N° 2286

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 octobre 2019.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES (1)

sur *l'***évaluation** *de la* **gestion** *des* **fonds structurels européens** *par les* **régions françaises**

ET PRÉSENTÉ

PAR MME LILIANA TANGUY ET M. PIERRE-HENRI DUMONT
Députés

(1) *La composition de la commission figure au verso de la présente page.*

La Commission des affaires européennes est composée de : Mme Sabine THILLAYE, présidente ; MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE, Jean-Louis BOURLANGES, Bernard DEFLESSELLES, Mme Liliana TANGUY, vice-présidents ; M. André CHASSAIGNE, Mme Marietta KARAMANLI, M. Christophe NAEGELEN, Mme Danièle OBONO, secrétaires ; MM. Damien ABAD, Patrice ANATO, Mme Aude BONO-VANDORME, MM. Éric BOTHOREL, Vincent BRU, Mmes Fannette CHARVIER, Yolaine de COURSON, Typhanie DEGOIS, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, M. Benjamin DIRX, Mmes Coralie DUBOST, Françoise DUMAS, Frédérique DUMAS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Alexandre FRESCHI, Bruno FUCHS, Mmes Valérie GOMEZ-BASSAC, Carole GRANDJEAN, Christine HENNION, MM. Michel HERBILLON, Alexandre HOLROYD, Mme Caroline JANVIER, MM. Christophe JERRETIE, Jérôme LAMBERT, Mmes Constance Le GRIP, Nicole Le PEIH, MM. Jean-Claude LECLABART, David LORION, Ludovic MENDES, Thierry MICHELS, Xavier PALUSZKIEWICZ, Damien PICHEREAU, Jean-Pierre PONT, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Mme Maina SAGE, MM. Benoit SIMIAN, Éric STRAUMANN, Mme Michèle TABAROT.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 7

PREMIÈRE PARTIE 10

I. ORGANISATION DE LA GESTION DES FESI 10

A. LA DÉCENTRALISATION DE LA GESTION DES FESI 10

1. Une décentralisation complexe et mal préparée 10

2. Des degrés de décentralisation variables 11

3. Divers modes d'organisation au niveau régional 12

B. ARCHITECTURE DES FESI POUR LA PROGRAMMATION 2014-2020 14

1. Le FEDER : une décentralisation menée avec succès 14

2. Le FSE : une répartition complexe des compétences 14

3. Le FEADER : une architecture qui ne satisfait véritablement personne 15

4. Le FEAMP : les régions organismes intermédiaires de gestion 16

C. ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DE GESTION 16

1. Taux d'erreur 17

2. Taux de programmation et dégagement d'office 19

II. ENTRAVES À UNE BONNE GESTION 21

A. DIFFICULTÉS LIÉES AU MANQUE DE MOYENS DES RÉGIONS 21

1. Un manque de moyens humains et financiers 21

2. Des systèmes de gestion mal adaptés 22

3. Un manque de moyens institutionnels 24

B. DIFFICULTÉS LIÉES À LA COMPLEXITÉ DU CADRE RÉGLEMENTAIRE EUROPÉEN 24

C. DÉVOIEMENT DES PRÉFINANCEMENTS ET DES RÉSERVES 26

1. Le mécanisme des préfinancements 26

2. Le mécanisme des réserves 28

DEUXIÈME PARTIE 31
I. BONNES PRATIQUES OBSERVÉES 31
A. ADOPTER UNE STRUCTURE ORGANISATIONNELLE EFFICACE 31
B. RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES DE BONNE GESTION 32
1. Adapter les efforts en ressources humaines 32
2. Adopter une approche globale de la gestion des FESI 33
3. Axer la gestion sur l'objectif d'un taux de dégagement d'office nul 34
C. AMÉLIORER LA COMMUNICATION AUTOUR DES FESI 35
II. PROPOSITIONS DES RÉGIONS ET DE LA COMMISSION 36
A. CONVERGENCES ENTRE RÉGIONS ET COMMISSION 37
B. DÉSACCORDS PERSISTANTS ENTRE RÉGIONS ET COMMISSION 42
1. Sur la réglementation applicable aux aides d'État 42
2. Sur le principe de l'effet incitatif 43
3. Sur le principe de cofinancement 44
III. RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS 44
A. SIMPLIFIER ET RENFORCER LA COHÉRENCE DE LA GESTION DES FESI 44
1. FEADER : approfondir la décentralisation des mesures surfaciques 44
2. FSE : transférer aux régions la gestion du FSE « territorialisé » 47
3. FEAMP : élargir le périmètre des mesures déléguées aux régions 47
B. AMÉLIORER LA COORDINATION ENTRE LES ACTEURS ET LA PERFORMANCE DES SYSTÈMES D'INFORMATION 48
C. S'ASSURER QUE L'ARGENT PUBLIC EUROPÉEN AILLE BIEN AUX PORTEURS DE PROJET 50
1. Élargir le mandat de la CICC pour assainir la gestion des préfinancements 50
2. Sanctuariser les recettes des réserves en les affectant à un budget annexe 50

CONCLUSION 53

TRAVAUX DE LA COMMISSION 55

ANNEXES 57

ANNEXE N° 1 : SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS 59

ANNEXE N° 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES 61

ANNEXE N° 3 : DÉTAIL PAR FONDS ET PAR RÉGION DES PERFORMANCES ET MODES D'ORGANISATION 64

ANNEXE N° 4 : « FICHES RÉGION » 67

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Les fonds européens structurels et d'investissement (FESI) constituent l'un des principaux outils d'investissement de l'Union européenne (UE). Ces instruments de la politique régionale ont progressivement été instaurés afin de renforcer l'unité et la compétitivité du marché commun, tout en assurant une réduction des disparités économiques entre régions européennes.

Contribuant au financement de trois politiques principales de l'Union, à savoir la cohésion économique, sociale et territoriale, le développement rural et les affaires maritimes et de la pêche, ces fonds sont au nombre de cinq :

- le **Fonds social européen** (FSE) devant permettre « d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et (…) contribuer au relèvement de leur niveau de vie » [(1)] ; au FSE est associé, depuis 2013, un autre instrument : l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) ;

- le **Fonds européen de développement régional** (FEDER) qui a pour objet de financer des projets d'infrastructure et des investissements productifs ;

- le **Fonds européen agricole pour le développement rural** (FEADER) contribuant au développement du secteur agricole de l'Union par la promotion d'un développement rural durable ;

- le **Fonds européens pour les affaires maritimes et la pêche** (FEAMP), en soutien au développement du secteur de la pêche et de l'aquaculture ;

- ainsi que le **Fonds de Cohésion**, alloué aux États membres dont le revenu national brut est inférieur à 90 % de la moyenne européenne ; la France n'est donc pas éligible à ce fonds.

Les fonds structurels sont mis en œuvre sur la durée de la programmation budgétaire, à savoir sept ans, et selon des priorités thématiques. Suite à la crise de 2008, l'Union européenne a en effet entrepris des réformes structurelles et a adopté, en plus du semestre européen, la *Stratégie Europe 2020* pour l'inclusion sociale et une croissance intelligente et durable.

Près d'un tiers du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 est consacré à la politique de cohésion, budgétisée à hauteur de 325 milliards d'euros et constituant un réel outil d'investissement stratégique dans les territoires. La France, second État bénéficiaire des dépenses européennes, jouit de près de

---

(1) Article 3 du Traité de Rome de 1957.

15,6 milliards d'euros de fonds FEDER-FSE, de 11,4 milliards de FEADER et de 0,588 milliard de FEAMP, soit une enveloppe totale de 27,5 milliards d'euros.

La coordination de la mise en œuvre des fonds est assurée par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) pour la coordination inter-fonds et celle du FEDER, la délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (DGEFP) du ministère du Travail pour le FSE et l'IEJ, la direction générale de la Performance économique et de l'Environnement des entreprises (DGPE) et la direction des Pêches maritimes et de l'Aquaculture (DPMA) du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation respectivement pour le FEADER et le FEAMP.

L'évaluation de la gestion des FESI par les régions pour la programmation 2014-2020, objet de notre rapport, présente plusieurs particularités. Ces années correspondent à une période de transition au cours de laquelle les régions ont dû s'adapter, non seulement à la réforme territoriale découlant de la loi du 16 janvier 2015, mais aussi aux conséquences du processus de décentralisation qui a conduit en 2014 au transfert partiel de l'autorité de gestion aux régions. En effet, en application de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), les conseils régionaux ont acquis la pleine responsabilité politique, juridique et financière des fonds qui leur sont confiés, en quasi-totalité pour le FEDER et le FEADER et pour 35 % en ce qui concerne le FSE.

Les travaux de vos rapporteurs, Pierre-Henri Dumont et moi-même, s'inscrivent dans la recherche d'une bonne gestion des FESI par les régions.

Après avoir auditionné une première fois, fin juillet 2018, des représentants du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et de l'association des Régions de France, vos rapporteurs ont fait parvenir à l'ensemble des Régions un questionnaire comportant 28 points relatifs à l'état de la mise en œuvre des fonds structurels, la programmation, les moyens mobilisés, la communication, l'accompagnement, le partenariat local, les contrôles et audits, le bilan qualitatif et les pistes d'amélioration envisageables.

Nous avons convenu de limiter le champ de l'analyse aux régions métropolitaines pour plusieurs raisons. La première est le caractère spécifique du statut des régions ultrapériphériques (RUP) constituées de la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique, Mayotte, La Réunion et Saint-Martin au regard des dispositions européennes et de leur organisation administrative. La Martinique et la Guyane sont devenues collectivités territoriales en décembre 2015, entraînant une fusion de la Région et du Département. Mayotte bénéficie des FESI seulement depuis 2014 et leur gestion est assurée par l'État. Saint-Martin a subi des conséquences spécifiques sur les besoins d'investissement après l'ouragan dévastant Irma, qui a frappé l'île le 6 septembre 2017. Par ailleurs, la Réunion connaît un système de gestion particulier, dans la mesure où le FEADER est géré par le département et le FSE intégralement par l'État. La deuxième est le manque

de données : à l’exception de la Réunion, les RUP n’ont pas répondu aux questions des rapporteurs.

Le rapport s’appuiera sur les réponses des 13 régions métropolitaines, adressées entre octobre 2018 et mars 2019, sur des auditions à Paris et Bruxelles tout comme des déplacements dans les deux régions Bretagne et Hauts-de-France dont nous sommes élus.

Par ailleurs, la Cour des comptes ayant été saisie par la Commission des Finances, en juillet 2018, pour enquêter sur « le bilan de transfert aux régions de la gestion des FESI », il est apparu plus pertinent à la commission des affaires européennes d’attendre la publication en mai 2019 de la communication de la Cour, avant de présenter son rapport.

Sur la base de ces éléments, et sans remettre fondamentalement en cause l’architecture de la gestion des FESI, vos rapporteurs ont pu identifier plusieurs pistes d’amélioration, parallèlement au processus en cours de simplification des règles européennes applicables à la sélection des projets et au contrôle de l’utilisation des fonds par les régions.

PREMIÈRE PARTIE

I. ORGANISATION DE LA GESTION DES FESI

A. LA DÉCENTRALISATION DE LA GESTION DES FESI

En France, la mise en œuvre de la programmation 2014-2020 des FESI a été marquée par la modification de son mode de gestion, l'État ayant décidé de transférer aux régions la fonction d'autorité de gestion qu'il exerçait auparavant lui-même. Le principe de cette décentralisation a été défini par un accord politique conclu le 12 septembre 2012 entre le Président de la République et l'association des Régions de France. Il a ensuite été mis en œuvre par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) et par le décret n° 2014-580 du 3 juin 2014, après le début de la nouvelle programmation européenne.

La régionalisation de la gestion des FESI, qui s'inscrit dans « l'acte III » de la décentralisation, répond à une attente ancienne de l'association des Régions de France. Si les régions étaient déjà impliquées, par délégation de l'État, dans une partie de la gestion des fonds européens, elles n'avaient pas jusqu'alors la capacité d'élaborer leur propre programme opérationnel. En tant qu'autorités de gestion, elles peuvent dorénavant mener une véritable politique d'investissements à partir des fonds alloués par l'Union européenne.

1. Une décentralisation complexe et mal préparée

Dans les faits, la mise en œuvre de la décentralisation, décidée en 2012, s'est révélée complexe. Cette décision politique devait en effet s'insérer dans un cadre juridique européen contraignant, mais aussi tenir compte de l'articulation entre les compétences ainsi transférées et les compétences continuant à relever de l'État. Il s'en est suivi un processus législatif n'aboutissant qu'à un transfert partiel de la gestion des FESI aux régions. Même partiel, ce transfert a entraîné une complexification et un retard significatif dans le démarrage de la programmation qui devait commencer au 1er janvier 2014.

La longueur et la difficulté des négociations conduites entre l'État et les régions expliquent aussi les délais associés au processus de décentralisation de la gestion des FESI. La loi MAPTAM n'a pu être votée qu'à la fin du mois de janvier, c'est-à-dire trois semaines après le début de la nouvelle programmation ; il aura fallu attendre huit mois de plus pour que soit signé l'accord de partenariat entre la France et l'Union européenne. Par suite, les nouveaux Programmes opérationnels régionaux (POR) – nom donné aux programmes concernant le FEDER et le FSE –, désormais élaborés par les régions, n'ont pu être validés qu'à la fin de l'année 2014. Les Programmes régionaux de développement rural (PDR)

quant à eux – pour les fonds agricoles – n'ont pu être élaborés qu'après la publication en avril 2015 du décret d'application propre au FEADER. Ce décret ayant instauré une répartition des compétences peu lisible, il a dû être complété par des conventions tripartites entre l'État, les régions et l'organisme payeur, à savoir l'Agence des services des paiements (ASP) : en fin de compte, les premiers PDR ont été adoptés au cours de l'automne 2015. Le lancement de la programmation a également été retardé, par ricochet, par les retards pris dans la conclusion des Contrats de plan Etat-régions qui constituent bien souvent, en raison du principe de cofinancement (voir *infra*), la nécessaire contrepartie nationale à un certain nombre de financements européens.

À l'inverse, la décentralisation du FEDER a posé peu de difficultés, car les régions en géraient déjà une grande partie et que la répartition des compétences était d'emblée plus claire. Pour les autres fonds, le degré de décentralisation effective est variable.

2. Des degrés de décentralisation variables

L'effectivité de la décentralisation de la gestion peut être appréciée selon deux critères : premièrement, la proportion des crédits transférés par rapport à l'ensemble des fonds européens alloués à la France ; deuxièmement, la capacité de la région à exercer pleinement sa fonction d'autorité de gestion, pour l'ensemble des crédits dont elle a la responsabilité.

En considération du premier critère, la décentralisation est bien réelle : les transferts de crédits aux régions devenus autorités de gestion ont été massifs. Pour le FEADER, les régions gèrent désormais 10,3 milliards d'euros sur 11,4 milliards d'euros alloués au niveau national. Il est vrai que les transferts n'ont pas été aussi importants dans le cas du FSE, qui a été scindé en trois parties : un tiers pour l'État, un tiers pour les régions, un tiers pour les départements. Au total, les régions sont devenues autorité de la quasi-totalité des FESI à l'exception du FSE (32 % des crédits) et du FEAMP dont le cadre juridique est particulier (voir *infra*).

En revanche, la décentralisation n'est que partielle si l'on s'intéresse à ses modalités concrètes d'exercice. Ceci est tout particulièrement vrai dans le cas du FEADER. En effet, si les régions assurent pleinement leur fonction d'autorité de gestion pour ce qui est du FEDER et de la partie « insertion professionnelle et apprentissage » du FSE, il n'en est pas de même pour le FEADER dont les crédits sont largement gérés par les services de l'État.

La circulaire du Premier ministre d'avril 2013 entendait déjà limiter le principe de la décentralisation du FEADER par l'affirmation d'un principe concurrent, le principe de « cohérence nationale ». À l'issue d'un cycle de négociations difficiles, le décret du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des PDR pour la période 2014-2020 a institué une répartition complexe des compétences, réservant aux services de l'État des prérogatives opérationnelles

substantielles [1]. Ainsi, le ministère de l'Agriculture conserve en pratique la maîtrise des principaux leviers de gestion du FEADER : fixation du cadre national, instruction par les services déconcentrés d'une grande partie des dossiers (pour 80 % des crédits), gestion *de facto* des mesures surfaciques et notamment des Indemnités compensatoires de handicap naturel (ICNH). Le transfert aux régions de la gestion de 90 % des crédits du FEADER est donc davantage formel que réel.

Enfin, la gestion du FEAMP n'a pas pu être décentralisée car le droit européen impose, compte tenu de la petite taille du fonds, une autorité de gestion unique. L'État est donc demeuré l'autorité de gestion d'un programme opérationnel unique à l'échelle nationale. Les régions littorales n'en ont pas moins bénéficié de larges délégations de la part de l'État ; en tant qu'organismes intermédiaires, elles contribuent activement à la gestion de ce fonds, du moins pour certaines mesures.

3. Divers modes d'organisation au niveau régional

La programmation des fonds se décline en 83 programmes opérationnels pour l'ensemble du territoire national.

Pour ce qui est du FEADER, l'adoption par la Commission européenne du « Programme de développement rural » (PDR) vaut reconnaissance du statut d'autorité de gestion, sans qu'il y ait besoin d'aucune procédure de désignation spécifique. Pour le FEDER et le FSE en revanche, les autorités de gestion sont désignées par les États membres, selon une procédure détaillée dans le règlement n° 1303/2013. Cette procédure a occasionné des retards dans le lancement de la programmation 2014-2020 en raison de la décentralisation de la gestion des FESI ; aussi, à partir de 2021-2027, le statut d'autorité de gestion devrait être reconduit automatiquement afin d'accélérer le démarrage de la programmation.

Une fois désignées, les autorités de gestion sont liées par la conclusion de plusieurs conventions signées avec l'État et avec l'Union européenne. Dans le cadre ainsi défini par ces conventions, chaque région est libre de choisir l'organisation administrative la plus appropriée pour gérer les fonds européens. Deux modèles existent : la gestion centralisée, c'est-à-dire concentrée autour d'une direction dédiée aux FESI ; la gestion décentralisée, c'est-à-dire dispersée au sein de plusieurs directions opérationnelles. Une gestion décentralisée peut présenter l'avantage d'un contact unique pour le porteur de projet, notamment s'il sollicite également l'aide de fonds nationaux ou régionaux. Pour les agents en charge de l'instruction, il est aussi plus agréable de traiter différents types de dossiers, et non seulement des dossiers « européens ». À l'inverse, une organisation centralisée, si elle a l'inconvénient de cloisonner la gestion des fonds européens, peut présenter l'avantage d'accroître sa cohérence et son efficacité.

