le service fait, mais il n'y a pas d'avance aux porteurs de projets, sauf pour l'Initiative emploi des jeunes (IEJ), pour laquelle le choix de l'avance s'est justifié par la volonté d'avoir des résultats rapides sur le taux de chômage des jeunes.

S'il est vrai que l'absence d'avances peut être pénalisante pour le bénéficiaire, ce dernier doit être en mesure d'assumer financièrement le projet ; il s'agit d'un arbitrage en faveur de la sécurisation du projet.

La programmation a été lancée en 2014, avec la volonté de simplifier les procédures. Toutefois, à mi-parcours, on constate que les progrès ne sont pas à la hauteur des attentes. La sécurisation des dispositifs a souvent pris le pas sur le résultat des projets soutenus. Toutefois, l'objectif de régularité des dépenses reste le même, il faut atteindre le taux maximal de 2 % d'erreur.

Le conseil régional est aujourd'hui très attaché à la gestion du FEADER. Des arbitrages seraient en cours concernant la gestion des aides surfaciques, telles que les mesures agroenvironnementales (MAEC) et les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), qui feront peut être l'objet d'une recentralisation. Sans se prononcer sur l'issue de ces arbitrages, une renationalisation aurait l'avantage d'harmoniser les PDR.

Il peut être noté qu'en parallèle de ces négociations, la nouvelle génération des contrats plans État-région (CPER) prévoit de pouvoir décentraliser certaines compétences. En cas de renationalisation de la gestion de ces aides du FEADER, la région pourrait alors faire jouer cette clause pour maintenir le pilotage régional en cours.

Le FEDER était auparavant géré par l'État, et il semblait que la coordination avec les services du conseil régional fonctionnait correctement. Toutefois, il faut reconnaître que l'État peine à créer de réels partenariats avec la région pour la mise en œuvre d'actions au plan national, telles que l'action « Cœur de ville ». Il est aujourd'hui nécessaire de mieux les coordonner, même si confier la gestion des fonds européens à la région présente un levier utile pour les politiques locales.

M. Olivier Lallemand. Les DIRM disposaient d'une réelle compétence technique pour l'instruction des demandes du FEAMP. Aujourd'hui encore, à la demande du conseil régional, la DIRM copréside les comités de sélection des dossiers, prouvant ainsi que l'avis de l'État est toujours écouté.

Concernant le taux de consommation du FEAMP au niveau national, la flotte vieillissante a déjà fait l'objet d'une importante modernisation, diminuant ainsi le besoin de financement pour l'avenir. Sur l'aspect environnemental, l'IFREMER et l'Agence de la biodiversité suivent toutefois la mise en œuvre de projets d'envergure. Il peut être noté que la Pologne bénéficie de deux fois plus de crédits FEAMP, alors que sa flotte est plus réduite. Cet écart s'explique par l'ampleur de la modernisation à conduire.

*Déplacement à Bruxelles
(mercredi 17 juillet 2019)*

Le mercredi 17 juillet 2019, une délégation de la mission d'information a effectué un déplacement à Bruxelles.

1. Réunion à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

Dans la matinée, la délégation s'est entretenue avec M. Guillaume Denis, conseiller en charge de la politique régionale.

Les négociations en cours sur la politique de cohésion s'alimentent non seulement de problématiques nationales sur l'utilisation des fonds européens, mais aussi d'autres facteurs, notamment de son application aux 28 États membres. 376 milliards d'euros lui seraient alloués sur l'ensemble de la programmation, soit un tiers du cadre financier pluriannuel (CFP). Ce montant considérable a des conséquences sur les modalités de négociations, une grande partie de ces fonds étant affectés aux pays d'Europe centrale et orientale. Ils alimentent une concurrence intra-européenne dans des pays qui ne convergent pas nécessairement sur le plan social et fiscal. Par exemple, la Hongrie a nettement réduit son taux d'imposition des sociétés, tandis que la Pologne pratique la délocalisation d'entreprises grâce aux fonds européens. Il faut donc trouver le bon équilibre en termes de conditionnalités : il faut aussi faire valoir des préoccupations de convergence, de simplification, d'État de droit ou encore de lutte contre le changement climatique.

La programmation 2014-2020 a connu un démarrage assez lent, en France comme ailleurs. En termes de consommation des crédits, la France se situe dans la moyenne européenne, sauf sur le FEADER. La dynamique de programmation est forcément différente selon la taille des projets : en France, il y a beaucoup de projets « sur mesure » qui visent à prendre en compte au mieux les besoins des territoires ; tout retard se diffuse alors dans l'ensemble du pays, ce qui nourrit le ressenti négatif à l'encontre de la gestion des fonds européens. Dans les pays de l'Est de l'Europe, qui bénéficient du Fonds de cohésion, contrairement à la France, les fonds européens peuvent financer les infrastructures, qui sont plus rapides à financer et qui permettent donc d'améliorer leur taux de consommation. Le retard d'utilisation en France est récurrent.

Il faut reconnaître que la prochaine programmation 2021-2027 fait un effort « manifeste » de simplification. La Commission européenne a pris conscience de la complexité de la politique de cohésion, qui a fini par réduire son attractivité, les porteurs de projets s'en détournant. La programmation

en cours est d'ailleurs d'une « extrême lourdeur » (déclaration des autorités de gestion, contenu des accords de partenariat, redondances avec les programmes opérationnels, mesures de contrôle, etc.).

Le texte dit « omnibus » intervenu à mi-parcours avait déjà prévu des mesures de simplification, par exemple sur le FSE.

Les projets de règlements en négociation amplifient cette orientation. Ces négociations ont bien avancé au Conseil ; la phase de trilogue est entamée, mais il faut attendre la mise en place complète du nouveau Parlement européen.

Pour la France, il est important de ne pas ajouter de la réglementation supplémentaire. Les trilogues vont d'ailleurs s'engager dans ce sens, même si le risque n'est pas écarté, à la fois parce que certains États membres pourraient demander plus de normes pour des raisons de politique intérieure, et parce que l'équilibre à trouver entre les différentes conditionnalités s'est légèrement déplacé, de façon d'ailleurs contradictoire : la disparition des conditions ex ante va dans le sens de la simplification, alors que la prise en compte de conditions dites favorisantes vont dans le sens inverse.

Il existe deux catégories de conditions dites favorisantes :

- thématiques : chaque DG cherche à imposer les siennes ;
- horizontales, qui sont les plus sensibles politiquement, par exemple sur le respect de la Charte européenne des droits fondamentaux ou de la convention de l'ONU sur le handicap, ou sur les aides d'État ou encore sur les marchés publics.

Globalement, le Conseil a allégé les dispositions prévues par la Commission. La France voudrait toutefois ajouter une nouvelle condition favorisante : la mise en œuvre progressive du socle européen des droits sociaux (salaire minimum, protection sociale, dialogue social). Ce sujet sera discuté lors des négociations sur le CFP, mais fait d'ores et déjà l'objet d'une note de bas de page dans une annexe d'un projet de règlement. Cette question est importante car elle aura des conséquences concrètes dans plusieurs États membres, mais pas en France qui applique déjà ces normes sociales.

Au total, il n'y a pas de signal du Conseil en faveur de davantage de complexité.

Pour autant, la dynamique au Parlement européen est totalement différente : celui-ci va chercher, au cours des trilogues, à prendre davantage en compte les enjeux environnementaux, sociaux, énergétiques, de financement des transports, etc. Pour lui, l'affichage politique à portée symbolique est important. Mais celui-ci risque de se traduire par un surcroît de complexité.

Les règles de marchés publics obéissent à un socle européen, complété par des règles nationales. Cette superposition de deux types de normes donne une marge d'évolution aux États membres. D'ailleurs, les articles 77 et 78 de la proposition de règlement portant dispositions communes à plusieurs fonds européens prévoient des dispositions proportionnées renforcées selon lesquelles, si un programme opérationnel fonctionne bien, c'est-à-dire qu'il présente un taux d'erreur inférieur à 2 %, on peut lui appliquer des normes seulement nationales. Certes, le dispositif obéit à plusieurs conditions, mais présente un fort potentiel de simplification.

La question des projets générateurs de recettes, qui pourraient compromettre l'éligibilité de certains projets aux fonds européens, notamment sur le développement du numérique dans les territoires ruraux, n'est pas remonté au niveau du Conseil, ce qui signifie que, de son point de vue, il ne s'agit pas d'un problème politique.

Les régions ultrapériphériques (RUP) présentent déjà de nombreuses spécificités, en application de l'article 349 du TFUE. Il y en a encore davantage dans le mandat de négociation du Conseil ; elles ne portent toutefois pas sur la simplification, mais sur l'éligibilité des projets.

Le Brexit a eu du mal à devenir une priorité dans les négociations sur la politique de cohésion, mais c'est le cas aujourd'hui, surtout grâce à l'action des régions Hauts-de-France et Bretagne. Les programmes Manche et Deux mers de la programmation en cours vont être impactés, qu'il y ait un accord de sortie ou pas. Pour la prochaine programmation, le principal sujet sera celui de la cartographie des programmes de la coopération territoriale européenne, mais la Commission a la main car cet exercice relève surtout d'actes délégués. Il y a aura un impact sur la coopération avec l'Irlande ou certaines régions françaises telles que la Bretagne, mais son intensité dépendra des négociations d'ici au 31 octobre prochain.

