



BILAN DU TRANSFERT AUX RÉGIONS DE LA GESTION DES FONDS EUROPÉENS STRUCTURELS ET D'INVESTISSEMENT

Communication à la commission des finances, de
l'économie générale et du contrôle budgétaire de
l'Assemblée nationale

Avril 2019

Sommaire

SOMMAIRE.....	3
AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	13
CHAPITRE I UN TRANSFERT MAL ANTICIPÉ ET PARTIEL.....	17
I - LE TRANSFERT DE L'AUTORITÉ DE GESTION AUX RÉGIONS : UN ENJEU DE DÉCENTRALISATION DANS UN CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN.....	17
A - Une responsabilité nouvelle intégrée dans la dernière vague de décentralisation.....	18
B - Un cadre juridique à la fois européen et national	23
C - Une décentralisation partielle.....	26
II - DES MODALITÉS DE TRANSFERT INADAPTÉES ET MAL ANTICIPÉES, DONC SOURCES DE RETARD	27
A - La lente acquisition du statut d'autorité de gestion (2013-2016).....	27
B - Des transferts de moyens tardifs, mal anticipés et insuffisants	30
C - Des compensations financières insuffisamment transparentes.....	34
III - LES DÉFAILLANCES DES SYSTÈMES D'INFORMATION, À LA FOIS CAUSE ET CONSÉQUENCE DES DIFFICULTÉS DU TRANSFERT DE L'AUTORITÉ DE GESTION DES FESI.....	36
A - Les systèmes d'information, outils négligés du transfert.....	36
B - Isis et Osiris, des systèmes d'information peu adaptés à la régionalisation du FEADER.....	37
C - D'importants retards de Synergie ont grevé la gestion du FEDER et du FSE	43
CHAPITRE II UNE GESTION DES FESI EN PROGRÈS MAIS QUI DEMEURE COMPLEXE.....	49
I - DES ARCHITECTURES HÉTÉROGÈNES.....	49
A - Une architecture de gestion stabilisée pour le FEDER et le FSE.....	49
B - Une gestion par les régions du FEADER en trompe l'œil	51
C - La gestion déléguée aux régions d'un tiers du FEAMP	61
II - DES RISQUES BUDGÉTAIRES LIÉS À LA GESTION DU FEDER ET DU FSE, UNE ARTICULATION AVEC LES AUTRES FINANCEMENTS PUBLICS À RENFORCER.....	62
A - Des risques budgétaires qui se concentrent sur la gestion du FEDER et du FSE	62
B - Un risque potentiel de moindre mobilisation du FEDER et du FSE dans le contexte de réduction des déficits publics	73
C - Une articulation à renforcer entre les fonds européens et les autres financements publics.....	75
III - UNE GESTION DONT L'EFFICACITÉ, L'EFFICIENCE ET LA PERFORMANCE SONT PERFECTIBLES	80
A - Un état d'avancement fin 2018 dans la moyenne européenne, mais des risques financiers persistants.....	80
B - Une gestion moins efficiente.....	84
C - Performance et qualité du service	88
D - Les enseignements en vue de la prochaine programmation	94
CONCLUSION GÉNÉRALE	101
LISTE DES ABRÉVIATIONS	103
ANNEXES	109

Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, par lettre du 19 juillet 2018, d'une demande d'enquête pour dresser un bilan du transfert aux régions de l'autorité de gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) sur la programmation 2014-2020.

Dans un courrier du 20 juillet 2018, le Premier président de la Cour des comptes a confirmé la réalisation de cette enquête et précisé qu'elle serait remise en avril 2019.

À la suite d'une réunion des magistrats chargés de l'enquête avec Mme Amélie de Montchalin, alors députée, il a été précisé, par lettre du 6 septembre 2018, les principaux axes de contrôle :

- le pilotage des fonds à travers la nouvelle répartition des responsabilités entre l'État et les régions ; les conditions du transfert de moyens et d'expertise de l'État aux régions ; les systèmes d'information ; la stratégie de sélection des projets ;
- l'articulation entre financements européens, nationaux et régionaux, dans le contexte de la contractualisation entre les régions et l'État prévue par la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 ; les paiements effectués au regard des crédits programmés par région ; les risques financiers liés à la gestion des FESI (dégagement d'office, réserve de performance, refus d'apurement) ;
- les recommandations pour l'avenir, en vue de la prochaine programmation 2021-2027, avec, le cas échéant, la présentation de scénarii d'évolution de la gestion des fonds européens.

La lettre précitée précisait par ailleurs que, compte tenu de l'ampleur du sujet et du délai imparti à l'enquête, l'analyse porterait plus spécifiquement sur les quatre régions suivantes : Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Hauts-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

L'enquête a été réalisée par une formation inter-juridictions créée à cette fin par arrêté du Premier président n° 18-662 du 14 septembre 2018. Cette formation inter-juridictions a rassemblé sept chambres : les deuxième, quatrième et cinquième chambres de la Cour, ainsi que les chambres régionales des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Hauts-de-France et Provence-Alpes Côte d'Azur.

Le lancement des travaux a été notifié le 18 septembre 2018, en même temps qu'a été envoyé un premier questionnaire. Des contrôles ont eu lieu en octobre dans les quatre régions précitées. En octobre et novembre se sont déroulés des entretiens avec les administrations centrales et les organismes concernés par la gestion des fonds européens. Des visio-conférences ont eu lieu avec cinq directions de la commission européenne : la direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO), la direction chargée des politiques dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales (DG EMPLOI), la direction générale de l'agriculture (DG AGRI), la direction générale de l'environnement (DG ENVIRONNEMENT),

la direction générale des affaires maritimes et de la pêche (DG MARE). Deux entretiens de fin de contrôle ont eu lieu avec la directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises, autorité de coordination du FEADER, le 12 décembre 2018, et avec le commissaire général à l'égalité des territoires (CGET), autorité nationale de coordination inter-fonds, le 13 décembre 2018.

Après avoir été délibéré le 7 janvier 2019 par la formation inter-juridictions, un relevé d'observations provisoires a été adressé, le 28 janvier 2019, dans le cadre de la procédure contradictoire, à 26 destinataires. Huit d'entre eux n'ont pas répondu ou ont signifié leur absence d'observations. Cinq auditions se sont déroulées entre le 7 et le 19 mars 2019 avec le directeur général des collectivités locales, la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises, la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, le commissaire général à l'égalité des territoires et le délégué général de Régions de France, qui représentait le président de cet organisme.

Un point d'étape s'est tenu avec Mme de Montchalin le 12 février 2019.

Le projet de rapport a été délibéré, le 19 mars 2019, par la formation inter-juridictions présidée par M. Antoine, conseiller maître, et composée de MM. Ténier et Guédon, conseillers maîtres, M. Advielle, président de la CRC Hauts-de-France, M. Chauvet, président de section à la CRC Auvergne-Rhône-Alpes, ainsi que, en tant que rapporteure générale, Mme de Mazières, conseillère maître, M. Huet, président de section à la CRC Hauts-de-France et rapporteur général adjoint, MM. Huiban et Rocquet, conseillers référendaires, M. Genève, premier conseiller à la CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, Mme Fesüs, auditrice mise à disposition de la Cour des comptes par la Cour des comptes européenne, M. Gareau, auditeur, MM. Delanoë et Le Nocher, rapporteurs extérieurs, et, en tant que contre-rapporteure, Mme Soussia, conseillère maître, présidente de section.

Le projet de rapport a ensuite été examiné et approuvé le 9 avril 2019 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, Mme de Kersauson, M. Andréani et M. Terrien, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui finance le deuxième pilier de la politique agricole commune, le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), le fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds social européen (FSE)¹ constituent les quatre fonds européens structurels et d'investissement (FESI) examinés dans le cadre de la présente enquête. Ils représentent près de la moitié du budget de l'Union européenne et sont au service de trois politiques européennes : la politique de cohésion économique et sociale, la politique agricole commune et la politique de la pêche. La France en est l'un des principaux bénéficiaires, la programmation 2014-2020 prévoyant de lui allouer 26,9 Md€, sur un total de 451 Md€.

L'annonce, en 2012, dans le cadre d'un « acte III de la décentralisation », du transfert aux régions de l'autorité de gestion de ces fonds européens répondait à une attente ancienne de l'association des régions de France. Si celles-ci étaient déjà impliquées dans une partie de la gestion des fonds par délégation de l'État, elles ne disposaient pas jusqu'alors de la capacité à élaborer leur propre programme opérationnel, c'est-à-dire à déterminer les priorités à financer, prérogative des seules autorités de gestion.

Un transfert mal anticipé et partiel

La mise en œuvre de la mesure annoncée s'est révélée plus complexe que prévu. Il s'agissait en effet de faire entrer cette décision, simple en apparence, dans un cadre juridique européen exigeant et un calendrier contraint, tout en articulant le transfert de compétences avec le maintien de certaines politiques nationales, en particulier en matière sociale et agricole.

Seul le transfert en quasi-totalité du FEDER aux régions, qui en géraient déjà une large partie par délégation auparavant, a été simple à concrétiser. Le FSE a été scindé en trois tiers : la politique de l'emploi reste l'apanage de l'État, l'inclusion sociale celui des départements² et, la formation professionnelle et l'apprentissage relevant des régions, celles-ci sont devenues autorités de gestion en principe de 35 % des crédits du FSE (de 32 % dans les faits). Quant au FEADER, le transfert de la gestion de 90 % de ses crédits (10,3 Md€ sur 11,4 Md€) aux régions n'est qu'apparent, puisque, dans les faits, le ministère de l'agriculture conserve la maîtrise d'importants leviers de gestion : la fixation d'un cadre national, l'instruction par ses services déconcentrés des dossiers représentant environ 80 % des crédits et la gestion *de facto* des mesures dites surfaciques³, notamment des indemnités compensatoires de handicaps naturels (46 % du FEADER). Enfin, le FEAMP, pour lequel le droit européen impose une autorité de

¹ Au FSE se rattache l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), financée pour moitié par des crédits spécifiques et pour moitié par des crédits du FSE.

² Le financement de l'inclusion sociale continue à relever du programme opérationnel national, sous l'autorité de l'État, mais la gestion en est déléguée par celui-ci aux départements, sous le statut d'organismes intermédiaires.

³ Aides calculées en fonction de la surface de l'exploitation agricole.

gestion unique compte tenu de sa faible taille, reste géré par l'État, qui a toutefois délégué aux régions littorales une large partie de sa gestion.

C'est en raison de négociations fort complexes entre l'État et les régions que la loi instituant en droit français ce transfert n'est intervenue que seize mois après son annonce : la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite MAPTAM, a ainsi été votée après le début de la programmation au 1^{er} janvier 2014. L'accord de partenariat sur les FESI entre l'Union européenne et la France n'a été signé qu'en août 2014. Les programmes opérationnels régionaux, pour le FEDER et le FSE, élaborés par les régions, nouvelles autorités de gestion, ont été signés fin 2014. Pour les programmes régionaux de développement rural, il a fallu attendre la parution du décret d'application propre au FEADER, en avril 2015, qui a institué une répartition peu lisible et complétée par des conventions tripartites entre régions, services de l'État et organisme payeur (l'agence de services et de paiement, hors Corse) : en conséquence, après l'adoption du document cadre national du FEADER en juin 2015, ces programmes régionaux n'ont pu être adoptés qu'entre août et novembre 2015. Pour le FEDER, le FSE et le FEAMP s'est ajouté le processus, également long, de la désignation formelle des autorités de gestion.

Les transferts d'effectifs entre l'État et les régions ont fait l'objet, en particulier pour le FSE et le FEADER, de négociations longues et difficiles, qui se sont soldées par le transfert d'un nombre forfaitaire d'emplois insuffisant. Dans les faits, nombre d'emplois transférés étaient vacants, conduisant certes à des compensations financières de l'État, mais aussi à une perte d'expertise au détriment des régions. Celles-ci ont dû recruter.

Enfin, les systèmes d'information et de gestion, qui relèvent de la compétence de l'État, n'ont pas été adaptés au transfert de la gestion des FESI aux régions. Ils jouent un rôle important dans la gestion des FESI : ils sont à la fois cause et conséquence des difficultés du transfert de l'autorité de gestion. Dans l'ensemble, la conduite de projet des trois principaux systèmes d'information des FESI, Isis et Osiris pour le FEADER et Synergie pour le FEDER et le FSE, a été défailante. Des audits ont permis de rectifier les trajectoires : ainsi, Synergie et Isis sont désormais, malgré un grand retard et des défauts persistants, à peu près fonctionnels. Tel n'est pas le cas d'Osiris, dont les dysfonctionnements contribuent à paralyser la gestion des mesures non surfaciques du FEADER et celle du FEAMP : son remplacement apparaît indispensable en vue de la future programmation.

Une gestion des fonds européens complexe, qui doit être améliorée

Si le FEDER et le FSE fonctionnent désormais de manière relativement satisfaisante, tel n'est pas le cas du FEADER, qui se singularise par un enchevêtrement des compétences. Bien que l'autorité de gestion du fonds ait été transférée aux régions, la majorité des contreparties nationales permettant de mobiliser le FEADER continue à émaner de l'État ; son cadre national échoue à être un facteur de simplification ; l'instruction des dossiers, qui relève en principe de l'organisme payeur, est partagée entre les services déconcentrés de l'État et les régions. Aussi les régions autorités de gestion contestent-elles le transfert à leur charge, par la loi MAPTAM, de la responsabilité financière en cas de correction, c'est-à-dire de refus de prise en charge par la commission européenne. Des travaux sont en cours entre l'État et les régions pour déterminer les modalités d'application de ce principe de responsabilité. Enfin, l'État, autorité de gestion unique du FEAMP, délègue un tiers de sa gestion aux régions littorales, sans que l'efficience

de l'organisation mise en place puisse être démontrée. Progressivement, les régions se sont organisées pour assumer leur nouveau rôle d'autorités de gestion, selon des modalités diverses, ainsi que la Cour a pu le constater dans les quatre régions visitées (Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Hauts-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur).

La question du pilotage financier des fonds européens par les régions porte essentiellement sur le FEDER et sur le FSE, dans la mesure où les crédits du FEADER et du FEAMP ne transitent pas par le budget des régions, mais par l'organisme payeur. Compte tenu du versement trop précoce des préfinancements européens au regard du rythme réel de la programmation, les régions devraient anticiper davantage les tensions de trésorerie inéluctables à moyen terme, ainsi qu'un impact budgétaire défavorable en deuxième partie de programmation. Par ailleurs, la coordination entre financements contractualisés entre l'État et les régions d'une part – notamment les contrats de plan État-régions – et les FESI d'autre part, apparaît décroissante. Enfin, les contrats dits « de Cahors » signés entre l'État et les régions pour maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement des grandes collectivités devraient, en principe, écarter les fonds européens de leur périmètre ; cependant, les préfets devront veiller à ce que ces contrats ne produisent pas d'effet d'éviction sur l'emploi des fonds européens par le biais d'une limitation des contreparties nationales permettant la mobilisation de ceux-ci.

Pour autant, la France se place dans la moyenne européenne pour la programmation et même au-dessus de la moyenne européenne pour les paiements des FESI, en particulier pour le FSE. Ainsi, fin 2018, la France a engagé 61 % des FESI qui lui ont été attribués, taux proche de la moyenne européenne de 65,6 %, et payé aux bénéficiaires 35 % des montants, la moyenne européenne étant de 27,7 %. Cependant, la France a d'importantes marges de progrès, son taux de paiement des fonds européens étant inférieur de 20 points à celui de la Finlande (55 %) et de 11 points à celui de l'Irlande (46 %), qui sont les pays ayant le plus consommé les FESI. De plus, si, pour les paiements du FEADER (44 %), la France se situe également dans la moyenne européenne (38,9 %), cela s'explique par la très forte part des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) dans le FEADER en France, mesures dont la gestion centralisée est plus aisée ; en dehors de ce cas, la France est en retard pour les paiements du FEADER.

Les risques de dégageant d'office (perte de crédits européens engagés faute d'avoir été consommés dans les délais) ont été maîtrisés en 2018, de justesse pour certains programmes. Cependant, des risques de corrections financières (obligation de rembourser à l'Union européenne des dépenses payées de manière irrégulière) sont à prendre en considération, même s'il est encore trop tôt pour pouvoir en estimer l'ampleur. S'agissant du FEDER et du FSE, la Cour rappelle que l'utilisation, dans l'opacité et sans contrôle, de « réserves » constituées par les autorités de gestion lorsqu'elles appliquent un taux de paiement aux bénéficiaires inférieur au taux remboursé par l'Union européenne, notamment pour limiter l'impact des corrections financières, ne constitue pas une pratique satisfaisante.

La Cour relève un risque important de perte d'efficacité dans la gestion des fonds européens. La multiplication des programmes et des mesures n'a pu qu'augmenter les coûts de gestion : ils sont particulièrement élevés pour le FEADER. En particulier, les coûts de personnel ont significativement augmenté, sous l'effet du nécessaire développement des capacités de pilotage des fonds européens au sein de chaque nouvelle autorité de gestion, de revalorisations salariales destinées à inciter les agents de l'État à accepter leur transfert vers les régions et de la complexification du dispositif de gestion des fonds européens résultant du cadre

réglementaire de la programmation 2014-2020. Enfin l'efficacité de la gestion apparaît corrélée à la taille des programmes et au montant des subventions versées : plus la surface financière d'un programme est petite et plus les mesures sont nombreuses, moins la gestion est efficace.

La mesure de la performance des FESI, innovation de la programmation 2014-2020, est difficile à suivre du fait du trop grand nombre d'indicateurs. La satisfaction des bénéficiaires des aides se mesure essentiellement à l'aune des délais de paiement. Ces délais ont été particulièrement longs pour le FEADER dans les années 2015-2017. Pour le FEDER et le FSE, la Cour a mené un sondage auprès de quelque 700 porteurs de projets : s'ils sont satisfaits dans l'ensemble de leurs relations avec les autorités de gestion, dont le changement n'a pas été perçu comme négatif, leur principale critique porte également sur les trop longs délais de paiement.

Un impératif : anticiper de façon pragmatique la future programmation des fonds européens

La prochaine programmation des FESI débutera le 1^{er} janvier 2021. Alors que les négociations se poursuivent entre la Commission européenne, qui a diffusé des propositions en mai 2018, et les États membres, il est nécessaire d'anticiper le plus possible sa préparation. Dans cette perspective, la Cour souligne en premier lieu que la condition d'un bon fonctionnement des FESI n'est pas tant l'architecture de gestion – centralisation ou régionalisation de l'autorité de gestion – que la définition d'une stratégie d'emploi des fonds, partagée par tous les acteurs publics appelés à exercer l'autorité de gestion sur les FESI, dans un esprit de coopération entre l'État et les régions qui a parfois fait défaut.

Il lui paraît important également de limiter au strict nécessaire les modifications de l'architecture institutionnelle pour la gestion du FEDER et du FSE, tout en faisant évoluer celle-ci pour la gestion du FEADER, qui ne peut pas demeurer en l'état.

Trois scénarios sont proposés pour ce dernier, dans un souci de cohérence : (i) une autorité de gestion unique, comme proposé par la Commission européenne ; (ii) un *statu quo* amélioré, intégrant une réforme du cadre national du FEADER, dans un souci de simplification ; (iii) une nouvelle répartition des compétences entre les régions et l'État, qui redeviendrait autorité de gestion pour les mesures du FEADER dont la gestion est proche de celle du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), déjà géré par l'État : ce dernier scénario revient à confier à l'État la gestion d'un peu plus de la moitié du FEADER. En tout état de cause, la nouvelle architecture de gestion du FEADER devra être décidée au plus tard en juin 2019, compte tenu du calendrier de négociation de l'accord de partenariat et des délais de préparation nécessaires à un démarrage effectif de la prochaine programmation au 1^{er} janvier 2021.

Le nouveau cadre d'ores et déjà dessiné par la Commission européenne pour la programmation 2021-2027 accentuera la logique de résultat et rendra encore plus nécessaires la coopération entre l'État et les régions, la simplification et la rationalisation de la gestion des fonds européens.

Sur le plan opérationnel, sept recommandations sont émises par la Cour visant à rationaliser la programmation des fonds, à favoriser la mise en place de guichets communs à l'État et aux régions pour les bénéficiaires des fonds, à simplifier la gestion, à préparer les systèmes d'information, à améliorer le suivi des flux financiers et à en sécuriser l'utilisation.