---

(1) Voir Rapport de la Cour des comptes.

LES CHOIX INTERNES DE GESTION AU NIVEAU RÉGIONAL

Région	Fonds	Direction en charge de la gestion	Instruction des dossiers
Auvergne-Rhône-Alpes	FSE/IEJ – FEDER – FEAMP	Direction des Fonds Européens	Avis technique des directions opérationnelles compétentes
	FEADER	Direction de l'agriculture, de la forêt et de l'alimentation.	Directions départementales avec guichet unique
Hauts-de-France	FSE/IEJ – FEDER – FEAMP – FEADER	directions opérationnelles compétentes (gestion décentralisée)	
Bourgogne-Franche-Comté	FSE/IEJ – FEDER – FEAMP – FEADER	Direction Europe et rayonnement international (DERI)	Avis des directions opérationnelles compétentes
Bretagne	FSE/IEJ – FEDER – FEAMP – FEADER	Direction des Affaires Européennes et Internationales	Directions opérationnelles compétentes
Centre – Val de Loire	FSE/IEJ – FEDER – FEAMP – FEADER	Direction Europe et International (DEI)	N-D
Corse	FSE/IEJ – FEDER – FEAMP – FEADER	Direction des affaires européennes	Directions opérationnelles compétentes
Grand Est	FSE/IEJ – FEDER – FEAMP – FEADER	Délégation aux fonds européens (Dir. des finances, de la performance et des fonds européens)	N-D
Île-de-France	FSE/IEJ – FEDER	Direction des Affaires Européennes (DAE)	Avis des Directions opérationnelles compétentes
	FEADER	Service de l'Agriculture (Dir. de l'agriculture, de la ruralité et de la forêt)	
Normandie	FSE/IEJ – FEDER – FEAMP – FEADER	Direction Europe et International (DEI)	Directions opérationnelles compétentes
Nouvelle-Aquitaine	FSE/IEJ – FEDER – FEAMP – FEADER	Direction Europe	Directions opérationnelles compétentes
Occitanie	FSE/IEJ – FEDER	Direction Europe	N-D
	FEAMP	Direction de la Mer	
	FEADER	Direction de l'Agriculture	
Pays de la Loire	FSE/IEJ – FEDER	Direction des Politiques Européennes (DPE)	N-D
	FEAMP	Organisme Intermédiaire	
	FEADER	Gestion partagée entre la DPE et les directions opérationnelles.	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	FSE/IEJ – FEDER	Direction Générale Adjointe Europe et Coopération Méditerranéenne	N-D
	FEAMP	Organisme Intermédiaire	
	FEADER	Fonctions de support : Direction de l'Autorité Gestion	Direction de l'Agriculture

Source : réponses des Régions au questionnaire.

Ce tableau montre que la majorité des régions a fait le choix d'une gestion centralisée, mise en œuvre par une direction chargée des affaires européennes dédiée à la gestion des FESI. Exception remarquable, la région Hauts-de-France a choisi de confier directement la gestion des fonds européens aux différentes directions opérationnelles compétentes. En pratique toutefois, la direction Europe des régions ayant choisi une direction centralisée s'appuie bien souvent pour l'instruction des projets sur l'avis des directions opérationnelles : c'est par exemple le cas en Bourgogne-Franche-Comté, en Auvergne-Rhône-Alpes ou en Ile-de-France.

B. ARCHITECTURE DES FESI POUR LA PROGRAMMATION 2014-2020

Les quatre fonds étudiés dans ce rapport sont régis au total par six règlements européens : un règlement général, le règlement n° 1303/2013 du 17 décembre 2013, est complété par un règlement sectoriel pour chaque fonds [(1)] ; s'y ajoute un règlement relatif à la Politique agricole commune (PAC) [(2)].

Dans le cadre de la réforme de la politique régionale pour la prochaine programmation 2021-2027 et afin d'améliorer la lisibilité de la réglementation européenne, la Commission souhaite instaurer un corpus réglementaire commun aux sept fonds européens. Cette simplification devrait faciliter la tâche tant des gestionnaires que des bénéficiaires des programmes et favoriser les synergies entre les différents fonds. Les particularités propres à chaque fonds n'ont néanmoins pas vocation à disparaître.

1. Le FEDER : une décentralisation menée avec succès

Le FEDER, qui représente au total 210 milliards d'euros pour le cadre financier pluriannuel (CPF) 2014-2020, est sans doute le meilleur modèle de gestion décentralisée des fonds européen. Avec la loi MAPTAM, sa gestion a été presque intégralement transférée aux conseils régionaux. L'absence de cadre national et le rôle confié aux régions en matière de paiement (l'ASP n'intervient pas) expliquent en grande partie le succès de la décentralisation.

2. Le FSE : une répartition complexe des compétences

Le FSE est doté de 80 milliards d'euros pour le CFP 2014-2020.

Dans le cadre de la décentralisation, et à la suite de l'arbitrage du 10 avril 2013, les conseils régionaux ont récupéré la gestion d'environ un tiers des crédits du FSE. Le FSE est en effet divisé en trois parties : la politique de l'emploi, l'inclusion sociale et enfin l'apprentissage et la formation professionnelle, gérées respectivement par l'État, les départements – par délégation de l'État – et les régions.

Les investissements du FSE s'inscrivent dans des programmes-cadres appelés Programmes opérationnels (PO). Les PO sont constitués d'un ensemble d'axes prioritaires et d'objectifs spécifiques dans lesquels sont identifiés les types d'action et les priorités que le FSE prévoit de cofinancer sur un territoire. Pour la France, l'enveloppe du FSE s'élève à 6 milliards d'euros environ répartis en 33 programmes opérationnels :

- 2,9 milliards d'euros pour le PO national FSE Emploi-Inclusion ;

---

(1) Règlement n° 1301/2013 du 17 décembre 2013 relatif au FEDER ; règlement n° 1304 du 17 décembre 2013 relatif au FSE ; règlement n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 relatif FEADER ; règlement n° 508/2014 du 15 mai 2014 relatif au FEAMP.

(2) Règlement n° 1306/2013 du 17 décembre 2013 relatif à la politique agricole commune (PAC).

- 1,9 milliard d'euros pour les 26 PO FEDER-FSE gérés par les régions (dont 3 PO dans les DOM) ;

- 927 millions d'euros pour les 5 PO gérés par l'État dans les DROM (Martinique, Guadeloupe, Guyane, Mayotte et La Réunion) ;

- 218 millions d'euros dédiés au PO national, Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ).

Le taux de cofinancement du FSE varie selon la richesse relative de la région qui en bénéficie. De manière générale, le taux de cofinancement européen est d'autant plus faible que la région est développée : il va de 50 % pour les régions les plus riches à 85 % pour les régions les plus pauvres. C'est ce qui explique que les Départements et régions d'outre-mer français (DROM) bénéficient fortement de l'aide apportée par les fonds européens. La plupart des régions françaises sont considérées comme étant « en transition » et bénéficient à ce titre d'un taux de cofinancement de 60 %.

3. Le FEADER : une architecture qui ne satisfait véritablement personne

Le FEADER représente 96 milliards d'euros en crédits d'engagement pour le CFP 2014-2020. La France est l'État membre dont l'enveloppe au titre du FEADER est la plus importante : les crédits dont elle bénéficie s'élèvent à 11,4 milliards d'euros, dont 10,7 milliards d'euros (soit environ 95 %) sont désormais gérés par les régions.

Les crédits FEADER s'inscrivent dans des programmes opérationnels dits « programmes de développement rural » (PDR). Ils sont destinés à soutenir les investissements dans les secteurs agricole, agroalimentaire et forestier (installation, mesures agro-environnementales et climatiques – MAEC –, agriculture biologique…). Certaines régions ont su construire leurs PDR sur des thématiques originales : le développement de la sylviculture durable (Bretagne et Pays de la Loire) ; l'amélioration des conditions de travail et des performances sociales (Bourgogne) ; l'émergence de nouvelles formes d'organisation au sein des exploitations agricoles (Picardie) ; la gestion des risques (Poitou-Charentes et Picardie). La décentralisation du FEADER a donc permis une meilleure appropriation par les régions des fonds agricoles alors que les spécificités locales sont particulièrement fortes dans ce domaine.

La gestion du FEADER a néanmoins suscité de nombreuses critiques, formulées aussi bien par la Commission de certification des comptes des organismes payeurs (C3OP) que par les régions elles-mêmes. De tous les fonds, le FEADER est sans doute celui dont la gestion est la plus complexe et la moins efficace.

L'accord « Le Foll – Souchan » de 2013 qui préside à la décentralisation n'a pas contribué à simplifier la situation. Le rôle des acteurs n'y est pas

suffisamment bien défini, en particulier celui de l'Agence des services de paiement (ASP). L'élaboration des conventions tripartites États-régions-ASP s'en trouve complexifiée.

De plus, l'État reste un acteur important dans le financement des aides agricoles. Comme tous les fonds européens, le FEADER est régi par le principe de cofinancement, qui impose une contribution nationale en complément de l'aide européenne. Or la partie cofinancée au niveau national l'est en grande partie par l'État (à hauteur de 70 %), les régions ne participant au cofinancement qu'à hauteur de 20 % en moyenne (avec de fortes disparités). Cette répartition du cofinancement réduit la portée de la décentralisation sur le financement des projets concernés par le FEADER.

Enfin, l'aide européenne est éclatée en un grand nombre de petits projets cofinancés par un grand nombre d'acteurs. Il s'ensuit un temps d'instruction et des coûts de gestion disproportionnés par rapport aux montants de chaque projet. Les phénomènes de retards de paiement et de sous-consommation des crédits qui en résultent sont particulièrement manifestes dans le cas de LEADER, un petit programme rattaché au FEADER.

4. Le FEAMP : les régions organismes intermédiaires de gestion

Le FEAMP est, avec 7,4 milliards d'euros prévus pour la période de programmation 2014-2020, le plus petit des quatre FESI. La région Bretagne est la première région française à bénéficier de ce fonds, à hauteur de 45 millions d'euros.

Le FEAMP n'est pas concerné par le transfert aux régions de la gestion des FESI car le règlement du 15 mai 2014 impose qu'il soit géré par une autorité de gestion unique dans chaque État. Il n'y a donc qu'un seul programme opérationnel au niveau national (PON), directement négocié entre l'État et la Commission européenne. Toutefois, les régions ont obtenu le statut « d'organismes intermédiaires de gestion » pour environ 40 % du volume total du FEAMP.

En tant qu'organismes intermédiaires, les régions se voient déléguer la gestion de certaines mesures du FEAMP – les mesures économiques – au sein d'un cadre défini au niveau national. La question pourrait se poser de savoir si certaines mesures, qui relèvent actuellement de l'État, ne pourraient pas être déléguées aux régions au même titre que les mesures déjà « territorialisées » (voir partie II-3).

C. ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DE GESTION

Les autorités de gestion des programmes européens évaluent systématiquement l'efficacité de leur gestion et rendent compte de la réalisation de leurs objectifs. À cette fin est associé à chaque programme un cadre de

performance fondé sur un « diagnostic des territoires » permettant de définir une stratégie d'action. Le cadre de performance comporte, pour chaque priorité, un indicateur financier et des indicateurs de résultat reposant sur des valeurs cibles au 31 décembre 2023 et des valeurs intermédiaires au 31 décembre 2018.

Le suivi de la performance des programmes est assuré conjointement par l'État et par la Commission européenne. Tous les ans, la Commission procède pour chaque axe à une analyse de la performance sur la base des indicateurs qui lui sont communiqués dans un rapport annuel d'avancement. Selon les valeurs intermédiaires constatées, la Commission pourra décider [(1)] de suspendre les paiements ou de débloquer les réserves de performance. Après la fin de la programmation, la Commission peut décider de corrections financières sur la base d'un rapport final de mise en œuvre qui paraîtra en 2023 pour la période de programmation 2014-2020.

Alors que certaines régions aimeraient supprimer le cadre de performance, la Commission souhaite au contraire, pour la prochaine période de programmation, lier plus directement le déboursement des fonds à l'atteinte des résultats attendus. L'enveloppe budgétaire pour 2021-2017 devrait donc être allouée en totalité sur la base des performances enregistrées à mi-parcours (2024-2025), les valeurs intermédiaires de gestion étant généralisées à tous les indicateurs de réalisation des programmes. En revanche, la réserve de performance à mi-parcours serait remplacée par une retenue destinée à ménager davantage de flexibilité en fonction de l'évolution des priorités définies par les « recommandations pays ».

1. Taux d'erreur

La régionalisation de la gestion des FESI a entraîné une multiplication du nombre d'opérations auditées.

Pour la période 2007-2013, un même système de gestion et de contrôle était applicable aux 31 PO du FEDER. Le taux d'erreur moyen national constaté pour l'ensemble des PO sur la période se situait autour de 3,5 %, avec un nombre annuel d'opérations d'audit de 180 pour le FEDER et de 120 pour le FSE. L'existence d'un système unifié de gestion et de contrôle avait l'avantage de la simplicité pour la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), en charge de l'audit des FESI, mais il avait comme effet pervers de « déresponsabiliser » partiellement les autorités responsables de chaque programme. Les corrections n'étaient en effet pas appliquées de façon individualisée : les programmes étaient en quelque sorte solidaires face à une éventuelle correction financière nationale.

La décentralisation de la gestion des programmes a mécaniquement eu pour conséquence une multiplication du nombre de systèmes de gestion. Au

---

(1) Voir article 6 du règlement d'exécution n° 215/2014.

niveau national, on compte désormais 32 systèmes de gestion faisant chacun l'objet d'un contrôle distinct, avec un taux d'erreur propre. Cette évolution a considérablement alourdi la charge de travail de la CICC.

FEDER : TAUX D'ERREUR MOYEN
SUR LA PÉRIODE DE PROGRAMMATION 2007-2013 (POUR 31 PO)

Année de contrôle	Taux d'erreur extrapolé
2007-2009	Sans objet
2010	3,08 %
2011	3,49 %
2012	4,61%
2013	3.22 %
2014	3,82 %
2015	4.42%
2016	3,53%

Source : Commission européenne.

FSE : TAUX D'ERREUR MOYEN
SUR LA PÉRIODE DE PROGRAMMATION 2007-2013 (POUR 5 PO)

Année de contrôle	Taux d'erreur extrapolé
2007-2009	Sans objet
2010	7,14 %
2011	5,13 %
2012	2,77%
2013	2,87%
2014	2,67%
2015	4,04%
2016	3,26%

Source : Commission européenne.

La période de programmation en cours n'est pas encore assez avancée pour que nous puissions disposer de données fiables relatives aux taux d'erreur. Le tableau ci-dessous présente néanmoins quelques résultats portant sur les deux premières années « utiles » de la période.

TAUX D'ERREUR POUR L'EXERCICE 2016-2017
(CONTRÔLÉS EFFECTUÉS EN 2018)

Région	Programme	Taux d'erreur
Auvergne-Rhône-Alpes	PO FEDER/FSE/IEJ Auvergne PO FEDER/FSE Rhône-Alpes PO Interrégional Rhône Saône CTE INTERREG V-A Alcotra (France Italie)	0,95 % 0,00 % 0,00 % pas d'audit d'opération
Bourgogne-Franche-Comté	PO FEDER/FSE Bourgogne PO FEDER/FSE Franche-Comté et Massif du Jura PO Interrégional Massif central CTE INTERREG V-A France-Suisse	5,70 % 17,66 % 6,23 % pas d'audit d'opération
Bretagne	PO FEDER/FSE	0,85 %
Centre Val de Loire	PO FEDER/FSE/IEJ PO Interrégional Bassin de la Loire	4,05 % 0,00 %
Corse	PO FEDER/FSE	0,00 %
Grand Est	PO FSE Alsace PO FEDER Alsace PO FEDER/FSE/IEJ Champagne-Ardenne PO FEDER/FSE Lorraine et Massif des Vosges CTE INTERREG V-A Rhin supérieur-Oberrhein	0,60 % 0,60 % 0,60 % 0,60 % pas d'audit d'opération
Hauts-de-France	PO FEDER/FSE/IEJ Nord-Pas-de-Calais PO FEDER/FSE/IEJ Picardie CTE INTERREG V-C Europe CTE INTERREG V-B ENO (Europe du Nord-Ouest)	4,16 % 0,82 % pas d'audit d'opération pas d'audit d'opération
Ile-de-France	PO FEDER/FSE/IEJ Ile-de-France et Bassin de Seine	40,89 %
Normandie	PO FEDER/FSE Basse-Normandie PO FEDER/FSE/IEJ Haute-Normandie	pas d'audit d'opération
Nouvelle Aquitaine	PO FEDER/FSE/IEJ Aquitaine PO FEDER/FSE Limousin PO FEDER/FSE Poitou-Charentes	5,11 % 0,00 % 17,01 %
Occitanie	PO FEDER/FSE/IEJ Languedoc-Roussillon PO FEDER/FSE/IEJ Midi-Pyrénées et Garonne PO Interrégional Pyrénées	1,72 % 2,51 % pas d'audit d'opération
Pays-de-la-Loire	PO FEDER/FSE	0,84 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	PO FEDER/FSE/IEJ PO Interrégional Alpes	2,67 % 4,89 %

Source : réponses des Régions au questionnaire.

2. Taux de programmation et dégagement d'office

Le taux de programmation ou taux d'engagement correspond à la part de l'enveloppe totale qui a été utilisée par l'autorité de gestion pour financer des projets. En principe, les taux de programmation avoisinent les 100 % au moment de la clôture du programme. Dans certains cas, le taux de programmation peut

même être supérieur à 100 %, l'autorité de gestion anticipant le fait que certains dossiers ne seraient pas éligibles.

TAUX DE PROGRAMMATION
ET TAUX DE CERTIFICATION / PAIEMENT PAR FONDS

(en milliards d'euros)

Fonds	Enveloppe	*dont crédits européens*	Programmation	*pour la part européenne*	Certification / paiement
FEDER	17,9	*8,9*	78 %	*59 %*	22 %
FSE	9,8	*5,6*	82 %	*72 %*	29 %
IEJ	1,1	*0,9*	106 %	*103 %*	46 %
FEADER	N/A	*12,0*	65 %	*65 %*	50 %
FEAMP	0,8	*0,6*	33 %	*36 %*	19 %

Source : CGET (juin 2019).