2. Réunion à la DG REGIO de la Commission européenne

La délégation s'est ensuite entretenue avec MM. Marc Lemaître, directeur général de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) à la Commission européenne, Vicente Rodriguez Saez, chef d'unité adjoint France, Belgique et Luxembourg, et Michel Wolf, directeur adjoint de l'unité France.

M. Marc Lemaître. La DG REGIO est en charge de trois fonds : le FEDER, le Fonds de cohésion et le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), mais pas du FSE ni du FEADER.

Les règles de la programmation actuelle sont très complexes et demandent une exigence accrue dans leur mise en œuvre, ainsi que des contrôles renforcés. Cela a conduit à un démarrage laborieux et poussif dans

l'ensemble de l'Europe. Ce phénomène a été très peu combattu en raison de règles de dégage­ment d'office trop laxistes : délai fixé à N+3 contre N+2 lors de la précédente programmation, mise en place de paiements d'avances permettant d'atteindre plus rapidement le seuil de non déclenchement de cette procédure, etc. Au final, très peu de pression a été exercée pour une mise en œuvre dynamique de la programmation actuelle. Ainsi, alors que l'Union européenne est actuellement dans la sixième année de la programmation, le niveau de consommation est de 5 points inférieurs au pourcentage atteint à la même période de la précédente programmation. En termes relatifs, l'écart est important car le taux de consommation moyen est de 25 % à 30 %. Malheureusement, la précédente programmation s'est terminée dans les faits deux ans après la date de clôture initialement prévue. Cela a entraîné un décalage d'un an de la programmation actuelle, alors même que les transformations souhaitées par la politique de cohésion sont urgentes à lancer.

La France présente une spécificité : à cette situation déjà compliquée, s'est ajoutée la réorganisation territoriale. Ainsi, si la situation française semble en apparence dans la moyenne, avec un taux de consommation et de paiement intermédiaire de 25 %, et un taux de sélection des projets de 70 %, des écarts importants existent entre régions françaises. La Martinique fait office de lanterne rouge, mais ce n'est pas la seule région à connaître des difficultés. Certains programmes en métropole sont poussifs. La situation de l'Île-de-France est particulière : si cette région est très avancée en termes de sélection de projets, elle connaît un retard important pour les paiements.

La France a déjà connu des dégage­ments d'office, procédure qui effraye les États membres. Elle en a à nouveau connu, pour la première fois au cours de cette programmation pour des programmes portant sur les massifs, le Massif central et les Pyrénées. Le risque a également été très fort pour le programme de Poitou-Charentes, mais le seuil a finalement été franchi.

M. Michel Wolf. Le passage du seuil s'explique par une consommation forte d'autres fonds, notamment le FSE. Cet évitement de justesse du dégage­ment d'office témoigne de la fragilité de la situation française.

M. Marc Lemaître. Le démarrage de la nouvelle programmation devrait être plus favorable pour plusieurs raisons :

- un effort de simplification ;
- la mise en place d'une procédure de confiance vis-à-vis des autorités de gestion et des organes de contrôle. Leur reconduction ne fera pas l'objet d'une procédure particulière et ils seront immédiatement en capacité d'agir, sans attendre une validation des structures par l'Union européenne ;

- la possibilité pour les projets d'une certaine taille - 10 millions d'euros - de pouvoir être répartis entre les deux programmations. Il s'agit de limiter l'arrêt brutal d'une programmation et un démarrage ex nihilo dans la nouvelle programmation, mais de profiter de la force d'entraînement d'un projet initié dans la période actuelle.

Certaines faiblesses sont inhérentes à la France. Le nombre de programmes opérationnels, notamment de programmes opérationnels interrégionaux, est très élevé. Lors de la prochaine programmation, il devrait y avoir une réduction naturelle de ce nombre du fait de la réorganisation territoriale française. Toutefois, il paraît important de limiter fortement les programmes opérationnels interrégionaux. En effet, ces derniers sont souvent de très faible envergure et peinent à être mis en œuvre. En outre, la capacité française d'audit est dans l'ensemble très fragile. Cela se traduit concrètement par une couverture insuffisante par l'autorité d'audit qui n'arrive pas à remettre à l'Union européenne les résultats de ses travaux dans les délais prévus. Ces faiblesses sont très concrètement le résultat d'un problème de ressources humaines.

M. Vicente Rodriguez Saez. Lors de la programmation précédente, une seule autorité d'audit existait et fonctionnait par échantillonnage sur l'ensemble du territoire français. En raison de la régionalisation de la gestion des fonds européens, il a fallu descendre la fonction d'audit au niveau régional. Cela a conduit à multiplier le nombre d'organismes en charge de l'audit, sans toutefois disposer des moyens humains suffisants pour le faire. En outre, les opérations d'audit actuellement réalisées ne sont pas suffisamment représentatives pour l'Union européenne, et le taux d'erreur relevé est supérieur à celui constaté lors de la précédente programmation.

Or, plus le nombre de programmes opérationnels est important, plus il y a de programmes à auditer individuellement, car il n'est pas possible d'avoir un échantillon commun à plusieurs programmes.

Il est important pour la France de régler ce problème de ressources humaines. En effet, le taux d'erreur élevé a de nombreuses conséquences. Il entraîne un allongement des délais, des procédures de traitement plus longues, avec la nécessité de fournir de nouvelles pièces et conduisant in fine à un cercle vicieux.

La Commission européenne a préparé la prochaine programmation de la manière suivante. Sur la base de l'analyse semestrielle qu'elle a réalisée et du rapport pays, la DG REGIO a approfondi l'analyse des besoins en matière d'investissement et de disparités régionales. Pour la prochaine programmation, cinq grands objectifs ont été retenus. Pour la France, l'objectif d'innovation, celui d'une Europe plus sociale et celui d'une Europe plus durable sont pertinents pour l'ensemble des territoires français. En ce qui concerne l'objectif d'une Europe plus connectée, à l'exception des territoires ultrapériphériques - pour lesquels même les dépenses relatives à

la construction d'un aéroport sont éligibles –, il ne semble pas pertinent d'en faire une priorité en raison de la faiblesse de l'enveloppe au regard des coûts des projets. Cette dernière ne permet donc pas d'avoir un véritable effet stratégique et structurant dans ce domaine.

Le nouvel objectif territorial doit permettre d'aborder des problématiques localisées, urbaines et périurbaines, mais aussi celles d'un territoire devant faire face à un défi de reconversion et pour lequel une approche intégrée est la plus efficace.

La DG REGIO a cherché à élaborer la programmation post 2020 en toute transparence. Elle a ainsi demandé à chaque État membre une feuille de route, permettant l'adoption des programmes opérationnels d'ici la fin de l'année. Ce calendrier idéal permettrait de procéder à cette adoption juste avant le début de la programmation. En effet, lors de la précédente programmation, une bonne partie des programmes opérationnels n'ont été adoptés qu'au cours de la seconde année. La France a déjà transmis sa feuille de route. Il convient désormais d'entamer des réflexions plus approfondies. Une réunion avec les autorités françaises a eu lieu fin juin et on observe de la part des autorités de gestion une forte mobilisation pour la prochaine programmation.

Il est également important de développer des instruments financiers, au-delà des subventions classiques. La France en fait une utilisation inférieure à la moyenne européenne. Ainsi, seuls 4 % de l'enveloppe sont utilisés sous la forme d'un instrument financier, alors que la moyenne européenne est de 8 %. Le développement progressif des instruments financiers devra se poursuivre lors de la prochaine programmation, car ils proposent une alternative intéressante dans un contexte financier contraint.

Trois régions françaises – les Hauts-de-France, le Grand Est et le Centre-Val-de-Loire – participent actuellement à un projet pilote en matière de transition industrielle. La DG REGIO espère obtenir des résultats concluants pour la prochaine programmation.

Enfin, la capacité administrative reste le talon d'Achille des régions ultrapériphériques. Tant les autorités de gestion que l'État français doivent y prêter suffisamment attention.

M. Marc Lemaître. La France se singularise par le transfert de la compétence de gestion au moment où la nouvelle programmation débutait. Toutefois, ce transfert fait sens : l'un des principes fondateurs de la politique de cohésion est d'avoir une approche décentralisée afin de prendre en compte les différences territoriales. À partir d'une certaine taille, même si le pays est homogène, il est indispensable de transférer la prise de décision et la sélection des projets au niveau régional. Ainsi, en Hongrie, on constate une absence de progrès dans les régions les plus pauvres, malgré l'importance des moyens mis à disposition. Cela s'explique par l'existence de programmes uniquement nationaux. Ce sont alors les régions les plus

dynamiques, et donc souvent les plus riches, qui captent l'ensemble des fonds. La DG REGIO est convaincue de l'utilité du transfert de la compétence de gestion des fonds européens aux régions et n'a pas de doute sur la capacité de ces dernières à assurer cette gestion. Le niveau régional est indispensable pour s'assurer de l'efficacité de la politique de cohésion.