Recommandations

1. Préparer les systèmes d'information à la prochaine programmation, en particulier en remplaçant Osiris et en interfaçant tous les systèmes d'information des FESI avec ceux des autorités de gestion et de la Commission européenne, afin de permettre les échanges de données nécessaires au pilotage et au suivi.
2. Présenter, à l'occasion des débats d'orientation budgétaire des régions, les flux financiers concernant les fonds européens, en distinguant chaque programmation.
3. Sanctuariser la trésorerie du FEDER et du FSE en début de programmation.
4. Rationaliser l'organisation de la gestion et la programmation des fonds, pour en améliorer l'efficience :
 - en réduisant le nombre de programmes, notamment par la mise en cohérence du périmètre de ceux-ci avec la nouvelle carte des régions ;
 - en fixant des priorités d'emploi des fonds européens en petit nombre et en limitant le nombre de mesures, après avoir mené une réflexion sur l'effet incitatif des aides, notamment pour les fonds distribuant beaucoup d'aides de petit montant ;
 - en fixant des seuils d'aide, pour minimiser les coûts de gestion, tout en orientant les dossiers de faible montant vers des aides nationales ou régionales.
5. Encourager la création de portails ou de guichets communs à l'État et aux régions et, chaque fois que possible, mutualiser l'instruction des dossiers.
6. Faire évoluer l'architecture de gestion du FEADER selon l'un des trois scénarios suivants : confier l'autorité de gestion exclusivement à l'État ; ou améliorer le *statu quo* en simplifiant le cadre national ; ou réunir sous l'égide de l'État la gestion de l'ensemble des mesures surfaciques (calculées en fonction de la surface de l'exploitation agricole) de la politique agricole commune.
7. Tirer parti, dans la préparation de la future programmation des fonds européens, des possibilités de simplification ouvertes par la Commission européenne dans sa proposition de règlement européen portant les dispositions communes relatives aux FESI de la programmation 2021-2027 (simplification financière, allègement des contrôles et des audits, reconduction des autorités de gestion et des systèmes existants).

Introduction

Le fonds européen de développement régional (FEDER), le fonds social européen (FSE)⁴, le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), qui constituent les quatre fonds européens structurels et d'investissement (FESI)⁵, représentent près de 27 Md€ de financements alloués à la France pour la programmation 2014-2020.

L'importance de ces financements est double : du point de vue des finances publiques, dans un contexte marqué par l'objectif de réduction des dépenses publiques nationales, et du point de vue des politiques publiques, dans la mesure où ces fonds européens participent de trois politiques publiques européennes et nationales : la politique de cohésion économique, sociale et territoriale (FEDER, FSE), la politique agricole commune, dont le FEADER constitue le 2^{ème} pilier, enfin la politique des affaires maritimes et de la pêche (FEAMP).

L'enquête menée par les juridictions financières intervient alors que les États membres ont déjà engagé des réflexions sur l'architecture de gestion à mettre en place en vue de la prochaine programmation des fonds européens sur la période 2021-2027 ; la Commission européenne a en effet rendu publique une proposition de règlement général des fonds pour la prochaine programmation en mai 2018. En France, cette réflexion doit notamment prendre en compte le bilan du transfert aux régions de la gestion des trois quarts des fonds européens (20,5 Md€ sur 26,9 Md€), intervenu à l'occasion de la programmation 2014-2020, dans le cadre d'un « acte III de la décentralisation » annoncé en septembre 2012. Si les régions participaient déjà à la gestion de certains fonds européens, en tant qu'organismes intermédiaires, sous la programmation précédente (2007-2013), leur désignation comme autorités de gestion en 2014 a eu de lourdes conséquences, dont toutes n'ont pas été correctement anticipées. Enfin, bien que l'État ait conservé l'autorité de gestion du FEAMP, les juridictions financières ont intégré ce fonds à leur enquête dans la mesure où les régions concernées bénéficient d'une large délégation de gestion.

⁴ Auquel s'ajoute l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ).

⁵ Une présentation générale des quatre fonds figure en annexe n° 3.

Tableau n° 1 : répartition des fonds européens (en Md€) par échelon d'exécution et par autorité de gestion pour la période 2014-2020

<i>Échelon d'exécution</i>	Niveau départemental	Niveau régional		Niveau national	Total	
<i>Autorité de gestion</i>	Conseil départemental	Conseil régional	Préfecture	Administration centrale de l'État	Valeur (en Md€)	Part (en %)
<i>FEADER</i>	0,39	10,31 (90,6 %)	0,06	0,63	11,38	42,4 %
<i>FEDER</i>	0,00	8,16 (97,3 %)	0,19	0,04	8,39	31,2 %
<i>FSE</i>	0,00	1,92 (31,8 %)	0,92	3,18	6,03	22,3 %
<i>FEAMP</i>	0,00	0,00	0,00	0,59	0,59	2,2 %
<i>IEJ*</i>	0,00	0,14 (29,8 %)	0,00	0,33	0,47	1,9 %
Total (en Md€)	0,39	20,53	1,17	4,77	26,86	100,0 %
<i>Part (en %)</i>	1,4 %	76,4 %	4,3 %	17,8 %	100,0 %	

* Initiative pour l'emploi des jeunes.

Source : Accord de partenariat 2014-2020 version 3 (20 juin 2018)

Les juridictions financières ont mené des investigations auprès des administrations et organismes centraux concernés et de quatre régions. Les représentants de cinq directions générales de la Commission européenne ont également été entendus.

Les quatre régions retenues pour l'enquête sont Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Hauts-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Elles correspondent à six anciennes régions et représentent 30 % du montant total des FESI pour la France, soit 6 Md€ sur 20 Md€ (hors FEAMP). Auvergne-Rhône-Alpes bénéficie dans la programmation actuelle de 3 Md€, dont 2,2 Md€ au titre du FEADER ; Hauts-de-France perçoit 1,4 Md€, dont près de 900 M€ au titre du FEDER ; Provence-Alpes-Côte d'Azur reçoit 1 Md€ de FESI, dont la moitié au titre du FEADER ; enfin, la Bretagne bénéficie de 740 M€ de FESI, dont la moitié au titre du FEADER. Ces régions représentent ainsi un tiers des crédits du FEADER programmés en France, un quart des crédits du FEDER et 10 % des crédits du FSE.

Tableau n° 2 : montant des fonds européens par région retenue pour l'enquête

<i>En M€</i>	2014-2020		
	FSE/IEJ	FEDER	FEADER
<i>Auvergne</i>	40,6	215,4	1 202,7
<i>Rhône-Alpes</i>	145,0	364,0	1 059,8
<i>Nord – Pas-de-Calais</i>	185,4	673,6	120,7
<i>Picardie</i>	83,6	219,7	138,7
<i>Provence-Alpes-Côte d’Azur</i>	146,7	284,3	540,5
<i>Bretagne</i>	62,2	307,3	370,7
Total	663,5	2 064,3	3 433,1
<i>Part dans le total national</i>	10 %	25 %	30 %

Source : Cour des comptes

Ces régions représentent 22,3 millions de Français de métropole, soit le tiers des Français en 2018 : 3,3 millions en Bretagne, 5 millions en Provence-Alpes-Côte d’Azur, 6 millions dans les Hauts-de-France, dont 4 en Nord-Pas-de-Calais et 2 en Picardie, enfin 8 millions en Auvergne-Rhône-Alpes, dont 6,7 en Rhône-Alpes et 1,3 en Auvergne. Le montant des FESI par habitant (population 2018) varie de 180 € en Provence-Alpes-Côte d’Azur à 1 068 € en Auvergne.

Tableau n° 3 : montant des fonds européens par habitant et PIB par habitant selon les régions

<i>Région</i>	FESI/habitant	PIB/habitant
<i>Picardie</i>	226 €	24 319 €
<i>Nord-Pas-de-Calais</i>	240 €	26 130 €
<i>Auvergne</i>	1 068 €	26 420 €
<i>Bretagne</i>	235 €	27 290 €
<i>Provence-Alpes-Côte d’Azur</i>	180 €	30 438 €
<i>Rhône-Alpes</i>	235 €	32 107 €
<i>Moyenne France</i>	409 €	32 404 €

Source : Cour des comptes d’après données INSEE (population 2018) et cohésion data

L’exemple de ces quatre régions est proposé à titre d’illustration de l’analyse, mais pas à des fins de comparaisons, dans la mesure où les données régionales ne sont pas toujours comparables.

**

La présente enquête, réalisée par la Cour en collaboration avec plusieurs chambres régionales des comptes, vient compléter des publications récentes sur la gestion par la France des fonds structurels européens (rapport public annuel de 2015), sur la gestion de la chaîne de paiement des aides agricoles par l'ASP (communication à la commission des finances du Sénat de 2018) et sur la gestion des fonds européens structurels et d'investissement en Outre-mer (rapport public annuel de 2019), à l'occasion desquelles la Cour a émis plusieurs recommandations (cf. annexe n° 2).

Faute de recul suffisant au regard du rythme de la programmation 2014-2020 (dont les paiements vont s'échelonner jusqu'en 2023), la Cour n'a pas procédé au contrôle d'opérations.

**

Le bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement est présenté en deux chapitres.

Le premier chapitre, consacré aux objectifs et aux modalités du transfert aux régions de la gestion des fonds européens, expose l'origine de la réforme et le cadre juridique à la fois européen et national de la programmation 2014-2020. Il retrace le processus de transfert, mal anticipé et source de retard, et détaille l'inadaptation des systèmes d'information à la gestion des fonds européens.

Le deuxième chapitre, qui décrit le fonctionnement actuel de la gestion des fonds européens par les régions, analyse l'architecture de gestion de chacun des fonds, les enjeux financiers de cette gestion pour les régions, et ses résultats en termes d'efficacité, d'efficience et de performance. Il s'efforce enfin de dégager des enseignements en vue de la prochaine programmation.

Tout au long du rapport, la Cour tire les enseignements de la programmation en cours sur la période 2014-2020, ce qui lui permet de faire sept recommandations pour la gestion des fonds européens.

Chapitre I

Un transfert mal anticipé et partiel

En septembre 2012, soit un peu plus d'un an avant le début de la programmation 2014-2020 des fonds européens structurels et d'investissement (FESI), la décision est prise, dans le cadre du nouvel « acte de la décentralisation », de transférer aux régions la gestion de ces fonds. Cette décision s'insère dans le cadre juridique européen qui laisse aux États membres de l'Union européenne d'importantes marges de manœuvre dans la détermination de l'architecture de la gestion des fonds. Seul le FEAMP se voit imposer une autorité de gestion unique, compte tenu de son faible montant.

Si les orientations politiques arrêtées en 2012 paraissaient claires, prévoyant une décentralisation de la gestion de l'ensemble des FESI, leur mise en œuvre s'est faite au terme d'un processus législatif complexe, dépourvu de mesure d'impact, et a abouti à un transfert partiel de la gestion des FESI aux régions.

La mise en œuvre du transfert, dont un schéma retrace la chronologie en annexe n° 4, a été difficile et mal anticipée, entraînant un retard significatif dans le démarrage de la programmation et une perte d'expertise sur la gestion des fonds européens.

Enfin, les systèmes d'information, pourtant cruciaux pour le fonctionnement des fonds européens, ont été négligés, mal adaptés au transfert de gestion aux régions, difficiles à déployer et sources, en eux-mêmes, de complexité.

I - Le transfert de l'autorité de gestion aux régions : un enjeu de décentralisation dans un cadre juridique européen

La responsabilité de la gestion des FESI a été transférée aux régions en application d'un accord passé entre l'État et l'association des régions de France. Ce transfert constituait l'un des volets de « l'Acte III » de la décentralisation, dont le cadre a été fixé, en droit interne, par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite MAPTAM.

A - Une responsabilité nouvelle intégrée dans la dernière vague de décentralisation

1 - Avant 2014, l'État, autorité de gestion des FESI, en déléguait une partie aux régions

La volonté des régions, portée par l'association des régions de France (ARF), de disposer du statut d'autorité de gestion des fonds structurels européens est ancienne. En amont de la programmation 2007-2013, des revendications avaient été exprimées en ce sens. Le gouvernement n'y avait pas donné suite, acceptant seulement en 2006 que le statut d'organisme intermédiaire chargé de la gestion déléguée des fonds, consacré par l'article 42 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006⁶, soit élargi à l'ensemble des collectivités territoriales et à leurs groupements⁷. Seule la région Alsace, dans un cadre expérimental, a bénéficié du statut d'autorité de gestion pour le FEDER (programmation 2007-2013) après avoir été collectivité expérimentatrice de la subvention globale à partir de 2002.

La gestion des fonds européens dans le cadre de la programmation 2007-2013, présentée schématiquement en annexe n° 5, reposait sur les services de l'État qui assuraient la fonction d'autorité de gestion pour l'ensemble des fonds. Des différences substantielles existaient néanmoins selon, d'une part, le degré de déconcentration de la gestion des fonds européens et selon les volumes financiers gérés par des organismes intermédiaires. Ainsi, les conseils régionaux ont bénéficié du statut d'organisme intermédiaire au moyen de conventions de délégation de gestion passées avec les services déconcentrés de l'État. L'architecture de la gestion des FESI pour la programmation 2007-2013 se présentait ainsi :

- la gestion du **FEDER** était prise en charge par les préfetures de région ;
- la gestion du **FSE** était répartie :
 - entre un volet national (17 %) partagé entre la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et des organismes intermédiaires nationaux ;
 - et des enveloppes régionales (83 %) confiées aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) qui avaient accordé le statut d'organisme intermédiaire à plusieurs collectivités territoriales (notamment les conseils départementaux et régionaux).

Pour ces deux fonds, les conseils régionaux disposaient du statut d'organisme intermédiaire et étaient dotés d'enveloppes conséquentes déléguées par les services déconcentrés de l'État (35 % en moyenne pour le FEDER et 22 % pour le FSE).

Le **FEADER** faisait l'objet d'une gestion plus centralisée, puisque 70 % de l'enveloppe nationale était sous la responsabilité du ministère de l'agriculture. Si les données relatives au volume total de ce fonds accordés aux conseils régionaux n'ont pu être transmises, l'enquête

⁶ L'État membre ou l'autorité de gestion peut confier la gestion et la mise en œuvre d'une partie d'un programme opérationnel à un ou plusieurs organismes intermédiaires, désignés par l'État membre ou l'autorité de gestion, y compris des autorités locales, des organismes de développement régional ou des organisations non gouvernementales, selon la convention conclue entre l'État membre ou l'autorité de gestion et cet organisme.

⁷ Décision du comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires du 6 mars 2006.

menée dans les quatre régions montre qu'il était significativement inférieur à celui des deux autres fonds : 4 % de l'enveloppe régionale avait été déléguée à la région Bretagne et 15 % à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les anciennes régions Auvergne, Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais ne disposaient d'aucune délégation pour le FEADER.

Au terme de la programmation 2007-2013, le niveau d'expertise des régions dans la gestion des fonds européens peut être apprécié selon le volume des crédits délégués. Si les régions disposaient d'une expertise substantielle pour le FEDER et le FSE, elle était beaucoup moins approfondie, voire nulle, pour le FEADER. Enfin, les régions littorales n'avaient aucun rôle de gestion dans le cadre du fonds européen pour la pêche (FEP). Leur rôle se limitait au cofinancement des mesures. La gestion du FEP, devenu fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) dans le cadre de la nouvelle programmation et demeurant assurée par l'État, ne peut donner lieu à comparaison.

Tableau n° 4 : architecture de la gestion des FESI dans le cadre de la programmation 2007-2013

Fonds	Autorité de gestion	Autorité de gestion déléguée (enveloppes régionales)	Conseils régionaux (organismes intermédiaires avec subvention globale)
FSE	Ministère chargé de l'emploi (DGEFP)	Directe	Oui
% de l'enveloppe totale	17 %	83 %	22 %
FEDER	Ministère de l'intérieur (DMAT)	Préfectures de régions	Oui
% de l'enveloppe totale	-	100 %	35 %
FEADER	Ministère de l'agriculture (DGPAAT)	DRAAF	Oui (11 sur 22 régions métropolitaines)
% de l'enveloppe totale	70 %	30 %	n.d.
Fonds européen pour la pêche (FEP)	Ministère de l'agriculture (DPMA)	Préfectures de région	Non (simples cofinanceurs)
% de l'enveloppe totale	54 %	46 %	-

Source : DGEFP, CGET et Cour des comptes (observations définitives relatives à la gestion du FEADER pour la programmation 2007-2013)

Les quatre régions couvertes par l'enquête (Hauts-de-France précédemment Picardie et Nord – Pas-de-Calais, Auvergne – Rhône-Alpes, Bretagne et Provence-Alpes-Côte d'Azur) s'étaient vu accorder le statut d'organismes intermédiaires à des degrés variables selon les fonds. À l'instar de la moyenne nationale, les volumes délégués à ces régions étaient substantiels pour le FEDER et le FSE. Concernant le FEADER, la subvention globale a été concentrée sur les mesures de soutien à l'investissement et pour des volumes faibles.

**Tableau n° 5 : la gestion des FESI au sein des régions couvertes par l'enquête –
Programmation 2007-2013**

<i>En M€</i>	FSE		FEDER		FEADER	
Régions	Subvention globale affectées aux régions	Part de la gestion de l'enveloppe déconcentrée *	Subvention globale affectées aux régions	Part de la gestion de l'enveloppe déconcentrée *	Subvention globale affectées aux régions*	Part de la gestion de l'enveloppe déconcentrée *
Auvergne	38,4	39 %	91,4	44 %	0	-
Rhône-Alpes	99,5	27 %	87,5	26 %	0	-
Nord Pas de Calais	88,7	23 %	234,4	33 %	0	-
Picardie	35,6	27 %	86,0	43 %	n.d.**	n.d.
Provence-Alpes-Côte d'Azur	49,1	19 %	90,0	30 %	20,0	15,0 %
Bretagne	41,0	22 %	117,3	39 %	4,6	3,8 %

Source : Cour des comptes à partir de données de la DGEFP, du CGET et des quatre régions

* en % de l'enveloppe régionale pilotée par l'autorité de gestion déléguée (préfecture de régions (FEADER et FEDER) et Directe (FSE).

** les données relatives à la gestion du FEADER en Picardie n'ont pu être transmises.

Les conséquences du transfert de l'autorité de gestion dans le cadre de la programmation 2014-2020, si elles ont conduit les régions à assurer la gestion de montants supérieurs, doivent cependant être relativisées selon les régions et selon les fonds.

**Tableau n° 6 : évolution des montants gérés par les régions couvertes par l'enquête de
la programmations 2007-2013 à la programmation 2014-2020**

<i>En M€</i>	FSE / IEJ		FEDER		FEADER	
Régions	En valeur	En %	En valeur	En %	En valeur	En %
Auvergne	+ 2,2	6 %	+ 124,0	136 %	+ 1202,7	-
Rhône-Alpes	+ 45,5	46 %	+ 276,5	316 %	+ 1059,8	-
Nord – Pas-de-Calais	+ 96,7	109 %	+ 439,2	187 %	+ 116,0	-
Picardie	+ 48,0	135 %	+ 133,7	155 %	n.d.	n.d.
Provence-Alpes-Côte d'Azur	+ 97,6	199 %	+ 199,3	234 %	+ 520,5	390 %
Bretagne	+ 21,2	52 %	+ 190,0	162 %	+ 366,1	7 959 %
Moyenne nationale	+ 911,3	90 %	+ 6 200,2	317 %	n.d.	n.d.

Source : Cour des comptes à partir de données de la DGEFP, du CGET et des quatre régions

L'expérimentation du transfert de l'autorité de gestion en Alsace

La région Alsace a fait l'objet d'une expérimentation du transfert de l'autorité de gestion des FESI depuis la programmation 2000-2006. Au 1^{er} janvier 2003, par l'intermédiaire d'une convention signée avec l'État, l'Alsace a assuré les fonctions d'autorité de gestion des FESI correspondant à « l'objectif II »⁸ de l'enveloppe régionale. Ce périmètre recouvrait les crédits des fonds FEDER (86,9 M€), FSE (7,4 M€) et FEOGA (13,9 M€). Cette expérimentation a été prolongée dans le cadre de la programmation 2007-13 par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie sur un périmètre plus restreint. L'Alsace exerçait alors la fonction d'autorité de gestion pour le seul FEDER (76 M€).

Le transfert de l'autorité de gestion s'est accompagné, dès 2003, de transferts de personnels de l'État (trois agents) associés à des compensations financières. Cette expérimentation a conduit la région à créer une direction des affaires européennes, chargée d'assurer, de manière centralisée, l'ensemble des fonctions relevant de la responsabilité de l'autorité de gestion (instruction des dossiers, utilisation des systèmes d'information, relations avec la Commission européenne, animation locale de la programmation etc.). De plus, l'Alsace a expérimenté un mode de gestion original visant à déléguer, via un contrat de prestation de services, la réalisation des paiements à une autorité tierce, la Caisse des dépôts et consignations, à la place de la direction régionale des finances publiques, permettant ainsi d'éviter que les flux financiers associés à la gestion des fonds n'affectent l'équilibre du budget régional à court (trésorerie) et moyen-long terme (emprunt).

Plusieurs travaux de bilan et d'évaluation du transfert de l'autorité de gestion ont été menés pendant cette phase d'expérimentation. Cependant, aucun élément relevé au cours de l'enquête ne permet de démontrer que les enseignements de cette expérimentation ont été tirés pour orienter et préparer dans les meilleures conditions le transfert de l'autorité de gestion à l'ensemble des régions.

2 - Un périmètre de transfert aux régions résultant d'un compromis

a) Un volet de « l'acte III de la décentralisation »

Le transfert de l'autorité de gestion des fonds européens est évoqué pour la première fois lors d'un discours du Président de la République le 31 août 2012 à Châlons-en-Champagne annonçant l'ouverture des travaux préparatoires à « l'Acte III de la décentralisation » : « *Je recevrai, le 12 septembre, les présidents de région et j'entends leur confier la responsabilité de gérer les fonds européens consacrés au développement de leur territoire. Ce sont elles les mieux placées. Ce sont elles qui iront plus vite encore que l'État. Les régions devront être les chefs de file du développement économique et de l'innovation, les interlocuteurs des entrepreneurs* ».