FSE ET FEDER – COMPARAISONS EUROPÉENNES (AU 31 DÉCEMBRE 2018)

	Taux de programmation		**Taux de certification**	
Fonds	France	UE	France	EU
FEDER	70 %	74 %	25 %	22 %
FSE	73 %	69 %	28 %	27 %

Source : Cour des comptes.

Les niveaux de programmation à mi-période peuvent paraître faibles. En réalité, les autorités de gestion ont jusqu'au 31 décembre 2023 pour engager et liquider tous crédits, ce qui explique que le taux de programmation n'atteigne son niveau définitif (en pratique, entre 95 % et 100 %) que deux ans après la fin de la période correspondant au CFP. Il serait donc prématuré de juger de la performance de gestion des régions sur la base d'indicateurs qui n'ont, en 2019, qu'une valeur provisoire et relative. À mi-période, on constate que la France se situe globalement dans la moyenne européenne, sauf pour le programme LEADER qui accuse des retards très importants – ainsi que, dans une moindre mesure, pour le programme FEAMP, deux instruments dont l'enveloppe est au demeurant très réduite. Les Rapporteurs sont donc confiants dans la capacité des régions à consommer la totalité des crédits d'ici la clôture.

À l'inverse, les dégagements d'office correspondent aux crédits dont l'autorité de gestion perd le bénéfice faute de les avoir consommés dans les temps. Après avoir engagé une dépense, l'autorité de gestion a trois ans pour transmettre sa demande de paiement auprès de la Commission européenne : passé ce délai, le dégagement d'office est prononcé. Ce mécanisme encourage donc les autorités de gestion à consommer au plus tôt les crédits des FESI – pour la prochaine programmation, le délai sera d'ailleurs réduit à deux ans (« N+2 »). Il est donc très

important que les régions développent de bonnes pratiques afin de garantir qu'aucune dépense engagée ne fasse, faute d'une vigilance suffisante, l'objet d'un dégagement d'office (voir partie 2-2).

II. ENTRAVES À UNE BONNE GESTION

La fusion des régions, décidée par la loi du 16 janvier 2015, explique également certaines difficultés survenues lors du lancement de la programmation. En Hauts-de-France par exemple, plusieurs conventions ont d'abord été signées entre les anciennes régions françaises et l'État : entre l'État et le Nord-Pas-de-Calais, une convention du 28 novembre 2014 organise en trois vagues la mise à disposition puis le transfert définitif auprès du conseil régional des agents de l'État chargés de la gestion des FESI ; en Picardie, il a fallu attendre le 18 février 2015 pour que soit signée la convention État-région.

Même si le périmètre initial d'application des programmes a été maintenu pour la programmation 2014-2020, la gestion des fonds a été affectée par la recomposition interne aux régions nouvellement créées – la région Auvergne-Rhône-Alpes, par exemple, pour laquelle ces évolutions réglementaires ont créé une charge administrative importante à court terme. Dans la région Grand Est, il a fallu une réorganisation complète des services affectés à la gestion des FESI : la Champagne-Ardenne et la Lorraine, en particulier, ont dû abandonner leur système de gestion déconcentré au profit du système de gestion centralisé préféré par la nouvelle région.

Ainsi, la réforme territoriale de 2015, qui n'était pas directement liée aux fonds structurels européens, a néanmoins eu pour effet de ralentir le lancement de la programmation pour les régions concernées dont les modes d'organisation ont été provisoirement perturbés.

A. DIFFICULTÉS LIÉES AU MANQUE DE MOYENS DES RÉGIONS

Plusieurs régions ont fait part aux Rapporteurs des difficultés qu'elles ont connues au début de la mise en œuvre de la réforme de décentralisation. Indépendamment des coûts d'adaptation inévitables lors de l'entrée en vigueur d'une réforme structurelle comme celle qui a conduit à décentraliser la gestion des FESI, la question se pose de savoir si l'État a effectivement donné aux régions les moyens qui auraient dû leur permettre de mener à bien la nouvelle mission qu'il leur avait confiée. Il semble en effet que les régions n'aient pas obtenu les ressources nécessaires – humaines, financières ou techniques – pour gérer de façon satisfaisante les fonds européens.

1. Un manque de moyens humains et financiers

Les premiers obstacles ont eu trait au besoin rapide de personnels qualifiés, disposant d'un niveau d'expertise suffisant en droit budgétaire et en

droit de l'Union européenne. De nombreuses régions ont dû faire face à des difficultés de recrutement en début de programmation.

De nombreuses régions ont par ailleurs fait état de l'insuffisance des moyens humains transférés par l'État pour leur permettre d'assurer la gestion des FESI. En principe, tout transfert de compétences aux collectivités territoriales doit être compensé par le transfert de ressources équivalentes à la charge représentée par la nouvelle mission. À la suite de la circulaire DATAR/DGCL du 16 décembre 2013, la loi MAPTAM et ses décrets d'application des 14 octobre 2014 et 29 juin 2015 sont venus fixer le cadre des transferts de personnels et des compensations financières relatifs au nouveau statut d'autorité de gestion. Or, contrairement à ce que prévoyaient ces textes, aucun recensement précis des agents chargés de la gestion des fonds européen n'a été réalisé. Une méthode forfaitaire a été préférée à un recensement systématique qui aurait permis de déterminer de façon rigoureuse et incontestable le nombre d'ETP nécessaire à la gestion des fonds européens. À l'issue de négociations difficiles, les transferts d'ETP des services de l'État (DIRECCTE et DRAAF) vers les régions s'élèvent à 75 pour le FEADER et à 48 pour le FSE.

En tout état de cause, il apparaît que les moyens humains affectés à la gestion des FESI n'ont pas suffi à compenser les nouvelles compétences assignées aux régions. Le rapport de la Cour des comptes [(1)] fait également le constat d'un transfert d'emplois insuffisant qu'il impute à une sous-estimation par l'État des ressources humaines nécessaire à la gestion des FESI. Parmi les quatre fonds, le FEADER est celui pour lequel le nombre d'ETP à transférer a été le plus sous-estimé. Selon certaines régions, cela s'expliquerait par une forme de mauvaise volonté de la part du ministère de l'Agriculture, plutôt défavorable à la décentralisation de la gestion des fonds agricoles ; à l'inverse, le transfert d'ETP pour le FEDER (qui dépendait du ministère de l'Intérieur) s'est déroulé dans des conditions plus satisfaisantes. En Nouvelle-Aquitaine, les services de la Direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAF) se sont désengagés de l'instruction en cours des dossiers, alors que la région ne disposait pas encore du personnel permettant de la mener à son terme.

En outre, il semble que l'octroi de compensations financières pour accompagner le transfert d'agents – ou permettre aux régions de recruter directement – et couvrir les frais de fonctionnement des services, conformément à l'instruction du 7 janvier 2016 de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), ait manqué de transparence.

2. Des systèmes de gestion mal adaptés

Enfin, les moyens informatiques n'ont pas été adaptés à la décentralisation de la gestion des FESI. Alors qu'ils ont été conçus comme des outils de simplification et de fiabilisation du traitement des dossiers, les systèmes

---

(1) Cour des comptes, Le transfert aux régions de la gestion des FESI (mai 2019).

d'information élaborés par l'État ont au contraire constitué une entrave majeure à la bonne gestion des fonds européens.

Les régions utilisent principalement trois systèmes d'information nationaux pour la gestion des FESI : Isis, Osiris et Synergie. La configuration d'Isis et d'Osiris ayant été entamée dès la programmation 2007-2013, elle n'a pu prendre en compte le transfert de l'autorité de gestion ni les effets induits par la décentralisation de la gestion sur l'utilisation des systèmes d'information.

SYSTÈMES D'INFORMATION (SI) UTILISÉS POUR LA GESTION DES FESI

<table>
<tr><th>SI</th><th>Fonds concernés</th><th>Maître d'ouvrage</th><th>Maître d'œuvre</th></tr>
<tr><td>Isis</td><td rowspan="2">FEADER, FEAMP</td><td colspan="2" rowspan="2">Agence des services et de paiement (ASP)</td></tr>
<tr><td>Osiris</td></tr>
<tr><td>Synergie</td><td>FEDER, FSE, IEJ</td><td>CGET</td><td>ASP</td></tr>
</table>

Le déploiement complet de Synergie n'a pu avoir lieu qu'au cours de l'année 2019, c'est-à-dire avec quatre ans de retard, à cause de divergences stratégiques entre l'ASP – maître d'œuvre – et le CGET – maître d'ouvrage. Plusieurs régions (comme la Normandie, la Bretagne et la Nouvelle-Aquitaine) ont fini par mettre en place leur propre outil d'instruction et de programmation des dossiers. Les régions Ile-de-France en particulier, Centre – Val de Loire et Auvergne-Rhône-Alpes ont particulièrement souffert des défaillances du système Synergie (multiples bugs, traitement des données peu fiable) qui ont occasionné de nombreux retards.

Quant au système Osiris, dédié à la gestion des aides non surfaciques du FEADER, il a souffert de dysfonctionnements importants entraînant des retards à chaque étape de l'instruction des dossiers. En Bretagne, c'est pour la programmation du FEAMP qu'Osiris a été particulièrement handicapant. L'utilisation de ce système inutilement sophistiqué a nécessité un surcoût en matériel informatique et en personnels. Osiris requiert en effet des autorités de gestion qu'elles produisent plusieurs documents Excel pour chaque type d'opération de chaque PDR (un « dispositif détaillé de mise en œuvre » et deux feuilles de calcul), ce qui alourdit le processus jusqu'à le paralyser. Au total, le temps de gestion d'un dossier d'assistance technique requiert 46 heures sur Osiris, contre 19 heures seulement sur Synergie.

En 2019, après de nets progrès pour corriger ces défaillances avérées, les systèmes Isis et Synergies fonctionnent à peu près correctement. L'ASP a finalement été évincée du pilotage du système Synergie, désormais géré uniquement par la CGET. En revanche le système Osiris utilisé pour le FEADER et le FEAMP semble structurellement inadapté à la décentralisation et les problèmes persistent encore aujourd'hui. Dans son rapport, la Cour des Comptes préconise de le remplacer purement et simplement dans la perspective de la programmation 2021-2027.

3. Un manque de moyens institutionnels

Indépendamment des questions techniques, l'efficacité de la réforme a pâti des hésitations politiques qui l'ont entourée, si bien qu'elle n'a pas pu être achevée de manière parfaitement cohérente. La volonté politique du gouvernement n'a pas toujours été soutenue par celle de l'administration ; et, récemment, l'exécutif a souhaité recentraliser en partie le FEADER, allant à l'encontre de l'esprit initial de la réforme.

C'est en effet pour le FEADER que se pose la question du sens de la réforme. Le transfert de la gestion du FEADER vers les régions semble davantage formel que réel ; il se caractérise par un enchevêtrement des compétences, nuisible pour la lisibilité et l'efficacité de la gestion du fonds. Si, en apparence, les régions assument la responsabilité de la gestion et la responsabilité financière du FEADER, l'État établit un cadre national et continue à apporter la majorité des cofinancements (70 % du total). Le ministère de l'Agriculture, par le biais de ses services déconcentrés, prend en charge le développement des outils de gestion et instruit une grande partie des dossiers, soit environ 80 % des crédits. La répartition des compétences entre l'État, les régions et l'ASP – malgré le décret du 16 avril 2015, qui en précise le rôle – apparaît ainsi particulièrement complexe ; les conventions tripartites qui en résultent peuvent être obscures, y compris pour les acteurs impliqués.

Cette architecture institutionnelle ne peut fonctionner qu'à la condition que l'État, les régions et l'organisme payeur coopèrent de façon efficace : or cet esprit de coopération fait encore défaut. L'administration centrale, tenant à ses prérogatives traditionnelles, n'a pas toujours semblé vouloir « jouer le jeu » et faciliter l'accession des régions à une véritable autonomie de gestion. De manière générale, l'État peine à faire pleinement confiance aux régions ; en retour, les régions utilisent à fond les marges de manœuvre dont elles disposent et s'écartent du cadre national par un nombre de mesures qui peut sembler déraisonnable [(1)].

B. DIFFICULTÉS LIÉES À LA COMPLEXITÉ DU CADRE RÉGLEMENTAIRE EUROPÉEN

À côté de ces obstacles liés au cadre national d'application de la réglementation européenne relative aux FESI, plusieurs difficultés sont à imputer à cette réglementation elle-même, dont la complexité est régulièrement dénoncée par les régions. La Commission a d'ailleurs reconnu que cette complexité était excessive, proposant des pistes de réforme présentées en dernière partie de ce rapport.

Une critique récurrente, soulevée par la quasi-totalité des régions interrogées par les Rapporteurs, porte sur la complexité et le manque de lisibilité

---

(1) Le nombre théorique de mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) s'élève à 9 000, ce qui crée des blocages au sein du système de gestion Osiris.

du cadre juridique applicable aux FESI. Tout d'abord, les textes régissant la gestion des FESI au niveau européen – règlements délégués et d'exécution, lignes directrices (ou « guidances ») et notes d'orientation de la Commission, POR et PDR – ne sont pas adoptés suffisamment tôt, d'autant qu'ils doivent être ensuite complétés par des décrets d'éligibilité des dépenses au niveau national.

Indépendamment des problèmes d'insécurité juridique liés au calendrier d'adoption des textes européens, les normes elles-mêmes apparaissent particulièrement complexes. Les différents FESI sont régis par une réglementation hétérogène, chaque fonds connaissant un règlement spécifique. Les « approches territoriales intégrées », c'est-à-dire la recherche de synergies entre les différents fonds, encouragée par la Commission, sont en pratique encore difficiles – voire impossibles – à mettre en œuvre en raison des cloisonnements administratifs et règlementaires, même quand il existe une volonté politique pour le faire (par exemple, en Bretagne).

La complexité de la réglementation européenne entraîne naturellement des difficultés d'interprétation. La région Grand Est, mais son exemple n'est pas isolé, se plaint des ambiguïtés que peuvent comporter ces textes instables, ce qui occasionne des anomalies ou des retards supplémentaires. Pour ce qui concerne les aides d'État, mais aussi la commande publique ou le recours aux Options de coûts simplifiés (OCS), la réglementation apparaît particulièrement peu lisible : par exemple, l'autofinancement public d'une collectivité doit être intégré dans le calcul des aides publiques. Les Hauts-de-France témoignent des difficultés qu'ils ont connues à la suite du changement des règles de calcul des dégagements d'office. Les modalités de calcul des dépenses ne sont pas toujours adaptées aux situations concrètes auxquelles font face les autorités de gestion.

Même quand les textes sont correctement appliqués par les autorités de gestion, leur mise en œuvre apparaît peu lisible pour les citoyens et pour les porteurs de projet. L'exemple de l'Ile-de-France est révélateur : le POR Ile-de-France comporte 12 axes d'intervention distincts ; la gestion des crédits est déléguée à 21 organismes intermédiaires. La multiplicité des normes et des niveaux de délégation ou de vérification participent de cette complexité : à la convention générale passée entre l'État et la Commission européenne, s'ajoutent les conventions passées entre l'État et les autorités de gestion, puis entre l'autorité de gestion et le porteur de projet.

Cette complexité a pour corollaire une forme de « lourdeur administrative », dont se plaignent à la fois les régions et les porteurs de projet, liée aux obligations procédurales qui entourent la gestion des FESI. Par exemple, la région Auvergne-Rhône-Alpes dit avoir été gênée par l'obligation de justifier chaque dépense prévisionnelle par un document *ad hoc* et de mentionner toutes les modifications au cours de la réalisation des opérations par des avenants aux conventions passées entre l'autorité de gestion et le porteur de projet. Ces contraintes, justifiées dans une logique de bonne gestion, peuvent aussi avoir des

effets contre-productifs en alourdissant les coûts administratifs des régions ou en dissuadant les bénéficiaires potentiels.

Sur le fond aussi, et non seulement pour les contraintes de procédure qu'elles imposent, les règles européennes peuvent être contre-productives. Par exemple, l'obligation de déduire du total des montants éligibles aux fonds européens les recettes nettes [(1)] générées par l'opération. Cette règle, édictée aux articles 61 et 65 du règlement n° 1303/2013 peut générer des effets pervers en matière d'énergies renouvelables. Dans plusieurs régions (Corse, PACA) cette règle a eu pour conséquence d'exclure de l'aide européenne certains projets d'éclairage public, les économies générées par le changement du système d'éclairage étant considérées comme une recette, déduites à ce titre des dépenses éligibles.

La complexité des règles implique également un cadre de contrôle très contraignant, dont les régions pensent qu'il pourrait être allégé. La multiplicité des niveaux de contrôle (local, national, européen) est susceptible d'entraîner des phénomènes de redondance : contrôle du service instructeur ; puis de l'autorité de certification [(2)] ; puis de la CICC ; puis de la direction générale compétente à la Commission européenne ; enfin, en dernier ressort, de la Cour des comptes européenne. Les contrôles européens sont susceptibles de se chevaucher avec les contrôles strictement nationaux, dans la mesure où le périmètre européen de certification s'étend à la totalité des dépenses publiques, y compris à la part cofinancée par l'État.

Par ailleurs, il semblerait que les contrôles aient été renforcés entre la période de programmation 2007-2013 et la période de programmation actuelle, aussi bien pour ce qui est de leur fréquence que de leur intensité. C'est le constat que font le CGET ainsi que plusieurs régions contactées par les Rapporteurs. La méthode d'échantillonnage et les règles d'extrapolation ont évolué dans un sens moins favorable pour les régions. En Auvergne-Rhône-Alpes par exemple, la modification de la méthode d'échantillonnage aurait généré une augmentation significative (une multiplication par deux ou trois selon les années) du nombre d'opérations contrôlées.

C. DÉVOIEMENT DES PRÉFINANCEMENTS ET DES RÉSERVES

1. Le mécanisme des préfinancements

La complexité et les délais requis par les démarches administratives peuvent décourager les porteurs de projet, en particulier quand il s'agit de petites

---

(1) Le « déficit de financement » est calculé à partir de la valeur actualisée des recettes nettes de l'opération, ou de façon forfaitaire – à défaut, un taux réduit de cofinancement européen s'applique.

(2) Pour la prochaine période de programmation, et conformément aux propositions de la Commission (voir II-2), ce niveau de contrôle devrait être supprimé. Cette réforme ne suffit pas néanmoins à convaincre le CGET.

entreprises qui ne peuvent se permettre d'attendre plusieurs années le versement des aides européennes. C'est pour remédier à ce problème qu'un mécanisme facultatif de préfinancement a été mis à disposition des autorités de gestion.