En raison de corrections financières, certaines régions risquent d'être confrontées à un « trou d'air » dans la consommation des fonds. Elles devront rapidement trouver de nouveaux projets pour remplacer certains projets retoqués, ou dont une partie des dépenses n'a au final pas été couverte. Enfin, il est important de souligner le décrochage actuel des régions françaises. Alors qu'il y a quelques années, la plupart des régions se situaient aux alentours du PIB moyen régional européen, leur PIB est pour la plupart aujourd'hui aux alentours de 80 % à 90 % du PIB moyen de l'Union européenne.

Les dégagements d'office ont concerné un programme dans le Massif central et un autre dans les Pyrénées. Ce dernier prévoyait la création d'une structure spécifique portant ce programme d'un faible montant -30 millions d'euros pour l'ensemble de la période, soit 4 millions d'euros par an. Au final, la structure s'est trouvée seule pour gérer toutes les règles complexes qu'implique une telle organisation. Pour le programme relatif au Massif central, les dépenses n'ont pas pu être certifiées par l'autorité de gestion car cette dernière a fait passer en priorité les programmes régionaux.

M. Vicente Rodriguez Saez. Au final, plutôt qu'un programme dédié, il est préférable d'inscrire cette politique dans un programme plus large. C'est ce qu'a fait la Franche-Comté permettant ainsi de disposer de plus de flexibilité.

M. Marc Lemaître. Les particularités de certaines zones géographiques peuvent être intégrées aux programmes régionaux. À cet égard, la DG REGIO propose qu'il soit plus facile de rendre éligibles des dépenses intervenant en dehors des périmètres couverts par un programme opérationnel. Grâce à cette structure de gestion élargie, il serait ainsi possible de couvrir l'ensemble des besoins en allégeant la charge administrative et en limitant le nombre de structures nécessaires.

Au début des années 1990, les objectifs étaient définis en fonction des territoires et de leurs richesses. L'objectif 1 correspondait ainsi aux régions les plus pauvres. On constate dans la programmation actuelle une multitude d'objectifs thématiques - 11 - conduisant à une fragmentation de la politique de cohésion. En outre, il n'existe aucune exigence de concentration minimale des fonds sur un certain nombre d'objectifs. Cela va à l'encontre d'une approche stratégique et territoriale. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne a recherché une approche plus intégrée au niveau des différents territoires, ainsi qu'une réduction du nombre

d'objectifs thématiques - 4, le cinquième objectif étant à part et porte sur les moyens d'action.

L'objectif 1 vise à stimuler l'innovation, la numérisation, la compétitivité des PME en intégrant et utilisant les nouvelles technologies. Il ne s'agit pas d'une approche sectorielle, mais d'un impératif pour tout le tissu économique. Chaque territoire doit rechercher sa stratégie spécifique dans ce cadre.

L'objectif 2 prône une Europe plus durable. La présidente élue de la future Commission européenne, devant le Parlement européen, a longuement parlé de cet objectif. Elle souhaite que l'Union européenne soit le premier continent à neutralité carbone d'ici à 2050. La politique de cohésion doit accompagner ce mouvement qui va impliquer des bouleversements profonds de l'économie. De nouveaux thèmes apparaissent : l'économie circulaire, l'économie des ressources, etc.

En matière de connectivité, il faut être conscient que le FEDER ne peut mobiliser en France que 8 à 9 milliards d'euros, soit un milliard d'euros par an. Ce n'est pas avec cette enveloppe que l'on peut bouleverser le paysage français. Mais des projets de mobilité peuvent être intégrés dans des objectifs territoriaux ou de mobilité durable. Le défi principal de la France est l'innovation et la modernisation de son tissu économique.

3. Déjeuner de travail avec les représentants des régions Bretagne et Provence-Alpes-Côte d'Azur auprès de l'Union européenne

Au cours d'un déjeuner de travail, la délégation a entendu Mmes Aude Körfer, déléguée permanente de la région Bretagne, et Emeline Allioux, directrice du bureau de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Mme Aude Körfer. Toutes les régions françaises, y compris celles d'outre-mer, sont représentées à Bruxelles. D'un bureau régional à un autre, les fonctions ne sont pas les mêmes. L'équipe du conseil régional de Bretagne a une démarche prospective afin d'analyser les évolutions à venir de la réglementation européenne, qui pourraient impacter le conseil régional et les politiques qu'il met en place. Elle permet également de faire le relais entre la région en tant qu'autorité de gestion, mais aussi en tant qu'organisme intermédiaire, et les différentes directions générales de la Commission européenne. Elle est ainsi une facilitatrice - dans l'ensemble, les rapports sont bons. Elle analyse également l'organisation des autres régions européennes et leur utilisation des fonds européens. Ainsi, les régions irlandaises ont financé des projets numériques respectant des critères régionaux dans le cadre du FEDER, alors que cela n'a pas été possible en France. Or, les caractéristiques des régions irlandaises sont proches de celles de la Bretagne. À l'exception de dossiers très techniques, le bureau de la région Bretagne ne fait pas d'assistance au montage de dossiers. Ces actions,

tout comme l'information et la diffusion des appels à projets, sont faites par les personnes relais au sein du conseil régional, en Bretagne.

Dans la perspective de la programmation post 2020, la Bretagne a pris l'initiative de mettre en place une coalition de régions sur la PAC, tant pour le budget que pour sa gouvernance. Cette coalition regroupe des régions venant d'États membres plus régionalisés que la France, mais également de pays où le degré de régionalisation est moindre. Quelles que soient les compétences dévolues aux régions, toutes partagent la volonté de parvenir à une mise en œuvre la plus optimale possible. À cet égard, la partie régionalisée du FEADER – les mesures agroenvironnementales et climatiques –, sont celles pour lesquelles le bilan est le plus positif. Face à la crise laitière et porcine en 2015 et 2016, le fait de pouvoir disposer de mesures régionales a permis d'être très réactif. Cette capacité de réaction n'aurait pas existé dans le système antérieur lorsque la région n'était qu'organisme intermédiaire.

Plusieurs questions se posent sur la capacité administrative de la DG AGRI qui a été victime d'une forte réduction du nombre de postes. Il existe aujourd'hui une unanimité pour dire qu'elle ne dispose pas d'assez d'interlocuteurs face aux régions. En effet, cette DG représente au niveau européen au maximum 60 à 70 personnes. D'ailleurs, le fait pour la Commission européenne de demander un programme opérationnel national unique pour le FEAMP s'explique notamment par l'absence de moyens.

En ce qui concerne l'avenir de ce fonds, deux points doivent être soulignés. La Bretagne demande un fonds mieux adapté aux besoins. Cela ne signifie pas une hausse des capacités de pêche, mais la prise en compte l'ensemble des enjeux : l'énergie, la filière avale, notamment dans le contexte du Brexit. Pour la prochaine programmation, on passerait d'un règlement très précis à un règlement beaucoup plus général, permettant une conception des mesures au niveau national, avec comme seule ligne rouge le respect des conditions d'éligibilité définies. En outre, en commission pêche, le Parlement européen a, pour la première fois, validé l'idée de programmes opérationnels régionaux. Le système actuel en France, avec une autorité de gestion nationale et des régions organismes intermédiaires, est plus complexe à gérer sur le terrain car les régions n'ont pas de contact direct avec les services de la Commission. Toutefois, pour l'instant, l'État français refuse une régionalisation du FEAMP au nom de la taille trop faible de l'enveloppe allouée. Mais, pour la Bretagne, cela représente quand même 43 millions d'euros.

Le Brexit pose également de nombreuses questions. Ainsi, la région Bretagne mène actuellement une coopération territoriale avec le Royaume-Uni, dans le cadre du FEDER. Pour l'instant, les services sont dans l'expectative. En cas de rupture de la coopération transfrontalière, il sera très difficile de recommencer un partenariat à partir de rien. Aussi vaudrait-il mieux *a minima* conserver les actions qui fonctionnent bien.

Mme Émeline Allieux. Le cadre national actuel pour la PAC est tellement contraignant qu'il est difficile de l'adapter aux territoires. À titre d'exemple, la forêt méditerranéenne est très différente des autres forêts françaises. Les prédatations auxquelles elle est confrontée ne sont pas les mêmes. Un programme régional permettrait de disposer d'une marge de manœuvre supplémentaire. En outre, il est nécessaire de renforcer les partenariats lors de l'élaboration des programmes, ainsi que dans l'instruction des dossiers. Or, en raison de la diminution des ressources humaines de la DG AGRI, cette dernière souhaite l'existence d'un unique plan stratégique national pour la période post 2020, même si l'étude d'impact montre l'efficacité de la régionalisation.

En ce qui concerne le FEAMP, on constate un mouvement de balancier inverse. Le cadre actuel trop rigide conduit la Commission européenne à vouloir être beaucoup plus souple pour la prochaine programmation. Toutefois, comment s'assurer, dans ces conditions, qu'il n'y ait pas trop de différences entre les différentes aides octroyées ? En outre, il n'est pas sûr que la France accepte des programmes opérationnels régionaux pour ce fonds. Mais, au-delà du statut, il faut s'interroger sur les marges de manœuvre qui seront véritablement laissées, notamment pour pouvoir faire des transferts de financement d'une mesure à une autre.