La déclaration commune État-Régions, signée le 12 septembre 2012 par le Premier ministre et le président de l'association des régions de France, formalise les orientations données par le Président de la République. Quinze engagements sont pris pour favoriser la croissance et l'emploi, notamment à travers la mobilisation des fonds structurels européens.

⁸ « Reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle ». Contrairement aux programmations suivantes, la programmation était structurée selon des thématiques (« les objectifs ») que venaient abonder les différents fonds européens.

Extrait de la déclaration commune État – Régions du 12 septembre 2012
15 engagements pour la croissance et pour l'emploi

« Engagement n° 14 : l'État confiera la gestion des fonds européens de la prochaine génération aux Régions, en particulier en matière de développement économique, de formation, d'innovation, d'aménagement du territoire et de développement rural, afin de renforcer l'effet levier de l'intervention publique. Des expérimentations seront possibles dès 2013. Dès à présent, l'État associe pleinement les Régions à la préparation de la prochaine programmation. »

Enfin, le transfert de l'autorité de gestion vers les régions est réaffirmé par le Président de la République à l'occasion des États généraux de la démocratie territoriale organisés au Sénat le 5 octobre 2012 : *« Rien ne justifie qu'en France, à l'inverse de tout ce qui se fait chez nos voisins, ce soit l'État qui assure la gestion des moyens dont l'objet même est d'aider les territoires à conduire leur développement. La gestion par les régions sera plus économe, plus rapide, au moment où il nous appartient, en plus, d'aller chercher les moyens et les ressources que le plan de croissance européen nous permet d'espérer ».*

b) Un compromis conduisant à un transfert variable selon les fonds

À la suite de la décision de principe de transférer la gestion des FESI et préalablement à l'adoption de la loi MAPTAM, une phase de négociations de près de 16 mois est intervenue entre l'État et l'association des régions de France afin de définir le périmètre et les modalités des opérations de transfert.

Dans un premier temps, un cadre de négociation entre l'État et les régions a été établi afin de définir les principes de répartition des responsabilités entre l'État et les régions. Des divergences d'interprétation sur le périmètre de la déclaration commune de 2012 sont rapidement apparues. Alors que les régions, par la voix de Régions de France, revendiquaient le plein exercice de l'autorité de gestion sur le FEDER, le FSE et le FEADER, cette conviction n'était pas partagée par les services de l'État. Les ministères chargés de l'agriculture, de la pêche, de la formation professionnelle et de l'emploi se sont opposés à des transferts en bloc de l'autorité de gestion estimant que certaines des politiques cofinancées par les FESI ne pouvaient être totalement décentralisées. Une réunion interministérielle tenue le 10 avril 2013, jour du dépôt du projet de loi MAPTAM au Sénat, s'est conclue par des arbitrages précisant l'architecture du transfert, lesquels ont été validés par un courrier du Premier ministre du 19 avril 2013⁹.

Pour le FEDER, un transfert complet de l'autorité de gestion aux régions a été décidé, compte tenu de leur rôle primordial en matière de développement économique, et de l'expérience acquise au cours de la programmation 2007-2013 : *« La gestion du FEDER sera confiée aux régions, sous réserve d'une enveloppe consacrée à l'assistance technique nationale d'une part, et d'un accord entre régions pour gérer les programmes massifs et fleuves, d'autre part ».*

Le FSE a fait l'objet de discussions plus approfondies au terme desquelles a été dessiné un compromis dans la répartition de l'autorité de gestion : *« La gestion du FSE sera partagée.*

⁹ Lettre n° 5650/SG du 19 avril 2013 du Premier ministre aux préfets de région relative à la gestion des fonds européens de la prochaine génération.

Les régions bénéficieront de 35 % de l'enveloppe. L'État gèrera 65 % de celle-ci, dont la moitié sera déléguée aux départements dans le cadre d'un accord cadre national avec l'ADF, en vue de la mise en œuvre d'une stratégie emploi/inclusion ». La ligne de partage a été définie afin que l'État conserve la maîtrise des crédits FSE relatifs à la politique de l'emploi et que les départements bénéficient, en tant qu'organismes intermédiaires, des crédits consacrés à l'insertion. Pour les régions, cette répartition a conduit à limiter le transfert aux crédits relatifs à la formation professionnelle.

Pour le FEADER, les termes même de l'arbitrage laissaient supposer des difficultés à venir : *« S'agissant du FEADER, un accord a été trouvé entre l'ARF et le ministre de l'agriculture qui prévoit de confier la gestion du développement rural aux régions, tout en assurant une cohérence nationale »*. Cette répartition est le résultat de l'accord dit « Le Foll-Souchon », des noms de l'ancien ministre de l'agriculture et de l'ancien président de la région Auvergne, représentant l'association des régions de France. Cet accord était loin de proposer une répartition claire, comme en attestent les deux années qui auront été nécessaires pour que soient déclinées ses modalités et les difficultés de mise en œuvre relevées depuis le début de la programmation.

Pour ce qui concerne le FEAMP, le cadre communautaire imposant une autorité de gestion unique, le principe d'une délégation de gestion partielle consistant à confier le statut d'organisme intermédiaire aux régions a été retenu : *« C'est dans ce cadre que les régions bénéficieront d'une délégation pour la gestion des mesures non régaliennes et qui n'ont pas un caractère d'ampleur nationale. Le ministre délégué aux transports et à l'économie maritime précisera avec l'ARF le champ de cette délégation de gestion »*.

Aucun élément, au-delà de cette lettre, ne permet de déterminer les motivations qui ont conduit à retenir ces périmètres de transfert à géométrie variable. Dès que ceux-ci ont été arrêtés, l'État et les régions ont entamé les négociations relatives aux conditions de compensation de ce transfert, dont les principales conclusions sont présentées dans une circulaire conjointe de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale et de la direction générale des collectivités locales du 16 décembre 2013¹⁰ (cf. II. B.).

B - Un cadre juridique à la fois européen et national

1 - Un cadre juridique européen applicable directement aux régions autorités de gestion

Contrairement aux transferts de compétences usuels, la gestion des fonds européens est une compétence déléguée par l'Union européenne et régie par le droit européen (cf. annexe n° 3). Les règlements européens fixent des règles s'appliquant directement à chaque autorité de gestion.

¹⁰ Circulaire du 16 décembre 2013 relative à la gestion des programmes européens 2014-2020 – transfert de personnels NOR : ETLR1331582C.

Les textes réglementaires sont complétés par un volet conventionnel liant l'Union européenne et la France : l'accord de partenariat. Ce document a été élaboré par un groupe de travail piloté par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), puis le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) à compter d'avril 2014, et associant Régions de France et les ministères compétents. L'accord de partenariat, document de 900 pages adopté par la Commission européenne le 8 août 2014, définit le socle stratégique commun aux quatre FESI et les grandes orientations de la programmation 2014-2020.

Dans le cadre fixé par les règlements européens, l'acquisition du statut d'autorité de gestion nécessite, d'une part, l'adoption par la Commission européenne d'un programme opérationnel (PO FEDER-FSE) ou d'un programme de développement rural (PDR) et, d'autre part, la désignation des autorités de gestion pour le FEDER, le FSE et le FEAMP. Cette désignation se fonde sur l'approbation d'un descriptif du système de gestion et de contrôle (DSGC), permettant de s'assurer que la future autorité de gestion sera en mesure de gérer les fonds européens.

Les programmes opérationnels et les programmes de développement rural définissent les axes thématiques d'intervention des fonds européens. Ces axes doivent être conformes au cadre réglementaire européen. Les règlements européens fixent des priorités thématiques à chaque fonds indépendamment de l'architecture de gestion retenue par chaque État membre et de la répartition des compétences en droit interne entre le niveau central et les entités décentralisées. Par conséquent, le transfert de l'autorité de gestion aux régions peut conduire ces dernières à affecter des fonds européens à des axes thématiques qui, tout en étant conformes au cadre européen, ne respectent pas la répartition des compétences en droit interne. À l'occasion des travaux de programmation, la coordination de l'intervention des fonds européen entre les différentes autorités de gestion, et conformément au cadre interne de répartition des compétences, est essentielle.

La question de la cohérence entre objectifs thématiques européens et compétences nationales – l'exemple du FSE

L'article 9 du règlement n° 1303/2013 portant dispositions communes fixe 10 objectifs thématiques constituant le cadre stratégique commun à l'ensemble des FESI. Le règlement n° 1304/2013 relatif au Fonds Social Européen définit que le champ d'application du fonds recouvre les objectifs thématiques 8, 9, 10 et 11 du cadre stratégique commun.

L'enquête a fait apparaître que le programme opérationnel Nord – Pas-de-Calais comporte des priorités d'intervention sur la thématique 8 « Promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre », dont le champ n'entre cependant pas dans les compétences exercées par les régions.

2 - Un processus législatif heurté et dépourvu de mesure d'impact

Dans le cadre juridique national, le transfert de l'autorité de gestion, qui constitue un transfert de compétences, a été adopté par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite MAPTAM, au terme d'un processus législatif heurté.

Le transfert de l'autorité de gestion des FESI figurait initialement dans le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires (article 3). Ce projet de loi constituait, avec le projet de loi MAPTAM et le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale, le support législatif de l'acte III de la décentralisation. Il a finalement été abandonné le jour de son dépôt au Sénat et ses dispositions ont été réparties dans des projets de lois ultérieurs¹¹.

La disposition relative au transfert de la gestion des FESI a été réinsérée par la voie d'amendement parlementaire en séance publique au Sénat le 6 juin 2013, lors de la première lecture du projet de loi MAPTAM. Il s'agissait « *de ne pas compromettre, en cas de retard du calendrier parlementaire, [la] mise en œuvre [des dispositions législatives qui figuraient dans le projet de loi abandonné] prévue au 1^{er} janvier 2014* »¹². Après des aménagements rédactionnels en deuxième lecture, le transfert de l'autorité de gestion des fonds européens vers les régions pour la programmation 2014-2020 est inscrit à l'article 78 de la loi n° 2014-58, dite MAPTAM, promulguée le 27 janvier 2014. Par ailleurs, les articles 80 et suivants déterminent le cadre des opérations de transfert de personnels.

Les dispositions législatives font apparaître des ambiguïtés et des contradictions avec les termes de l'accord politique passé entre l'État et les régions.

En premier lieu, la loi MAPTAM laissait l'opportunité à chaque région, et à leur demande, d'assurer les fonctions d'autorité de gestion : « *I.- Dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, pour la période 2014-2020, l'État confie aux régions ou, le cas échéant, pour des programmes opérationnels interrégionaux, à des groupements d'intérêt public mis en place par plusieurs régions, à leur demande, tout ou partie de la gestion des programmes européens soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion* ».

Or, dès le mois d'avril 2013, soit près de neuf mois avant l'adoption de la loi en janvier 2014, la répartition de la gestion des FESI entre autorités de gestion avait déjà été arbitrée, comme le montre la lettre du Premier ministre du 19 avril 2013. Cependant, conformément au vœu explicite des collectivités concernées, l'État continue à assurer les fonctions d'autorité de gestion, pour une part des crédits FSE en Guadeloupe, Martinique et en Guyane, pour l'ensemble des crédits FSE à la Réunion, tout en accordant une délégation de gestion importante à la région et pour l'ensemble des FESI à Mayotte.

En deuxième lieu, la loi prévoit le transfert de la responsabilité financière aux collectivités territoriales chargées de la gestion des fonds européens (art. L. 1511-1-2 du code général des collectivités territoriales). Dans le cadre juridique européen fixé par le règlement n° 1303/2013, les corrections et sanctions financières sont adressées à l'État membre. Par conséquent, le transfert de l'autorité de gestion des fonds européens aux régions nécessite une mesure de droit interne, afin de transférer la responsabilité financière découlant de l'exécution des fonds européens. Si ce transfert de la responsabilité financière est pleinement appliqué pour la gestion du FEDER et du FSE, sa mise en œuvre est incertaine pour celle du FEADER.

Enfin, la loi MAPTAM esquisse les conditions de transfert spécifiques retenues pour le FEADER, en précisant qu'un décret en Conseil d'État interviendra afin de fixer les règles

¹¹ Principalement dans la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et dans la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

¹² Amendement n° 935 présenté en séance par M. Vandierendonck au nom de la commission des lois.

communes de gestion applicables à toutes les régions et les conditions dans lesquelles l'instruction des dossiers pourra être assurée par les services déconcentrés de l'État.

Par ailleurs, le transfert de l'autorité de gestion n'a pas été accompagné d'une étude d'impact précise. Alors que le transfert de la gestion des fonds européens conduit à renforcer la capacité d'investissement des régions de 20 Md€ sur la durée de la programmation, l'étude d'impact jointe au projet de loi initial ne précise pas les objectifs poursuivis¹³ et ne fournit pas d'indicateurs permettant d'évaluer l'impact du transfert.

Aucune référence à l'expérimentation menée dans la région Alsace ne vient éclairer les impacts attendus du transfert de l'autorité de gestion. L'étude d'impact se limitant, dans un paragraphe consacré à « l'impact économique, social et environnemental », à souligner que *« la gestion des fonds européens mettra les régions en mesure de contribuer au redressement économique, de renforcer leurs interventions dans des domaines prioritaires et de renforcer la cohérence de l'action publique dans ces matières. Elle permettra une synergie avec les actions que les régions conduisent sur leurs propres budgets »*.

Les vicissitudes qui ont marqué cet épisode préparatoire expliquent en partie le retard pris pour aboutir à une formalisation législative du transfert de l'autorité de gestion. Ce transfert a été complexifié par d'autres mesures législatives non anticipées. Alors que la loi MAPTAM venait d'être votée et que les programmations régionales venaient d'être définies pour chaque FESI, dans le périmètre des anciennes régions, le projet loi relatif à la délimitation des régions est apparu, prévoyant la réduction du nombre de régions métropolitaines. En introduisant une discordance entre la délimitation des régions et la programmation régionale des FESI, cette réforme a compliqué le processus de transfert.

C - Une décentralisation partielle

Le cadre juridique du transfert laisse apparaître une architecture de la gestion des fonds européens, présentée schématiquement en annexe n° 6, complexe et partiellement décentralisée. La « décentralisation » de l'autorité de gestion peut être appréciée sous deux angles : d'une part, la proportion des crédits transférés aux régions par rapport à l'ensemble des fonds européens alloués à la France ; et d'autre part, la capacité de la région à exercer pleinement les fonctions d'autorité de gestion pour l'ensemble des fonds dont elle a la responsabilité. La mise en œuvre du transfert des fonds FEDER, FSE et FEADER montre que la décentralisation connaît des degrés variables.

Les transferts de crédits FESI aux régions devenues autorités de gestion ont été massifs, à l'exception du FSE :

- le FEDER a fait l'objet de la décentralisation la plus aboutie. Sur la période 2014-2020, les régions assurent la gestion de 8,2 Md€, soit près de 97 % des fonds¹⁴ ;

¹³ En raison de l'ajout du transfert de la gestion des fonds européens par voie d'amendement parlementaire, l'étude d'impact de la loi MAPTAM ne traite pas du transfert de l'autorité de gestion aux régions.

¹⁴ Le reliquat, près de 200 M€, est géré par l'État au titre du programme d'appui Europ'Act pour 40 M€ (gestion confiée au CGET) et du FEDER des territoires d'outre-mer (Guadeloupe-St Martin et Mayotte) dont une partie est gérée par le représentant de l'État (190 M€).

- les crédits du FEADER sont très largement décentralisés. Sur les 11 Md€ attribués à la France, les conseils régionaux sont autorité de gestion de plus de 90 % de ces crédits ;
- les crédits du FSE transférés aux régions représentent 1,92 Md€, soit 32 % du total et non 35 % conformément aux orientations initiales.

Pour le FEDER et la partie du FSE, les régions assurent pleinement les fonctions d'autorité de gestion. L'expérience et l'expertise acquises par les régions dans la gestion des subventions globales de la programmation 2007-2013 ont contribué à cette reconnaissance.

En revanche, les services de l'État ont conservé une grande partie des attributs opérationnels de l'autorité de gestion pour le FEADER. Cette décentralisation en trompe l'œil était inscrite en filigrane de la circulaire du Premier ministre d'avril 2013, qui avait prévu « *de confier la gestion du développement rural aux régions, tout en assurant une cohérence nationale* ». Le décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020 a clos un cycle de négociations difficiles, en formalisant une répartition complexe des responsabilités entre l'État et les régions (cf. Chapitre II – I. B.).

Concernant le FEAMP, l'État demeure autorité de gestion du programme opérationnel unique à l'échelle nationale. Cependant les régions littorales, en devenant organismes intermédiaires, se sont vu déléguer la gestion d'un tiers du fonds.

II - Des modalités de transfert inadaptées et mal anticipées, donc sources de retard

La mise en œuvre du transfert de l'autorité de gestion aux régions a accru le retard de déploiement des FESI, en raison de la lourdeur des procédures permettant l'acquisition définitive du statut d'autorité de gestion, de transferts de personnels mal anticipés et parfois insuffisants et du peu d'attention accordée aux systèmes d'information, pourtant essentiels à la gestion des FESI.

A - La lente acquisition du statut d'autorité de gestion (2013-2016)

1 - L'adoption des programmes par les nouvelles autorités de gestion

Les services de l'État ont bien anticipé la préparation de la programmation 2014-2020 des FESI. Dès mars 2012, une circulaire a été diffusée¹⁵ aux préfets de région et aux SGAR pour les inviter, dans chacune de leurs régions, à lancer les travaux d'élaboration des diagnostics territoriaux stratégiques appelés à fonder les orientations des programmes opérationnels FEDER-FS et des programmes régionaux de développement rural. Ces documents définissent les axes d'intervention, les taux de cofinancement et la typologie des projets retenus par l'autorité de gestion. De nombreux acteurs (collectivités territoriales et leurs groupements,

¹⁵ Lettre du délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale en date du 12 mars 2012 relative au cadrage du diagnostic territorial stratégique des programmes post 2013.

établissements publics, associations) y ont participé. L'objectif était d'encourager la vision d'une stratégie d'intervention concertée visant à optimiser la mobilisation des financements publics sur le territoire, qu'ils relèvent de l'État, de la région, de l'UE ou d'autres financeurs publics. Ce processus préparatoire ayant été engagé avant la décentralisation de la gestion des fonds européens, les régions ont été associées sans être en mesure de piloter ces travaux. Tous les diagnostics étaient prêts à la fin de l'année 2012.

L'adoption des programmes opérationnels nationaux et régionaux, tout comme celle des programmes de développement ruraux, s'est néanmoins prolongée pour ne déboucher, au plus tôt, que plusieurs mois après le démarrage de la nouvelle programmation et parfois jusqu'à près de deux ans au-delà.

Les régions ont soumis, à partir de 2013, à la Commission européenne, les programmes opérationnels FEDER-FSE et les programmes de développement rural régionaux au titre du FEADER. Le processus a été long et itératif, se déroulant parallèlement à la négociation du cadre financier pluriannuel et des règlements européens d'une part, et de la préparation de l'accord de partenariat d'autre part.

En raison du temps pris par les négociations communautaires de la nouvelle programmation, les programmes opérationnels régionaux ont été approuvés à la fin de l'année 2014 et les programmes de développement rural régionaux plus tardivement encore, entre août et novembre 2015. Le retard d'adoption des programmes de développement rural est dû à l'accumulation de plusieurs délais non maîtrisés, qui ont conduit au calendrier suivant :

- les règlements européens (n° 1305 et 1306/2013) étant approuvés tardivement, le 17 décembre 2013 ; 2014 est une année de transition où les règles de la programmation précédentes continuent de s'appliquer ;
- en 2015, le décret n° 2015-445 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020 n'est publié que le 16 avril 2015 ; le cadre national n'est approuvé qu'en août 2015 retardant l'adoption des programmes de développement rural.

L'analyse du processus d'adoption de la programmation (programmes opérationnels et programmes de développement rural) a été confirmée par l'enquête menée dans les quatre régions retenues. La phase de diagnostic territorial a commencé dès 2012, selon une logique partenariale associant aux conseils régionaux, l'État, les autres collectivités territoriales et des panels d'acteurs locaux. Néanmoins, l'adoption définitive des programmes n'est intervenue qu'entre le second semestre 2014 et la fin de l'année 2015, en raison des facteurs évoqués *supra*.

Au niveau national, le règlement européen relatif au FEAMP 2014-2020 a été publié le 20 mai 2014, soit cinq mois après le début de la programmation. Le programme opérationnel français a été approuvé par la Commission européenne le 3 décembre 2015, soit près de deux ans après le début de la programmation.

2 - Le processus de désignation des nouvelles autorités de gestion

Dans le cadre juridique national, en application de l'article 78 de la loi MAPTAM et du décret du 3 juin 2014¹⁶, les régions ont officiellement sollicité la gestion des fonds européens. Ces actes de candidature sont intervenus dans un délai de six mois après l'entrée en vigueur du décret, soit de juin à décembre 2014, et constituent, au regard du cadre réglementaire national, l'acte permettant le transfert de compétences de l'État vers les régions. L'ensemble des régions ont sollicité la gestion de ces fonds, à l'exception de plusieurs départements et régions d'outre-mer où l'État exerce, comme évoqué *supra*, la fonction d'autorité de gestion selon des degrés variables.