Le préfinancement consiste à accorder aux porteurs de projet une avance en attendant l'instruction complète du dossier, dans le but de réduire les incertitudes financières pouvant compromettre la réalisation du projet. Afin que cette avance ne soit pas financée par les autorités de gestion, la Commission européenne leur verse tous les ans un « préfinancement » forfaitaire, calculé sur la base d'un pourcentage (de 1 % à 3 %) du montant du PO. Il est donc prélevé automatiquement sur la totalité de l'enveloppe et ne correspond à aucune dépense spécifique. Toutes les régions perçoivent ces préfinancements, même celles qui ont choisi, par souci de simplicité, de ne pas faire bénéficier de ce mécanisme les porteurs de projet.

Dans son principe, le mécanisme de préfinancement est donc un moyen souple et efficace de favoriser l'accès des petits porteurs aux fonds européens, car il ne requiert aucun justificatif. Mais ces fonds versés aux régions (pour le FEDER et le FSE) risquent d'être détournés de leur objet, dans la mesure où les contrôles européens s'arrêtent à la certification des dépenses et ne s'étendent pas à l'utilisation des fonds par les régions.

Le risque est lié au fait que le rythme de liquidation des préfinancements ne prend pas en compte la trajectoire prévisionnelle de décaissement des dépenses par les régions. Pendant les deux premières années de la période de programmation, les régions reçoivent un préfinancement européen alors qu'il n'y a encore aucun porteur de projet à qui ces fonds seraient susceptibles d'être versés. En d'autres termes, l'argent arrive plus vite qu'il n'est dépensé, ce qui engendre d'abord un effet de trésorerie positif puis, en phase de liquidation, un effet de trésorerie négatif. Comme aucun contrôle n'est exercé sur l'affectation des préfinancements ainsi versés et que les conseils régionaux ne les provisionnent pas, ces avances peuvent être subrepticement utilisées pour financer (à taux zéro) les frais généraux de fonctionnement des régions.

Ce dysfonctionnement majeur, que le rapport de la Cour des comptes est le premier à avoir mis aussi nettement en évidence, ne lèse en apparence personne – si ce n'est les porteurs de projet eux-mêmes –, ce qui explique que personne n'ait trouvé pressant de le résoudre. En effet, le préfinancement étant déduit du financement total payé aux autorités de gestion, il n'affecte pas le montant de l'enveloppe dû par l'Union européenne pour l'ensemble de la période.

Ce détournement provisoire du préfinancement crée des effets d'aubaine, sans que les régions en aient d'ailleurs forcément conscience. Par exemple, la région PACA – qui a peu recours au mécanisme du préfinancement avec ses porteurs de projet – aurait perçu environ 40 millions d'euros entre 2014 et 2017 pour des dépenses qu'elle ne liquidera qu'en fin de programmation. Quand les régions anticipent mal les flux, le décalage dans le temps entre les

préfinancements et les dépenses préfinancées peut même engendrer des déséquilibres budgétaires. En fin de programmation, les régions qui auraient imprudemment dépensé les préfinancements européens se retrouvent obligées d'emprunter ou d'utiliser les nouveaux préfinancements destinés à la programmation suivante, pour payer les dépenses de la période actuelle. *In fine*, il n'est donc pas possible de distinguer les deux préfinancements des deux programmations, ce qui pose également un problème de transparence.

2. Le mécanisme des réserves

La pratique des « réserves » a également été dénoncée par le rapport de la Cour des comptes, à qui l'on emprunte cette dénomination. Il s'agit encore une fois d'un détournement des fonds européens rendu possible par la différence entre le taux sur lequel se base l'Union européenne pour effectuer ses paiements aux autorités de gestion, appelé « taux de l'axe », et le taux sur lequel se basent les autorités de gestion pour effectuer leurs paiements aux bénéficiaires finaux.

Côté européen, le taux d'intervention dépend de l'axe du programme (rénovation énergétique, nouvelles technologies…). À part dans le cas du FEADER, pour lequel les deux taux sont toujours alignés, les autorités de gestion peuvent ensuite choisir de financer les projets à un taux inférieur au taux de l'axe. En pratique, le taux fixé par les autorités de gestion est toujours inférieur au taux de l'axe – en d'autres termes, la région ne reverse pas aux bénéficiaires la totalité de l'argent qu'elle perçoit de l'Union européenne. De cette différence entre taux de l'axe et taux réel résulte une « réserve » que la région prélève sur les financements européens. D'après la Cour des comptes, ces réserves représenteraient entre 5 % et 10 % des montants versés par l'Union européenne, sans qu'il soit possible d'en donner une estimation exacte.

Dans la plupart des cas, ces excédents sont versés dans la trésorerie des collectivités où ils sont ensuite impossibles à isoler des autres recettes (principe d'universalité budgétaire). Bien souvent, cette « réserve » est utilisée par les régions pour financer les corrections financières infligées par l'Union européenne. À l'inverse, dans le cas du FEADER, les corrections sont ponctionnées sur le budget de l'État. Ce mécanisme permet donc de contourner les corrections ou du moins de les rendre indolores : les pénalités sont payées avec de l'argent initialement destiné aux porteurs de projet. Comme d'ailleurs les préfinancements européens, ces réserves sont aussi utilisées par les régions pour financer leurs frais de gestion, en violation de la « règle d'or » nationale selon laquelle il n'est pas possible pour les collectivités locales d'utiliser des recettes d'investissement pour financer des dépenses de fonctionnement.

Du point de vue du droit européen, cette pratique n'est pas en soi illégale : les régions ont le droit de constituer une cagnotte tant qu'elles ne l'utilisent pas pour des opérations étrangères aux fonds européens. La Commission souhaite depuis plusieurs années que le dernier solde soit versé par l'Union européenne en

fonction du taux réel, mais les différents États membres ont fait résistance au Conseil pour que les règles ne soient pas changées.

Au demeurant, ce phénomène n’est pas propre à la décentralisation, ni même à la France – on le rencontre dans tous les États membres de l’Union. Ce qui change avec la décentralisation, c’est que les sommes résiduelles non versées aux porteurs de projet ne resteront plus dans les caisses de l’État, comme ce fut le cas à l’issue de la période 2007-2013, mais dans celles des régions à qui profite désormais ce mécanisme.

DEUXIÈME PARTIE

I. BONNES PRATIQUES OBSERVÉES

Malgré les difficultés exposées précédemment, les régions françaises ont su adopter de bonnes pratiques et tirer profit de leur libre administration pour mettre en place une gestion satisfaisante du point de vue de son organisation comme de ses résultats. Seront présentées ici les pratiques vertueuses décidées, de leur propre initiative et conformément à l'esprit des textes nationaux et européens, par plusieurs régions qui ont su faire de la décentralisation un levier de la bonne gestion des FESI.

A. ADOPTER UNE STRUCTURE ORGANISATIONNELLE EFFICACE

Pour des raisons historiques et institutionnelles, chaque région connaît une situation singulière qui appelle un mode d'organisation adapté. C'est d'ailleurs l'un des grands atouts de la décentralisation que de permettre une différenciation administrative en fonction des circonstances locales.

Une première différence existe entre les régions qui n'ont pas été affectées par la réforme de 2015, et celles qui sont issues de la fusion de collectivités territoriales qui constituaient elles-mêmes antérieurement des régions. Dans ce dernier cas, il s'agit pour les nouvelles entités de rationaliser la gestion et la prise de décision par des méthodes d'harmonisation (comitologie, conventions et évaluations communes). C'est ce qu'ont fait les Hauts-de-France, comme l'ont remarqué les Rapporteurs lors de leur déplacement dans la nouvelle région fusionnée.

Les régions peuvent ensuite faire le choix d'une gestion centralisée, c'est-à-dire reposant sur le travail d'une direction dédiée aux affaires européennes, ou d'une gestion décentralisée confiée aux différentes directions opérationnelles. Ces différents choix, leurs avantages et inconvénients ont été décrits dans la première partie de ce rapport. En cas de gestion centralisée – choix opéré par la quasi-totalité des régions métropolitaines –, une bonne pratique consiste pour les directions « Europe » à s'appuyer sur l'avis technique des directions opérationnelles, pour l'instruction des dossiers et lorsque la structure du fonds concerné le permet. Afin d'accroître la proximité géographique avec les porteurs de projet, la région Auvergne-Rhône-Alpes a décidé de partager la direction centrale en plusieurs unités facilement accessibles pour les porteurs de projet. Ce modèle, qui revient à reproduire au niveau régional le schéma centralisation-déconcentration bien connu au niveau de l'État – avec l'institution préfectorale –, semble produire des résultats performants.

En cas de gestion décentralisée, bien moins commune en métropole, l'enjeu consiste à l'inverse à mettre en place un guichet spécifique pour accueillir les porteurs de projet et les orienter vers des guichets thématiques. C'est le modèle que l'on trouve à La Réunion.

Une structure efficace doit aussi permettre d'assurer une cohérence politique entre les différents programmes existants. Il s'agit pour les régions de faire converger les financements européens « territorialisés » (typiquement, les « Investissements territoriaux intégrés » – ITI – du FEDER) et les financements purement régionaux vers des stratégies locales de développement spécifiques à chaque territoire. En Bretagne, la coordination entre les différents fonds territorialisés (régionaux et européens) est assurée par un Comité unique de programmation, chargé de la sélection des opérations. Les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Pays de la Loire fournissent également de bons exemples d'articulation cohérente entre les PO et les PDR européens et les divers schémas (Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation**,** Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, Schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation etc.).

B. RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES DE BONNE GESTION

Les Rapporteurs ont pu observer un grand nombre de « bonnes pratiques » qui, si elles relèvent souvent d'une simple logique de bon sens, mériteraient d'être généralisées. Ces pratiques concernent avant tout la gestion des ressources humaines, chamboulée par la nécessité de recruter rapidement des personnels disposant de compétences nouvelles et rares, mais aussi l'effort de coordination avec l'autorité de certification et les services de l'État.

1. Adapter les efforts en ressources humaines

Les ressources humaines constituent un défi majeur pour les régions confrontées à un besoin urgent d'agents disposant d'une expertise suffisante, alors que les transferts de personnels de la part de l'État se sont révélés insuffisants. Les régions ont dû augmenter sensiblement le nombre de gestionnaires des fonds européens. Par exemple, l'Ile-de-France a créé un deuxième poste de chargé de mission dédié aux systèmes d'information. Mais bien souvent les régions ont eu des difficultés à recruter, en raison d'un déficit d'attractivité des postes qu'elles cherchaient à pourvoir. Signes de ces difficultés, des postes vacants et un taux de *turn-over* important – surtout au début.

Différentes solutions ont pu être trouvées. En réponse de court terme, les rémunérations proposées ont été augmentées afin d'attirer des profils suffisamment expérimentés. Une solution de plus long terme, à laquelle ont eu recours plusieurs régions comme la Normandie, consiste pour celles-ci à former elles-mêmes les agents en charge des fonds européens. En Ile-de-France et dans

les Hauts-de-France ont été mis en place des formations initiales et continues afin d'accroître durablement les compétences des agents en matière de gestion des FESI, le plan de formation étant adapté en fonction des besoins et des conclusions des contrôles et audits.

Une dernière solution, plus structurelle, aux difficultés de recrutement est celle de l'externalisation. De nombreuses régions (Centre – Val de Loire, Pays de la Loire, Occitanie…) ont choisi de confier une partie des tâches à des prestataires extérieurs, sous l'étroite supervision de la région. C'est typiquement le cas de certaines tâches comme l'expertise juridique, le contrôle du service fait (CSF) ou l'évaluation, voire en Ile-de-France l'instruction des demandes de paiement. Les Rapporteurs considèrent que l'externalisation est une solution souple, efficace et finalement peu coûteuse, en particulier dans les domaines purement techniques – pour lesquelles les conseils régionaux n'apportent aucune plus-value –, à condition que les missions ainsi externalisées soient circonscrites et que régions ne se dessaisissent pas des responsabilités qui leur incombent en tant qu'autorité de gestion.

2. Adopter une approche globale de la gestion des FESI

Un autre enjeu pour les régions est celui de la recherche d'une bonne coopération avec les autres acteurs concernés par la gestion des FESI, en premier lieu l'autorité de certification. L'atteinte d'un bon niveau de certification suppose que la région obtienne les documents permettant de justifier l'évaluation des dépenses, mais aussi qu'elle maintienne des échanges fluides avec l'autorité de certification. Plusieurs régions, comme la Bretagne, l'Ile-de-France et la Nouvelle-Aquitaine, ont fait de cet objectif une modalité à part entière de la bonne gestion des FESI, par l'organisation de « dialogues trimestriels de gestion » avec les autorités de certification. La région Ile-de-France maintient également un contact étroit avec la Direction régionale des finances publiques et avec les autres services de l'État (CGET, services du Premier ministre) à propos des difficultés rencontrées en matière de certification.

Enfin, des séminaires de bonnes pratiques peuvent être organisés sur des thèmes spécifiques à la gestion des FESI (comme les modalités de présentation et de suivi des dépenses), afin de sensibiliser les agents et de fluidifier les relations entre les différents acteurs concernés. En Ile-de-France et dans les Hauts-de-France, on trouve ainsi des séminaires co-organisés par l'autorité de gestion, l'autorité de certification et l'autorité d'audit. Ces événements contribuent à une amélioration de la gestion générale des FESI dont les régions n'ont pas seules la responsabilité.

Après que les dépenses ont été certifiées et les paiements effectués, un objectif de bonne gestion voudrait encore que les autorités de gestion ne se désintéressent pas des réalisations effectivement permises par le cofinancement des fonds européens. L'évaluation des résultats des opérations fait donc partie intégrante de la bonne gestion des fonds alloués. Actuellement, il semble que

l'Union européenne ait fondé les critères d'attribution des fonds sur des conditions *ex ante*, négligeant le devenir concret des projets une fois ceux-ci régulièrement financés (malgré l'existence d'une réserve de performance, elle-même fondée sur des critères parfois jugés technocratiques). Une évaluation précise, *ex post*, du résultat des opérations est nécessaire ; il faut saluer à cet égard le travail des régions qui la mettent systématiquement en place. C'est le cas de la région Centre : en matière de formation professionnelle, la région analyse l'évolution dans le temps de la situation du participant après sa formation (chômage, apprentissage, emploi) et la qualité des offres d'emploi qu'il a reçues.

3. Axer la gestion sur l'objectif d'un taux de dégagement d'office nul

S'il ne saurait être question de négliger les données qualitatives dans l'évaluation de la bonne gestion des FESI (et, en particulier, l'intérêt des projets réalisés), le taux de dégagement est un critère de performance incontestable. Un taux de dégagement positif signifie que les autorités de gestion n'ont pas utilisé la totalité des fonds à leur disposition, faute d'avoir su accomplir les démarches nécessaires dans les délais imposés par l'Union européenne (voir partie I). Les dégagements de crédits d'office représentent toujours la sanction d'un échec pour les régions, qui se voient ainsi discréditées en tant qu'autorités de gestion ; toutes les pratiques de bonne gestion devraient donc tendre vers une diminution du taux de dégagement d'office.

Les bonnes pratiques visant à améliorer le taux de consommation des FESI interviennent à tous les stades de la gestion, de l'instruction des dossiers à la remontée et à la certification des dépenses. À titre préventif, il convient d'abord de sensibiliser les parties prenantes aux règles relatives du dégagement d'office. Le séminaire « bonnes pratiques » animé par la région Ile-de-France, en partenariat avec l'autorité de certification et l'autorité d'audit, vise principalement à informer les porteurs de projet et les services instructeurs des modalités de suivi des dépenses, afin d'éviter que les crédits soient dégagés une fois les délais dépassés. S'y ajoutent, à destination des services instructeurs, un « Guide des procédures » pour chaque programme et des formations spécifiques sur le cadre de performance. D'autres régions, comme la région Centre – Val de Loire, ont mis en place des dispositifs analogues.

Dès le début de l'instruction, les régions les plus performantes parviennent à « prioriser » les dossiers en fonction de leur contribution au dépassement du seuil de dégagement d'office. Concrètement, plusieurs régions (Ile-de-France, Bourgogne-Franche-Comté, Centre, Normandie ou, depuis l'an dernier, Auvergne-Rhône-Alpes) hiérarchisent les dossiers et programment d'abord les dossiers ayant un impact financier important.

Une fois les dossiers programmés, une gestion rigoureuse suppose des dispositifs de suivi systématiques, afin d'éviter que des « oublis » prolongés de la part des services instructeurs ou des porteurs de projet conduisent à un rejet de la demande. Toutes les régions, selon des modalités diverses, veillent de près à la

remontée des dépenses. Les tableaux de bord restent encore la façon la plus simple de surveiller l'avancée de la programmation, les seuils du dégagement d'office et les indicateurs du cadre de performance. C'est la solution retenue par les régions Bourgogne, Bretagne et PACA pour identifier les dossiers « dormants », sur la base d'un suivi mensuel de l'avancement de la certification et des paiements. La région Hauts-de-France a développé tout un système de suivi des dépenses : tableaux consolidés par opération avec calendriers prévisionnels de remontée des dépenses ; en cas d'anomalie, des alertes systématiques sont adressées aux directions opérationnelles par la Direction Europe. La région Grand Est a même créé un tableau dédié au risque de dégagement d'office, mis à jour de façon trimestrielle.

Pour être efficaces, les dispositifs de suivi des demandes et des dépenses doivent être accompagnés par des campagnes de relance ciblées auprès des porteurs de projet. De tels dispositifs existent par exemple en Bretagne, en Bourgogne-Franche-Comté et en région PACA. En Ile-de-France, une « cellule de relance » à destination des porteurs de projet et des organismes intermédiaires permet de s'assurer efficacement que les demandes de paiement soient déposées dans les délais.

Le dispositif de suivi des dépenses doit être prolongé par un dispositif de suivi de la certification. Plusieurs régions disposent ainsi d'outils de suivi et d'alerte sur la programmation et la certification. La Normandie a élaboré un système de contrôle des certificats de service fait, organisé autour d'un comité de pilotage sur l'avancement de la certification qui se réunit deux fois par semaine. De même dans les Hauts-de-France, un Comité de pilotage FESI sur l'état et l'avancement de la programmation, de la certification et du dégagement d'office informe tous les mois les directeurs généraux adjoints des progrès faits en matière de certification et d'exécution des fonds européens.