Une relation de confiance existe désormais pour le FEDER entre les régions et la DG REGIO. Cette dernière assiste régulièrement à des réunions de comités de suivi. En outre, en cas de problème, elle est toujours disposée à discuter - cela ne veut toutefois pas dire qu'elle accepte forcément les propositions des régions ; les régions ont une relation très directe avec elle. *A contrario*, la DG MARE ne participe pas aux réunions des comités de suivi régionaux du FEAM, car les régions ne sont pas autorités de gestion. Elle ne connaît que l'État comme interlocuteur. Les problèmes rencontrés doivent donc remonter toutes les strates administratives françaises avant d'être transmis à la DG MaRE.

Le projet d'un retour à N+2 pour le dégagement d'office dans la prochaine programmation, contre N+3 actuellement, est un élément d'inquiétude. Cela nécessite une montée en charge très rapide des projets, mais également des cofinanceurs. L'ensemble des régions cherchent à influencer la rédaction de la prochaine programmation. Il existe par exemple le réseau de la Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM).

4. Réunion avec des représentants de la Cour des comptes européenne

Dans l'après-midi, la délégation a rencontré des représentants de la Cour des comptes européenne : M. Niels-Erik Brokopp, manager principal de la chambre Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion, Mme Julia Pilarczyk, auditrice au sein de cette même chambre, et M. Jean-François Hynderick, chargé des relations institutionnelles.

M. Niels-Erik Brokopp. Les fonds européens en matière de cohésion représentent une part très variable de l'investissement public selon les États membres, de 1 % au Luxembourg à 82 % au Portugal, et 2,7 % en France.

Le financement de la politique de cohésion représente environ un tiers du budget de l'Union européenne au cours des programmations 2007-2013 et 2014-2020. Le TFUE définit l'objectif général, mis en œuvre par des règlements sur sept ans et comportant des règles particulières pour chaque programmation. Celle-ci suit une série de phases, dont certaines se chevauchent, et comporte des objectifs, l'obligation d'utiliser les ressources de façon optimale et des règles de conformité ; de telle sorte que la question de l'absorption des fonds européens n'est pas une fin en soi.

Mme Julia Pilarczyk. Sur la période 2000-2017, le démarrage de la consommation des fonds européens est plus lent à chaque programmation ; cela est encore plus vrai pour la programmation en cours, même si la situation varie selon les États membres.

Fin 2018, le taux de paiement s'établissait en moyenne à 21,9 % dans l'Union européenne, allant de 48,5 % en Finlande à 11,2 % en Hongrie, la France se situant à 26,3 %. Ce retard au démarrage s'explique notamment par l'adoption tardive du cadre législatif et des programmes opérationnels. La programmation 2007-2013 a été caractérisée par une durée de 24 mois entre la présentation des propositions de règlements par la Commission et leur adoption, soit six mois avant le début de la période de programmation, alors que, pour la programmation actuelle, la durée de négociation des textes a été de 26 mois, soit une durée comparable, mais l'adoption n'est intervenue que deux semaines avant le début de la période de programmation. Au 31 décembre 2007, 95 % des programmes opérationnels soumis par les États membres avaient été adoptés par la Commission, mais seulement 55,8 % au 31 décembre 2014. Cette situation a des conséquences sur le reste à liquider (RAL) qui croît au démarrage de chaque nouvelle programmation.

La situation française présente trois caractéristiques (d'après un audit réalisé par la Cour des comptes européenne sur un programme opérationnel en Loire-Atlantique) :

- les taux de cofinancement effectifs sont souvent inférieurs aux taux de cofinancement prévus ou permis, alors qu'il faudrait aboutir à un équilibre à la clôture du programme ;

- le plafonnement des paiements appliqué n'est pas conforme au règlement européen qui prévoit le paiement intégral des fonds ; les autorités de gestion avancent l'argument de la bonne gestion d'un point de vue comptable, mais ce phénomène est préjudiciable à la trésorerie des porteurs de projets ;

- les projets sont sélectionnés au fil de l'eau, même s'il y a des différences selon les régions ; cela conduit néanmoins à réduire le nombre de bénéficiaires potentiels, en raison du manque de transparence et de publicité en amont concernant les projets éligibles.

En matière de taux d'absorption des fonds européens, la France se situe dans la moyenne européenne. Sur la précédente programmation, il existait quatre catégories d'États membres : ceux qui présentent un taux d'absorption supérieur à la moyenne (Allemagne, Autriche, Irlande, Portugal, Pologne, pays baltes, Finlande, Suède), ceux dont le taux d'absorption est inférieur à la moyenne (Italie, République tchèque, Slovaquie, Roumanie, Bulgarie), ceux qui présentent un taux d'absorption d'abord inférieur puis supérieur à la moyenne (Pays-Bas, Luxembourg, Grèce) et ceux qui se situent dans la moyenne (France, Belgique, Espagne, Royaume-Uni). Néanmoins, la France n'est pas concernée par les dégagements (fonds non utilisés et projets suspendus).

Il résulte des travaux de la Cour des comptes européenne que les mesures prises pour accroître l'absorption n'étaient pas assez centrées sur les résultats. La révision des programmes opérationnels est efficace en termes d'absorption, mais comporte un risque pour l'utilisation optimale des ressources. L'échelonnement des projets réduit le risque de dégagement, même si, rétrospectivement, les projets absorbent certes les fonds, mais comportent un risque d'effet d'aubaine. 8 % du montant des dotations aux instruments financiers étaient inutilisés et n'avaient aucun effet de renouvellement. Les avances contractuelles peuvent représenter un risque pour la conformité et l'utilisation optimale des ressources.

Pour ce qui concerne les irrégularités et la fraude, un rapport spécial de la Cour des comptes européenne portant sur la programmation 2007-2013 a mis en évidence une singularité française. En effet, la France sort du lot car elle déclare très peu de cas de fraude ou de soupçons de fraude par rapport à la très grande majorité des États membres. Cette situation serait liée aux systèmes d'information français qui ne permettraient pas le codage des différents cas de fraude. Il est probable aussi que la France ne signale que les fraudes faisant l'objet d'une décision de justice définitive.

Sur la simplification applicable à la nouvelle programmation, qui a fait l'objet d'un document d'information de la Cour des comptes européenne, quatre principes directeurs ont été retenus : une stratégie de simplification administrative bien définie est nécessaire ; une approche structurée et fondée sur des données factuelles est cruciale pour saisir toute

la complexité du système et proposer une simplification ; une simplification efficace exige un engagement ferme de la part de la Commission, du Parlement européen, du Conseil et des États membres ; obligation de rendre compte et performance. Là également, la simplification n'est pas une fin en soi et elle ne doit pas mettre en péril les progrès déjà accomplis dans le renforcement des contrôles internes. À titre d'illustration, le dossier de sélection des projets comporte 16 pages en France, mais 52 en Allemagne et 134 en Pologne. *A contrario*, alors que la France représente 4,2 % du total des fonds européens, elle compte 40 programmes opérationnels, derrière l'Italie (51) et l'Espagne (45), soit 12,7 % du total, 1 366 indicateurs de réalisation et de résultat, alors que l'Espagne, avec 45 programmes opérationnels, n'en a établi que 756, et 23,8 % du nombre total des autorités de gestion, quand la Pologne en compte 6,6 %, alors qu'elle bénéficie de 22 % des fonds européens. Ces différents chiffres reflètent des choix de gestion nationaux, mais ont nécessairement des conséquences concrètes sur leur utilisation des fonds européens.

La Commission européenne a pris conscience de la nécessité de simplifier ses propres textes. Alors que le nombre de règlements et celui de pages que comptent ces textes n'avaient cessé de croître au cours des programmations successives (19 règlements et 138 pages en 2000-2006, 21 et 313 en 2007-2013, 28 et 774 en 2014-2020), ses propositions pour la période 2021-2027 ne comprennent que 4 propositions de règlements comportant 461 pages.

Pour autant, les chiffres montrent que des contrôles plus poussés ont fait baisser sensiblement le taux d'erreur dans l'utilisation des fonds européens.

La Cour des comptes européenne audite des projets soit sur la base des rapports d'audit internes lorsque les dossiers sont très bons - c'est le cas en France notamment -, soit directement auprès des bénéficiaires des fonds européens lorsque les rapports sont insuffisants - on parle alors de reperformance. Mais la Cour effectue environ 180 contrôles de ce type chaque année, alors que les fonds européens financent environ un million de projets...

M. Niels-Erik Brokopp. La Cour des comptes européenne a rendu un avis sur les dispositions proportionnées renforcées pour les systèmes de gestion et de contrôle, dont il ressort que l'assouplissement des contrôles comporte un risque d'augmentation des irrégularités, alors que l'objectif de la Commission est de viser un taux d'erreur inférieur à 2 %. Les systèmes de gestion en place permettent d'obtenir de bons résultats ; il ne faudrait pas les compromettre. Il convient d'éviter l'utilisation politique de l'objectif de simplification.