Dans le cadre juridique européen, conformément au règlement n° 1303/2013, les régions ont été soumises à une procédure de désignation spécifique à l'acquisition du statut d'autorité de gestion pour les fonds FEDER et FSE. Les États membres doivent désigner l'ensemble des autorités de gestion, de certification et d'audit au terme d'une évaluation des dispositifs de gestion proposés par chacune de ces autorités pour mener à bien leurs missions. Cette procédure n'a pas posé de difficulté particulière pour la désignation des autorités de certification et d'audit¹⁷, mais a entraîné d'importants retards dans la désignation des autorités de gestion.

Dès le 14 juillet 2014, la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), autorité d'audit chargée de mener la procédure de désignation des autorités de gestion, a transmis un courrier aux autorités postulantes précisant ses recommandations, afin que ces dernières puissent se préparer à l'audit qu'elle conduirait¹⁸. Chaque région candidate était tenue de produire un descriptif des systèmes de gestion et de contrôle (DSGC) applicable au programme opérationnel inter-fonds FEDER-FSE qu'elle avait élaboré.

Les descriptifs de système de gestion et de contrôle (DSGC)

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

L'élaboration des DSGC a mobilisé les régions pendant plus d'un an entre la fin du premier semestre 2015 et la fin de l'année 2016. La CICC procède à des audits approfondis de documents de gestion nécessitant des contrôles sur pièces et sur place de l'autorité de gestion candidate. Le DSGC à produire dans le cadre de la programmation 2014-2020 était plus

¹⁶ Décret n° 2014-580 du 3 juin 2014 relatif à la gestion de tout ou partie des fonds européens pour la période 2014-2020.

¹⁷ La Commission interministérielle de coordination des contrôles a été désignée autorité d'audit à la fin de l'année 2014 (décret n° 2014-1460 du 8 décembre 2014, modifiant le décret n° 2008-548 du 11 juin 2008 relatif à la commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds européens).

exigeant que précédemment. Le modèle de DSGC a doublé de volume, passant de 2,5 à 5 pages de prescriptions, avec de nouvelles rubriques, comme les mesures antifraudes, les systèmes d'information ou les méthodes de recueil et de communication des données fiables sur les indicateurs de performance.

Si la production du DSGC était indispensable à la déclaration de dépenses auprès de la Commission européenne, les autorités de gestion pressenties pouvaient néanmoins commencer à instruire et à engager les dossiers prévus dans leurs programmations. Or, peu l'ont fait.

La gestion du FEADER n'est pas soumise à une telle procédure, le statut d'autorité de gestion étant acquis simultanément à l'adoption du programme de développement rural par la Commission européenne. Néanmoins, l'engagement des fonds européens a requis, au regard des modalités de répartition des tâches, la signature des conventions tripartites État-ASP-Région, qui sont intervenues au cours de l'année 2015 en parallèle de la production des programmes de développement rural.

L'enquête menée dans les quatre régions montre, outre les retards résultant de l'ampleur des travaux requis par le processus de désignation, que la fusion des régions engagée à l'issue de l'adoption de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions a complexifié la définition des règles de gestion. Ainsi chaque région fusionnée dispose de descriptifs de systèmes de gestion et de contrôle pour les programmes opérationnels FEDER-FSE et d'accords tripartites ASP-État-Région pour les programmes régionaux de développement rural (FEADER) fondés sur le périmètre des anciennes régions.

Les retards ont affecté tous les fonds, y compris ceux pour lesquels l'État est autorité de gestion. Ainsi, la DPMA n'a été désignée autorité de gestion du FEAMP qu'à la fin de l'année 2016.

B - Des transferts de moyens tardifs, mal anticipés et insuffisants

1 - Les transferts d'agents de l'État vers les régions

a) La fragilité du cadre juridique du transfert

Le transfert de l'autorité de gestion des fonds européens vers les régions a été accompagné, à l'instar des transferts de compétence usuels de l'État, de transferts de personnels et de compensations financières. Le cadre juridique en a été fixé par la loi MAPTAM¹⁹ et ses mesures d'application (décrets du 14 octobre 2014²⁰ et du 29 juin 2015²¹).

¹⁹ Titre III – Dispositions relatives aux agents et aux compensations financières.

²⁰ Décret n° 2014-1188 du 14 octobre 2014 relatif aux conventions types de mise à disposition de services de l'État chargés de la gestion de fonds européens pour la période 2014-2020.

²¹ Décret n° 2015-783 du 29 juin 2015 relatif aux dates et aux modalités de transfert définitif des services de l'État qui participent aux missions de l'autorité de gestion des programmes européens financés au titre du FSE, du FEDER ou du FEADER.

Le cadre juridique du transfert des personnels de l'État

Les dispositions de la loi MAPTAM (art. 80 et suivants) prévoient un processus de transfert des personnels organisé en trois étapes.

1/ Des conventions entre l'État et chaque exécutif local mettent à disposition à titre gratuit des agents chargés de la gestion des fonds européens durant la programmation précédente. Elles recensent le nombre d'emplois (en effectifs physiques et en équivalent temps plein) et déterminent le calendrier de mise à disposition. Les fractions d'emplois ou les postes vacants intégrés dans le périmètre de mise à disposition font l'objet d'une compensation financière.

2/ Les services de l'État chargés de la gestion des fonds européens sont transférés au sein des conseils régionaux par arrêté préfectoral, détaillant la nature des transferts (effectifs physiques, emplois vacants ou fractions d'emplois). Le calendrier du transfert comporte deux phases : les agents, fractions d'emplois ou emplois vacants mis à disposition avant le 1^{er} avril 2015 sont transférés au 1^{er} juillet 2015. Les autres mises à disposition, intervenues après le 1^{er} avril 2015, sont transférées au 1^{er} janvier 2016. Les agents transférés sont placés en position de détachement dans la collectivité territoriale d'accueil, tandis que les emplois vacants ou fractions d'emplois font l'objet d'une compensation financière. Les conventions de mise à disposition ou les arrêtés de transfert peuvent prévoir un calendrier de transfert aménagé, ou bien que les services transférés demeurent en partie sous l'autorité fonctionnelle des services de l'État, pour assurer la clôture de la programmation en cours.

3/ Deux ans après la signature des arrêtés de transfert, les agents transférés exercent un droit d'option, qui leur permet d'intégrer la fonction publique territoriale ou de maintenir leur position de détachement sans limitation de durée.

Alors que le cadre législatif et réglementaire posé par la loi MAPTAM prévoyait un dispositif de transfert nécessitant de réaliser un état des lieux précis des agents chargés de la gestion des fonds européens, sa mise en œuvre a été influencée par les dispositions d'une circulaire DATAR/DGCL du 16 décembre 2013²². Ce texte, résultant de négociations entre Régions de France et les services centraux des ministères concernés, a fixé des orientations précises quant aux modalités de mise en œuvre des opérations de transfert. Bien que la circulaire n'ait pas eu vocation à imposer des normes obligatoires, comme le soulignent la DGCL et le CGET, l'enquête a montré que ses dispositions ont été appliquées par les préfetures de région.

²² Circulaire du 16 décembre 2013 relative à la gestion des programmes européens 2014-2020 – transfert de personnels NOR : ETLR1331582C (texte non paru au Journal officiel).

**Tableau n° 7 : modalités de transfert des personnels de l'État au profit des régions
autorités de gestion (circulaire du 16 décembre 2013)**

<i>Fonds</i>	Effectifs à transférer	Modalités
<i>FEDER</i>	Estimation de 450 ETP	Transfert des agents de préfecture de région (SGAR) chargés de la gestion des FESI en plusieurs vagues (385 ETP estimés au total). Transferts total ou partiel, selon les situations locales, des agents des DREAL et des Direccte chargés de la gestion du FEDER dans le cadre de la programmation 2007-13 (60 ETP au total estimés).
<i>FSE</i>	48 ETP	≈ 2 ETP par région issus des Direccte (soit un total de 48 ETP) en deux vagues.
	6,43M€	Transfert de 6,43 M€ de crédits d'assistance technique, équivalant à 20 ETP pour assurer les fonctions de contrôle et d'audit (montant correspondant à 35 % du coût des contrôles d'opérations opérés en 2013 pour le FSE).
<i>FEADER</i>	75 ETP	≈ 3 ETP par région issus des DRAAF. Pas de transfert des agents des DDT instruisant des dossiers cofinancés par l'État. Les agents des DDT peuvent assurer des fonctions d'instruction pour le compte des régions.

Source : Cour des comptes

Concernant le FEDER, les régions assurant la gestion de l'ensemble du fonds, la circulaire prévoit le transfert de l'ensemble des personnels des services de l'État déconcentrés (principalement affectés au sein des SGAR, des DREAL et des Direccte) qui assuraient la gestion du fonds pour la programmation 2007-2013. La circulaire invite à recenser tous les emplois affectés à la gestion des fonds européens en vue de leur transfert progressif, conformément au cadre de la loi MAPTAM. Le FEDER a fait l'objet des transferts les plus importants à l'échelle nationale puisque l'ensemble des agents des SGAR et des autres directions participant à la gestion de ce fonds ont été transférés, ce qui, selon la Direction de la modernisation et de l'action territoriale, représente près de 390 ETP au total. Conformément aux orientations de la circulaire, les services de l'État ont néanmoins conservé un agent par SGAR, chargé de suivre l'exécution du FEDER, afin d'assurer la coordination avec les politiques nationales.

Pour le FSE et le FEADER, un principe de transfert forfaitaire a été mis en œuvre. Pour le FSE, 48 ETP issus des Direccte correspondant, en moyenne, à 2 ETP par régions, sont prévus. Concernant le FEADER, le volume des transferts s'élève à 75 ETP, soit environ 3 ETP issus des DRAAF par région. Il est précisé, pour le FEADER, que les agents chargés du pilotage de la programmation ont vocation à être transférés en priorité.

La méthode fixée par la circulaire du 16 décembre 2013 soulève plusieurs questions.

En premier lieu, les modalités de transfert s'éloignent du sens des dispositions de la loi MAPTAM, aux termes desquelles un recensement des emplois doit être effectué. La décision de fixer, par une simple circulaire, un volume de transferts sur une base forfaitaire (FSE et FEADER), met en question la validité du processus.

En second lieu, au regard des spécificités de chacune des régions et notamment de leur degré de connaissance et de maîtrise des fonds européens, la méthode forfaitaire apparaît inappropriée. Par l'intermédiaire de leur statut d'organisme intermédiaire délégataire de

subventions globales dans le cadre de la programmation précédente (2007-2013), les régions se trouvaient dans des situations très hétérogènes, tout comme les services déconcentrés de l'État²³.

Ainsi pour le FSE, que l'enveloppe à gérer soit de 40,6 M€ (Auvergne) ou de 147 M€ (Provence-Alpes-Côte d'Azur), un même nombre d'agents (deux ETP) a été transféré aux régions.

L'exemple comparé du transfert des agents gestionnaires du FSE en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Auvergne

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, la convention de mise à disposition des services de l'État chargés de la gestion du FSE pour la période 2014-2020 du 11 mars 2015 indique que 13 agents (11,6 ETP) participent à la gestion du FSE au 31 décembre 2013. Cependant, la convention précise que seuls 2 ETP (1 ETP de catégorie A et 1 ETP de catégorie B) seront transférés. Sans que la convention n'apporte de justification particulière, ce sont les orientations de la circulaire du 16 décembre 2013 qui ont été appliquées. Les deux ETP n'ont pas donné lieu à un transfert physique, mais seulement à une compensation financière. Or, les crédits du FSE dont la région assure la gestion ont triplé entre la période 2007-2013 (49 M€) et la programmation 2014-2020 (147 M€).

En Auvergne, un transfert équivalent est intervenu (2 ETP transférés sous la forme d'une compensation financière), alors que les montants gérés par la région sont quasiment équivalents entre 2007-2013 (38,4 M€) et 2014-2020 (40,6 M€).

Concernant le FEADER, au regard de la complexité de la gestion du fonds et de l'ampleur des montants transférés (10 Md€ sur l'ensemble de la programmation), le transfert de fait de trois ETP provenant des DRAAF apparaît insuffisant ; il a contribué aux difficultés de mise en œuvre des programmes de développement rural. Cette insuffisance doit particulièrement être soulignée dans le cas de ce fonds, pour la gestion duquel la majorité des régions ne disposaient d'aucune expérience, contrairement à celle du FEDER et du FSE. De plus, au regard du rôle de l'administration centrale du ministère de l'agriculture (DGPE notamment) dans la gestion du FEADER durant la programmation 2007-2013, limiter les transferts aux seuls agents des DRAAF ne permettait pas de doter les régions de l'ensemble des compétences nécessaires à la gestion de ce fonds.

2 - Le transfert indirect des agents de l'État chargés de l'instruction des demandes de cofinancement par le FEADER

Dans le cas du FEADER, la répartition de la mission d'instruction des mesures, telle que définie dans le décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020, est particulièrement complexe. Si la région exerce bien la responsabilité d'autorité de gestion, la mission d'instruction reste assurée par les services déconcentrés de l'État (directions départementales des territoires), sous l'autorité fonctionnelle de l'ASP ou de la région, selon le type de mesures. Cette répartition a nécessité le déploiement d'une organisation hybride. Les agents des services de l'État, chargés

²³ Cf. chapitre I, I A 1.

de l'instruction des mesures FEADER dans le cadre de la programmation précédente, ont poursuivi leur mission pour le compte des régions dans le cadre de la programmation 2014-2020.

L'organisation retenue a été mise en œuvre par des conventions tripartites État-ASP-régions, qui ont défini les modalités de prise en charge des missions d'instruction par les services de l'État. Le volume d'agents concernés est significatif puisqu'il dépasse l'ensemble des transferts de personnels opérés pour les autres fonds. Une telle organisation peut être assimilée à un transfert « indirect » de personnels dans la mesure où ces agents n'ont pas vu leur position statutaire évoluer. Seule leur autorité fonctionnelle (conseil régional ou ASP selon le type de mesures) a été modifiée.

Tableau n° 8 : nombre d'agents de l'État participant à la gestion du FEADER dans les régions couvertes par l'enquête

<i>Régions</i>	ETP
<i>Bretagne (2017)</i>	53,1
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur (2018)</i>	55,7
<i>Hauts-de-France (2017)</i>	33,9
<i>Auvergne-Rhône-Alpes (2017)</i>	106,3
<i>Total</i>	249

Source : Cour des comptes d'après les données transmises par services déconcentrés de l'État

Ces transferts sont également apparus insuffisants au regard des recrutements d'agents instructeurs effectués par certaines régions pour appuyer les agents des DDT ou des DRAAF. Ainsi, en région Bretagne, 16 agents ont été mis à la disposition des DDTM pour appuyer les travaux d'instruction. Un même phénomène a été observé en région Hauts-de-France où cinq agents du conseil régional ont été mis à disposition en 2018 des cinq DDT pour accélérer l'instruction des dossiers en instance, afin d'éviter le dégagement d'office, ainsi qu'en région Auvergne-Rhône-Alpes, où 18 ETP supplémentaires ont renforcé les DDTM.

C - Des compensations financières insuffisamment transparentes

Un droit à compensation financière accompagne les transferts d'agents, dont les principes ont été posés dans l'instruction du 7 janvier 2016 de la DGCL²⁴, adressée aux préfets de région. Les compensations financières correspondent aux rémunérations des agents transférés, auxquelles s'ajoutent une compensation des fractions d'emplois et des emplois vacants effectuée sur la base du coût en pied de corps, à des dates variables selon le type d'emplois. En outre, les compensations intègrent des sommes forfaitaires correspondant à des frais de fonctionnement courant des services. Les calculs sont effectués selon les modalités suivantes :

²⁴ Instruction relative aux compensations financières des transferts de compétences inscrites dans la loi de finances initiales pour 2016 (NOR : INTB1600234N).

- la compensation est calculée conformément aux dispositions de la loi MAPTAM et aux principes retenus par la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), qui s'est réunie à quatre reprises sur le sujet²⁵ ;
- les personnels dont la rémunération était en partie financée par l'État avec les crédits de l'assistance technique²⁶ des fonds européens au cours de la programmation 2007-2013 sont transférés avec ces crédits, les dépenses effectuées par l'État en tant qu'autorité de gestion s'entendant nettes des crédits de l'assistance technique ;
- les personnels non titulaires sont compensés au coût réel ;
- la méthode d'évaluation de la compensation financière due au titre des frais de fonctionnement s'effectue sur la base d'une évaluation des frais de fonctionnement des services, hors loyers, exprimés en ratios moyens (€ / ETP) nationaux.

Les transferts financiers se sont élevés à 13,8 M€ (15,7 M€ avec les territoires d'outre-mer). Depuis 2015, les lois de finances ont attribué aux nouvelles autorités de gestion des produits de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). La ventilation du droit à compensation par région et selon la phase de transfert est détaillée dans le tableau suivant.

Si les compensations financières des emplois sont intervenues immédiatement, l'enquête menée dans les quatre régions met toutefois en évidence un manque de transparence dans le calcul des montants compensés.

Le droit à compensation financière en Provence-Alpes-Côte d'Azur

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, les conventions de mise à disposition ont prévu la compensation de 16,6 ETP, mais leur calcul n'est pas traçable. Un montant de 675 000 € hors fonctionnement a été inscrit en loi de finances initiale pour 2018, ce qui équivaut à 13,3 ETP, en se fondant sur le coût moyen d'un agent en 2017. La région a contesté en mars 2016 la façon dont la compensation a été calculée. Il ne lui a pas été possible d'obtenir une justification claire sur la méthode de calcul retenue par la CCEC et sur les données prises en compte. Les services régionaux n'ont pas été en mesure de les vérifier avant leur inscription en loi de finances

²⁵ Lors des réunions du 18 novembre 2014, 30 juin 2015, 13 octobre 2015 et 10 janvier 2017.

²⁶ L'assistance technique est constituée par l'ensemble des mesures de préparation, de communication, de sélection, de suivi, d'évaluation et de contrôles nécessaires à la mise en œuvre des programmes opérationnels, qui font l'objet d'un cofinancement européen dans le cadre des programmes.

III - Les défaillances des systèmes d'information, à la fois cause et conséquence des difficultés du transfert de l'autorité de gestion des FESI

Trois principaux systèmes d'information permettent de gérer les FESI en France : Isis et Osiris pour le FEADER et le FEAMP, ainsi que Synergie pour le FEDER, le FSE²⁷ et l'IEJ. L'objectif de ces systèmes d'information est de faciliter et fiabiliser la gestion des dossiers des demandeurs et porteurs de projet, du dépôt à l'autorité de gestion au renseignement du système d'information de la Commission européenne, en passant par l'instruction de l'éligibilité de la demande, à son inscription en programmation, à la liquidation des droits et au paiement des bénéficiaires. La conduite de projet des trois principaux systèmes d'information des FESI a été dans l'ensemble défaillante. Après une présentation générale, seront examinés successivement Isis et Osiris, puis Synergie.

A - Les systèmes d'information, outils négligés du transfert

Dans le processus de transfert de l'autorité de gestion, les systèmes d'information de gestion des fonds structurels, pourtant déterminants dans l'efficacité et l'efficience de leur emploi, n'ont pas été, ou peu, pris en compte.

En ce qui concerne Isis et Osiris, trois raisons expliquent le peu d'anticipation de l'ASP, maître d'ouvrage et maître d'œuvre, quant à l'impact du transfert de l'autorité de gestion sur ces systèmes d'information déjà en production lors de la programmation 2007-2013 : un cadre européen de la politique agricole commune adopté tardivement, des corrections financières infligées à la France au regard des défaillances de son registre parcellaire graphique (RPG)²⁸ et une difficulté des régions à exprimer leurs besoins, difficulté en partie liée à la complexité du modèle de cahier des charges transmis par l'ASP (appelé « descriptif détaillé de mise en œuvre », ou DDMO).

La mise en conformité du RPG a été la priorité de l'ASP entre 2013 et 2016, au détriment de l'adaptation d'Isis et d'Osiris au contexte de la décentralisation. Elle conditionnait en effet le versement des aides directes aux agriculteurs, soumis à une date limite de paiement, dont le dépassement peut entraîner des corrections financières et qui représentent la majorité des fonds FEADER.

Les outils Isis et Osiris avaient été initialement développés en programmation 2007-2013 pour répondre aux besoins d'une seule autorité de gestion, dotée de six programmes de

²⁷ Un quatrième outil existe, qui sert à enregistrer uniquement les dossiers cofinancés au titre du FSE et de l'IEJ dès lors que l'État est autorité de gestion des programmes concernés : « Ma démarche FSE ».

²⁸ Le registre parcellaire graphique est une base de données géographiques servant de référence à l'instruction des aides de la politique agricole commune. La mise en conformité de ce dernier aux normes européennes et son intégration dans Isis n'ont été achevées qu'au 3^e trimestre 2016, soit plus de trois ans après la mise en demeure de la Commission européenne.

développement rural²⁹. Or, le transfert de l'autorité de gestion aux conseils régionaux a donné lieu à 29 programmes régionaux de développement rural³⁰, comportant 1 000 pages chacun en moyenne³¹. De plus, les régions ont multiplié les mesures, à paramétrer tant dans Isis (mesures agro-environnementales et climatiques, mesures « bio » en particulier)³² que dans Osiris (mesures d'aide à l'investissement et à la modernisation)³³. La nécessité d'adapter Isis et Osiris avait pourtant été relevée dès novembre 2012 par l'ASP, qui avait souligné la nécessité de faciliter le paramétrage régional des systèmes d'information.