C. AMÉLIORER LA COMMUNICATION AUTOUR DES FESI

La communication est utile pour donner de la visibilité aux FESI et faire connaître auprès du public l'action de l'Union européenne, à laquelle il est parfois reproché de façon injustifiée un manque de « proximité » avec les citoyens. Chaque autorité de gestion est tenue d'élaborer, pour chaque programme opérationnel, une stratégie de communication comportant certains éléments définis dans l'annexe XII du règlement n° 1303/2013. La stratégie de communication doit être soumise pour examen et approbation au comité de suivi, au plus tard six mois après l'adoption des programmes opérationnels concernés.

Une stratégie de communication efficace autour des FESI peut être organisée selon deux étapes. Premièrement, une phase d'information et d'accompagnement à destination des porteurs de projet potentiels. Dans de nombreuses régions (par exemple l'Ile-de-France, les Pays de la Loire ou les Hauts-de-France) il existe des dispositifs visant à renseigner les bénéficiaires potentiels sur les opportunités de financement proposées dans le cadre des FESI.

Certaines régions ont mis en place un outil informatique destiné à sensibilité les porteurs de projet et à les accompagner dans leur démarche : c'est le cas de la « Fabrique à projets », en région Bourgogne-Franche-Comté. De même, le « document de mise en œuvre » qui existe dans la région Hauts-de-France permet d'aider les porteurs de projet potentiels à formuler leur demande de subvention européenne. Les stratégies de communication les plus efficaces sont donc couplées à un véritable service d'accompagnement du porteur de projet, susceptible de lui apporter une expertise technique et juridique. C'est le cas de la « cellule assistance à l'ingénierie de projets » mise en place par la Corse.

Deuxièmement, une bonne stratégie de communication permet de faire connaître plus largement les différents fonds européens et de convaincre les citoyens de leur intérêt. Ici encore, de nombreuses régions ont mené des actions de communication efficaces et parfois innovantes à destination du grand public. Par exemple, la région Auvergne a créé un concours de reportage portant sur un projet financé par les fonds européens, permettant aux jeunes lauréats de visiter les institutions européennes à Bruxelles. En Bretagne, des spots vidéo sont diffusés sur les chaînes de télévision locales et dans les cinémas dans le cadre d'une opération de communication annuelle. En Normandie, une campagne audacieuse « Super-héros » cherche à valoriser les bénéficiaires des fonds européens et leurs réalisations, en se fondant sur une communication multi-supports. S'adressant, là encore, à un public jeune par le recours à des médias et techniques modernes, la région Occitanie a réalisé une web-série sur les fonds européens. De telles initiatives régionales sont à saluer, au même titre que d'autres événements organisés dans toute la France tels que l'événement « Joli mois de l'Europe » organisé tous les ans au mois de mai pour valoriser les projets concrétisés grâce aux FESI.

En revanche, les Rapporteurs regrettent que les collectivités publiques françaises ne mettent pas suffisamment en avant – contrairement à ce que l'on voit dans d'autres États membres – le rôle de l'Union européenne dans le financement de certains projets d'intérêt public avec des moyens visuels simples tels que des logos, alors qu'elles le font plus volontiers pour mentionner leur intervention propre.

II. PROPOSITIONS DES RÉGIONS ET DE LA COMMISSION

Les obstacles à la bonne gestion des fonds européens présentés précédemment ont donné lieu à des propositions d'amélioration de la part des régions françaises. La Commission, consciente du fait que la réglementation européenne est encore trop « lourde » pour permettre une gestion fluide et efficace des FESI, a repris la plupart d'entre elles dans ses propositions en vue de la prochaine programmation. Toutefois, des désaccords ou des incompréhensions subsistent entre les régions françaises et la Commission européenne sur des principes essentiels du droit européen, comme le principe de cofinancement ou la prohibition des aides d'État.

A. CONVERGENCES ENTRE RÉGIONS ET COMMISSION

Comme les régions, la Commission a fait le constat d'une réglementation européenne trop complexe et contraignante pour les gestionnaires. En accord avec les souhaits des régions, elle a émis des propositions visant à harmoniser la réglementation applicable à la gestion des FESI, adapter les critères d'allocation, élargir le recours aux options de coûts simplifiés et alléger les contrôles pour les gestionnaires vertueux.

- *Harmoniser et simplifier la réglementation applicable à la gestion des FESI*

Presque toutes les régions ayant répondu aux Rapporteurs souhaiteraient une harmonisation de la réglementation applicable à la gestion des FESI, avec des règles d'éligibilité communes pour tous les fonds. La nécessité de définir un cadre réglementaire stable et transparent implique de préciser point par point ce qui est autorisé ou non et de limiter le recours aux lignes directrices, dont le nombre a fortement augmenté sur la période 2014-2020 sans que leur statut juridique soit clairement établi (en principe, il ne s'agit que de simples recommandations).

Dans la perspective de la prochaine programmation, la Commission européenne souhaite également accélérer et sécuriser le processus d'adoption du cadre réglementaire. Cela passerait déjà par une simplification de l'architecture normative applicable aux fonds européens. La Commission a restructuré et condensé le socle réglementaire applicable aux FESI pour limiter l'hétérogénéité et le volume du corps réglementaire. L'ensemble des FESI (à l'exception du FEADER, rattaché à la PAC) devrait être soumis à un règlement européen unique pour la période 2021-2027, dans le cadre duquel plusieurs fonds seraient fusionnés (fusion du FEDER et du Fonds de Cohésion, création du FSE+). Par rapport à la réglementation actuelle, ce règlement serait significativement allégé sans pour autant renvoyer à des textes de rang normatif inférieur : 23 annexes seraient directement intégrées au corpus réglementaire pour limiter le recours aux « *guidelines* » et aux actes délégués.

Sur le fond, la législation valable pour 2014-2020 sera maintenue autant que possible, sans aller jusqu'à introduire dans les textes européens un principe de sécurité juridique comme le demandent les autorités françaises (qu'il s'agisse de l'Etat ou des régions) ainsi que le Groupe de haut niveau sur la simplification (GHNS, 2017). Les modifications portent sur les nombreuses dispositions sources de retards ou de complexité réglementaires, dont certaines seront supprimées. Par exemple, pour résoudre les difficultés posées par les opérations génératrices nettes (voir partie I-3), la Commission propose l'instauration de dérogations en dessous d'un certain seuil (100 000 euros) ou dans certains domaines (comme l'efficacité énergétique). Les situations paradoxales rencontrées par les régions Corse et PACA ne devraient donc plus se reproduire dans la prochaine programmation.

En revanche, il ne sera pas possible de pousser l'effort de simplification jusqu'à déterminer des règles d'éligibilité au niveau européen comme le

souhaiteraient les régions. En effet, les principes généraux énoncés au niveau européen (règles générales d'éligibilité *ratione loci* et *ratione temporis*, vérification du service fait, types d'aides – subventions, prêts… – et de dépenses – réelles, forfaitaires…) doivent nécessairement être détaillés au niveau national – en France, par la voie d'un décret ou d'un arrêté. Un texte permettant d'harmoniser et de régir dans le détail la gestion des FESI ne saurait être exhaustif : dès lors, l'objectif d'harmonisation serait en réalité incompatible avec d'autres objectifs, tels que le principe de différenciation et le principe de subsidiarité, et rendrait en fin de compte la réglementation plus rigide et plus complexe.

- *Adapter les critères d'allocation des FESI*

L'harmonisation des règles relatives aux différents fonds pourrait être l'occasion de diversifier les critères d'allocation des FESI, pour mieux tenir compte des situations économiques et sociales de chaque territoire. Par exemple, la région Ile-de-France propose de tenir compte spécifiquement du taux de chômage local des jeunes dans les critères utilisés pour déterminer les maquettes des FESI.

Dans sa proposition du 29 mai 2018 de Règlement portant dispositions communes relatives aux FESI (RpDC), la Commission prévoit en effet l'introduction de nouveaux critères lors de la fixation des enveloppes budgétaires nationales de la politique de cohésion (laissant ensuite aux régions le soin de définir leurs priorités d'investissements en fonction de leur diagnostic économique et social). Si la clé de répartition des fonds devrait rester fondée essentiellement sur le PIB par tête, d'autres critères permettront de mieux prendre en compte l'évolution des disparités entre régions :

- le taux de chômage *des jeunes* (en complément du taux de chômage général déjà utilisé) ;
- le taux d'emploi et le niveau d'éducation ;
- les émissions de gaz à effet de serre ;
- la migration nette (extérieure à l'Union européenne) – l'accueil et l'intégration des migrants.

Par ailleurs, la Commission prévoit un allégement des documents de programmation. L'accord de partenariat deviendra un document plus stratégique (articles 8 et 9 RpDC) tandis que les modèles de programmes seront rationalisés (article 16 à 19 RpDC).

Critères d'allocation régionale du FEDER et du FSE 2014-2020

Pour ce qui est de la répartition de l'enveloppe de la politique de cohésion entre les régions de l'Union européenne, on distingue plusieurs catégories de région :

- les régions les moins développées : PIB par tête inférieur à 75 % de la moyenne européenne ;

- les régions en transition : PIB par tête compris entre 75 % et 90 % de la moyenne européenne ;

- les régions les plus développées : PIB par tête supérieur à 90 % de la moyenne européenne.

Puis, de manière plus fine, sont analysés le PIB par tête relatif (par rapport au PIB par tête moyen dans l'Union européenne) et le taux de chômage relatif (par rapport au taux de chômage moyen dans la catégorie de région). Pour les régions les plus développées, d'autres critères spécifiques sont pris en compte : la population absolue de la région ; la densité démographique ; le taux d'emploi ; le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur (30-34 ans) ; le nombre de jeunes quittant prématurément le système éducatif.

Ces critères permettent de définir, pour chaque Etat, une enveloppe nationale par la somme des montants théoriques alloués à chacune de ses régions. Ensuite, l'Etat est libre de redistribuer l'enveloppe nationale comme il l'entend entre ses différentes régions.

- *Renforcer la concentration thématique*

Le principe de concentration thématique est censé permettre de concentrer l'affectation des fonds européens à un nombre limité d'objectif, dans une logique de rationalisation. Mais la programmation 2014-2020 comporte en réalité onze objectifs thématiques, ce qui dilue la portée du principe de « concentration ». Pour gagner en lisibilité et en cohérence, les régions proposent de réduire de moitié le nombre d'objectifs thématiques. La concentration de certains types d'aides (et notamment les cofinancements du FEDER) sur certains types d'interventions peut aussi être un moyen d'alléger les contraintes administratives des autorités de gestion.

Cette proposition suscite un certain consensus puisque la Commission européenne souhaite elle-même renforcer le principe de concentration thématique, pour passer de onze à cinq objectifs stratégiques. Pour chacune de ces priorités, le niveau de concentration dépendra de la prospérité relative de l'État membre. En tant qu'État dont le PIB est supérieur à la moyenne de l'Union européenne, la France devra concentrer respectivement au moins 60 % et 15 % des aides du FEDER sur les deux premiers objectifs, « une Europe plus intelligente » et « une Europe plus verte ». Le niveau et les seuils définitifs de calcul de la concentration thématique seront arbitrés au niveau européen à la fin des négociations portant sur la prochaine programmation.

La diversification des critères d'allocation des FESI bénéficierait directement aux régions françaises et permettrait de mieux cibler les fonds au

niveau infra-régional, vers les territoires qui en ont le plus besoin. La proposition de la Commission donnerait donc satisfaction à une demande ancienne de la France, exprimée dans les notes du Secrétariat général pour les affaires européennes (SGAE, 28 mars 2018).

- *Faciliter les ajustements des programmes en cours de programmation*

Plusieurs régions (par exemple, la Normandie ou l'Ile-de-France) ont fait part des difficultés à opérer des ajustements en cours de programmation en fonction de l'évolution de la situation économique ou des priorités régionales. En vue de la prochaine programmation, la Commission propose d'augmenter les marges de flexibilités destinées à modifier les programmes après leur validation (articles 14 et 19 du RpDC) : il sera ainsi possible d'introduire des modifications « non substantielles » sans accord préalable de la Commission et de transférer une part plus importante des crédits d'une priorité à une autre. Les priorités elles-mêmes pourront être modifiées dans le cadre d'une révision à mi-parcours tenant compte de leur performance et des dynamiques locales.

- *Élargir le recours aux options de coûts simplifiés (OCS)*

Les OCS, encore relativement peu utilisés, représentent une alternative à la justification des dépenses en coûts réels et à la vérification des pièces justificatives par l'autorité de gestion. Les autorités de gestion ont la possibilité de rendre l'utilisation des OCS facultative ou obligatoire pour une partie des opérations.

De fait, les OCS ont contribué à simplifier significativement la gestion des FESI. C'est pourquoi le recours aux OCS est sollicité par un grand nombre de régions que les Rapporteurs ont interrogées : Bretagne, Centre – Val de Loire, Corse, Ile-de-France, Occitanie, Pays de la Loire, PACA, Réunion. Quand ils sont utilisés, les OCS permettent de réduire les formalités administratives, tant que pour les bénéficiaires que pour les autorités de gestion, permettant à celles-ci de se concentrer sur la réalisation des projets plutôt que sur la fonction de contrôle, qui se voit grandement allégée. Les OCS permettent également de réduire le taux d'erreur et de faciliter l'accès des petits porteurs aux FESI.

Pour la prochaine période de programmation, et conformément aux souhaits des régions, la Commission propose d'étendre le champ d'application des OCS et d'assouplir les conditions de remboursement des dépenses (article 48 du RpDC). Ainsi, les OCS devraient être généralisées à toutes les opérations de moins de 200 000 euros, selon des méthodologies qui devront être présentées avec le programme. La Commission propose également d'étendre les remboursements sur la base de taux forfaitaires pour les coûts salariaux et les coûts indirects (articles 49, 50 et 51 du RpDC). Enfin, de nouvelles modalités de remboursement « non liées aux coûts » seraient introduites : le remboursement serait calculé sur la base d'objectifs négociés au préalable (article 89 du RpDC).

- *Alléger les procédures de contrôles*

Les régions perçoivent les contrôles comme particulièrement contraignants (voire partie I). S'inspirant du principe de proportionnalité, en vertu duquel l'Union européenne doit toujours chercher à agir en exerçant sur les États aussi peu de contraintes que les résultats recherchés le permettent, plusieurs régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne, Normandie) proposent d'assouplir les règles relatives à la vérification des justificatifs de paiement dès que des garanties équivalentes existent déjà au niveau national. En réalité, les réformes proposées aux articles 49 à 51 du RpDC (OCS, remboursements forfaitaires) permettent déjà une décorrélation partielle entre coûts réels et dépenses remboursées, et par suite un allégement significatif de la charge de contrôle. Les règles applicables aux justificatifs de paiement vont donc évoluer vers une approche orientée vers les résultats.

La Commission et la Cour des Comptes européenne sont favorables à une modification profonde du mode de contrôle et de justification des dépenses. Après avoir introduit dans la réglementation pour la période 2014-2020 une « approche par le risque », la Commission souhaite poursuivre la logique et alléger les procédures de gestion et de contrôles, introduisant davantage de proportionnalité dans les vérifications et les contrôles conformément à ce que demandent les régions.

Une autre voie de simplification consisterait à créer un label pour les régions qui ont su observer la réglementation européenne lors de la précédente période de programmation : les régions concernées n'auraient pas à présenter un nouveau descriptif détaillé de leur système de gestion et les contrôles dont elles feraient l'objet seraient allégés. Cette proposition des régions (notamment de la région Ile-de-France) a encore une fois trouvé un écho favorable auprès de la Commission européenne : les programmes pour lesquels un taux d'erreur inférieur à 2 % aurait été constaté au cours de la période précédente bénéficieraient d'un contrôle minimum ; la Commission n'opérerait plus d'audit des systèmes de gestion, tandis que l'autorité d'audit limiterait son échantillonnage statistique (c'est-à-dire le nombre d'opérations contrôlées) à 30 unités par programme et par an. Toutefois, il n'est pas certain que cette proposition soit suffisamment consensuelle pour être adoptée par le Conseil.

Certaines régions proposent d'aller encore plus loin dans la simplification du système de contrôle et d'audit : en réduisant les niveaux de contrôle (Occitanie, Bretagne, Corse), en proportionnant le degré de contrôle aux montants des dossiers (Hauts-de-France), voire en supprimant l'autorité de certification (Grand Est). Ces demandes également formulées par le Groupe de haut niveau sur la simplification (GHNS) ont été partiellement prises en compte dans les propositions de la Commissions pour 2021-2027. Celle-ci propose en effet que l'autorité de certification se limite à une fonction comptable et n'effectue plus de contrôle au niveau des bénéficiaires. La Commission propose également une

généralisation de l'audit unique par opération (pour l'ensemble de la durée de vie du projet ou par année comptable), dans la lignée du règlement Omnibus.

Enfin, la Commission propose de doubler les seuils applicables en matière d'audit : 400 000 euros pour le FEDER, 300 000 euros pour le FSE+, 200 000 euros pour les autres fonds. Cette inflexion fait suite à une demande du gouvernement français, formulée dans une note du SGAE du 15 avril 2016. En revanche, il serait délicat d'augmenter le taux d'erreur toléré (2 %) – comme le souhaiteraient les régions – car il s'agit d'un seuil de référence utilisé par la Cour des comptes européenne dans le cadre de ses propres audits.

B. DÉSACCORDS PERSISTANTS ENTRE RÉGIONS ET COMMISSION

Si la plupart des propositions émanant des régions convergent avec les propositions élaborées par la Commission européenne en vue de la prochaine programmation, certaines d'entre elles ne paraissent pas réalistes ni souhaitables car elles sont contraires à des principes fondamentaux des fonds européens, voire du marché intérieur : la prohibition des aides d'État, le principe de l'effet incitatif et le principe de cofinancement.

1. Sur la réglementation applicable aux aides d'État

Les régions françaises souhaiteraient introduire davantage de souplesse dans l'application des règles relatives aux aides d'État. Plusieurs propositions ont été émises en ce sens.

Les régions ont par exemple proposé de généraliser le principe, valant déjà pour le FEADER sur la période 2014-2020, selon lequel les programmes tiennent lieu de notification des aides d'État. Plus radicalement, de nombreuses régions (Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre / Val-de-Loire, Corse, Ile-de-France…) ont demandé à ce que les opérations financées dans le cadre des FESI soient soustraites au régime des aides d'État. Il s'agirait en fait d'appliquer aux FESI les facilités prévues pour les programmes d'action communautaire comme Erasmus ou le programme COSME. À défaut, les régions aimeraient que le contrôle des aides d'État soit transféré au niveau national, ce qui n'aurait pas beaucoup de sens du point de vue du droit européen.