5. Réunion au Comité des régions de l'Union européenne

La délégation s'est ensuite entretenue avec MM. Thomas Wobben, directeur de la législation au Comité des régions de l'Union européenne, Nicolas Lété, conseiller du président de Comité des régions, Mmes Delphine Langlois et Hélène Moraut, administratrices.

Il est important de tirer les leçons de cette programmation, ainsi que de répertorier et analyser les bonnes pratiques et les facteurs de succès présents dans les différents États membres, ayant permis une bonne appropriation et utilisation des fonds.

L'OCDE a récemment publié un document sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement et a posé plusieurs principes pour une appropriation réussie des politiques publiques : la coopération, la capacité des différents niveaux à assurer la mise en œuvre des politiques, disposer d'une répartition efficace entre les différents niveaux et faire preuve de transparence. L'OCDE a également publié un document relatif aux facteurs de succès de la décentralisation. Sont notamment nécessaires une division claire des responsabilités, un financement suffisant, une autonomie budgétaire, une coopération des différents pouvoirs, la participation des citoyens, la possibilité pour les pouvoirs publics de mettre en place des politiques asymétriques adaptées à la réalité des territoires, la transparence et le suivi des résultats. Ces deux documents sont très importants dans le cadre des discussions entre les régions et l'Union européenne. En effet, si ces principes ne sont pas respectés, si on constate une concurrence entre les régions et les États ou encore si les responsabilités de chacun ne sont pas claires, la mise en œuvre des politiques européennes sera bloquée.

Un point important est celui de la capacité à absorber les fonds structurels. À titre d'exemple, en Slovaquie, les autorités locales sont trop petites pour pouvoir porter les fonds européens. Le système polonais est proche du système français, avec, sur chaque territoire, un équivalent du préfet et un président de région. Le système fonctionnait bien car la division des tâches est claire. Ainsi, 70 % des investissements publics sont le fruit des fonds structurels. Toutefois, la Pologne est actuellement confrontée à des difficultés politiques car beaucoup de présidents de région n'appartiennent pas au parti au pouvoir à Varsovie. Aussi l'État a-t-il cherché à se substituer aux régions dans l'utilisation des fonds et a-t-il progressivement diminué les responsabilités de ces dernières. Mais, lors des dernières élections régionales, cinq présidents appartenant au même parti que le Gouvernement ont été élus. Dès lors, la position actuelle du Gouvernement réduisant drastiquement le rôle des régions en matière européenne n'est plus tenable.

En Allemagne, la gestion des fonds est très décentralisée. Ainsi, le FEDER et le FSE sont uniquement gérés au niveau régional. En Espagne, il existe un programme national avec une délégation pour l'élaboration des mesures au niveau régional.

Pour le FEADER, un arbitrage est en cours entre les régions française et le Premier ministre. Lorsque ce fonds a été mis en place dans l'Agenda 2000, deux pays ont fait, dès le départ, le choix d'une régionalisation : l'Allemagne et l'Italie. Si, en Allemagne, il s'agissait d'une réelle décentralisation, en Italie, des lignes directrices nationales pesaient sur les décisions régionales. De plus en plus d'États membres ont fait le choix de la régionalisation : la Finlande, le Royaume-Uni, la Belgique. Le dernier pays en date est la France, à la suite du rapport de René Souchon, rapporteur au Comité des régions. Toutefois, les directives nationales sont restées très fortes. En outre, on a constaté un retard au démarrage, notamment sur la validation des programmes. Ainsi, devant la commission Agriculture en 2015, un certain nombre de régions ont témoigné de la lourdeur de la procédure d'approbation et des instructions de la Commission européenne. Au final, l'Allemagne est le seul pays où la régionalisation de l'utilisation de ce fonds est totale, permettant son adaptation au niveau local et régional. Or, lorsque l'empreinte nationale est trop forte, on constate de nombreuses défaillances.

La nouvelle architecture de la PAC propose de regrouper les piliers 1 et 2. En effet, la Commission souhaite l'instauration d'un plan stratégique national et la suppression de la possibilité de plans régionaux. Cela s'explique par les contraintes administratives pesant sur la DG AGRI. Devoir valider 119 plans régionaux représente une charge de travail très lourde, alors même qu'elle a perdu des effectifs au profit d'autres directions. Elle s'est aperçue qu'elle ne disposait plus des moyens pour faire face à l'ensemble de ses tâches. Mais une contrainte administrative ne doit pas conduire à une absurdité stratégique : en effet, on arrive à une situation où, d'un côté, la Commission européenne affirme ne plus vouloir de plans régionaux, et, de l'autre, clame que cette politique doit être mise en œuvre au plus près des territoires ! La position de la DG AGRI est une invitation aux États membres à reprendre la main sur cette politique.

Une simplification des procédures est également nécessaire. À titre d'exemple, tant le ministère des finances que le ministère de l'agriculture établissent des principes directeurs pour l'utilisation des fonds européens, en l'absence d'un accord-cadre général sur l'utilisation des fonds structurels. L'agriculteur est alors confronté à deux visions et directives différentes. Il est nécessaire d'avoir une approche intégrée. Sans simplification, le système français ne pourra pas bien fonctionner. En Allemagne, la coopération entre les Länder et l'État est plus simple car elle est définie par la Constitution de chaque Land.

On constate une volonté partagée d'une plus grande régionalisation du FEADER. Cette position est notamment portée par les régions allemandes, italiennes, françaises et polonaises.

Une vraie réflexion doit être menée sur la politique est faveur de la ruralité. En effet, on constate un décrochage des zones rurales par rapport aux zones urbaines, surtout dans les nouveaux États membres, source de tensions fortes. Le futur de l'Europe se situe dans le futur des territoires.

La politique structurelle doit relever deux défis :

- d'une part, l'efficacité des politiques est actuellement jugée par la rapidité de consommation des fonds. Or, il s'agit d'un simple indicateur quantitatif. Cela fait écho à la pression actuellement forte pour réduire les budgets consacrés aux politiques agricole et de cohésion. En ce qui concerne la France, la revue semestrielle européenne a souligné qu'elle devait non seulement concentrer son action sur l'innovation, mais aussi renforcer la décentralisation afin de répondre aux besoins des territoires ;

- d'autre part, les États membres ne semblent pas être intéressés par un renforcement des partenariats. Ainsi, dans la future programmation, l'article du règlement consacré au partenariat et à l'articulation des politiques entre les différents niveaux d'action se résume à une phrase renvoyant à un futur code de conduite. La participation de l'ensemble des acteurs n'est certes pas simple à mettre en place, mais elle est nécessaire pour adapter la politique à la vie réelle. Il faut en effet négocier des partenariats avec des objectifs communs.

Le rapport de la Cour des comptes française souligne que les mauvais résultats sont dus à une mauvaise mise en œuvre des grands principes posés par l'OCDE :

- il est nécessaire de trouver un accord entre les régions et l'État le plus rapidement possible, et dans tous les cas avant que le montant de l'enveloppe attribuée à la France ne soit connu. Dans le cas contraire, chaque région agira en fonction de ses intérêts spécifiques ;

- il est important de ne pas à nouveau tout changer. En effet, un très grand nombre de personnes sont impliquées dans l'utilisation des fonds européens. Si on fait table rase de l'existant pour reconstruire ex nihilo une mise en œuvre des fonds européens en France, deux ans minimums seront nécessaires pour s'approprier le nouveau système ;

- la politique de cohésion intervient dans la sphère des politiques publiques des régions, le transport, l'environnement. Il faut prendre en compte et investir dans les capacités des régions afin de développer un cadre national s'appuyant sur les besoins des territoires ;

- il est nécessaire de clarifier les attentes de la politique de cohésion. Souvent, les attentes sont trop importantes. Cette clarification est nécessaire afin d'éviter toute frustration. La politique de cohésion est la seule qui soit très concrète pour le citoyen. Il est important de communiquer sur ses réalisations au niveau local.

Dans le cadre de la prochaine programmation, les autorités de gestion n'auront pas à nouveau à être certifiées. De même, sera mise en place une différenciation pour les programmes qui fonctionnent bien. Cela répond à une attente des autorités de gestion. Toutefois, la mise en place de ce système nécessite un accord de la Cour des comptes européenne, qui est indépendante. Un dialogue est en cours entre la Commission européenne, le Conseil et cette institution pour parvenir à un consensus.

L'Allemagne est un exemple intéressant en matière de coordination. Tous les deux mois, est organisée une réunion entre les Länder et le niveau national afin de discuter de questions économiques. Cela permet de renforcer la coordination, de limiter les phénomènes de concurrence entre Länder, mais a également permis de renforcer la confiance du gouvernement dans la capacité des régions à gérer les politiques européennes.

Dans la nouvelle programmation, il ne sera plus possible d'avoir un cofinancement sur plusieurs fonds. Le risque est d'avoir un effet de levier moins important.