Pour Synergie, système d'information dévolu au FEDER et au FSE, la volonté initiale d'anticiper le transfert de la gestion aux régions a été rapidement abandonnée. Un des principaux enjeux était de déterminer l'équilibre entre la part des fonctionnalités devant être adaptée à la spécificité de chaque région et celle des applicatifs devant être communs. Toutefois, le schéma initial retenu par le CGET (maître d'ouvrage) et l'ASP (maître d'œuvre) reproduisait le modèle précédent (Présage), constitué d'un bloc et procédant d'une logique, où seul l'État était autorité de gestion. Cette démarche conduisait à mutualiser l'ensemble des fonctionnalités. Parallèlement, la décentralisation de l'autorité de gestion a conduit le CGET à ne pas vouloir imposer Synergie, comme ce fut le cas lors de la programmation 2007-2013 avec Présage.

Selon des interlocuteurs locaux, en 2013 et 2014, soit deux années avant la mise en service de Synergie, les directions des systèmes d'information des régions avaient été impliquées dans la définition du cahier des charges de l'outil. Au regard du projet présenté, plusieurs d'entre elles ont décidé de développer leur propre outil. Les régions Normandie, Bretagne et Nouvelle Aquitaine sont allées au bout de cette démarche en mettant en place leur propre outil d'instruction et de programmation des dossiers, en lieu et place du module « Cœur de métier » de Synergie.

B - Isis et Osiris, des systèmes d'information peu adaptés à la régionalisation du FEADER

Les mesures surfaciques de la politique agricole commune – l'ensemble du FEAGA et la majeure partie du FEADER – sont gérées, dans le cadre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), grâce à l'outil informatique Isis. Les autres aides du FEADER, non assises sur des surfaces (modernisation des exploitations agricoles, aides aux jeunes agriculteurs, développement des territoires ruraux, etc.), qualifiées également de « hors SIGC », sont gérées au moyen du système d'information Osiris.

Aux termes de l'article 3 du décret n° 2016-126 du 8 février 2016 relatif à la mise en œuvre des programmes cofinancés par les fonds européens structurels et d'investissement pour la période 2014-2020, « *Pour le FEADER, les circuits de gestion des aides sont intégrés dans*

²⁹ Un pour l'Hexagone (métropole hors Corse), appelé programme de développement rural hexagonal (PDRH), un pour la Corse, et un pour chaque département d'outre-mer.

³⁰ 25 programmes régionaux de développement rural, un programme départemental de développement rural (La Réunion), l'État demeurant autorité de gestion pour 3 programmes de développement rural (deux nationaux et celui de Mayotte).

³¹ Soit presque autant que le programme de développement rural hexagonal de l'ancienne programmation.

³² Selon l'ASP, il y a aujourd'hui plus de 10 000 mesures paramétrées dans Isis contre 5 800 en 2015.

³³ Début octobre 2018, la cible était de 1 526 outils dont 75 % (1 139) avaient été produits. Pour mémoire, l'ASP a développé 250 outils au titre de la précédente programmation 2007-2013.

les systèmes d'information telePAC, Isis et Osiris. L'utilisation de ces outils est obligatoire pour tous les acteurs intervenant sur ce fonds. Pour le FEAMP, le circuit de gestion des aides est intégré à Osiris ».

1 - Une conduite de projet déficiente

À l'origine des graves dysfonctionnements d'Isis et d'Osiris dans la gestion du FEADER depuis 2014 se trouve l'enchaînement suivant :

(1) La concentration au sein de la seule ASP de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre pour Osiris et Isis³⁴, dysfonctionnement aux conséquences dommageables et aggravé par un pilotage initial « en vase clos ».

(2) Un « choc », constitué par la nécessité de refondre le registre parcellaire graphique (RPG), fondant le calcul des mesures surfaciques des 1^{er} et 2^e piliers de la politique agricole commune, et dont l'obsolescence avait entraîné des refus d'apurement par la Commission européenne à hauteur de 3 Md€ dans le cadre de l'ancienne programmation. Cette refonte prioritaire a mobilisé tous les moyens de l'ASP en 2015-2016 et retardé la mise en œuvre de la nouvelle programmation.

(3) Ce retard et l'urgence de l'instruction des dossiers n'ont pas permis de revoir les systèmes d'information du FEADER en profondeur pour les adapter au contexte du transfert d'autorité de gestion, ce qui a amené l'ASP à utiliser les mêmes outils que dans la programmation précédente.

(4) La crise du RPG et la crainte de refus d'apurement ont conduit l'ASP à privilégier, dans les développements informatiques, l'objectif de sécurité au détriment de la souplesse et de l'ergonomie.

(5) Enfin, l'État s'est tardivement impliqué dans les systèmes d'information : il l'a fait quand ceux-ci ont dysfonctionné. Quant aux régions, autorités de gestion, elles ont peiné à exprimer leurs besoins dans le format demandé par l'ASP.

a) Isis

Avec le recul, la conduite du projet Isis a souffert dès le départ de nombreuses lacunes, dont les principales sont : l'absence d'une feuille de route complète et formalisée ; un dialogue difficile entre les équipes de l'ASP et la direction générale de la performance économique (DGPE) du ministère de l'agriculture ; le manque d'association des utilisateurs ; l'absence d'analyse des risques ; une prise en compte tardive et partielle des contraintes externes.

Dans un contexte marqué par des débuts difficiles du projet, un audit, effectué à la demande conjointe de l'ASP et du ministre de l'agriculture et achevé en juin 2016, a permis d'améliorer sensiblement la conduite du programme grâce à un pilotage renforcé, prévoyant des réunions régulières au niveau du cabinet du Premier ministre, à une association des

³⁴ En application du décret du 8 février 2016 et de l'article L. 313-2 du code rural et de la pêche maritime.

utilisateurs (DDTM) à tous les niveaux et à une amélioration des relations entre les managers du projet à l'ASP et la DGPE. Pour autant, la gestion d'Isis est restée complexe et lourde, comme en témoigne sa comitologie.

Un développement souple et pragmatique, en mode « agile », aurait été d'emblée nécessaire, à l'image de ce qui a été récemment mis en œuvre avec succès par l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) : au travers de comités resserrés, ce mode de conduite de projet a pour but de faciliter l'interaction entre les acteurs, la recherche de solutions immédiatement opérationnelles, le dialogue avec les clients, au moyen d'équipes intégrées, réunissant maître d'ouvrage, maître d'œuvre, prestataires et utilisateurs.

b) Osiris

Face aux fortes sollicitations des régions pour instrumenter les mesures de leurs programmes de développement rural respectifs tardivement définis (fin 2015), le projet Osiris a également été rapidement mis sous pression. L'ASP a dû recourir à 70 consultants de la société CGI, qui sont montés en puissance à l'été 2016. Les équipes chargées d'Osiris étaient ainsi à 80 % externalisées. Pour Isis comme pour Osiris, l'ASP, qui semble avoir subi et pas anticipé les événements, a régi plus qu'agi.

Dans ce contexte d'embolie des capacités de l'ASP, des mesures correctrices ont été entreprises, qui touchent d'abord la gouvernance d'Osiris. À la suite de son audit, en décembre 2016, par la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), une instance décisionnelle consacrée à Osiris a été instituée en mars 2017, le Comité d'orientation stratégique (COS) Osiris, copiloté par l'ASP et Régions de France et associant les régions et le ministère de l'agriculture. Cette instance, qui se réunit trois fois par an, est complétée tous les mois par la tenue d'un « comité opérationnel (COMOP) hors SIGC ». Ainsi, malgré le transfert aux régions de la gestion du FEADER en 2014, il a fallu attendre mars 2017, pour qu'elles soient enfin associées, à la suite d'une grave crise, à la gouvernance d'Osiris.

À partir de cette date, l'organisation a profondément évolué grâce à une nouvelle direction des programmes à l'ASP, un renforcement des effectifs des transcripteurs, la mise en place d'une véritable industrialisation de la production des outils de gestion (« usine Osiris ») et des échanges téléphoniques hebdomadaires entre le siège de l'ASP, les délégations régionales de l'ASP et les régions. Pour autant, fin 2018, tous les paramétrages ne sont pas encore effectués.

2 - Des retards qui perturbent fortement la programmation du FEADER

La livraison tardive des outils Isis et Osiris a empêché les services des DDTM d'instruire les dossiers. Les exploitants agricoles ont subi d'importants retards de paiement en 2015, 2016 et 2017. Les aides relatives à la campagne 2015, payables en 2016, ont dû être reportées en partie en 2017, notamment les mesures agro-environnementales et les aides à l'agriculture biologique. En Hauts-de-France, les outils pour gérer les aides au titre de l'année 2015 n'ont été livrés qu'entre octobre 2017 et juillet 2018. Cela a occasionné des retards, des reprises de dossiers de 2015 au fur et à mesure de la livraison des modules. Les DDTM se plaignent de

recevoir les instructions de l'ASP souvent le jour même du déploiement des outils ; parfois, elles doivent s'approprier des procédures entièrement nouvelles sans communication préalable.

De façon générale, la responsabilité de ces retards est partagée entre l'État, les régions et l'ASP :

Le ministère de l'agriculture n'a pas cherché à accompagner les régions dans l'exercice de leurs nouvelles responsabilités, alors qu'il aurait pu les aider à mesure des conséquences opérationnelles de leurs décisions. Ainsi, si un cadre national a été élaboré, la DGPE a accepté, selon l'ASP, presque toutes les dérogations, variantes ou modulations sollicitées par les régions aux différentes mesures et types d'opérations au-delà du cadre national. Or, la complexité réglementaire des mesures se répercute *de facto* sur la conception des outils informatiques de gestion, dont le coût de production est indépendant du nombre d'opérations à effectuer, la plupart des outils produits l'ayant été pour un coût au dossier très élevé.

Les régions ont ouvert (sous Isis) plus de 9 500 mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC), dont 5 000 ont été utilisées au profit de 25 000 agriculteurs environ, soit un ratio d'une mesure pour cinq agriculteurs.

Ainsi, en Hauts-de-France, en 2015, 255 MAEC ont été proposées aux agriculteurs locaux, mais seules 170 mesures ont été sollicitées par au moins un exploitant. Outre leur nombre et leur diversité, les MAEC emportent des critères de contrôles complexes, difficiles à paramétrer. Des pratiques proches sont définies différemment au sein des deux piliers, selon qu'elles relèvent d'une MAEC (2^{ème} pilier) ou des critères du « verdissement » (1^{er} pilier). Ainsi, par exemple, la succession des cultures reçoit deux définitions différentes (rotation effective des cultures et diversité des assolements) pour les mêmes surfaces, selon que la notion relève de l'aide au verdissement du 1^{er} pilier ou des MAEC du 2^{ème} pilier. Ces deux dispositifs sont instruits dans le même système d'information (Isis). L'on peut également citer un point de contrôle intitulé « *au plus un an de jachère sur les 5 ans* », invérifiable tant que les 5 ans ne sont pas écoulés.

La difficulté est encore accentuée par l'instabilité de ces critères issus de multiples financeurs et des régions, qui les font évoluer en cours de programmation, soit pour modifier des points de contrôle, soit pour prendre en compte des situations particulières. À chaque fois, il faut adapter l'outil informatique et les instructions données aux services en DDTM. De fait, les 300 M€ de MAEC-Bio ont déjà demandé à ce stade à l'ASP deux fois plus de jours/hommes que les 7,5 Md€ d'aides surfaciques du premier pilier de la politique agricole commune, pourtant elles aussi très complexes.

Cette « créativité » des nouvelles autorités de gestion concerne aussi Osiris. En octobre 2018, l'ASP n'avait pas encore livré l'intégralité des 1 526 outils nécessaires à l'instruction des aides FEADER hors SIGC : au 5 octobre 2018, 75 % des outils Osiris nécessaires étaient livrés et, sur ce nombre, seulement 87 % des outils livrés avaient été utilisés par les autorités de gestion. Ainsi, avant d'élaborer leurs nombreuses mesures, et malgré l'extrême lourdeur des descriptifs détaillés de mise en œuvre à renseigner, les régions n'ont pas suffisamment mesuré leur impact sur les systèmes d'information, qu'elles ne financent pas.

L'ASP, en tant que maître d'ouvrage et maître d'œuvre des projets Isis et Osiris, a également une part majeure de responsabilité dans les retards de livraison des outils en vue d'instruire les demandes d'aides du FEADER. À la suite des corrections financières imposées

à la France au titre de la précédente programmation, l'ASP a privilégié, dans le développement des outils informatiques, l'impératif de sécurité juridique par rapport à celui de l'efficacité.

Cela s'est notamment traduit par une gestion centralisée des incidents : toutes les demandes d'intervention, de la simple erreur de saisie au « bug », remontent à l'ASP, ce qui congestionne ses capacités, non seulement de traitement des incidents, mais aussi de développement de nouveaux outils. Pour Osiris, le délai moyen de traitement des incidents est d'environ 23 jours depuis le début de la programmation selon l'ASP. Les simples erreurs de saisie dans l'instruction des dossiers, représentaient plus de 80 % des tickets d'incident jusqu'en 2017. Ainsi, le fait de renommer le financeur « région Hauts-de-France ex-Nord-Pas-de-Calais » en « région Hauts-de-France » entraîne un mois de retard.

Or, traditionnellement, l'aide aux usagers d'un système informatique est construite autour d'un minimum de deux niveaux d'intervention, comprenant un niveau d'administration locale, afin de traiter les dysfonctionnements mineurs. L'amélioration récente s'explique par des droits accordés aux autorités de gestion, avec certains utilisateurs disposant d'un profil « super correcteur », tant sur Osiris qu'Isis, les deux applications faisant face au même goulet d'étranglement.

Compte tenu de l'ampleur et des délais de ce chantier, l'ASP a d'abord mis à disposition aux autorités de gestion des « outils simplifiés » permettant d'obtenir 80 % des paiements, puis des outils « complets ». Cependant, l'utilisation de ces outils simplifiés, aussi bien dans les phases d'instruction que de paiement, est susceptible d'être à l'origine d'erreurs, compte tenu de la suppression de certains filtres de sécurité pour des motifs opérationnels. Cette situation, conjuguée à un relâchement provisoire des contrôles de supervision, pourrait dès lors constituer un risque de refus d'apurement lié à la gouvernance des aides hors SIGC.

La DGPE estime qu'*« aujourd'hui, la quasi-totalité des outils Osiris est déployée (1 340 outils opérationnels ou en fabrication sur une cible récemment actualisée à 1 555 outils) et permet le paiement des dossiers à 100 %. Les outils restants seront produits au premier semestre 2019 »*. Elle considère que les principaux retards sont désormais en voie de résorption, s'agissant surtout des mesures surfaciques (SIGC) : *« les retards de paiement du FEADER, directement liés à la sécurisation du registre parcellaire graphique et au démarrage de la nouvelle programmation, sont peu à peu résorbés grâce à un redéploiement des moyens vers ces dispositifs. L'ICHN a retrouvé un calendrier de paiement normal à compter de la campagne 2017. Les MAEC et les aides à l'agriculture biologique de la campagne 2018 seront payées selon le calendrier d'une campagne normale (printemps 2019)³⁵ »*.

Cependant, les mesures hors SIGC, moins prioritaires pour l'État et relevant davantage de la gestion des régions, subissent toujours des retards très perturbants. Ainsi, en Hauts-de-France, pour les aides non-surfaciques, le paiement des dossiers déposés en 2016 n'a été effectué qu'en 2018. En Auvergne-Rhône-Alpes, le premier dossier concernant la forêt, déposé en 2015, n'a été soldé qu'à l'été 2018.

³⁵ Réponse de la DGPE, 7 décembre 2018.

3 - Les graves dysfonctionnements d'Osiris pour gérer les aides non surfaciques

Tandis qu'Isis se distingue par son ergonomie, ses contrôles embarqués, sa facilité d'utilisation et son adaptation au processus de gestion des dossiers de demandes d'aides surfaciques, les dossiers étant déposés de façon dématérialisée par les exploitants, Osiris fait l'unanimité des utilisateurs rencontrés contre lui. Dans le cycle de vie d'un dossier non-surfacique, il est facteur de complexité et de retard presque à chaque étape, ce qui démobilise très fortement les agents.

Au total, il faut généralement suivant la complexité du dossier et l'expérience de l'agent près d'une journée pour gérer un dossier d'aide non-surfacique, à condition qu'aucun ticket d'incident ne soit nécessaire.

Afin d'objectiver le caractère contre-productif d'Osiris dans la gestion des dossiers, un test a été réalisé au sein du conseil régional des Hauts-de-France à partir d'un dossier d'assistance technique³⁶, type de dossier instruit à la fois dans Osiris et Synergie :

Tableau n° 9 : temps de gestion comparé (en nombre d'heures) de gestion d'un dossier d'assistance technique sur Synergie et sur Osiris

<i>Nombre d'heures</i>	Temps d'instruction	Temps de saisie de la demande	Temps d'instruction de la demande de paiement	Temps de saisie de la demande de paiement	Nombre total d'heures
<i>FEDER / Synergie</i>	6	2	10	1	19
<i>FEADER / Osiris</i>	6	8	10	22 ³⁷	46

Source : Conseil régional Hauts-de-France

Ainsi, le temps de gestion d'un dossier similaire est plus de deux fois plus long dans Osiris (46 heures de travail nécessaires) que dans Synergie (19 heures de travail), alors même que Synergie est un système d'information perfectible, pas totalement déployé et non interfacé en Hauts-de-France.

D'une manière générale, Osiris présente très peu de fonctionnalités utiles à l'instructeur et à l'autorité de gestion. Non seulement l'outil Osiris complique la gestion de la programmation 2014-2020 du FEADER, mais il mobilise un effectif très conséquent. Les régions soulignent l'accroissement des dépenses informatiques et en personnel pour piloter et superviser la gestion des aides du FEADER.

Plusieurs régions ont progressivement renforcé les moyens consacrés au pilotage et à la mise en œuvre opérationnelle du FEADER. La région Auvergne-Rhône-Alpes a développé son propre outil. Compte tenu des difficultés de mise en œuvre des systèmes d'information par l'ASP, celle-ci souhaitait d'abord créer son propre organisme payeur du FEADER. Cette solution ne paraissant pas faisable, plusieurs régions, dont Auvergne-Rhône-Alpes, la

³⁶ Pour l'essentiel, un travail d'instruction sur l'éligibilité de dépenses de masse salariale.

³⁷ Décomposées en cinq heures pour une première saisie, huit heures pour la préparation de tableaux afin de saisir dans Osiris, neuf heures pour les retours et les multiples revalidations de chaque étape dus à la rigidité de l'outil.

Normandie, la Nouvelle Aquitaine, Provence Alpes Côte d'Azur et Grand-Est, se sont associées à une démarche de simplification d'Osiris fin 2016-début 2017.

Auvergne-Rhône-Alpes a également négocié auprès de l'ASP la possibilité d'utiliser un outil alternatif d'instruction créé par la région : le SUPPI (support d'instruction unique), qui permet à la région de paramétrer directement le suivi et le pilotage de programme, sans recourir à l'outil de valorisation des données d'Osiris, sur lequel elle n'a pas la main. Cet outil de la région entraîne cependant un surcroît de travail pour les instructeurs des DDTM, astreints à plusieurs saisies (sur Osiris et SUPPI) et qui qualifient l'initiative de la région de « fausse bonne idée ».

Au total, à la différence d'Isis, Osiris est un outil obsolète, inefficace et inadapté à la gestion du FEADER, qui devra être remplacé en vue de la prochaine programmation.

C - D'importants retards de Synergie ont grevé la gestion du FEDER et du FSE

1 - Le transfert de la gestion du FEDER-FSE aux régions n'a pas été pris en compte

S'agissant du système d'information associé essentiellement au FEDER et au FSE, il y a eu initialement une volonté d'anticiper le transfert partiel de l'autorité de gestion de l'État aux régions. Un des principaux enjeux était de déterminer l'équilibre entre la part des fonctionnalités devant être adaptée à la spécificité de chaque région et celle des applicatifs devant être communs. À ce titre, dans l'étude de préfiguration du futur système d'information réalisée par la société Kurt Salmon en 2013, la description du périmètre fonctionnel cible préconisait un système urbanisé, c'est-à-dire devant respecter les particularités régionales, cette approche étant cohérente avec la logique de décentralisation.

Toutefois, cette démarche n'a pas été mise en œuvre par le schéma retenu par le CGET (maîtrise d'ouvrage), qui reproduisait le modèle précédent (Présage), constitué d'un bloc et procédant d'une logique où seul l'État était autorité de gestion. Cette approche traditionnelle a conduit à mutualiser l'ensemble des fonctionnalités et à rechercher à intégrer systématiquement les disparités locales ressortant de l'expression des besoins de 27 régions devenues 18. Parallèlement, le transfert d'autorité de gestion a amené le CGET à ne pas vouloir imposer Synergie aux régions, comme lors de la programmation précédente avec Présage.