Actuellement, une aide publique – y compris l'aide octroyée par l'État dans le cadre des projets cofinancés par les FESI – ne peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur que si elle a été notifiée et approuvée, préalablement à son octroi, par la Commission européenne. Par dérogation, le FEADER bénéficie d'un régime particulier (article 81.2 du règlement n° 1305/2013) : quand une aide s'inscrivant dans un PDR entre dans le champ de l'article 42 du TFUE (production, transformation et commercialisation de produits agricoles), la transmission du PDR vaut notification. À l'inverse, quand une aide octroyée dans le cadre d'un PDR concerne une opération hors secteur agricole, les

règles relatives aux aides d'État s'appliquent aussi bien à la partie cofinancée au titre du FEADER qu'au financement national complémentaire.

Mais les propositions des régions supposeraient une modification substantielle de la réglementation européenne sur les aides d'État, que la Commission européenne ne souhaite pas – à juste titre, selon les Rapporteurs. L'exception prévue pour les programmes d'action communautaire s'explique par le fait qu'ils sont directement gérés par la Commission ou par ses agences. De même, le FEADER fait partie intégrante de la Politique agricole commune (PAC), qui relève d'une compétence exclusive de l'Union européenne : il ne saurait donc être assimilé à des aides « d'État » au sens strict.

Toutefois, la Commission a proposé que soient adoptées des règles de transfert plus souples vers des instruments de gestion directe (non soumis au régime des aides d'État) comme Horizon Europe, LIFE ou Erasmus+. Les perspectives d'évolutions réglementaires tendent donc à consacrer la possibilité d'exempter de notification les financements des États transitant ou soutenus par les instruments financiers ou les garanties budgétaires de l'Union.

Enfin, la Commission a proposé que les contraintes impliquées par le régime des aides d'État puissent être allégées dans certains cas. Ainsi, les contraintes liées aux procédures de marchés publics ne devraient plus être applicables en cas de recours aux OCS. En outre, l'introduction de « conditions favorisantes » horizontales et verticales (quatre conditions favorisantes horizontales et seize conditions favorisantes thématiques dans le projet de la Commission [(1)]) devrait également permettre d'atténuer l'effet de ces contraintes. Elles prévoient notamment que les États membres fournissent aux autorités de gestion un appui juridique en matière d'aides d'État et de marchés publics.

2. Sur le principe de l'effet incitatif

L'effet incitatif est une autre condition de compatibilité de l'aide d'État avec le marché intérieur. Quelques régions proposent d'abandonner la condition de l'effet incitatif, qui contraint le porteur de projet à faire une demande d'aide avec le début des travaux de l'opération. Mais ce principe, solidement ancré dans le droit européen, devrait être maintenu pour la prochaine programmation.

Le principe de l'effet incitatif (article 6 du règlement n° 651/2014 du 17 juin 2014) vise à garantir que les aides européennes modifient effectivement le comportement de l'entreprise bénéficiaire et créent une activité qui n'existerait pas sans elles. Il s'applique quand le projet porte sur un domaine concurrentiel et que l'aide octroyée procure un avantage au détriment d'autres porteurs qui auraient pu en bénéficier. Auquel cas les demandes d'aide doivent être déposées *avant le commencement de l'opération*, par exception au principe général selon lequel elles peuvent l'être jusqu'à l'achèvement de l'opération.

---

(1) Voir article 11 et annexes 3 et 4 du RpDC.

3. Sur le principe de cofinancement

Autre principe européen contesté par les régions, le principe de cofinancement. Ce principe veut que les aides européennes soient toujours *complémentaires* des aides nationales. Il est justifié par une volonté d'éviter les effets d'aubaine : les États membres ne pourront bénéficier des fonds européens qu'à la condition de contribuer eux-mêmes, pour une part, au financement des projets subventionnés. Mais plusieurs régions (Bretagne, Hauts-de-France) ont également pointé les inconvénients de ce principe, qui peut en effet limiter la visibilité des interventions des fonds européens en multipliant le nombre d'acteurs impliqués dans le soutien à un projet.

Les régions souhaiteraient donc qu'il soit permis des dérogations au principe de cofinancement pour autoriser des financements à 100 % nationaux (ou régionaux) et des financements 100 % communautaires. La Commission européenne, insensible à ces arguments, considère au contraire que la visibilité des interventions cofinancées par l'Union européenne ne dépend pas du taux de cofinancement ni du nombre de sources de financement, mais davantage de la stratégie de communication élaborée par l'autorité de gestion (voir partie I-2). Du point de vue de l'Union européenne, le principe de cofinancement est consubstantiel à la philosophie même des FESI.

Le principe de cofinancement est un obstacle majeur à une autre proposition des régions, celle de permettre une prise en charge complète des opérations relevant de l'assistance technique (sélection des projets, contractualisation, audit et contrôle). Cette proposition avait également fait l'objet d'une demande du gouvernement français. Mais si les actions techniques menées directement pour le compte de la Commission peuvent être financées en intégralité (article 60 du règlement n° 1303/2013), le principe de cofinancement s'oppose à ce qu'il en soit de même pour la totalité des charges administratives liées à la gestion des FESI dans les régions : seules les opérations conduites directement par la Commission sont intégralement financées par l'Union européenne.

III. RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS

A. SIMPLIFIER ET RENFORCER LA COHÉRENCE DE LA GESTION DES FESI

1. FEADER : approfondir la décentralisation des mesures surfaciques

Le FEADER – et le programme LEADER qui y est rattaché – est le programme dont la gestion suscite le plus de difficultés, en particulier depuis la réforme de décentralisation. L'architecture du FEADER est complexe, et la répartition des compétences entre les différents acteurs peu lisible : en principe, les régions sont autorités de gestion pour les « mesures relatives à l'investissement » et pour l'essentiel des mesures « surfaciques », c'est-à-dire

fondées sur un paiement à l'hectare. Au total, le FEADER est théoriquement décentralisé à hauteur de 95 % des crédits ; mais les régions regrettent que l'État ait conservé des leviers de gestion importants tandis que celui-ci aimerait recentraliser partiellement la gestion du fonds.

Le rapport de la Cour des comptes consacre sa recommandation n° 6 à l'architecture de gestion du FEADER, esquissant quatre scénarios d'évolution sans préférence indiquée. Les Rapporteurs, pour leur part, suggèrent qu'une nouvelle répartition des compétences (scénario 3), à mi-chemin entre une recentralisation (scénario 1) et une décentralisation complètes (scénario 4), serait une façon pertinente de simplifier la gestion du fonds tout en respectant le « droit à la différenciation » cher aux régions.

Une recentralisation du FEADER, c'est-à-dire un retour à la situation qui prévalait avant la programmation 2014-2020, serait naturellement une solution simple et radicale aux difficultés liées à la multiplicité des autorités de gestion. C'est également une solution à laquelle la Commission européenne serait favorable, constatant que vingt États membres ont choisi de gérer le FEADER de manière centralisée. Un tel scénario représenterait néanmoins d'importants coûts de transition, d'autant que l'État ne dispose plus des ressources humaines nécessaires après les avoir transférées aux régions. Une recentralisation serait également coûteuse politiquement alors que les régions demandaient depuis longtemps l'exercice de ces compétences.

Cet été, à la suite d'une période de réflexion entamée il y a un an, le gouvernement a rendu son arbitrage à propos de la gestion du FEADER, privilégiant la voie d'une recentralisation partielle. Conformément au troisième scénario décrit par le rapport de la Cour des comptes, la totalité des mesures surfaciques (soit à peu près 55 % des crédits du FEADER) serait gérée par l'État, comme c'est déjà le cas pour les crédits du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) qui est l'instrument financier du premier pilier de la PAC.

La nouvelle architecture, qui ne revient que partiellement à la situation antérieure à la décentralisation, établit un partage des compétences plus net : tandis que l'État retrouverait le monopole de la gestion des aides liées à la surface de l'exploitation, les régions conserveraient la responsabilité du financement des projets agricoles et ruraux (investissements initiaux, modernisation et diversification des exploitations, développement rural non agricole dans le cadre du programme LEADER) qu'elles ont acquise avec la décentralisation.

La solution voulue par le gouvernement est néanmoins fortement contestée par les régions. À l'exception des Hauts-de-France, les régions françaises s'opposent avec force à cette recentralisation du FEADER, allant jusqu'à souhaiter qu'il y ait un organisme payeur par autorité de gestion.

Les Rapporteurs défendent une solution intermédiaire, consistant à recentraliser parmi les mesures surfaciques la seule Indemnité compensatrice de

handicap naturel (ICHN) tout en accordant aux régions une plénitude de gestion concernant les Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) ainsi que les mesures en faveur de l'agriculture biologique.

La recentralisation de l'ICHN semble en effet pleinement justifiée par le fait que cette mesure répond à une logique de solidarité nationale. Les régions sont d'ailleurs prêtes à le reconnaître. En revanche, elles sont fortement attachées aux mesures agro-environnementales dont la dimension régionale est marquée. Une décentralisation plus poussée du FEADER – hormis pour ce qui est de l'ICHN – aurait plusieurs avantages : une meilleure prise en compte des spécificités locales liées aux caractéristiques géographiques et historiques des régions ou aux choix politiques des conseils élus (« droit à la différenciation ») ; une articulation plus cohérente entre les financements européens et les financements purement régionaux ; une simplification pour les porteurs de projet, dont le conseil régional serait l'interlocuteur unique plutôt que les Directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF).

Concrètement, une décentralisation complète des mesures surfaciques (hors ICHN) impliquerait que soit supprimé le cadre national de gestion, qui contraint fortement les marges de manœuvre des régions. Cela supposerait, en contrepartie, que les régions soient capables de coopérer plus efficacement avec les services de l'État, mais aussi de maîtriser l'inflation des mesures dont elles ont la responsabilité. Dans l'intérêt de la bonne gestion des FESI, il conviendrait en effet que les régions concentrent leur action et réduisent le nombre de MAEC [(1)]. Pour atteindre ces objectifs de manière souple et différenciée, des Contrats d'objectifs et de moyens (COM) pourraient se substituer au cadre national actuellement utilisé.

Les échanges entre autorités de gestion sont également une condition à l'efficacité d'une gestion décentralisée ; au demeurant, les régions sont les premières à demander une ouverture des modes de communication. La région Ile-de-France propose ainsi de créer des groupes de travail thématiques sur des points techniques liés à la gestion des FESI (instruction, certification, collecte des données). Comme le suggère la région Nouvelle-Aquitaine, ces échanges pourraient même être étendus aux autres États européens.

Concernant les mesures en faveur du « bio », il semblerait que la volonté recentralisatrice de l'État – qui souhaite faire de la promotion du bio une priorité nationale – s'explique par une forme de défiance envers les régions. Comme pour ce qui est des MAEC, les Rapporteurs recommandent de laisser aux régions la gestion des aides liées à l'agriculture biologique ; en contrepartie, les régions pourraient s'engager juridiquement à atteindre certains objectifs par la signature de COM avec l'État.

---

(1) Théoriquement on dénombre environ 9 000 MAEC (source : Cour des comptes).

2. FSE : transférer aux régions la gestion du FSE « territorialisé »

L'architecture du FSE pourrait également être révisée dans la perspective de la future programmation.

Actuellement, les départements et les régions interviennent sur les mêmes types de projets, auprès des mêmes bénéficiaires. Le volet « insertion par l'activité économique », que gèrent les départements comme organismes intermédiaires de gestion, est en effet proche du volet « économie sociale et solidaire » qui relève pleinement de la compétence des régions depuis la loi NOTRe du 7 août 2015. Depuis lors, les régions s'occupent de plus en plus d'emploi mais aussi d'insertion, rendant artificiel le partage de la gestion du FSE décidé en 2013. Par exemple, sur la thématique du décrochage scolaire, l'action préventive relève en général du volet déconcentré du PO national FSE 2014-2020 – c'est-à-dire des départements – tandis que les actions de « raccrochage » et d'accompagnement dépendent du PO régional décentralisé. De ces chevauchements de compétences résultent en outre des doublons administratifs et des difficultés au regard du droit européen, car il arrive qu'un même projet donne lieu à deux demandes de financement, l'une auprès du département l'autre auprès de la région.

Les Rapporteurs, rejoignant une demande ancienne des régions, recommandent donc que celles-ci deviennent autorité de gestion pour la totalité du FSE « territorialisé », sans remettre en cause la délégation de gestion dont bénéficient les départements pour la partie « insertion ». Cette solution permettrait aux régions de coordonner la totalité des fonds européens dédiés à l'action sociale en versant aux départements les subventions aujourd'hui versées par le préfet de région, et d'assurer ainsi une plus grande cohérence de l'intervention publique. Les régions auraient alors les moyens de mieux combiner les actions du FEDER avec celles du FSE et d'élaborer une véritable politique d'investissement intégrée englobant emploi, formation professionnelle et développement économique. Pour les porteurs de projet, le dispositif gagnerait également en lisibilité.

3. FEAMP : élargir le périmètre des mesures déléguées aux régions

La gestion du FEAMP semble moins polémique que celle du FEADER ou du FSE, et pour cause : il s'agit d'un petit fonds, qui ne concerne pas toutes les régions françaises. Lors de leur déplacement en Bretagne – première région à bénéficier de ce fonds –, les Rapporteurs ont néanmoins pu entendre à l'égard de la gestion du FEAMP des réserves très vives, liées encore une fois à la répartition des compétences entre l'Etat et les régions.

Dans le cadre de la programmation actuelle, la répartition des compétences est en partie figée par le droit européen lui-même, qui impose une autorité de gestion unique à l'échelle nationale – c'est-à-dire, en pratique, l'Etat. Rien n'empêcherait, toutefois, d'étendre la part des mesures gérées par les régions en tant qu'organismes intermédiaires.

Actuellement, l'État gère directement les mesures liées à la gestion de la ressource et de la flotte et les mesures de recherche – soit un peu plus de la moitié de l'enveloppe nationale du FEDER, tandis que les régions gèrent les aides au développement des entreprises de pêche. Parmi les mesures de recherche entrant dans le champ du FEADER, celles qui n'ont pas de dimension nationale pourraient être déléguées aux régions au même titre que les mesures économiques. Cette délégation serait particulièrement justifiée quand les spécificités locales sont fortes, comme en matière de préservation de la biodiversité.

A terme, les Rapporteurs proposent une solution plus ambitieuse encore, qui consisterait à confier aux régions la gestion *de plein droit* des mesures dont elles ont déjà la gestion déléguée. Il s'agirait, en d'autres termes, de décentraliser la gestion du FEAMP sur le modèle de ce qui a déjà été fait pour le FEADER, en réservant par ailleurs à l'Etat les mesures à dimension régalienne ou nationale. En parallèle, et comme pour le FEADER, il conviendrait de réorganiser l'ASP pour qu'elle remplisse ses missions de façon satisfaisante ; à défaut, les régions pourront assurer elles-mêmes la responsabilité du paiement.

Il semblerait que le Parlement européen soit également désireux d'amender les propositions de la Commission européenne pour donner plus de souplesse au cadre de gestion du FEAMP. Les Rapporteurs encouragent donc le gouvernement à adopter au Conseil une position favorable à la décentralisation du FEAMP, dans l'intérêt même de la bonne gestion du fonds dont le taux de programmation est, et de loin, le plus faible (33% en mai 2019).

B. AMÉLIORER LA COORDINATION ENTRE LES ACTEURS ET LA PERFORMANCE DES SYSTÈMES D'INFORMATION

L'efficacité de la gestion des FESI est largement tributaire de la qualité des relations institutionnelles entre les différents acteurs intervenant dans leur mise en œuvre.

Quel que soit le scénario retenu, et même dans l'hypothèse d'une recentralisation du FEADER, il conviendrait d'achever la réorganisation de l'ASP commencée durant la période de programmation actuelle. Bien que ses moyens humains aient augmenté en conséquence, la structure de l'ASP semble avoir été peu affectée par la décentralisation. Une impulsion du ministre de l'Agriculture – ministre de tutelle de l'établissement public – pourrait être nécessaire pour fluidifier les relations entre l'ASP et ses partenaires régionaux, alors que celle-ci est davantage habituée à travailler avec les services centraux de l'État.

L'État aurait un rôle à jouer pour faciliter le partage des bonnes pratiques et des informations techniques entre les régions. Les régions demandent depuis plusieurs années le droit d'accéder aux conclusions des audits menés par la CICC dans les autres régions, afin de ne pas reproduire les erreurs identifiées ailleurs :

cette demande a toujours été refusée. La mutualisation des données serait pourtant une bonne façon de réduire les inconvénients liés à la multiplication des autorités de gestion dans un contexte de décentralisation.

L'État est également l'acteur le mieux placé pour mettre en place au niveau national des systèmes d'information performants et harmonisés. Dans l'immédiat, il serait opportun de remplacer le système Osiris (voir partie I-3), conformément à une recommandation pressante de la Cour des comptes. À terme, l'articulation entre les différents systèmes d'information devra être repensée. La France, suivie encore une fois par le GHNS (2017) avait ainsi proposé qu'un outil informatique unique soit créé pour toutes les autorités de gestion au niveau européen ; si l'idée n'a pas été retenue par la Commission européenne, elle pourrait en revanche prospérer au niveau national. Un instrument unique de gestion et de suivi pour tous les FESI (hors FEADER) permettrait en effet de pallier les difficultés liées au manque d'interopérabilité entre les systèmes d'information de chaque fonds.

Enfin, un renforcement de la décentralisation de la gestion ne serait pas incompatible avec un renforcement du rôle du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Une gestion décentralisée efficace suppose en effet une autorité de coordination puissante. La compétence juridique reconnue au CGET est sollicitée par les régions, qui ont bien souvent besoin d'un appui sur les sujets techniques et réglementaires (régime des aides d'État, règles de la commande publique, décret d'éligibilité des dépenses, droit de l'environnement…). Le rôle de coordination et d'expertise du CGET mériterait donc d'être pleinement affirmé et mieux articulé avec la fonction d'autorité de gestion exercée par les régions.