On constate un problème général d'accès aux fonds pour les PME. Alors qu'elles représentent 99 % du tissu économique européen, elles ne sont destinataires que de 3 % à 4 % des fonds structurels. Le Comité des régions appelle à la mise en place d'outils d'assistance technique, trop peu utilisés au niveau tant local que national. En outre, les procédures doivent être simplifiées. L'Office européen de lutte contre la fraude propose la mise en place d'une forfaitisation pour les dépenses éligibles. De même, on peut s'interroger sur le niveau de contrôle à avoir. Ainsi, les projets mis en place dans le cadre du programme LEADER représentent des sommes sans commune mesure avec celles des grands investissements. Toute la difficulté est de pouvoir faire la différence entre l'erreur et la fraude.

6. Réunion au bureau de représentation du Land de Saxe auprès de l'Union européenne

Enfin, la délégation s'est rendue dans les locaux de la représentation du Land de Saxe auprès de l'Union européenne, où elle s'est entretenue avec M. Johann Brettschneider, directeur adjoint du bureau de représentation, en charge du budget, des finances et des fonds structurels.

La Saxe est un Land de 4 millions d'habitants, à l'Est de l'Allemagne, à la frontière avec la Pologne et la République tchèque ; la coopération transfrontalière y est donc très importante. Son économie est très dépendante des PME. Elle cherche à attirer les sièges de grandes entreprises allemandes.

Le bureau de représentation du Land a trois principales activités :

- collecter des informations auprès des institutions européennes à l'attention des ministères de Saxe, par exemple sur le CFP ou la politique de cohésion ;

- faire du lobbying pour défendre les positions saxonnes à Bruxelles, principalement auprès de la Commission et du Parlement européen ; cela passe aussi par l'organisation d'événements thématiques et par un travail en réseau avec d'autres régions, ce qui a permis à 240 régions européennes d'établir un document d'orientation présentant une position commune sur la politique de cohésion après 2020, dont plusieurs éléments ont été repris par la Commission dans ses propositions législatives ;

- représenter la diversité économique et culturelle de la Saxe.

Au titre de la programmation en cours, le Land de Saxe a bénéficié de fonds européens à hauteur de 2,8 milliards d'euros, soit 2,1 milliards pour le FEDER, 870 millions pour le FEADER, 663 millions pour le FSE et 130 millions pour la coopération territoriale.

La politique de cohésion est particulièrement importante pour les Länder qui, dans la fédération que constitue l'Allemagne, détiennent un pouvoir législatif dans leur domaine de compétences. Les Länder gèrent 100 % des crédits FEDER et FEADER et 80 % des crédits FSE, les 20 % restants relevant de l'État fédéral. L'accord de partenariat pour l'emploi de ces fonds est coordonné par le ministère fédéral de l'économie, en étroite coopération avec les Länder.

Pour la prochaine programmation 2021-2027, la concertation est en cours : le ministère fédéral de l'économie consulte l'ensemble des Länder de manière à finaliser le choix des priorités qui figureront dans l'accord de partenariat, avec l'objectif d'avoir conclu à l'été 2020.

Au niveau de la Saxe, l'autorité de gestion du FSE et du FEDER se trouve à Dresde, ainsi que l'organisme de certification. Le Land est également doté d'un organe d'audit indépendant. Le niveau fédéral assure également une fonction d'audit. Et la Cour des comptes européenne contrôle l'usage des fonds européens pour l'ensemble du pays. La simplification est aussi un enjeu en Allemagne, les niveaux de contrôle étant trop nombreux.

Le Land de Saxe a défini trois priorités pour le FEDER : l'innovation, la science et la recherche, avec l'affectation de 30 millions d'euros à des projets innovants en faveur de l'industrie - on parle d'ailleurs désormais de Silicon Saxony - ; la compétitivité des nouvelles technologies ; la nouvelle croissance économique durable. Pour le FSE, la priorité est axée sur la formation des jeunes, en lien avec les besoins des PME, pour leur permettre d'accéder à des niveaux d'éducation plus élevés. Le Land s'efforce de promouvoir une approche intégrée du FEDER et du FSE. Quant au FEADER, il est surtout centré sur l'agriculture et l'élevage, mais les crédits devront se compléter avec ceux du FEDER pour développer l'emploi en milieu rural.

La Saxe s'est dotée d'un règlement d'utilisation des fonds européens qu'elle a soumis à la Commission européenne, laquelle en a repris certains aspects. Il s'agit surtout de réduire le nombre des niveaux de vérification des comptes, même si la tâche n'est pas simple, d'autant plus que, dans l'Union

européenne, il convient de concilier autant de pratiques administratives et de spécificités qu'il y a d'États membres. L'objectif est de parvenir à des niveaux de contrôle exclusivement nationaux ou régionaux. Le Parlement européen partagerait cette position.

L'Allemagne est également confrontée à une difficulté tenant à l'ajout de réglementations à la fois nationales et régionales sur l'utilisation des fonds européens à la réglementation européenne. Or, la Commission considère que cette dernière est suffisante. Les autorités du Land de Saxe partagent ce point de vue et cherchent non seulement à lutter contre la surréglementation, mais aussi à promouvoir une réglementation orientée vers les résultats.

La proposition de la Commission de doter l'Union européenne d'un règlement définissant des dispositions communes s'appliquant à l'ensemble des fonds européens constitue une avancée. Toutefois, le ministère de l'agriculture n'est pas favorable à cette évolution et souhaite un règlement agricole spécifique au motif que les territoires ont des spécificités qu'il faut prendre en compte.

Au titre du CFP 2021-2027, l'Allemagne devrait perdre environ 20 % des crédits relatifs aux fonds européens, comme la France. Il faut rester attentif à ce point. Il convient de noter qu'une députée européenne originaire de Saxe est la rapporteure de la proposition de règlement relatif aux dispositions communes aux fonds européens, ce qui permettra de peser sur ce texte qui va préparer l'avenir.

*Déplacement à Melun (Seine-et-Marne)
(jeudi 18 juillet 2019)*

Le jeudi 18 juillet 2019 après-midi, une délégation de la mission d'information a effectué un déplacement au siège de la communauté d'agglomération Melun-Val-de-Seine, à Dammarie-lès-Lys, en Seine-et-Marne.

1. Présentation du programme d'investissement territorial intégré (ITI) et de ses réalisations

La délégation s'est entretenue avec MM. Louis Vogel, président de la communauté d'agglomération de Melun-Val-de-Seine, et Henri Mellier, vice-président en charge notamment des fonds européens, Mmes Teresa Camerino et Marie-Laure Krésec, chargées de mission en charge du suivi des fonds européens.

M. Louis Vogel. L'aventure des fonds européens a commencé avec difficultés, notamment avec un échec lors d'un appel à projet de la région. Cet échec a fait prendre conscience de la nécessité de développer une cellule dédiée à la gestion des fonds européens afin d'assurer un portage politique et administratif suffisant. Un directeur général adjoint des services a été nommé pour traiter de ces sujets, ainsi qu'un vice-président. Les clés du succès sont les suivantes : un portage politique important, le recrutement d'agents efficaces et un appareil administratif dédié.

La région Île-de-France comprend 15 territoires ITI, dont Melun-Val-de-Seine. Les autres territoires se sont mis en ordre de bataille plus tôt ; la communauté d'agglomération avait un retard à rattraper, mais aujourd'hui elle fait partie des territoires ITI les plus dynamiques d'Ile-de-France.

En 2017, la communauté d'agglomération a bénéficié de 5,26 millions d'euros au titre des fonds européens, dont 70 % sont déjà affectés. Toutefois, le périmètre de la communauté d'agglomération ayant été modifié en cours de programmation, certaines communes ne peuvent pas bénéficier des fonds européens car elles étaient initialement en dehors du périmètre ITI. Ainsi, seules 16 communes sur 20 peuvent, en principe, participer à des appels à projets.

Plusieurs projets ont été menés à bien, dont les exemples suivants sont les plus parlants.

Premièrement, a été créé un parcours d'intégration, de l'école à l'entreprise, visant à faciliter l'insertion professionnelle de certains décrocheurs. La communauté d'agglomération a mis en place une entreprise sociale réalisant des petits travaux d'entretien et de maintenance dans certains quartiers, ainsi que L'Atelier, une sorte de pépinière d'entreprises accompagnant les décrocheurs à créer leur propre structure. Ces deux projets ont bénéficié de crédits FEDER et FSE.

Deuxièmement, Villaroche constitue une zone industrielle importante, une forme de cluster d'entreprises. Historiquement, cette zone a été choisie par le groupe Safran pour s'implanter. L'entreprise Zodiac Fluid Equipment a sélectionné ce site pour construire une unité de production. Or, l'entreprise a constaté un déficit de main d'œuvre qualifiée au plan local pour travailler dans son usine. Une formation a ainsi été mise en place, financée par des fonds européens.

Enfin, une maison médicalisée à la Rochette a été financée. Cette implantation était cruciale puisqu'il s'agit d'un désert médical, l'accès aux soins étant de plus en plus difficile au fil des ans.

Ces exemples soulignent que les fonds européens permettent d'ajouter le « petit plus » qui permet « le grand plus », et de répondre ainsi à l'attente des administrés.