Selon des interlocuteurs locaux, en 2013 et 2014, soit deux années avant la mise en service de Synergie, les DSI des régions étaient impliquées dans la définition du cahier des charges de l'outil. Mais, au regard du projet présenté, plusieurs d'entre elles ont décidé de développer leur propre outil.

L'article 3 du décret du 8 février 2016 relatif à la mise en œuvre des programmes cofinancés par les fonds européens structurels et d'investissement en 2014-2020 institue Synergie comme « *système d'information pour les fonds européens, composé de différentes applications à gestion répartie, [qui] permet durant la période de programmation 2014-2020 d'assurer le suivi des fonds, des programmes et de l'accord de partenariat. Pour le FEDER et le FSE, Synergie assure le pilotage, le suivi, la gestion, la certification, le contrôle et l'audit. Des systèmes d'information peuvent néanmoins être mis en place par des autorités de gestion*

pour les modules de gestion, pilotage, suivi et certification de leurs programmes, le contrôle, audit et pilotage national étant obligatoirement assurés dans Synergie ».

Son architecture générale recouvre différents modules interfacés. Un système d'échange permet l'interfaçage avec des applications développées par les régions, avec les portails « Ma démarche FSE » et « E-Synergie », qui permettent aux demandeurs de déposer leurs dossiers de façon dématérialisée, grâce à une application qui stocke les pièces justificatives à des fins de partage entre tous les acteurs de la chaîne.

2 - Une conduite défectueuse du projet Synergie

Lancé en 2014 en remplacement de Présage, considéré comme obsolète, le programme Synergie est piloté par le CGET, maître d'ouvrage. Il a choisi l'Agence de services et de paiement en tant qu'assistant à la maîtrise d'ouvrage déléguée. Deux prestataires interviennent également, la société CGI, chargée du développement du logiciel (maîtrise d'œuvre), et l'entreprise Sopra-Steria, chargée de l'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage pour la définition des spécifications générales, la recette et le support utilisateur. Le choix de recourir à l'ASP, et non de procéder à un appel d'offres dans un domaine concurrentiel, n'a pas pu être expliqué par le CGET, qui s'en remet à l'article 3 du décret 2016-126 précité, définissant le rôle de l'ASP³⁸.

Face aux difficultés que connaissait d'emblée le projet et notamment au besoin d'interopérabilité exprimé par les régions autorités de gestion³⁹, l'ARF a adressé le 26 janvier 2015 un courrier au Premier ministre lui demandant un audit par la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC). Le rapport qui a suivi cet audit, remis le 30 juin 2015, relève que *« Synergie est en état critique du fait de choix implicites, sans conception d'ensemble, aggravés par des problèmes dans la conduite du programme »*. En particulier, le premier palier du module *« cœur de métier »*, déployé dans les régions, n'était pas satisfaisant et les travaux de développement du portail E-Synergie (dépôt dématérialisé des demandes par les porteurs de projet), annoncés pour la fin 2015, n'avaient pas encore débuté à la date du rapport. De manière générale, l'état d'avancement constaté était faible, estimé à moins de 36 %, conduisant à une situation très critique un an et demi après le début de la programmation 2014-2020 du FEDER-FSE.

Pour mettre en œuvre les recommandations de cet audit, les responsables de la conduite du programme ont été écartés, pour laisser place à un management de transition, de mai 2015 à décembre 2016. Un consultant prestataire a pris en main temporairement le pilotage du

³⁸ Si l'ASP invoque l'article L. 313-2 du code rural et de la pêche maritime pour justifier son intervention sans mise en concurrence (*« Les missions exercées par l'agence pour le compte de l'État et l'articulation de ses interventions avec celles d'autres établissements publics de l'État sont déterminées par décret ou, dans des conditions fixées par décret, par voie de convention »*), cet article n'empêchait pas le CGET de renoncer de recourir à l'ASP et d'organiser un appel d'offres dans le cadre du développement de Synergie.

³⁹ Il y a eu initialement une divergence entre le modèle proposé par le CGET, monolithique, hérité de Présage, et la vision modulaire des Régions. Le rapport de la DISIC de juin 2015 précise : *« Le programme n'a pas réussi à mettre au débat les enjeux, ni suffisamment exigé les arbitrages nécessaires sur le fond (...) Le programme s'est ainsi heurté à des non-dits (...) En l'absence d'une cible et d'une trajectoire globale maîtrisée et partagée, avec un management fragile, placé dans un cadre de gouvernance inadapté aux arbitrages, le programme ne semble pas en capacité d'aboutir sans remise en cause profonde »*.

programme, avec pour objectifs de replacer les autorités de gestion au cœur du projet, d'assurer un retour à la normale du programme, de tenir le budget et d'achever les développements réglementaires avant 2019. En dépit de cette relance du projet, de nombreux problèmes demeurent.

Tout d'abord, il y a des divergences opposant l'ASP et le CGET sur le choix des priorités. À titre d'exemple, l'ASP veut mettre rapidement en place une fonction de déprogrammation, projet qui n'est pas partagé par le CGET. Par ailleurs, l'ASP souffre d'une absence de vision du terrain ; ses délégations régionales ne sont pas impliquées dans le développement des outils de gestion. La relation avec les régions est l'apanage du CGET. Le CGET dialogue avec les régions qui expriment leurs besoins. En retour, les spécifications détaillées envoyées par l'ASP doivent être validées par les régions. Or, les référents Synergie, implantés généralement au sein des directions Europe, n'ont pas les compétences requises pour valider ces spécifications dès qu'elles sont trop techniques, et les DSI locales ne sont pas impliquées dans la gestion de Synergie.

Face aux nouveaux retards pris dans le déploiement de Synergie (l'ASP prévoit la livraison au 1^{er} semestre 2020 au lieu de l'été 2019), le CGET a récupéré, fin 2018, la maîtrise d'œuvre. Ce changement profond d'organisation, avant la fin de la programmation, alors que le déploiement de l'outil est toujours en cours, n'est pas sans risques. Pour le CGET, c'est la seule façon de tenir le délai de la mi-2019 pour un déploiement complet. Cela permettra d'anticiper une remise en concurrence dans la perspective de la prochaine programmation, sans exclure *a priori* l'ASP des nouveaux prestataires.

3 - Un outil en retard de quatre ans et inachevé

Or, le projet accuse aujourd'hui quatre ans de retard. Sur 29 fonctionnalités de l'outil, 17 ne sont toujours pas livrées. Quand à celles en production, elles font l'objet de nombreux dysfonctionnements. Ainsi, sur 10 449 tickets d'incidents depuis le déploiement de l'outil en 2015 au niveau national, seuls 7 084 ont été résolus à ce jour⁴⁰.

Aujourd'hui, selon le CGET lui-même, Synergie n'est déployé qu'à 80 %. À ce jour, l'application est incapable de clôturer un programme ou un dossier de demande. Quant au pilotage, en dépit de la collecte de nombreuses données sur les projets menés, elles sont peu exploitables, car seules deux extractions existent. Aucun tableau automatique ne sort de Synergie, que ce soit pour les ordres du jour, les comptes rendus des comités de programmation, le suivi des dégagements d'office ou le reste à programmer. L'agrégateur a été déployé pour pallier ces manques, mais celui-ci est en maintenance depuis mars 2018.

À titre de comparaison, lors de la programmation précédente, Présage permettait 44 exportations de données, deux tableaux de bord, dont un sur le suivi du dégagement d'office et une dizaine de tableaux pré-formatés (pour les ordres du jour et relevé d'avis des comités, des tableaux sur le reste à programmer, etc.). En outre, un infocentre « Business Objects » était à la disposition des régions, afin de personnaliser leurs requêtes. Aucun « rebouclage » automatique n'est donc possible dans le système d'information entre le dépôt de la demande, son instruction, sa programmation, les demandes de paiement, les contrôles de service fait, les

⁴⁰ Chiffres au 7 décembre 2018.

versements et le pilotage. Les « ruptures de charge », ressaisies manuelles facteurs de risques, sont multiples. Alors que l'intégralité des demandes sont effectuées de façon dématérialisée côté État via *MadémarcheFSE*, ce n'est pas le cas pour les régions. 50 % seulement des demandes, en moyenne, chiffre variable suivant les régions, sont déposées de façon dématérialisée via les portails E-Synergie.

L'impact de ces ruptures de charge est difficile à mesurer. Les indicateurs du CGET sont tenus par programme opérationnel, sans possibilité de distinguer les dossiers papiers et dématérialisés. Seule la Bretagne a mis en place une dématérialisation de l'ensemble du processus. Pour autant, le CGET ne dispose pas d'indicateurs pour mesurer cette qualité de gestion de manière comparée entre les régions. De façon générale, cette discontinuité dans le processus de gestion des dossiers entraîne des risques élevés d'erreurs. Un audit de la Commission européenne mené en avril 2017 en Nord-Pas-de-Calais pour le FEDER/FSE⁴¹ a ainsi mis en lumière « *des distorsions/données erronées dans trois opérations (sur dix interventions du FEDER) sélectionnées aux fins de contrôle* ». Pour maîtriser ces risques, la CICC encadre la politique de contrôle interne menée en la matière par les autorités de gestion.

Enfin, et c'est un point commun avec les deux autres systèmes d'information pour gérer les fonds européens, Synergie souffre d'un verrouillage de la part de l'ASP, les autorités de gestion n'ayant acquis que très progressivement la possibilité de gérer des demandes d'assistance « simples », du type erreur de saisie. À titre d'exemple, si la date de signature de la convention est saisie avec une erreur, il faut faire une demande à l'ASP et le temps d'attente pour sa correction est de 15 jours à un mois. Une autre difficulté mentionnée en Auvergne-Rhône-Alpes est la date de début effective de l'opération, qui est devenue un champ obligatoire au moment du dépôt du dossier, le porteur ne pouvant pas toujours fournir cette information faute de visibilité. Ce dysfonctionnement n'a été résolu qu'un an après son signalement. Dans l'attente, il a fallu saisir par défaut la date prévisionnelle de début d'exécution pour permettre le dépôt du dossier, entraînant des risques d'incohérence et des corrections ultérieures. Selon le CGET, il y a aujourd'hui un stock constant et important de tickets d'incidents dits « forts et bloquants ».

L'outil Synergie ne répond donc pas entièrement aux besoins des autorités de gestion. Les évolutions se traduisent systématiquement par des « bugs », voire des pertes d'information. Il est impossible d'automatiser le pilotage des programmes. En Auvergne-Rhône-Alpes, un agent est affecté à temps plein à la résolution des « bugs » techniques (suivi des fiches travaux à l'ASP) et au traitement manuel des données aux fins de tableaux de bord et d'élaboration des rapports annuels de mise en œuvre.

En dépit de son retard de quatre ans et d'un déploiement inachevé de l'intégralité de ses modules, les errements du projet Synergie n'ont pas eu autant d'impact négatif sur la programmation du FEDER/FSE 2014-2020 qu'Isis et surtout Osiris sur le FEADER. Ce constat tient d'abord à un nombre inférieur de dossiers et de mesures, ce qui *de facto* permet de paramétrer plus facilement un outil commun adapté aux besoins.

⁴¹ Enquête d'audit sur la fiabilité des données de performance 2014-2020 / Audit du fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle selon l'article 75 (1) et (2) du règlement (UE) n° 1303/2013 / Programme Opérationnel Nord-Pas-de-Calais n° CCI 2014FR16M0OP012 », Commission européenne, Direction générale politique régionale et urbaine, Bruxelles, 21 décembre 2017.

Synergie semble ainsi sauvé « au fil de l'eau » par la mise en place, juste à temps, des fonctionnalités strictement nécessaires à la gestion des programmes opérationnels. Ce fut également le cas avec le déploiement des fonctionnalités du module financier (SIFA) au premier semestre 2016. Le module « Cœur de métier », qui permet le dépôt, l'instruction et la programmation d'un dossier, même s'il a été livré avec un an de retard (novembre 2015 et non septembre 2014), a permis d'entamer la nouvelle campagne. Ensuite, les demandes de remboursement, le contrôle du service fait et les appels de fonds ont pu être réalisés par les gestionnaires de façon fiable dans l'outil, à compter du premier semestre 2016. Il reste que ce fonctionnement est coûteux et peu efficient.

Au total, dans le chapitre consacré par le rapport public annuel de 2019 aux fonds européens en outre-mer, la Cour a estimé les coûts de développement à 70 M€ pour Synergie et, pour Osiris, à 100 M€ d'investissements entre 2013 et 2022. Ces coûts paraissent disproportionnés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La décision politique, prise en 2012, de décentraliser la gestion des fonds européens aux régions s'est traduite, après négociation entre l'État et les régions, par un transfert de 76 % des FESI, aux modalités variables selon les fonds. Les régions avaient déjà une expérience de gestion, par délégation de l'État, d'une partie du FEDER et du FSE, mais pas ou quasiment pas du FEADER. La loi MAPTAM a entériné ce transfert début 2014, sans étude d'impact préalable et en renvoyant l'architecture de gestion du FEADER à un décret d'application, pris seulement en avril 2015.

La décision de transférer aux régions l'autorité de gestion des fonds européens n'a pris suffisamment en compte ni les compétences des régions, ni les exigences propres aux FESI. Le manque d'anticipation de la réforme a été patent. Il en a résulté une grande lenteur du processus et des retards préjudiciables à la mise en œuvre des fonds européens. La résistance de certaines administrations, notamment le ministère de l'agriculture et les SGAR, ne souhaitant pas perdre leurs prérogatives sur des sujets qu'ils estimaient être seuls à maîtriser, a polarisé l'attention sur des conflits de moyens (agents, compensations), au détriment de la réflexion de fond sur les priorités d'emploi des fonds européens. Les opérations de transfert de personnels, davantage guidées par les arbitrages retenus dans une circulaire du 16 décembre 2013, que par la loi MAPTAM, n'ont pas répondu aux besoins des régions. La faiblesse du volume de transferts, voire, pour le FEADER, la quasi-absence de transferts physiques, ont affecté le niveau d'expertise des nouvelles autorités de gestion. Les modalités de calcul des droits à compensation financière ont manqué de transparence.

Miroirs de la complexité de gestion des fonds, les systèmes d'information jouent un rôle crucial et trop souvent négligé dans la gestion des FESI : ils sont à la fois cause et conséquence des difficultés du transfert de l'autorité de gestion. En effet, le transfert aux régions de l'autorité de gestion s'est accompagné de graves dysfonctionnements des systèmes d'information. Ces derniers n'ont pas été adaptés à la nouvelle organisation. De plus, les régions, nouvelles autorités de gestion, n'ont pas pris en compte les conséquences pratiques et budgétaires de leurs choix de programmation sur les outils de gestion, dont la charge financière incombe, pour l'essentiel, à l'État. Ces défauts de pilotage ont entraîné une inflation des coûts de

développement des systèmes d'information des FESI en 2014-2020. De plus, l'État s'est appuyé, pour développer les trois systèmes d'information, sur un opérateur dont le métier principal n'est pas le développement de systèmes d'information, mais le paiement de prestations : l'ASP. En tant que maître d'œuvre du projet Synergie, maître d'œuvre et maître d'ouvrage des projets Isis et Osiris, l'ASP joue un rôle central dans leur conduite. Des audits ont permis de rectifier – tardivement – les trajectoires : ainsi, Synergie et Isis, sont désormais à peu près fonctionnels, malgré un grand retard et des défauts persistants. Tel n'est pas le cas d'Osiris, dont les dysfonctionnements contribuent à paralyser la gestion des mesures non surfaciques du FEADER, ainsi que celle du FEAMP : son remplacement apparaît indispensable en prévision de la future programmation.

Il conviendrait de mettre en place, quel que soit le fonds, une conduite de projet en mode « agile », avec des équipes intégrant le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre, les prestataires, les experts métiers et les utilisateurs. Enfin, il paraîtrait opportun de systématiser la dématérialisation des demandes pour le FEDER/FSE (via E-Synergie) et pour les aides non surfaciques du FEADER, à l'instar des demandes via Télépac pour les aides surfaciques, et de mettre en place une gestion de proximité de la relation avec les utilisateurs.

La Cour formule la recommandation suivante :

1. préparer les systèmes d'information à la prochaine programmation, en particulier en remplaçant Osiris et en interfaçant tous les systèmes d'information des FESI avec ceux des autorités de gestion et de la Commission européenne, afin de permettre les échanges de données nécessaires au pilotage et au suivi.

Chapitre II

Une gestion des FESI en progrès mais qui demeure complexe

À la fin de 2018, malgré les difficultés et la lenteur du transfert de l'autorité de gestion aux régions, celles-ci sont effectivement engagées dans la phase de gestion des fonds européens. Après la présentation d'un état des lieux des architectures institutionnelles adoptées pour chaque fonds et de l'organisation interne choisie par chacune des quatre régions étudiées (I), le présent chapitre examine les conséquences financières de la gestion des FESI pour les régions (II). Ces éléments permettent de porter une appréciation sur le degré de mise en œuvre de la programmation des FESI, leurs coûts de gestion et la performance de cette gestion, notamment du point de vue des bénéficiaires, et de tirer des enseignements en vue de la prochaine programmation (III).

I - Des architectures hétérogènes

Les quatre fonds examinés ont chacun une architecture de gestion différente. Si celles retenues pour le FEDER et le FSE ne posent pas de difficultés importantes, tel n'est pas le cas pour le FEADER et, dans une moindre mesure, pour le FEAMP. Au plan opérationnel, les quatre régions étudiées ont choisi des modalités internes d'organisation différentes.

A - Une architecture de gestion stabilisée pour le FEDER et le FSE

1 - La gestion par les régions de la totalité du FEDER

Le transfert de l'intégralité du FEDER aux régions a créé une architecture de gestion simple. Seul l'enjeu des échelons intermédiaires de gestion apparaît comme faisant débat. Ainsi, la création d'organismes « quasi-intermédiaires », à travers les programmes d'investissements territoriaux intégrés (ITI) du FEDER, instrument qui permet de mettre en place des stratégies territoriales de manière intégrée sur un territoire défini, présente le double risque, d'une part, de lourdeur de gestion porteuse de retards et, d'autre part, d'un saupoudrage accru de la programmation.

En région Hauts-de-France, six communautés d'agglomération de Picardie ont été retenues comme ITI, tandis que le Nord-Pas de Calais s'est concentré sur le soutien aux aires urbaines prioritaires au regard de la politique de la ville.

La Bretagne recourt à 23 ITI (21 Pays et 2 métropoles) : ils assurent la sélection de projets FEDER dans le cadre d'une enveloppe de 77 M€ pour les axes 1 et 3. Le rapport annuel de mise en œuvre pour 2017 souligne que le retard de programmation de l'axe 3, estimé à 18 mois, résulte de la lourdeur du processus de sélection dans les ITI, qui a nécessité l'élaboration d'une stratégie locale à l'échelle de chaque ITI, la sélection des organismes, le conventionnement et l'installation de la gouvernance locale.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, lors de la programmation précédente, l'État avait eu recours à cinq organismes intermédiaires pour le FEDER. En tant qu'autorité de gestion, la région a décidé de ne pas faire appel à des organismes intermédiaires et de confier la gestion de 22 M€ à trois métropoles et à une communauté d'agglomération, dans le cadre d'un ITI sur les quartiers relevant de la politique de la ville. La délégation porte sur la sélection des opérations, la région conservant les vérifications administratives et le traitement de demandes de paiement. Le recours aux ITI présente en effet des lourdeurs administratives, comme l'obligation d'élaborer d'un descriptif des systèmes de gestion et de contrôle propre ou la répartition des crédits d'assistance technique.

2 - La gestion par les régions du tiers du FSE

Le FSE est géré en trois tiers :

- un tiers pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi (programme national) ;
- un tiers pour l'insertion et l'inclusion sociale (programme national, délégation aux départements) ;
- un tiers pour les actions de formation professionnelle et d'apprentissage (programme régional).

Cette répartition a globalement tenu compte des compétences respectives en matière sociale des trois niveaux de collectivités, État, régions et départements. Si ce partage des compétences était amené à évoluer, il faudrait en tirer les conséquences pour le FSE. L'enquête n'a pas montré de réels problèmes de frontières entre ces trois types de gestion. Dans l'ensemble, les relations sont plutôt bonnes entre les régions et les Direccte, qui gèrent la part État du FSE. Certaines régions ont simplifié la gestion du FSE, en affectant, comme la Bretagne, la totalité du programme régional du FSE aux actions de formation professionnelle de la région. Par ailleurs, la question des organismes intermédiaires, en particulier les départements, auxquels l'État délègue une partie de la gestion du FSE, ne faisait pas partie du champ de l'enquête.

Même si l'État et les régions sont au même niveau d'avancement pour la programmation de leurs programmes FSE respectifs (66-67 %), les régions sont en retard pour les demandes de paiement (15 % contre 28 % pour l'État). Cela tient au fait qu'elles n'ont pas affecté assez d'effectifs au contrôle de premier niveau et concentrent en fin d'année les certifications de dépenses pour éviter les dégagelements d'office, alors que les services de l'État certifient les dépenses tout au long de l'année. Les écarts de taux de paiement entre les programmes

régionaux et nationaux peuvent également résulter de différences dans la typologie des opérations financées. Le poids de financement dans le cadre de marchés publics, dont le calendrier de paiement est contraint, peut expliquer, dans certaines régions, une limitation des volumes de paiement en début de programmation, contrairement aux opérations gérées par voie de subvention.