Au niveau local, une meilleure compréhension doit être recherchée entre régions et groupes d'action locale (GAL) sur la question des coûts de gestion et des seuils d'intervention. Il paraît en effet peu opportun d'instruire les dossiers quand le coût de gestion est supérieur au montant de l'aide demandée par le bénéficiaire. Or le programme LEADER, géré en premier ressort par les GAL, est éclaté en un grand nombre de petits projets qui représentent pour l'autorité de gestion un coût administratif disproportionné par rapport aux subventions octroyées. Il n'est pas question de remettre en cause l'autonomie des GAL par rapport aux régions : en revanche, la fédération LEADER France pourrait sensibiliser les GAL sur le coût lié à l'instruction des dossiers et encourager l'instauration de seuils en dessous desquels une demande d'aide ne serait pas recevable.

C. S'ASSURER QUE L'ARGENT PUBLIC EUROPÉEN AILLE BIEN AUX PORTEURS DE PROJET

1. Élargir le mandat de la CICC pour assainir la gestion des préfinancements

Le mécanisme du préfinancement décrit en première partie est une invention vertueuse dans son principe. Sa souplesse permet d'aider efficacement les bénéficiaires identifiés comme fragiles. En revanche, il ne doit pas être détourné de son objet et financer les charges de fonctionnement des régions en ignorant les règles budgétaires locales.

Les Rapporteurs recommandent d'abord aux régions d'utiliser plus systématiquement le mécanisme du préfinancement au profit des petits porteurs de projet. Il serait en effet dommage que les régions, qui demandent par ailleurs des dispositifs de gestion souples et des contrôles allégés, n'utilisent pas les facilités que met à leur disposition l'Union européenne pour servir les bénéficiaires que les contrôles administratifs entravent le plus. Ce mécanisme représente certes des frais de gestion supplémentaires pour les régions, mais il permettrait également de justifier leur fonction dans le cadre d'une gestion décentralisée avant tout portée par l'argument de la « proximité ».

Afin d'éviter que le préfinancement européen ne soit détourné de son objet, les Rapporteurs recommandent un élargissement du périmètre de la certification de l'audit d'audit. Selon les règles actuelles, la certification se limite aux dépenses déclarées par les porteurs de projet. Si les règles européennes n'obligent pas l'autorité d'audit nationale à contrôler l'usage des préfinancements européens, mais seulement les appels de fonds de l'autorité de gestion, rien n'empêcherait l'autorité d'audit de se doter d'une conception moins restrictive de son mandat et de s'intéresser à la gestion des financements européens dans son ensemble. L'État pourrait donc confier à la CICC à la fois la responsabilité et les moyens de contrôler l'usage non seulement des sommes versées par les régions, mais aussi des sommes qu'elle reçoit dans le cadre de la gestion des FESI.

2. Sanctuariser les recettes des réserves en les affectant à un budget annexe

Le mécanisme – ici encore – non contrôlé des « réserves » permet de contourner les sanctions financières infligées par l'Union européenne aux autorités de gestion en cas de non-respect des normes de bonne gestion. Il est d'autant plus contestable que les réserves sont en réalité financées, sans qu'ils le sachent, par les porteurs de projet ainsi privés de la différence entre le taux européen et le taux régional de remboursement.

D'un point de vue juridique, les règlements européens ne permettent pas d'imposer la restitution des réserves à l'Union européenne, car la Commission n'a pas le droit de connaître ce que touchent effectivement les bénéficiaires – elle

connaît seulement ce qu'elle verse aux régions. La Commission, bien consciente de cette faille, souhaite corriger cette disposition et imposer un paiement des autorités de gestion au taux réel afin de supprimer la différence entre le taux de l'axe et le taux d'intervention des régions. Mais les États européens – y compris la France – défendent cette pratique dont ils sont les premiers à profiter.

À défaut de pouvoir faire évoluer la réglementation au niveau européen, les Rapporteurs recommandent une « sanctuarisation » de la réserve par la création d'un budget annexe.

CONCLUSION

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s’est réunie le 2 octobre 2019, sous la présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente, pour examiner le présent rapport d’information.

L’exposé du rapporteur a été suivi d’un débat.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 :
SYNTHESE DES PROPOSITIONS

Axe 1 : Simplifier la règlementation applicable aux fonds européens pour réduire les coûts de gestion et améliorer les délais de paiement des bénéficiaires :

- soutenir les propositions de la Commission européenne visant à simplifier le cadre règlementaire applicable à la gestion des FESI (systèmes d'audit et de contrôle – recours aux OCS)
- instaurer des seuils d'éligibilité aux fonds européens, notamment dans le cas où les coûts d'instruction du dossier risqueraient d'être supérieurs au montant de l'aide demandée ;
- mettre en place des systèmes d'information fonctionnels et interopérables :
    - dans l'immédiat, remplacer le système Osiris par un système adapté à la décentralisation ;
    - à terme, envisager un système d'information commun à tous les fonds au niveau national, voire un système d'information unique au niveau européen.

Axe 2 : Achever la réforme de décentralisation pour rationaliser la répartition des compétences entre les différents acteurs de la gestion des FESI :

- pour le FEADER :
    - conserver la compétence des régions sur les mesures surfaciques, à l'exception de l'Indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN) ;
    - supprimer le cadre national et réorganiser l'ASP pour tenir compte de l'autonomie de gestion régionale ;
    - en contrepartie, conclure des Contrats d'objectifs et de moyens (COM) dans lesquels chaque région s'engagerait sur des objectifs tenant compte de ses spécificités.
- pour le FSE : faire des régions les autorités de gestion de la totalité du FSE « territorialisé », sans remettre en cause la délégation de gestion dont bénéficient les départements pour la partie « insertion » ;
- pour le FEAMP :
    - élargir le champ des mesures gérées par les régions en tant qu'organismes intermédiaires de gestion, notamment en matière économique ;
    - négocier au Conseil la possibilité pour les Etats de confier aux régions la pleine gestion d'une partie du FEAMP ;
    - restructurer l'ASP ou à défaut, faire des régions les autorités de paiement du FEAMP.

<u>Axe 3 :</u> Améliorer la traçabilité des fonds européens dans l'intérêt des porteurs de projet :

- aligner le taux d'intervention de l'Union européenne (« taux de l'axe ») sur le taux effectivement pratiqué par les régions auprès des bénéficiaires finaux ;
- à défaut, affecter à un budget annexe les « réserves » qui résultent des différences entre les taux pratiqués par les régions et par l'Union européenne ;
- élargir le mandat de la CICC pour qu'elle examine la gestion de la totalité des fonds européens *reçus* par les autorités de gestion, y compris les fonds automatiquement reçus par celles-ci au titre du préfinancement.

ANNEXE N° 2 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

À Paris

Pour le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) :

- **M. Hugo Bevort**, directeur ;
- **M. Philippe Cichowlaz**, responsable de la Mission des Affaires Européennes ;
- **Mme Éléonore Rauber**.

Pour la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) (ministère du Travail) :

- **M. Antoine Saint-Denis**, sous-directeur Europe et international ;
- **Mme Véronique Gallo**, responsable de mission affaires financières et juridiques ;
- **M. Jocelyn Vidon-Buthion**, chef de la mission Appui au développement des programmes.

Pour la Direction générale de la performance économique et des entreprises (DGPE) (ministère de l'Agriculture) :

- **M. Philippe Duclaud**, Directeur Général adjoint ;
- **M. Yves Auffret**, Sous-Directeur « gestion des aides PAC »
- **M. Arnaud Dunand**, Adjoint au Sous-directeur « gestion des aides PAC »

Pour la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) (ministère de l'Agriculture) :

- **M. Frédéric Gueudar-Delahaye**, directeur ;
- **M. Éric Zunino**, sous-directeur.

Pour la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) :

- **Mme Martine Marigeaud**, présidente ;
- **Mme Patricia Bochain**, chargée de mission.

Pour la Cour des comptes : **M. Nicolas Rocquet**, Conseiller référendaire.

Pour Régions de France :

- **M. Pascal Gruselle**, conseiller Europe ;
- **M. David Duval**, conseiller Fonds européens.

À Bruxelles

Pour la Direction générale de la politique régionale et urbaine (DG Regio) de la Commission européenne : **M. Vicente Rodriguez Saez**, chef d'unité (unité Belgique-France-Luxembourg).

Pour la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne : **M. Philippe Léglise-Costa**, Ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'UE.

Pour la Commission du développement régional du Parlement européen :

- **M. Younous Omarjee** (GUE), vice-président de la Commission ;
- **M. Louis-Joseph Manscour** (S&D), membre de la Commission.

Pour la représentation de la région Nouvelle-Aquitaine auprès de l'Union européenne :

- **Mme Isabelle Boudineau**, présidente de la Commission de la politique de cohésion territoriale et du budget de l'UE, vice-présidente Europe de la Région Nouvelle-Aquitaine ;
- **Mme Marie-Pierre Mesplede**, directrice du bureau de représentation.

À Rennes

- DAEI (Délégations aux affaires européennes et internationales) : **M. Jacques Le Vagueresse** (directeur) ; **Mme Anne-Laure Vallauri** (directrice adjointe) ; **Mme Émilie Pons** (chef du service FEDER) ; **Mme Isabelle Romanowicz** (chef du service FSE), **Mme Anne-Violaine Trocmé** (chef du service FEADER).
- DA (audit) : **M. Bruno Borodine** (directeur) ;
- DAJCP (affaires juridiques) : **Mme Christine Mercier** (référente déontologue adjointe) ;
- DIRAM (aménagement) : **M. Sébastien Hamard** (directeur) ;
- DRH (ressources humaines) : **M. Josic Maignan** (directeur adjoint) ;
- DIMER (mer et littoral) : **M. Olivier Le Pivert** ;
- DSI (systèmes d'information) : **M. Matthieu Cloarec** (chargé de mission SI Europe) ;
- **Mme** Anne-Violaine Trocmé (chef du service FEADER) ;
- DIRECO (économie-agriculture) : **M. Gaël Guegan** (directeur) ; **M. Jean-Marie Jacq** (Chef du service agriculture) ;
- DIRAM : **M. Sébastien Hamard** (directeur), **Mme Colette Lafage** (chef du service Contractualisation territoriale).

À Lille

- **Mme Caroline Larmagnac**, DGA Pôle Équilibre des Territoires ;
- **M. Vincent Richez**, DGA Pôle Europe et International ;
- **Mme Anne Wetzel**, Directrice Europe ;
- **Mme Jeanne-Marie Maurel**, déléguée auprès de M. Lebas ;
- **Mme Cosima Dubray**, responsable de projet coordination des FESI auprès du DG.

ANNEXE N° 3 : DÉTAIL PAR FONDS ET PAR RÉGION DES PERFORMANCES ET MODES D'ORGANISATION

TAUX DE PROGRAMMATION ET DE CERTIFICATION PAR FONDS

(en milliards d'euros)

Fonds		Enveloppe	Taux de programmation	Certification/Paiement
FEDER	crédits totaux	17,9	78 %	22 %
	part UE	*8,4*	*59 %*	
FSE	crédits totaux	9,8	82 %	29 %
	part UE	*5,6*	*72 %*	
IEJ	crédits totaux	1,1	106 %	46 %
	part UE	*0,9*	*103 %*	
FEADER	crédits totaux	N/A	65 %	50 %
	part UE	*12,0*	*65 %*	
FEAMP	crédits totaux	0,8	33 %	19 %
	part UE	*0,6*	*36 %*	

Source : CGET.

TAUX DE PROGRAMMATION ET DE CERTIFICATION PAR PROGRAMME

(en millions d'euros)

Région	PO/PDR	Fonds	Crédits UE	Taux de programmation	Taux de certification
Auvergne-Rhône-Alpes	Auvergne	FEDER	215	73 %	40 %
		FSE	28	52 %	13 %
		IEJ	12	298 %	72 %
		FEADER	1 286	70 %	60 %
	Rhône-Alpes	FEDER	364	49 %	18 %
		FSE	145	60 %	26 %
		FEADER	1 135	70 %	57 %
Bourgogne-Franche-Comté	Bourgogne	FEDER	184	51 %	19 %
		FSE	37	64 %	39 %
		IEJ	6	63 %	0 %
		FEADER	562	66 %	55 %
	Franche-Comté et Jura	FEDER	151	54 %	27 %
		FSE	34	86 %	26 %
		FEADER	460	64 %	54 %
Bretagne		FEDER	307	61 %	24 %
		FSE	62	84 %	26 %
		FEADER	371	72 %	40 %
Centre-Val de Loire		FEDER	180	48 %	22 %
		FSE	47	89 %	16 %
		IEJ	33	100 %	61 %
		FEADER	353	62 %	43 %
Corse		FEDER	104	67 %	22 %
		FSE	12	48 %	18 %
		FEADER	149	54 %	45 %
Grand Est	Alsace	FEDER	87	60 %	27 %
		FSE	42	94 %	25 %
		IEJ	9	19 %	0 %
		FEADER	122	54 %	34 %
	Champagne Ardenne	FEDER	182	45 %	17 %
		FSE	33	84 %	19 %
		IEJ	17	98 %	61 %
		FEADER	203	53 %	37 %
	Lorraine et Vosges	FEDER	337	48 %	37 %
		FSE	69	98 %	20 %
		IEJ	4	88 %	0 %
		FEADER	331	59 %	44 %
Hauts-de-France	Nord-Pas-de-Calais	FEDER	674	67 %	18 %
		FSE	119	97 %	20 %
		IEJ	67	139 %	30 %
		FEADER	121	47 %	23 %
	Picardie	FEDER	220	67 %	17 %
		FSE	61	119 %	42 %
		IEJ	22	212 %	29 %
		FEADER	139	45 %	22 %

Région	PO/PDR	Fonds	Crédits UE	Taux de programmation	Taux de certification
Ile-de-France		FEDER	185	66 %	13 %
		FSE	290	73 %	18 %
		IEJ	8	138 %	70 %
		FEADER	58	58 %	30 %
Normandie	Basse-Normandie	FEDER	187	70 %	23 %
		FSE	40	56 %	26 %
		FEADER	104	56 %	28 %
	Haute-Normandie	FEDER	226	49 %	22 %
		FSE	43	62 %	13 %
		IEJ	24	80 %	44 %
		FEADER	317	69 %	44 %
Nouvelle-Aquitaine	Aquitaine	FEDER	369	55 %	19 %
		FSE	70	86 %	21 %
		IEJ	20	122 %	34 %
		FEADER	618	67 %	54 %
	Limousin	FEDER	126	56 %	15 %
		FSE	19	91 %	38 %
		FEADER	644	64 %	52 %
	Poitou-Charentes	FEDER	223	50 %	21 %
		FSE	45	102 %	25 %
		FEADER	619	66 %	60 %
Occitanie	Languedoc Roussillon	FEDER	306	60 %	22 %
		FSE	84	74 %	22 %
		IEJ	41	127 %	29 %
		FEADER	411	66 %	48 %
	Midi-Pyrénées et Garonne	FEDER	384	74 %	27 %
		FSE	70	115 %	19 %
		IEJ	7	106 %	17 %
		FEADER	1 446	70 %	60 %
Pays de la Loire		FEDER	303	49 %	26 %
		FSE	77	96 %	29 %
		FEADER	461	68 %	38 %
PACA		FEDER	284	74 %	21 %
		FSE	147	57 %	18 %
		FEADER	540	70 %	57 %

Source : CGET.

ANNEXE N° 4 : « FICHES RÉGION »

Les fiches suivantes synthétisent, pour chaque région, les réponses données par les régions au questionnaire qui leur a été adressé.

Les tableaux de statistiques ont été élaborés avec les chiffres du CGET (juin 2019) complétés, pour le FEAMP et pour certains programmes spécifiques (LEADER, programmes inter-régionaux ou transnationaux) ainsi que pour les taux d'erreur, par les informations données directement aux Rapporteurs par les régions.

Région Auvergne-Rhône-Alpes

La région Auvergne-Rhône-Alpes est une région administrative française créée par la loi du 16 janvier 2015, par fusion des anciennes régions Auvergne et Rhône-Alpes.

Organisation de la gestion

Le pilotage des fonds structurels européens est centralisé au sein de la Direction des Fonds Européens qui comprend un service en charge du pilotage général des programmes opérationnels, un Service FEDER et un Service FSE/IEJ. L'instruction des projets s'appuie sur l'avis technique des directions opérationnelles. La Direction de l'agriculture, de la forêt et de l'alimentation centralise la gestion du FEADER ; l'instruction mobilise également les directions départementales des territoires qui assurent pour de nombreux dispositifs une fonction de « guichet unique-service instructeur ».

Les services en charge des fonds structurels ont été réaménagés à la faveur de la fusion entre les deux anciennes régions. Les postes pour le FEDER, FSE, et FEADER ont ainsi été répartis, et les services en charge des fonds structurels ont été réaménagés au sein de la nouvelle région. Les services de gestion comprennent environ 104 ETP dont 14 ETP Programme Interreg Alpes Latines Coopération Transfrontalière. La Région met 18 ETP à disposition des services délégataires de l'État.

STATISTIQUES

(en millions d'euros)

Fonds	Programme	Crédits	Taux de Programmation / d'engagement	Taux de certification / de paiement	Taux d'erreur moyen (2017)
FEDER	POR Rhône-Alpes	364	49 %	18 %	0 %
	POR Auvergne	215	73 %	40 %	0,95 %
	POI Rhône-Saône	33	58 %	23 %	0 %
	CTE Interreg France-Italie (*)	199	99 %	10 %	N/D
FSE	POR Rhône-Alpes	145	60 %	26 %	0 %
	POR Auvergne	28	52 %	13 %	0,95 %
IEJ	POR Auvergne	12	298 %	72 %	0,95 %
FEADER	PDR Rhône-Alpes	1 135	70 %	57 %	sans objet
	PDR Auvergne	1 286	70 %	60 %	sans objet

(*) Programme de Coopération Transfrontalière Européenne entre la France et l'Italie.

Région Bourgogne-Franche-Comté

La région Bourgogne Franche-Comté est une région administrative française créée par la loi du 16 janvier 2015, par la fusion des anciennes régions Bourgogne et Franche-Comté.

Organisation de la gestion

La gestion des FESI est centralisée au sein de la Direction Europe et rayonnement international (DERI). Les directions opérationnelles sont associées aux actions d'animation et aux rencontres avec les porteurs de projet ; leur avis fait partie intégrante de l'instruction réalisée par la Direction Europe. Dans la mesure du possible, le pilotage des programmes est effectué de façon transversale (interfonds), tandis que l'instruction se fait fonds par fonds. Les services de gestion comprennent 88 ETP, incluant le Programme interrégional France-Suisse.