C'est l'autorité de gestion, c'est-à-dire la région, qui sélectionne les projets bénéficiant d'un financement. La communauté d'agglomération est un facilitateur : elle aide les porteurs de projets à monter leurs dossiers. Le programme d'assistance technique, financé par la Commission européenne, assume la moitié du traitement d'un ETP chargé de l'ingénierie des fonds. Cette aide est précieuse.

M. Henri Mellier. Un problème dans le pilotage des fonds est l'absence de fongibilité entre eux. La communauté d'agglomération a consommé la quasi-totalité du FEDER pour la programmation. Le FEDER est relativement rapide à consommer puisqu'il permet le financement de grands projets. Le FSE est plus lent à engager et à payer aux bénéficiaires ; les mesures financées concernent des enveloppes plus réduites. La communauté d'agglomération aurait souhaité pouvoir basculer une partie des crédits FSE sur les crédits FEDER, mais ce n'est pas possible. A minima, la fongibilité entre les axes du FSE devrait être autorisée.

Concernant le FEDER, il a permis le financement de quatre projets d'envergure : la maison médicale de la Rochette, la rénovation thermique de 203 logements à Melun, la rénovation thermique de Mée-sur-Seine et la construction d'une autre maison médicale. Pour la rénovation thermique des logements à Melun, les loyers n'ont pas été augmentés et les charges ont même diminué. Cet exemple montre que l'Union européenne peut financer des projets à petite échelle qui ont un impact direct et concret sur la vie des citoyens. Même les plus sceptiques ont été convaincus !

Concernant la FSE, l'aide financière apportée est fléchée vers des projets très concrets, orientés vers des publics défavorisés. Des actions relatives à la formation des aides-soignants et à la lutte contre le décrochage scolaire ont été financées.

Les associations ont présenté quelques projets, mais il est certain que ce statut ne permet pas d'assurer une surface financière suffisante pour bénéficier de fonds européens. En effet, il faut pouvoir assumer la totalité du coût du projet puisque les crédits européens ne sont versés qu'à la fin.

Le taux de sélection par le comité de suivi est élevé, de l'ordre de 70 %.

Mme Teresa Camerino. Le FSE se distingue en termes de difficultés opérationnelles, notamment en ce qui concerne les critères à remplir pour financer des actions relatives à la création d'emplois.

Au début de la programmation, peu de porteurs de projets se sont manifestés pour solliciter un financement du FSE. Il a donc fallu communiquer largement sur la disponibilité des fonds européens, surtout aux porteurs de projets déjà connus par les services de la communauté d'agglomération. Des appels à projets ont été lancés pour chacun des axes du FSE. L'émergence des projets constitue une perspective d'évolution importante ; il faut identifier de nouveaux porteurs potentiels et les convaincre de déposer un dossier. Au début de la programmation, une certaine réticence à se tourner vers les fonds européens a été observée, la procédure étant jugée comme trop complexe et faisant l'objet de contrôles rigoureux. Le soutien de la communauté d'agglomération a été nécessaire.

Mme Marie-Laure Krésec. La région Île-de-France a recruté 62 personnes pour assurer son rôle d'autorité de gestion et faciliter le dialogue avec les organismes intermédiaires. Les projets passent d'abord le filtre du comité de sélection puis du comité de suivi et sont ensuite présentés à la région, une fois qu'ils sont crédibles. L'autorité de gestion valide les projets, mais dans le cadre d'un dialogue quotidien, elle détecte aussi des lacunes ou des erreurs, ce qui permet de progresser et de sécuriser le dispositif financier. Parfois, ceci implique de reporter le projet de quelques mois.

Dans le cadre de l'instruction, il y a des allers-retours avec l'autorité de gestion. Une fois le dossier validé en comité de sélection, il est déposé dans le logiciel Synergie, ce qui permet à l'autorité de gestion d'accéder aux pièces du dossier. En cas d'erreurs, pouvant être détectées par l'autorité de gestion par exemple, le service juridique de l'organisme intermédiaire - la communauté d'agglomération - peut être sollicité pour sécuriser le dispositif. Ce dialogue de gestion vise à identifier le plus en amont possible les erreurs.

M. Henri Mellier. À ce titre, la démarche clé des fonds européens est bien celle du partenariat. Il faut comprendre la philosophie du dialogue de gestion pour pouvoir avancer. Les services de l'intercommunalité peuvent constituer la cheville ouvrière de ce processus en apportant un soutien, une tutelle aux porteurs de projets.

2. Visite d'un site financé par les fonds européens : la maison de santé de la Rochette

La délégation s'est ensuite rendue à La Rochette, où une maison médicale de santé a été financée par les fonds européens. Elle s'est entretenue avec M. Pierre Yvroud, maire de La Rochette.

M. Pierre Yvroud. Le projet de maison médicale a été lancé en 2016 pour lutter contre la désertification médicale, les deux médecins généralistes de la commune allant prochainement quitter leur cabinet. Ce projet consistait dans la construction d'une maison médicale, à la place d'anciens ateliers des services techniques de la ville, puis dans le financement d'une extension, pour une surface de 200 m². Il a bénéficié, à hauteur de la moitié du coût total, soit 685 000 euros HT, d'un financement par des crédits du FEDER.

La commune a pu bénéficier de l'aide de la communauté d'agglomération pour l'assister dans l'élaboration du dossier. Elle a toutefois rencontré un certain nombre de difficultés : obligation de prendre des engagements financiers afin de renseigner le dossier de demande de subvention (plan de financement demandé par le FEDER exigeant un descriptif détaillé des dépenses), c'est-à-dire avant même de savoir si cette dernière serait attribuée, problème de paramétrages du logiciel Synergie, versement tardif des fonds (sept mois de délai pour obtenir l'acompte).

Malgré cela, cette maison médicale de santé est une belle réussite et un exemple concret de ce que l'Union européenne peut apporter à la population. La maison médicale de santé accueille aujourd'hui deux médecins généralistes, un phlébologue, un cardiologue, des infirmiers.

Le maire a souhaité que le financement européen de cette maison de santé soit connu de tous grâce à une publication dans le bulletin municipal et à l'apposition du logo européen sur la plaque commémorant l'inauguration du centre. Les bons résultats des listes pro-européennes lors des dernières élections sur la commune s'expliquent en partie, selon lui, par cette réalisation et le sentiment qu'ont eu les habitants de l'utilité de l'Europe illustrée par le financement de ce projet.

Afin de répondre à une demande forte de la part de praticiens médicaux, la commune a décidé la construction d'une seconde extension de 100 m². Toutefois, cette nouvelle construction n'a pas pu être financée par des crédits du FEDER, dans la mesure où la communauté d'agglomération

ne bénéficie pas de subventions suffisantes au titre du FEDER pour soutenir l'ensemble des projets sur son territoire.

3. Entretiens avec des porteurs de projets

La délégation a ensuite rencontré deux porteurs de projets : M. Baytir Thiaw, directeur de BTMI Conseils et de L'Atelier, centre d'accompagnement à la création d'entreprises, et Mme Fatima Jaeil, en charge du projet Paris Villaroche Training Center, pour la formation aux métiers de l'aéronautique.

M. Baytir Thiaw a été retenu à la suite d'un appel à projet lancé par la communauté d'agglomération pour son centre d'affaires dénommé L'Atelier. Ce centre d'affaires vise à encourager la création d'activités, soutenir les porteurs de projets et dynamiser le développement économique dans les quartiers. L'Atelier bénéficie d'une subvention du FEDER (axe 1) pour l'achat d'équipement (23 000 euros sur un montant total de 46 000 euros) et d'une subvention du FSE (axe 3 - favoriser la création et la reprise d'activité, assurer une intégration durable dans l'emploi) pour la gestion et l'animation (239 000 euros sur un montant total de 478 000 euros).

L'Atelier a été inauguré en avril 2018. Il est implanté sur deux sites : dans le quartier Écopôle Loïc Baron, quartier prioritaire au titre de la politique de la ville, dans le quartier Montaigu à Melun et dans le quartier de la Plaine du Lys à Dammarie-lès-Lys. Ce centre d'affaires est un outil de développement économique visant à permettre aux personnes souhaitant créer ou reprendre une entreprise de disposer d'un accompagnement à la fois individuel et collectif. Le centre d'affaires ne procède pas à une sélection des projets à l'entrée. Ainsi, toute personne résidant sur le territoire de la communauté d'agglomération, y compris dans les communes non membres de l'ITI, soit six communes sur les vingt que compte la communauté d'agglomération, peut y venir présenter un projet. L'Atelier vérifie notamment la viabilité de ce dernier.

L'Atelier constitue un point de sensibilisation à la création d'entreprise et dispose notamment des outils et moyens pour aider à la création de petites structures. Il organise également des ateliers thématiques, sur la fiscalité, le droit ou encore le marketing. Des réunions d'échanges entre jeunes entrepreneurs ou personnes souhaitant monter leurs entreprises sont également organisées. Ce centre d'affaires permet le développement d'une communauté de chefs d'entreprises. L'Atelier continue à accompagner les entreprises une fois créées. Il a noué des liens avec l'ensemble des acteurs susceptibles de travailler avec les porteurs de projets : France Active, Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), la communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine, les chambres consulaires, des experts comptables, l'ordre des avocats, des banques, etc.