Une architecture centralisée a pour avantage une flexibilité pour transférer d'une région à l'autre des enveloppes non consommées, mais comme inconvénient une plus grande complexité, avec un échelon d'administration en plus, l'organisme intermédiaire. En définitive, le choix des architectures de gestion importe moins que la fixation des priorités stratégiques et la capacité des administrations à gérer les fonds.

B - Une gestion par les régions du FEADER en trompe l'œil

Sur la programmation 2014-2020, les régions gèrent 94,5 % du montant du FEADER, soit 10,7 Md€. Si « *l'autorité de gestion est responsable de la gestion et de la mise en œuvre efficace, effective et correcte du programme* »⁴², la nouvelle autorité de gestion des régions s'exerce dans un contexte caractérisé par un enchevêtrement des compétences d'une rare complexité. Comme la Cour l'a déjà observé, « *la mise en œuvre de l'architecture de gestion des fonds européens, avec une intervention importante des services de l'État et le transfert de l'autorité de gestion aux régions, s'est traduite par une imbrication entre les différents acteurs et une grande complexité dans la gestion des aides de la PAC* »⁴³. Les critiques envers le dispositif de gestion du FEADER en France sont multiples et véhémentes. Tant la Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (CCCOP) que les régions évoquent un vice de construction, un système qui ne peut pas fonctionner.

L'accord politique passé en 2013 (dit « accord Le Foll – Souchon ») entre le ministre de l'agriculture et le président de la région Auvergne représentant les régions, a en effet engendré une triple complexité :

- il a été décidé de transférer aux régions l'autorité de gestion du FEADER, y compris la responsabilité financière, tout en conservant à l'État un rôle important dans la gestion du FEADER, puisqu'il continue à apporter la majorité des cofinancements, à prendre à sa charge le développement des outils de gestion et l'instruction d'une grande partie des dossiers par ses services déconcentrés ;
- face à des régions revendiquant le principe de libre administration des collectivités territoriales, l'État a renoncé *de facto* à sa mission de pilotage, en établissant un « cadre national », qui accompagne une extrême diversification des mesures, plus qu'il n'encadre réellement les mesures au service d'une stratégie d'emploi claire ;
- enfin, dans cet accord, il n'a pas été suffisamment tenu compte du rôle, pourtant primordial dans la gestion du FEADER, de l'organisme payeur, l'Agence de services et de paiement

⁴² Article 66 du règlement UE n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural.

⁴³ *La chaîne de paiement des aides agricoles (2014-2017), une gestion défailante, une réforme à mener*, communication à la commission des finances du Sénat, juin 2018, p. 80.

(ASP), conduisant à des conventions tripartites État-région-ASP particulièrement complexes à mettre en œuvre.

1 - Le FEADER, bien que régionalisé, reste majoritairement cofinancé par l'État

L'Union européenne apporte un montant de FEADER représentant entre 53 % et 80 % de la dépense, selon la mesure considérée, le reste fait l'objet de contreparties nationales, réparties entre l'État, les régions et d'autres cofinanceurs (départements⁴⁴, etc.).

Les régions ne participent qu'à hauteur de 20 % en moyenne des cofinancements, bien qu'elles soient devenues autorités de gestion du FEADER. L'État⁴⁵ prend à sa charge 70 % et les autres cofinanceurs les 10 % restant.

Certaines régions sont plus engagées dans le cofinancement du FEADER, afin de pouvoir peser davantage sur sa stratégie d'emploi. Ainsi, en Bretagne, les contreparties nationales (302 M€ en complément des 370 M€ de fonds européens) se partagent presque à égalité entre l'État (43 %) et la région (39 %) ; le solde se répartit entre les agences de l'eau (10 %), les départements (5 %) et les autres collectivités (3 %). La répartition des cofinancements des régions est très variable. Si elles financent en moyenne 46 % de la mesure 4 (investissements physiques) et 34 % de la mesure 19 (LEADER), en revanche, elles participent peu ou pas du tout au financement de certaines mesures dont elles sont autorités de gestion : seulement 11 % de la mesure 10 (mesures agroenvironnementales et climatiques)⁴⁶, 1 % de la mesure 11 (agriculture biologique) et 0 % de la mesure 13 (ICHN, cofinancée à 100 % par l'État)⁴⁷. À titre d'exemple, la Bretagne est la première région de France pour le cofinancement de la mesure 4.1 (investissements dans les exploitations agricoles) avec 13 M€ payés au 31 août 2018, mais elle ne cofinance pas les mesures 11 (biologique) et 12 (Natura 2000). À la même date, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est la seule région de France à avoir versé un cofinancement pour l'agriculture biologique (0,4 M€).

Cette situation déséquilibrée illustre le paradoxe selon lequel le transfert de l'autorité de gestion intervenu en 2014 ne s'est pas accompagné, dans les faits, du transfert des crédits nationaux destinés au cofinancement des aides subventionnées sur crédits communautaires, car il a porté sur des mesures de solidarité nationale envers les terres agricoles défavorisées (ICHN) ou des mesures nécessitant une impulsion au niveau national (environnement, climat, bio). S'y ajoute le fait que, contrairement aux autres fonds européens, les financements FEADER ne transitent pas par les régions, mais par l'organisme payeur.

⁴⁴ Depuis la loi NOTRe, les départements n'exercent plus de compétence en matière d'aide économique ; cependant, toutes les maquettes financières des programmes de développement rural, construites antérieurement, ont inclus les départements.

⁴⁵ Ministère de l'agriculture 62 % + agences de l'eau et ministère de l'environnement 8 %.

⁴⁶ 15,5 % du montant d'aides publiques pour la région Bretagne en intégrant le « *top up* » (financement additionnel régional n'appelant pas de contrepartie européenne FEADER, s'ajoutant à la contrepartie nationale).

⁴⁷ Contreparties nationales du FEADER – engagements cumulés du 1^{er} janvier 2014 au 31 août 2018 (source MAA) ; y compris les financements « *top up* » des régions, en plus des maquettes du FEADER.

2 - Le cadre national du FEADER, un facteur de complexité

Le cadre national du FEADER est constitué de deux documents : le décret du 16 avril 2015 sur le cadre stratégique et méthodologique et un document intitulé « cadre national », approuvé par la Commission européenne le 30 juin 2015, conformément à l'article 6 du règlement européen n° 1305/2013, et qui décrit le contenu des mesures figurant dans tous les programmes régionaux de développement rural de métropole⁴⁸. Si le cadre national impose des mesures obligatoires aux autorités de gestion, dans le but d'assurer une égalité de traitement à destination de certains publics cibles (jeunes agriculteurs) et une solidarité nationale pour certains territoires (montagne), ainsi qu'une cohérence à certains enjeux environnementaux, celles-ci peuvent être néanmoins déclinées sur le plan régional sans restriction. Cette ambiguïté intrinsèque contribue à complexifier la gestion du FEADER en France.

Par comparaison, l'Allemagne et l'Espagne, dont la gestion du FEADER a été décentralisée respectivement à 13 Länder et à 16 communautés autonomes, disposent également d'un cadre national, qui, toutefois, diffère largement de celui en France, de deux manières :

- ces cadres nationaux ont été élaborés de manière concertée entre l'État central et les régions, pour une application uniforme sur tout le territoire national : il n'y a pas de déclinaisons régionales du cadre national comme en France. Quand une mesure du cadre national est approuvée, cette approbation vaut pour la même mesure incluse dans les programmes régionaux de développement rural. Ainsi, le cadre national contribue à la simplification de la mise en œuvre de la politique du développement rural⁴⁹. À l'inverse en France, il est difficile de mesurer le poids des mesures obligatoires du cadre national dans les enveloppes régionales, car, si le cadre impose l'ouverture d'une mesure, ce sont les régions qui décident du nombre de types d'opération ouverts. Cela est particulièrement vérifié dans le cadre des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC), qui, tout en étant obligatoires, ont été largement déclinées sur le plan régional ;
- le cadre national recouvre largement, dans ces pays, des mesures à finalités environnementales, dans un but incitatif. Ainsi, en Espagne, les 10 mesures intégrées dans le cadre national contribuent aux trois objectifs transversaux de la politique du développement rural (environnement, changement climatique et innovation). À l'inverse, en France, certaines mesures régionalisées à forte valeur ajoutée environnementale ont été ou vont devoir être fermées faute d'utilisation.

L'exemple des MAEC est particulièrement édifiant. Le cadre national définit un catalogue de mesures et de types d'opération, pose des règles de compatibilité de ces types d'opération et précise les variables qui peuvent être ajustées au niveau régional (exemple : durée de retard de fauche des prairies). Les régions composent ensuite, tel un jeu de construction aux

⁴⁸ L'installation de jeunes agriculteurs (mesure 6.1), les aides à l'adaptation des pratiques pastorales face aux prédateurs (mesure 7.6), les mesures agroenvironnementales et climatiques (mesure 10), l'agriculture biologique (mesure 11), les aides liées aux directives Natura 2000 et eau (mesure 12), les indemnités compensatoires de handicap naturel (mesure 13).

⁴⁹ *Factsheets on 2014-2020 national framework for rural development in Germany & Spain*, Commission UE.

combinaisons infinies, des mesures sur la base des différents types d'opération du catalogue. Cependant, même si le cadre national ainsi conçu ne bride nullement la créativité des régions, celles-ci ne le respectent pas toujours⁵⁰, ce qui provoque soit du retard et des coûts de développement informatique supplémentaires, soit des rejets de dossiers.

En conséquence, la régionalisation des MAEC a conduit, pour répondre aux demandes des agriculteurs, à une augmentation très importante du nombre de mesures ouvertes : 9 549 en 2015-2016, correspondant parfois à une parcelle particulière. Chaque type d'opération est marqué par des critères à vérifier différents et nécessite un paramétrage spécifique dans le système d'information Isis, faisant appel à des contrôles embarqués et mobilisant des moyens de développement informatique spécifiques. Sur 160 types d'opérations paramétrés en 2015, 11 concentrent l'essentiel des engagements, 38 n'ont donné lieu à aucun engagement et 73 ont été utilisés dans moins de 100 dossiers chacun.

Un autre exemple de mesure, dont la gestion s'est complexifiée, est LEADER⁵¹ : en France, cette mesure obligatoire (5 % du montant du FEADER au minimum) et portant sur de petits projets gérés par des acteurs locaux, est pilotée par chaque région, qui définit ses propres critères et peut déléguer l'instruction à des groupements d'action locale (13 en Provence-Alpes-Côte d'Azur), conduisant à plusieurs centaines de type d'opérations au plan national. Il a fallu paramétrer dans Osiris plusieurs centaines d'outils pour LEADER. De surcroît, la grande complexité du dispositif retenu, ainsi que l'impact des modifications territoriales issues de la loi NOTRe, expliquent le très mauvais taux de paiement de la France (2 %), qui se place à l'avant-dernière position des pays de l'Union européenne.

En Espagne, cette mesure fait partie du cadre national et sa gestion est harmonisée au plan national, ce qui en simplifie la gestion et permet des taux de paiement de 13 %, proches de la moyenne européenne (14 %)⁵². En Allemagne, les mesures LEADER n'appartiennent pas au cadre national, mais les Länder les utilisent bien au-delà du minimum requis, puisqu'elles représentent 12 % du FEADER en Allemagne, jusqu'à 40 % en Saxe.

En comparaison de ces deux pays, le cadre national est beaucoup moins étendu en France : moins de mesures sont soumises au cadre national (5 en France, 7 en Allemagne et 10 en Espagne), notamment les investissements physiques, inclus en Allemagne et Espagne, en sont exclus en France ; de plus, un plus gros volume de crédits échappe au cadre national : 31 % en France, contre 20 % en Allemagne et 7 % en Espagne⁵³. Dans ces deux pays, les régions ne peuvent pas moduler les mesures du cadre national, comme en France.

Au total, alors que le cadre national est moins étendu en France qu'en Espagne et qu'en Allemagne, il est moins bien accepté en France par les régions, qui le considèrent comme un fardeau et une limitation de leur libre administration. Une telle perception reflète une logique

⁵⁰ Par exemple, certaines autorités de gestion ont autorisé dans les notices transmises aux exploitants la possibilité de souscrire à des MAEC sur des types de culture pour lesquels le cadrage national ne le permet pas. Lors de l'instruction des dossiers, le logiciel bloque ces dossiers et engendre un rejet des dossiers concernés.

⁵¹ LEADER (liaison entre actions de développement de l'économie rurale) a été lancé en 1991. Rebaptisée « Développement Local mené par les Acteurs Locaux » en 2014-2020, l'approche LEADER a été étendue aux autres FESI, mais n'est obligatoire qu'au titre du FEADER. En France, le DLAL a été limité au FEADER et au FEAMP.

⁵² Données de novembre 2018.

⁵³ cf. annexe n° 10.

de confrontation, plus que de coopération, dans les relations entre État et régions. Cette difficulté à coopérer a conduit à faire du cadre national un facteur de complexification en France, alors qu'il est un facteur de simplification en Allemagne et en Espagne. Il conviendrait, lors de la prochaine programmation, que le cadre national soit adopté de manière concertée avec les régions, en ciblant des mesures nécessitant une incitation au plan national.

3 - L'instruction du FEADER reste marquée par la confusion des rôles de l'État, de l'ASP et des régions

a) L'accord de 2013 et le décret de 2015 à l'origine d'une répartition des rôles peu lisible

« Un accord politique a été trouvé, en amont de la loi MAPTAM, entre le Ministre et le président de l'ARF pour la répartition des rôles entre les conseils régionaux et l'État »⁵⁴. Aux termes de cet « accord Souchon-Le Foll », la programmation et le pilotage du FEADER sont décentralisés aux conseils régionaux, désormais autorités de gestion, mais en cas de cofinancements de l'État (70 % du FEADER), le pilotage des dispositifs sont réalisés par les DRAAF et l'instruction des dossiers est assurée par les DDTM pour le compte des conseils régionaux. Ce partage entre le ministère de l'agriculture et Régions de France a malheureusement méconnu l'existence d'un acteur au rôle déterminant dans la gestion du FEADER : l'organisme payeur (l'ASP). Le décret d'application de la loi MAPTAM a dû réintroduire cet acteur et mettre en place, pour respecter l'accord, un schéma d'organisation tripartite d'une rare complexité. Ainsi, plus d'un an après la loi MAPTAM, le décret du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour 2014-2020⁵⁵ précise dans son article 2 les règles d'instruction des demandes d'aide :

« L'instruction des dossiers de demandes d'aides ou de paiements du fonds européen agricole pour le développement rural peut être assurée par les services déconcentrés de l'État :

1° Sous l'autorité fonctionnelle de l'organisme payeur, lorsque le système intégré de gestion et de contrôle s'applique à l'aide demandée, conformément au paragraphe 2 de l'article 67 du règlement (UE) n° 1306/2013 du 17 décembre 2013 susvisé ;

2° Sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité de gestion :

- *lorsque la demande concerne l'aide au démarrage d'entreprises de jeunes agriculteurs ;*
- *lorsque la demande concerne un dispositif cofinancé par l'État ;*
- *lorsque la demande concerne des mesures équivalentes aux mesures instruites par les services déconcentrés de l'État contenues dans les programmes de développement rural sur la période 2007-2013 ».*

Ce décret lui-même renvoie à des conventions tripartites « conclues entre l'État, l'autorité de gestion et l'organisme payeur » et qui précisent, pour chaque programme de

⁵⁴ Réponse de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) le 7 décembre 2018.

⁵⁵ Décret n° 2015-445, qui ne s'applique pas à la Corse ni aux régions ultrapériphériques.

développement rural, « *les cas dans lesquels les services déconcentrés de l'État assurent l'instruction des dossiers* ».

Le décret instaure, pour les mesures relevant du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC, représentant les deux tiers des financements du FEADER), un enchevêtrement de compétences : les mesures sont instruites par l'État sur délégation de l'ASP, mais sous la responsabilité des régions. Les DDTM ont ainsi, dans le cadre de leur mission d'instruction des dossiers FEADER, une triple hiérarchie : elles sont placées sous l'autorité hiérarchique du ministère de l'Agriculture, sous l'autorité fonctionnelle de l'ASP (pour les mesures SIGC) et sous l'autorité de gestion des régions. En pratique, les DDTM reçoivent des instructions simultanément du ministère de l'agriculture, de l'ASP et de l'autorité de gestion, qui ne sont pas toujours cohérentes.

La formulation du décret de 2015 est particulièrement compliquée pour définir les compétences pour lesquelles les DDTM sont sous l'autorité fonctionnelle des régions autorités de gestion : au lieu d'indiquer simplement « *lorsque le système intégré de gestion et de contrôle ne s'applique pas* », trois cas de figure sont énumérés.

Le ministère de l'agriculture estime pour sa part que « *l'application concrète des conventions tripartites de répartition des tâches s'est d'abord révélée difficile en raison de sa complexité et de l'imbrication des rôles des autorités de gestion, de l'organisme payeur, des services instructeurs de l'État et des services centraux du ministère chargé de l'agriculture. À partir de l'automne 2015, les questions opérationnelles de mise en œuvre (adaptation des organisations et des moyens des autorités de gestion, procédures et conventions de gestion, production des outils de gestion...) ont été abordées* »⁵⁶.

Selon la DRAAF Provence-Alpes-Côte d'Azur, la multiplicité des acteurs génère de la complexité et de l'inertie dans les échanges, parfois de la confusion quant aux prérogatives de chacun : la région, autorité de gestion, chargée du pilotage du programme de développement rural, intervient également comme organisme de contrôle au travers de sa direction de l'autorité de gestion ; l'ASP, organisme payeur, assure aussi des contrôles, enfin développe les outils de gestion ; les services instructeurs⁵⁷, en première ligne des demandeurs, peinent à assurer leurs missions et à obtenir des réponses opérationnelles à leurs questions (calendrier de déploiement des outils, précisions réglementaires, date de paiement des subventions).

Cette complexité emporte maints inconvénients : incompréhension des porteurs de projets, surcoûts de gestion, retards, interprétations divergentes des règles, dilution des responsabilités et prévalence d'une logique d'affrontement sur une logique de coopération.

⁵⁶ Réponse de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du 7 décembre 2018.

⁵⁷ La convention tripartite État-région-ASP en Provence-Alpes-Côte d'Azur répartit l'instruction des demandes de FEADER entre les 6 DDTM (8 mesures représentant 19 opérations pour un montant de 454 M€, soit 84 % du total), la région (6 mesures représentant 21 opérations pour une enveloppe de 62,6 M€, soit 12 %) et 13 groupes d'action locale pour les mesures LEADER (23,7 M€, soit 4 % du total).

b) Des relations tripartites souvent conflictuelles, contribuant à ralentir l'instruction du FEADER

Un dispositif aussi complexe ne peut fonctionner qu'à la condition que les relations entre les acteurs locaux soient de bonne qualité. En Bretagne, la confiance s'est d'emblée instaurée entre les partenaires locaux. Les principaux responsables en DDT bénéficient de délégations de signature de la région, qui a mis 16 agents à disposition des DDT. Plusieurs responsables de l'État et de la région ont travaillé à l'ASP et des agents de l'État sont passés à la région. En revanche, en Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans les Hauts-de-France, les relations sont moins confiantes entre les différentes entités, en raison notamment de l'absence de transfert d'agents de l'État vers la région (transfert de postes vacants en Hauts-de-France et d'un seul agent, dont le contrat n'a pas été renouvelé, en Provence-Alpes-Côte d'Azur).

En région Hauts-de-France, le FEADER est le seul fonds sans transfert d'expérience. De plus, le départ de tous les agents chargés du FEADER dans les DRAAF a entraîné une perte totale d'expertise dans la région. Les deux régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie ont dû préparer les programmes régionaux de développement rural sans aucune expertise. Enfin, les effectifs chargés de l'instruction de dossiers FEADER en DDTM ont diminué. À la DDTM Nord, le nombre d'agents titulaires a diminué de 16 % de 2014 à 2017, ce qui a été partiellement compensé par des vacataires. Le recours croissant à des vacataires n'apparaît pas satisfaisant en raison de la nécessité de les former tous les trois à six mois et au regard de l'exigence de sécurité de la gestion du FEADER. Les entretiens menés en Hauts-de-France témoignent de relations qui demeurent conflictuelles entre la région et les services de l'État. Le préfet des Hauts-de-France pointe deux dysfonctionnements institutionnels s'agissant de la gestion du FEADER :

- la complexité du FEADER et le haut niveau de technicité requis pour maîtriser les outils de paiement, qui expliquent en grande partie les difficultés rencontrées et le retard constaté dans sa mise en œuvre ;
- une multiplication des instances de concertation⁵⁸ et des systèmes d'information non interopérables ; un allongement de la chaîne de traitement des dossiers ; un doublonnage des moyens humains entre l'État et la région, sans mutualisation de services entre État et régions. D'où des « tensions qui ne font que ralentir encore plus » le traitement ; tout en soulignant que la région a évité de peu un dégagement d'office en 2018 grâce à un travail partenarial de l'État et de la région.