STATISTIQUES

(en millions d'euros)

Fonds	Programme	Crédits	Taux de programmation	Taux de certification	Taux d'erreur moyen (2017)
FEDER	POR Bourgogne	184	51 %	19 %	5,70 %
	POR Franche-Comté	151	54 %	27 %	17,66 %
	CTE Interreg France-Suisse (*)	66	54 %	N/D	Sans objet
FSE	POR Bourgogne	37	64 %	39 %	5,70 %
	POR Franche-Comté	34	86 %	26 %	17,66 %
IEJ	POR Bourgogne	6	63 %	0 %	5,70 %

(*) Programme de Coopération Transfrontalière Européenne entre la France et la Suisse.

Région Bretagne

La région Bretagne est une région administrative française créée par un arrêté ministériel de 1956.

Organisation de la gestion

Les tâches de pilotage, de coordination et d'assistance sont assurées par la Direction des Affaires Européennes et Internationales qui comprennent trois Services Autorité de gestion (FEDER, FSE, FEADER) et un Service Coordination (thématiques transversales et suivi du FEAMP). L'instruction des dossiers est réalisée, pour chaque thématique, au sein des directions sectorielles. En outre, une Direction de l'audit est en charge de l'audit interne pour les fonds européens et de l'audit externe pour les opérations programmées au titre du FEDER et du FSE.

Les services de gestions comprennent 90 ETP, dont 16 ETP pour la gestion du FEADER.

STATISTIQUES

(en millions d'euros)

Fonds	Programme	Crédits	Taux de programmation	Taux de certification	Taux d'erreur moyen (2017)
FEDER	POR Bretagne	307	61 %	24 %	0,85 %
FSE	POR Bretagne	62	84 %	26 %	0,85 %
FEADER	PDR Bretagne	371	72 %	40 %	Sans objet
FEAMP	PDR Bretagne	47	25 %	15 %	Sans objet

Région Centre-Val de Loire

La Région Centre-Val de Loire est une région administrative française créée par un arrêté ministériel de 1956. Elle regroupe trois régions historiques : le Berry, l'Orléanais et la Touraine. Le nom « Centre-Val-de-Loire » sera officialisé par la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

Organisation de la gestion

La gestion des FESI est centralisée au sein de la Direction Europe et International (DEI) qui comprend le Service Pilotage et coordination, le Service Programmes FEDER-FSE-IEJ, le Service Programme de Développement Rural FEADER et le Service Finances et Contrôle. La gestion de 92 % des crédits FEADER est déléguée par convention aux services déconcentrés de l'État ; ainsi, les services de gestion ne comprennent que 37 ETP.

À noter une progression spectaculaire du taux de programmation pour le FSE et le IEJ en début d'année 2019, qui place la région Centre-Val de Loire parmi les plus performantes pour la gestion de ces deux fonds.

STATISTIQUES

(en millions d'euros)

Fonds	Programme	Crédits	Taux de programmation	Taux de certification	Taux d'erreur moyen (2017)
FEDER	POR Centre-Val de Loire	180	48 %	22 %	4,05 %
	POI Bassin de la Loire (*)	33	72 %	23 %	0 %
FSE	POR Centre-Val de Loire	47	89 %	16 %	4,05 %
IEJ	POR Centre-Val de Loire	33	100 %	61 %	4,05 %
FEADER	PDR Centre-Val de Loire	353	62 %	43 %	Sans objet

(*) Programme Opérationnel Interrégional. La région Centre-Val de Loire assure le rôle d'Autorité de Gestion au nom de 9 régions du bassin de la Loire.

Corse

La Corse est depuis la Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (dite loi « NOTRe »), une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution. Il s'agit d'une collectivité territoriale unique, la « collectivité de Corse ».

Organisation de la gestion

Le pilotage et le suivi des programmes sont assurés de manière interfonds par la Direction des affaires européennes, l'instruction des opérations par les directions ou agences sectorielles. L'Office de l'Environnement de la Corse assure à la fois une fonction d'autorité de gestion déléguée et une fonction de service instructeur.

Les services de gestion comprennent 61 ETP.

STATISTIQUES

(en millions d'euros)

Fonds	Programme	Crédits	Taux de programmation	Taux de certification	Taux d'erreur moyen (2017)
FEDER	POR Corse	104	67 %	22 %	0,00 %
FSE	POR Corse	12	48 %	18 %	0,00 %
FEADER	PDR Corse	149	54 %	45 %	Sans objet

Région Grand-Est

La région Grand-Est est une région administrative française créée par la loi du 16 janvier 2015, par fusion des anciennes régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine.

Organisation de la gestion

Jusqu'à une réorganisation intervenue le 1er janvier 2019, la gestion des FESI était centralisée au sein de la Direction Europe et International (DEI) qui comprenait un service interfonds dédié au pilotage des FESI et plusieurs services de gestion en charge des POR, PDR et POI. Ces services sont désormais rattachés à une nouvelle Délégation aux fonds européens intégrée à la Direction des finances, de la performance et des fonds européens ou, pour les services en charge des POI, à la Direction du rayonnement international et de l'Europe.

Les services de gestion (hors instruction) comprennent 53,6 ETP.

STATISTIQUES

(en millions d'euros)

Fonds	Programme	Crédits	Taux de programmation	Taux de certification	Taux d'erreur moyen (2017)
FEDER	POR Alsace	87	60 %	27 %	0,60 %
	POR Champagne-Ardenne	182	45 %	17 %	0,60 %
	POR Lorraine et Massif des Vosges	337	48 %	37 %	0,60 %
FSE	POR Alsace	42	94 %	25 %	0,60 %
	POR Champagne-Ardenne	33	84 %	19 %	0,60 %
	POR Lorraine et Massif des Vosges	69	98 %	20 %	0,60 %
IEJ	POR Alsace	9	19 %	0 %	0,60 %
	POR Champagne-Ardenne	17	98 %	61 %	0,60 %
	POR Lorraine et Massif des Vosges	4	88 %	0 %	0,60 %
FEADER (dont LEADER)	PDR Alsace	122 (6)	54 % (21 %)	34 % (6 %)	Sans objet
	PDR Champagne-Ardenne	203 (23)	53 % (6 %)	37 % (3 %)	Sans objet
	PDR Lorraine	331 (18)	59 % (27 %)	44 % (11 %)	Sans objet

Région Hauts-de-France

La région Haut-de-France est une région administrative française créée par la loi du 16 janvier 2015, par fusion des anciennes régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie.

Organisation de la gestion

Le pilotage et la gestion des FESI reposent sur une organisation décentralisée : la direction générale et la Direction Europe pilotent l'ensemble du dispositif, mais la gestion des crédits européens et l'instruction sont confiées aux directions opérationnelles compétentes (par exemple, la Direction Climat, air énergie, ou la Direction des transports). Ces directions opérationnelles bénéficient dans leurs missions de l'appui des directions fonctionnelles (direction des finances, direction des affaires juridiques, direction des ressources humaines, direction de l'achat public etc.). De plus, plusieurs comités (Groupe de Programmation et de Suivi ; Secrétariat commun des programmes Nord-Pas-de-Calais et Picardie ; Comité Unique de Programmation pluri-fonds) suivent de façon transversale la gestion de l'ensemble des fonds.

Les services de gestion comprennent 82,25 ETP pour l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais ; les données pour la Picardie n'ont pas été communiquées.

STATISTIQUES

(en millions d'euros)

Fonds	Programme	Crédits	Taux de programmation	Taux de certification	Taux d'erreur moyen (2017)
FEDER	POR Nord-Pas-de-Calais	674	67 %	18 %	4,16 %
	POR Picardie	220	67 %	17 %	0,82 %
FSE	POR Nord-Pas-de-Calais	119	97 %	20 %	4,16 %
	POR Picardie	61	119 %	42 %	0,82 %
IEJ	POR Nord-Pas-de-Calais	67	139 %	30 %	4,16 %
	POR Picardie	22	212 %	29 %	0,82 %
FEADER	PDR Nord-Pas-de-Calais	121	47 %	23 %	sans objet
FEAMP	PDR Hauts-de-France	16	43 %	17 %	sans objet

Région Ile-de-France

La région Ile-de-France est une région historique et administrative française créée par le décret ministériel du 28 novembre 1956 cadre des « programmes d'action régionale ». Nommée au départ « région parisienne », elle est devenue la région Ile-de-France en 1976 par la loi n° 76-394 du 6 mai 1976 portant création et organisation de la région Ile-de-France.

Organisation de la gestion

La gestion des fonds FEDER, FSE/IEJ est centralisée au sein de la Direction des Affaires Européennes (DAE), qui comprend un Service programmation, pilotage et évaluation et un Service instruction et gestion. Les agents gestionnaires tendent à se spécialiser sur la gestion d'un fonds en particulier. La DAE entretient néanmoins des relations étroites avec les directions opérationnelles : celles-ci sont sollicitées pendant la phase d'instruction afin d'émettre un avis d'opportunité, et un partenariat étroit est établi entre la DAE et la direction opérationnelle pour les opérations dont la région est maître d'ouvrage.

La gestion du FEADER est assurée par le service de l'Agriculture de la Direction de l'agriculture, de la ruralité et de la forêt.

Les services de gestions comprennent 56 ETP.

STATISTIQUES

(en millions d'euros)

Fonds	Programme	Crédits	Taux de programmation	Taux de certification	Taux d'erreur moyen (2017)
FEDER	POR Ile-de-France	185	66 %	13 %	40,89 %
FSE	POR Ile-de-France	290	73 %	18 %	40,49 %
IEJ	POR Ile-de-France	8	138 %	70 %	40,89 %
FEADER	PDR Ile-de-France	58	58 %	30 %	Sans objet

Région Normandie

La Région Normandie est une région administrative française issue de la réunification de la Haute-Normandie et de la Basse-Normandie par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

Organisation de la gestion

Le pilotage global du FEDER et du FSE/IEJ est assuré au sein de la Direction Europe et International (DEI) par le Service pilotage fonds européens FEDER – FSE – IEJ. Les directions opérationnelles sont chargées de l'instruction, du conventionnement avec le porteur, des paiements, des visites sur place etc.

Quant au FEADER, son pilotage est assuré au sein de la Direction Europe et International (DEI) par le Service Pilotage fonds européens FEADER – FEAMP. Le pilotage sectoriel des dispositifs agricoles et forestiers est assuré au sein de la Direction de l'Agriculture et des Ressources Marines par la Mission Pilotage sectoriel fonds européens FEADER - FEAMP, en lien avec les services instructeurs de l'État et la DRAAF.

Les services de gestion comprennent environ 60,5 ETP qui sont chargés du pilotage et de la gestion/instruction des deux programmes FEDER-FSE/IEJ normands et 54 ETP sont consacrés au pilotage, à l'évaluation, à la communication et à la gestion/instruction du FEADER (donnés en 2017).

STATISTIQUES

(en millions d'euros)

Fonds	Programme	Crédits	Taux de programmation	Taux de certification	Taux d'erreur moyen (2017)
FEDER	POR Haute-Normandie	226	49 %	22 %	Pas d'audit d'opération
	POR Basse-Normandie	187	70 %	23 %	Pas d'audit d'opération
FSE	POR Haute-Normandie	43	62 %	13 %	Pas d'audit d'opération
	POR Basse-Normandie	40	56 %	26 %	Pas d'audit d'opération
IEJ	POR Haute-Normandie	24	80 %	44 %	Pas d'audit d'opération
	POR Basse-Normandie	39,83	56 %	25 %	Pas d'audit d'opération
FEADER	PDR Haute-Normandie	317 (10)	69 % (20 %)	44 % (9 %)	Sans objet
	PDR Basse-Normandie	104 (30)	56 % 23 %	328 % 10 %	Sans objet
FEAMP	PO national (PON)	21	61 %	PO national	Sans objet

Région Nouvelle-Aquitaine

La région Nouvelle-Aquitaine est une région administrative française créée par la loi du 16 janvier 2015, par la fusion des anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes.

Organisation de la gestion

L'instruction est assurée par les directions opérationnelles, à l'exception de l'initiative LEADER dont l'instruction est assurée directement par la Direction Europe, par ailleurs chargées de missions transversales.

Les services de gestion comprennent 168 ETP.

STATISTIQUES

(en millions d'euros)

Fonds	Programme	Crédits	Taux de programmation	Taux de certification	Taux d'erreur moyen (2017)
FEDER	POR Aquitaine	369	55 %	19 %	5,11 %
	POR Limousin	126	56 %	15 %	0,00 %
	POR Poitou-Charentes	223	50 %	21 %	17,01 %
FSE	POR Aquitaine	70	86 %	21 %	5,11 %
	POR Limousin	19	91 %	38 %	0,00 %
	POR Poitou-Charentes	45	102 %	25 %	17,01 %
FEADER	PDR Aquitaine	618	67 %	54 %	Sans objet
	PDR Limousin	644	64 %	52 %	Sans objet
	PDR Poitou-Charentes	619	66 %	60 %	Sans objet

Région Occitanie

La région Occitanie est une région administrative française créée par la loi du 16 janvier 2015, par la fusion des anciennes régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées.

Organisation de la gestion

La gestion des FESI est partiellement centralisée au sein de la Direction Europe, qui joue un rôle de coordination interfonds, mais les directions opérationnelles interviennent pour l'instruction des dossiers dès lors qu'une enveloppe est dédiée à leur domaine de compétence propre. Par ailleurs, Direction Europe instruit et gère directement certaines thématiques pour lesquelles l'enveloppe FEDER à gérer n'était pas suffisamment significative pour créer une cellule FEDER auprès d'une direction opérationnelle, ou lorsque les crédits européens sont mis en œuvre au travers d'Approches territoriales Intégrées qui confèrent aux chefs de file un rôle d'organisme intermédiaire. Pour des raisons de séparation fonctionnelle, la Direction Europe instruit également les dossiers en maîtrise d'ouvrage Région.

Le FEADER est piloté et géré par la Direction de l'Agriculture, sauf LEADER qui est piloté et géré par la Direction de l'Action Territoriale, de la Ruralité et de la Montagne. Le FEAMP, quant à lui, est piloté et géré par la Direction de la Mer.

Les chiffres relatifs au personnel des services de gestion n'ont pas été communiqués aux Rapporteurs.

STATISTIQUES

(en millions d'euros)

Fonds	Programme	Crédits	Taux de programmation	Taux de certification	Taux d'erreur moyen (2017)
FEDER	POR Languedoc Roussillon	306	60 %	22 %	N/D
	POR Midi-Pyrénées	384	74 %	27 %	N/D
	POI Pyrénées	25	58 %	19 %	N/D
FSE	POR Languedoc Roussillon	84	74 %	22 %	N/D
	POR Midi-Pyrénées	70	115 %	19 %	N/D
IEJ+FSE	POR Languedoc Roussillon	41	127 %	29 %	N/D
	POR Midi-Pyrénées	7	106 %	17 %	N/D
FEADER	PDR Languedoc Roussillon	411	66 %	48 %	N/D
	PDR Midi-Pyrénées	1 446	70 %	60 %	N/D

Région Pays de la Loire

La région Pays de la Loire est une région administrative française créée un par arrêté ministériel de 1956.

Organisation de la gestion

La gestion des fonds FEDER, FSE/IEJ est centralisée au sein de la Direction des Politiques Européennes (DPE), qui comprend un Service FEDER et un Service FSE.

La gestion du FEADER est partagée entre le Service FEADER de la DPE et les directions opérationnelles. La coordination est assurée par la DPE. L'instruction des dossiers, hors l'initiative LEADER, est répartie entre la Direction de l'Agriculture, de la pêche et de l'agroalimentaire (DAPA) et les services de l'État.

Concernant le FEAMP, les missions de la région en tant qu'organisme intermédiaire sont assurées par la DAPA.

Les services de gestion comprennent 78,75 ETP de la Région dont 10 ETP mis à la disposition des services de l'État, en renfort de leurs 57 ETP chargés de l'instruction des dossiers FEADER (hors LEADER).

STATISTIQUES

(en millions d'euros)

Fonds	Programme	Crédits	Taux de programmation	Taux de certification	Taux d'erreur moyen (2017)
FEDER	POR Pays de la Loire	303	49 %	26 %	0,84 %
FSE	POR Pays de la Loire	77	96 %	29 %	0,84 %
FEADER	PDR Pays de la Loire	461	68 %	38 %	Sans objet
FEAMP	Subvention globale	14,5	42 %	25 %	Sans objet

Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)

La région PACA est une région administrative française créée par le décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives. Depuis le décret du 12 janvier 1970, la Corse n'est plus rattachée à cette région.

Organisation de la gestion

La gestion du FEDER et du FSE est centralisée au sein de la Direction Générale Adjointe Europe et Coopération Méditerranéenne, dont la Direction de l'Autorité Gestion assure les fonctions de support (pilotage, comitologie, système d'information, communication, évaluation) et la Direction des Affaires Européennes l'instruction.

Concernant le FEADER, les fonctions de support sont assurées par la Direction de l'Autorité Gestion et l'instruction des dossiers par la direction opérationnelle (Direction de l'Agriculture). Toutefois, le Secrétariat Interrégional MED est rattaché à la Direction de l'Autorité Gestion.

Les missions de la région en en tant qu'organisme intermédiaire sont assurées par la direction opérationnelle (Service Mer) pour le FEAMP.

Les services de gestion comprennent 133 ETP dont 22 ETP Programme Interrégional Mediterranean.

STATISTIQUES

(en millions d'euros)

Fonds	Programme	Crédits	Taux de programmation	Taux de certification	Taux d'erreur moyen (2017)
FEDER	POR PACA	284	74 %	21 %	2,67 %
	POI Massif des Alpes (*)	34	65 %	20 %	4,89 %
	PI MED (**) (IPA)	224 (234)	82 % (82 %)	17 % (16 %)	N/D
FSE	POR PACA	147	57 %	18 %	2,67 %
FEADER (dont LEADER)	PDR PACA	540 (29)	70 % (30 %)	57 % (5 %)	Sans objet
FEAMP	Subvention globale	7	16 %	4 %	Sans objet

(*) Le programme opérationnel interrégional du massif des Alpes est destiné à l'ensemble du Massif des Alpes situé dans la région Rhône-Alpes et la région PACA.

(**) Programme interrégional Mediterranean : programme européen de coopération transnationale, concernant le Portugal, l'Espagne, la France, l'Italie, la Grèce, Malte, le Royaume-Uni, Chypre, la Croatie, et la Slovénie.