Un an et demi après son lancement, L'Atelier a accompagné 154 porteurs et chefs d'entreprises - 62 femmes et 92 hommes -, dont 47 % sont issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les porteurs de projets viennent de toutes les communes de la communauté d'agglomération, y compris des plus petites comme Rubelles (3 personnes accompagnées - 2 000 habitants) ou Livry-sur-Seine (1 personne accompagnée - 1 700 habitants). 51 % des personnes accompagnées ont moins de 35 ans et 20 % ont plus de 45 ans. Pour ces dernières, plus qu'un projet d'emploi, il s'agit dans de nombreux cas d'un projet de vie, la création d'entreprise étant pour elles la seule façon de sortir du chômage de longue durée. Enfin, les bureaux proposés à loyer abordable dans le centre d'affaires à Melun sont occupés à 100 %, et à 67 % à Dammarie-lès-Lys. Le taux de réalisation des projets est de 30 %.

M. Henri Mellier. L'Atelier était l'un des gros succès d'utilisation des fonds européens sur le territoire de la communauté d'agglomération. L'objectif fixé est ambitieux : accompagner 200 personnes en deux ans.

M. Baytir Thiaw. L'Atelier a été confronté à plusieurs difficultés du fait du recours aux fonds européens. Tout d'abord, il est nécessaire d'atteindre l'objectif de 200 personnes accompagnées pour percevoir l'intégralité de la subvention européenne. Le vocabulaire technique européen est difficile à assimiler : le temps de comprendre le fonctionnement de certains principes, une centaine de personnes étaient déjà venues à L'Atelier... Il a donc fallu les recontacter et faire preuve de pédagogie afin de leur expliquer ce principe et celui des aides indirectes, notamment dans le cas où elles souhaiteraient postuler à d'autres aides publiques. En outre, L'Atelier a été confronté à un changement des règles de gestion en cours de route. Ainsi, l'équipe de L'Atelier et le pôle Europe de la communauté d'agglomération avaient beaucoup travaillé sur la partie relative à l'information et à la sensibilisation à la création d'entreprise. Ils ont reçu il y a un mois un mail de la part de la région indiquant que cet axe était désormais le moins important du projet.

Mme Marie-Laure Krésec. La communauté d'agglomération porte le projet ; elle est donc en première ligne face à aux injonctions de la région ou au délai de versement de la subvention. Elle doit néanmoins transmettre les nouvelles directives régionales à son partenaire, L'Atelier, qui doit ensuite lui-même les expliquer aux potentiels créateurs d'entreprises. Le dossier de demande de subvention a maintenant été déposé depuis plus d'un an et demi. Or, l'interlocuteur au sein de l'autorité de gestion en charge de l'instruction du dossier a changé. Les problèmes sont tels qu'on peut légitimement se demander si le nouveau prestataire a accès à la base de dépôt dématérialisé des pièces justificatives. En effet, il les redemande systématiquement. Ainsi, dix jours auparavant, le pôle Europe de la communauté d'agglomération a reçu un mail demandant des documents déjà transmis en octobre dernier.

Mme Fatima Jael. Le projet Paris Villaroche Training Center pour la formation aux métiers de l'aéronautique est né du constat dressé par l'entreprise Zodiac des difficultés pour recruter du personnel formé aux métiers d'usinage (travail sur machines-outils à commande numérique). Ce problème est récurrent pour l'ensemble des PME et TPE du secteur. Une étude de faisabilité a été réalisée en partenariat avec ces entreprises. Cette étude a permis de souligner le rôle central que pouvait jouer l'aérodrome comme instrument de valorisation des métiers en lien avec l'aéronautique. L'idée a alors germé d'en faire un centre de formation spécifique, pour les écoles de la deuxième chance, les jeunes des missions locales, les chômeurs de longue durée.

Air France participe au projet jusqu'en 2020. De même, l'entreprise médicale Resmed a fourni les machines-outils. Cette participation des entreprises est très importante car les machines ne sont pas éligibles au FSE. Il reste aujourd'hui à mettre en place la partie ingénierie pédagogique, qui coûte le plus cher.

Ce projet a rencontré des difficultés lors de la passation d'un premier marché public, qui a été retoqué par l'autorité de gestion. Il bénéficie désormais du soutien des services juridiques de la communauté d'agglomération. Cette erreur a entraîné un décalage dans l'instruction du dossier par le comité de sélection, ainsi que du démarrage du projet. Toutefois, un e-learning a été mis en place, financé par le SYMPAV (syndicat mixte du pôle d'activité de Villaroche). Actuellement 37 personnes sont inscrites, essentiellement des demandeurs d'emploi. La formation fonctionne sur le principe de l'École 42 : aucun diplôme ou qualification spécifique n'est nécessaire pour pouvoir s'inscrire. L'objectif est de former 100 personnes par an. La formation dure un an. Actuellement, 3 personnes ont trouvé ou retrouvé un emploi. Début septembre, 600 collégiens, 100 lycéens, ainsi que de demandeurs d'emploi ou des personnes en reconversion professionnelle ont été invités à venir visiter le site.

En dehors du marché public, d'autres difficultés ont dû être surmontées : le service instructeur a ainsi du mal à faire la différence entre le e-learning et l'apprentissage sur les machines-outils. En outre, l'appel d'offres contraint de travailler avec la personne désignée par le marché, même si un autre prestataire semblerait plus pertinent ou intéressant pour tel ou tel aspect du projet.

4. Bilan de la démarche ITI et des difficultés rencontrées dans l'utilisation des fonds européens

En conclusion de ce déplacement, la délégation a échangé sur le bilan de la démarche ITI et les difficultés rencontrées dans l'utilisation des fonds européens.

M. Henri Mellier. Des publics très divers ont bénéficié des fonds européens directement ou indirectement sur le territoire de la communauté d'agglomération : personnel médical et population à la recherche de soins médicaux, locataires pour la rénovation thermique, personne à la recherche d'un emploi ou d'une formation, jeunes et moins jeunes, etc. De manière générale, ce premier ITI a été une réussite.

Toutefois, plusieurs problèmes méritent d'être soulignés. Les services de la région sont dans l'interprétation permanente des textes européens. Ainsi, de nouveaux critères d'éligibilité des projets sont encore définis actuellement pour la programmation en cours.

Mme Marie-Laure Krésec. À titre d'exemple, l'ensemble des ITI de la région ont été destinataires d'une première version d'une note de l'autorité de gestion à la mi-juin relative à de nouveaux critères d'éligibilité. Cette note a fait couler beaucoup d'encre. Une nouvelle version a été publiée le 3 juillet suivant, indiquant que les territoires ITI n'étaient pas concernés. Or, à la lecture de la note, cette exclusion n'était pas aussi claire que le laisse penser l'intitulé...

M. Henri Mellier. Le seuil de 50 000 euros instauré par la région pour le FEDER et le FSE élimine d'office les associations ayant une surface financière trop faible. Il est en outre important de disposer d'une stabilité dans les règles applicables. Or, la région change les règles du jeu en permanence pour réorienter les fonds car elle a une obsession : ne pas rendre d'argent. Il existe actuellement un goulot d'étranglement au niveau de la région, face à l'afflux de projets. Ainsi, le dernier CRP a été annulé sans motif. En outre, les procédures de contrôle interne à la région sont trop lourdes et conduisent à cet engorgement. À titre d'exemple, le dossier d'assistance technique de 2017 n'a pas encore été traité, en raison d'interprétations différentes selon les services de la région. Ce retard n'est toutefois pas propre aux fonds européens : lors des projets de rénovation urbaine, l'ANRU a également des délais de traitement des dossiers très importants.

La région, à la suite du transfert de la compétence de gestion, tâtonne également. Pour éviter un dégageant d'office, elle a ainsi fait passer en priorité les gros dossiers en 2018, notamment les projets de rénovation thermique de Melun de plus d'un million d'euros. Cela entraîne une mobilisation des interlocuteurs de la région sur le dégageant d'office et pas sur l'instruction de l'ensemble des dossiers.

Il serait souhaitable qu'il y ait une plus grande fongibilité entre les axes et les fonds dans le cadre d'un ITI 2. La communauté d'agglomération a d'ailleurs déjà commencé à préparer ce nouveau cadre. Elle a ainsi identifié pour chaque commune de son territoire les projets qui pourraient être éligibles aux fonds européens. Il est important de se rappeler que 37 % du territoire intercommunal est agricole. Il y a donc un chantier de reconversion en cours de la culture de la betterave vers la culture du chanvre.

Le diagnostic sur les besoins du territoire post-2020 est important car la région se basera sur ce dernier pour sa prochaine programmation. En trois ans, les territoires et les élus sont passés d'un certain scepticisme vis-à-vis de la démarche ITI à une unanimité. Toutefois, pour plus d'efficacité, il est nécessaire de simplifier les procédures et les programmes actuellement trop précis. La région est le bon échelon de gestion des fonds européens car elle reste un acteur de terrain.