Enfin, il est à noter la méconnaissance du rôle de l'ASP par certaines autorités de gestion. Selon la direction financière de la région Hauts-de-France, l'ASP est un « prestataire » de la région ; cette opinion méconnaît le rôle de l'ASP en tant qu'organisme payeur des fonds agricoles, responsable non seulement du paiement, mais aussi de l'instruction des dossiers.

Les agents instructeurs du FEADER en DDTM soulignent de nombreuses difficultés : un défaut de procédures et guides opérationnels, une absence de visibilité sur les mises à disposition des outils Osiris interdisant la planification des travaux (cf. partie 2.4), des exigences de la part des régions insuffisamment priorisées (concurrence entre l'instruction des

⁵⁸ La multiplication d'instances consultatives en amont des instances obligatoires (comité unique de programmation, comités de suivi, comité finances (FEADER) et CORPSA (FEAMP), groupe de programmation et suivi (GPS), groupe partenarial région-État-département pluri-fonds) entraîne un surcroît de travail.

demandes d'aide et des demandes de paiement). Un dialogue régulier entre les régions et les services instructeurs s'est progressivement instauré. La participation de la direction régionale de l'ASP est un atout supplémentaire, selon les DDTM.

En dépit de réelles améliorations, la charge d'instruction s'accroît sous l'effet des exigences de contrôle accrues à la suite des constats des auditeurs (règles européennes sur les coûts raisonnables, les marchés publics, les aides d'État, prise en compte des recettes de l'opération). L'équipe d'instruction mise à disposition par l'État peut se révéler insuffisante, ce qui attise les difficultés. Face à ce constat, certaines régions renforcent les effectifs des DDTM (mise à disposition d'interimaires) ; d'autres choisissent d'internaliser l'instruction, en général pour les dispositifs non agricoles (LEADER, services de base). Le renfort apporté en contractuels de courte durée dans les DDTM, « vacataires PAC » qui ont contribué aussi aux aides du second pilier, s'est accompagné d'une mobilisation accrue des fonctions supports du ministère de l'Agriculture, pour réaliser les contrats et la paye de ces renforts.

Pour leur part, les régions font valoir qu'elles se sont heurtées à deux obstacles :

- le premier concerne le *corpus* réglementaire européen et national complexe et lourd. Malgré la décentralisation de l'autorité de gestion, la région reste dépendante de l'État, qui conserve l'expertise d'interprétation des normes. Les régions estiment ne pas être en mesure de piloter les mesures du SIGC par manque d'information. Il s'ensuit une « comitologie » compliquée : instance nationale de coordination des autorités de gestion (INCAG), comité technique transversal (CTT) et comités opérationnels (COMOP) « audit et contrôle » et « instrumentation ». La plupart des régions ont créé des cellules d'appui juridique inter-fonds. Il en a également découlé un besoin en formation des services instructeurs de la région qui n'a pu être rempli par les offres proposées par les services de l'État. Ainsi la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a eu recours à un marché public de formation pour les aides d'État, les marchés publics et l'instruction FEADER ;
- le second obstacle a trait au pilotage et à l'accompagnement des services instructeurs, DDTM et groupes d'action locale LEADER. Si, en théorie, la convention tripartite État-région-ASP est censée organiser les relations entre les trois entités, la mise en œuvre est désordonnée. Les « trames de circuit de gestion » annexées aux conventions tripartites reflètent cette complexité. De plus, le manque de moyens dans les services de l'État peut conduire à ne pas respecter la convention ou à allonger les délais de traitement.

Les systèmes d'information du FEADER, en particulier Osiris, ont été développés sous l'autorité de l'État sans tenir compte du transfert de la gestion aux régions (cf. point 2.4). Le cas des manuels de procédure est symptomatique : ils sont rédigés par l'ASP pour les mesures SIGC et doivent désormais l'être par chaque région pour l'instruction des aides hors SIGC, ce qui a été difficile tant pour les régions, compte tenu du maintien de larges compétences de l'État, que pour l'ASP, chargée de les traduire dans le système central. En même temps, l'État dénonce l'absence de manuel de procédure pour beaucoup de mesures des régions. En Espagne et en Allemagne, les manuels de procédure sont rédigés par les organismes de coordination des organismes payeurs (FEGA et BMEL), en partenariat étroit avec les organismes de gestion du FEADER. Cette pratique permet de mutualiser des bonnes pratiques de gestion par la concertation étroite des organismes impliqués dans la gestion du FEADER.

La CCCOP, organisme de certification du FEADER, pointe pour sa part les risques qu'entraîne la confusion des rôles en matière d'instruction du FEADER. Les conventions par lesquelles les régions délèguent aux DDTM l'instruction de mesures ne sont pas entièrement mises en œuvre. Ainsi, certaines clauses n'ont pas été activées :

- l'évaluation prévisionnelle de la charge de travail par les régions et l'établissement de bilans d'activité par les DDTM délégataires (article 3.1 des conventions). Ces bilans n'ont pas été réalisés pour 2017 ;
- la présentation par la DDTM d'un organigramme fonctionnel détaillé des services chargés des actions déléguées n'a pas été systématique. Certaines régions disposaient de cette information dès la mi-2017, d'autres ont commencé à la réclamer à la fin de l'année 2017 (article 3.1) ;
- la supervision de l'action des DDTM par les régions (article 4) demeure incomplète. La démarche tendant à sélectionner quelques dossiers instruits par les services délégataires pour en « rejouer » l'instruction était à l'état de projet dans la plupart des régions en 2017. Elle a connu des réalisations plus fréquentes en 2018. La consolidation des résultats de ces contrôles avec ceux que l'ASP réalise pour sa part reste à réaliser, ainsi que la supervision hiérarchique au sein des DDT, afin de disposer d'une analyse de risques partagée.

Par ailleurs, la CCCOP relève que les régions ne connaissent pas le nombre de visites sur place⁵⁹ réalisées par les DDT préalablement au paiement des aides à l'investissement ou à la prédation. Il s'ensuit un manque de visibilité et une gestion à court terme, tant pour les DDTM que pour les régions ; des ressources humaines (dans les services instructeurs) gérées davantage en réaction et à court terme qu'en prévisionnel ; enfin, un risque de forte tension sur la gestion du FEADER sur la fin de programmation lorsque les engagements et les demandes de paiements vont s'accélérer.

L'organisation actuelle n'est donc pas satisfaisante. Le rapport de la Cour sur la chaîne des paiements agricoles de juin 2018 soulignait que « *le partage des responsabilités entre les différents acteurs – autorités de gestion, ASP et services de l'État, chargés de l'instruction – n'est pas, selon les services instructeurs, suffisamment connu ou compris par les bénéficiaires des aides* ».

⁵⁹ La visite sur place est un contrôle administratif rapide pour vérifier des points précis avant acceptation de la demande de paiement. Elle se distingue du contrôle sur place, au périmètre plus large et réalisé *a posteriori*.

Le FEADER en Espagne et en Allemagne

À l'opposé de la multiplicité de services instructeurs du FEADER en France, l'instruction et la mise en œuvre du FEADER sont concentrées au sein de l'organisme payeur en Espagne et en Allemagne :

Schéma n° 1 : comparaison de l'instruction et de la gestion du FEADER en France, Espagne et Allemagne

Pays	Mesures	Responsable du Contrôle administratif	Délégation	Sélection	Contrat	Contrôle sur place
France	SIGC	OP	MAAF (DDT)			OP
	HSIGC	AG (Région)	MAAF (DDT)	AG (Région)	Etat/Région	OP
Espagne	SIGC	OP	GAL LEADER			OP
	HSIGC			OP	OP	OP
Allemagne	SIGC	OP	Bezirke-Kreise Office forêt			OP
	HSIGC			OP	OP	OP

Source : ASP

AG : autorité gestionnaire ; DDT : direction départementale des territoires ; GAL LEADER : groupe d'action locale du programme LEADER ; HSIGC : hors système intégré de gestion et de contrôle ; MAAF : ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ; OP : organisme payeur ; SIGC : système intégré de gestion et de contrôle.

La répartition des tâches est plus claire en Allemagne et en Espagne, États membres ayant une gestion décentralisée du FEADER. Chaque autorité de gestion (Land allemand ou Communauté autonome espagnole) y est responsable de la programmation, du suivi, de l'évaluation et de la communication des programmes, y compris de l'outil informatique. Chaque organisme payeur est, quant à lui, responsable de l'instruction des projets, du contrôle sur place et du paiement.

La difficulté en France vient du fait que l'instruction des mesures et des projets, les contrôles et le paiement sont dispersés entre différents acteurs (ASP, ministère de l'agriculture, régions, DDT, DRAAF, etc.), rendant le système complexe et créant éventuellement des doublons. Une clarification des responsabilités et une simplification de l'instruction pourraient rendre le système non seulement plus efficace, mais aussi plus efficient.

c) Des règles d'instruction complexes superposant des compétences et des attributions croisées

En plus d'être confuse, l'organisation choisie en France n'est pas conforme aux règles européennes. En effet, celles-ci prévoient que l'autorité de gestion assume les fonctions de gestion du programme (suivi, évaluation, communication et sélection des opérations), tandis que l'organisme payeur est le seul organisme chargé de la gestion des projets (instruction, contrôle, paiement). C'est le cas dans la plupart des pays européens. Une telle organisation

permet une harmonisation des procédures, une coordination plus simple et une mise en œuvre plus efficiente (mutualisation pour les mesures moins importantes en terme financier).

Cependant, en France, l'autorité de gestion est responsable de toute la chaîne de gestion des projets, laissant à l'organisme payeur les seules fonctions de contrôle et de paiement. L'organisation adoptée pour les aides hors SIGC du FEADER ne permet pas à l'ASP d'assurer pleinement ses responsabilités d'ordonnateur⁶⁰, en tant qu'organisme payeur agréé. Si la conformité du dispositif actuel au droit de l'Union européenne était remise en cause, du fait du rôle réduit de l'ASP comme ordonnateur et en matière de contrôles, c'est l'agrément de l'ASP en qualité d'organisme payeur qui pourrait être menacé. Conformément à la recommandation formulée dans sa communication sur la chaîne de paiement des aides agricoles⁶¹ de juin 2018, la Cour préconise de renforcer l'autorité de l'ASP sur les services instructeurs du FEADER.

C - La gestion déléguée aux régions d'un tiers du FEAMP

La France dispose d'une enveloppe FEAMP de 588 M€ attribuée pour l'ensemble des mesures, dont 333 M€ concernent les mesures en faveur du développement économique, eux-mêmes répartis en 180 M€ pour les mesures régionales et 153 M€ pour les mesures nationales. La direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) est l'unique autorité chargée de la mise en œuvre du FEAMP en France.

Le rôle des régions a évolué. Sous la précédente période de programmation, les conseils régionaux pouvaient cofinancer les mesures du fonds européen pour la pêche (FEP, ancêtre du FEAMP), mais ne bénéficiaient pas, contrairement aux autres FESI, de subvention globale et n'étaient pas organismes intermédiaires de gestion. La décision prise en 2012 de transférer aux régions la gestion des FESI n'a pas pu s'appliquer au FEAMP, le règlement européen prévoyant une seule autorité de gestion par pays, en raison du faible montant de ce fonds. Toutefois, à défaut d'être autorités de gestion, les 11 régions littorales ont obtenu d'être des organismes intermédiaires de gestion pour environ 30 % de l'enveloppe totale du FEAMP. Elles ont pu choisir parmi les mesures proposées par le règlement européen et adapter ces mesures au contexte local. Elles sont devenues services instructeurs.

En revanche, les régions ne reçoivent aucune subvention globale et les crédits du FEAMP ne transitent pas par leur budget, en vertu d'une instruction DGFIP de février 2015, prise sans concertation préalable avec les régions, selon la région Bretagne, qui rappelle que lorsque les régions étaient organismes intermédiaires de gestion pour le FEDER-FSE en 2007-2013, les paiements transitaient par leurs budgets. L'ASP est l'autorité de certification et l'organisme de

⁶⁰ Selon les règles européennes, l'autorité de gestion assure la liquidation et l'engagement des dépenses du FEADER, tandis que l'organisme payeur en effectue l'ordonnancement, puis le paiement.

⁶¹ Dans son rapport *La chaîne de paiement des aides agricoles (2014-2017), une gestion défailante, une réforme à mener* de juin 2018, réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour avait notamment formulé les deux recommandations suivantes :

- n° 3 : associer l'ASP à la préparation de la future politique agricole commune afin de mesurer l'impact des mesures et recueillir son expertise dans la déclinaison régionale de la politique agricole commune ;
- n° 4 : renforcer l'autorité de l'ASP sur les personnels des directions départementales des territoires, chargés de l'instruction des aides, le cas échéant en lui transférant ces personnels.

paiement du FEAMP. Toutes les régions et collectivités littorales ont demandé une délégation pour la gestion de mesures régionales, sauf La Réunion, Mayotte et Saint-Martin.

Le nombre de mesures est passée de 50 pour le FEP à 76 pour le FEAMP. Cette inflation s'explique par l'intégration au nouveau fonds des affaires maritimes d'outils spécifiques aux régions périphériques, par un redécoupage des mesures prévu par le règlement européen, mais aussi par des modulations des mesures régionales. La région Bretagne souligne pour sa part que l'action régionale est, par rapport aux 180 M€ délégués, concentrée sur un plus petit nombre de mesures que l'action de l'État.

Les régions ont réclamé des transferts d'effectifs, qu'elles n'ont pas obtenus. Elles ont également mal supporté la relative standardisation des mesures imposée par la DPMA et, d'une manière générale, l'exercice de l'autorité de gestion par la DPMA, administration de taille relativement modeste au regard des grandes collectivités régionales. Selon la région Bretagne, les régions ont dû assister ou suppléer la DPMA dans ses missions d'autorité de gestion, comme la préparation de cadres méthodologiques ou de descriptifs détaillés de mise en œuvre.

Principale région bénéficiaire du FEAMP avec 45 M€, la Bretagne estime que le statut d'organisme intermédiaire représente une grande lourdeur de gestion pour la région, dont l'autonomie reste pour autant bridée par un cadre gestion et un système d'information imposés : elle considère que le compromis actuel est insatisfaisant et que la régionalisation aurait pu aller plus loin pour plus d'efficacité. Pour la prochaine programmation, elle ne souhaitera plus être un simple organisme intermédiaire : elle ambitionne de devenir autorité de gestion, et à défaut préférerait redevenir simple cofinanceur, comme en 2007-2013.

La DPMA pointe pour sa part les retards dus aux régions, qui attendent souvent le dernier moment pour saisir les dossiers dans Osiris.

II - Des risques budgétaires liés à la gestion du FEDER et du FSE, une articulation avec les autres financements publics à renforcer

La Cour a examiné les risques budgétaires liés au transfert de l'autorité de gestion du FEDER et du FSE. Elle s'est demandé dans quelle mesure le contexte de réduction des déficits publics suscitait un risque potentiel de moindre mobilisation du FEDER et du FSE. Enfin, elle s'est interrogée sur l'articulation entre les fonds européens et les autres financements publics.

A - Des risques budgétaires qui se concentrent sur la gestion du FEDER et du FSE

Si les régions sont devenues autorités de gestion pour le FEDER, le FSE et le FEADER, les fonds relatifs au FEADER sont gérés par un organisme payeur, l'ASP (et l'office du développement rural pour la Corse). La seule obligation qui incombe à la région au titre du FEADER est d'assurer la traçabilité budgétaire des programmes par l'émission, une fois par an, d'un titre de recettes et d'un mandat de dépenses du même montant, sur la base des états de dépenses certifiés envoyés par l'agent comptable de l'organisme payeur. Il n'y a donc pas

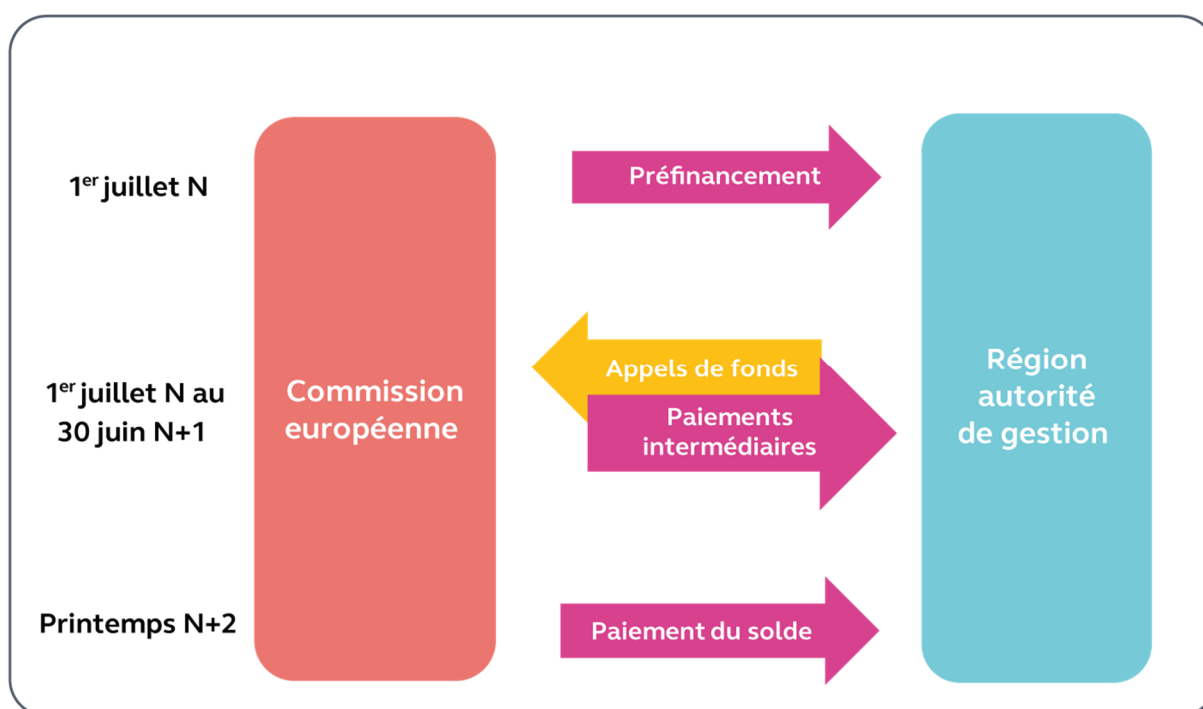
d'impact sur l'équilibre du budget régional en ce qui concerne la gestion du FEADER, contrairement à celle du FEDER et du FSE. C'est pourquoi l'analyse qui suit ne porte que sur le FEDER et le FSE.

1 - Un traitement budgétaire et comptable différencié selon les fonds et la nature des flux

En vertu de l'article 77 du règlement UE n° 1303/2013 portant dispositions communes aux FESI, la région, en qualité d'autorité de gestion, bénéficie de trois flux de recettes de la part de la Commission européenne : des avances de trésorerie appelées « préfinancements », des paiements intermédiaires sur la base des appels de fonds transmis par les régions afin d'obtenir le remboursement des subventions européennes versées aux porteurs de projet, et enfin un paiement du solde final sur la base des comptes approuvés.

Comme le montre le schéma suivant, l'année de programmation des fonds européens (du 1^{er} juillet N au 30 juin N+1) ne correspond pas à celle d'un exercice budgétaire (année civile). De ce fait, les flux financiers relatifs à une année de programmation des fonds européens ont un impact sur trois exercices budgétaires de l'autorité de gestion.

Schéma n° 2 : calendrier des versements effectués par la Commission européenne à la région au titre d'une année de programmation



Source : règlement UE n° 1313/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

L'instruction interministérielle du 11 février 2015⁶² propose aux régions de choisir, dès le début de la programmation et pour la durée de celle-ci, entre différentes règles de budgétisation et de comptabilisation des fonds européens.

Le premier choix porte sur l'architecture budgétaire : les régions peuvent intégrer les FESI dans leur budget principal⁶³ ou créer un budget annexe spécialisé. Dans le premier cas, les crédits européens s'ajoutent aux autres crédits gérés par la région ; dans la seconde hypothèse, les recettes et les dépenses relatives aux fonds européens sont isolées dans un support budgétaire propre, mais les résultats (excédents, déficits, reports de crédits) sont consolidés avec ceux du budget principal. La mise en place d'un budget annexe peut s'accompagner de la création d'une régie dotée de l'autonomie financière, qui, par la création d'un compte spécifique auprès du Trésor public, conduit à isoler les flux de trésorerie (encaissements et décaissements) associés aux crédits européens de ceux du budget principal et des autres budgets annexes.

Quel que soit le choix opéré, l'instruction oblige les régions à retracer les recettes et les dépenses relatives aux fonds européens de la programmation 2014-2020 dans leurs documents budgétaires. Si les paiements intermédiaires et les soldes d'exercice sont titrés uniquement en comptabilité budgétaire, l'instruction du 11 février 2015 laisse le choix aux régions d'intégrer dans leur budget ou d'inscrire en compte de tiers⁶⁴ les avances (préfinancements) versées en début de programmation par la Commission européenne.

Lorsqu'ils sont enregistrés en comptabilité budgétaire et qu'ils donnent lieu à l'émission d'un titre de recettes, les préfinancements constituent une recette budgétaire et participent à la détermination de l'équilibre du budget de la région l'année de leur enregistrement. À l'inverse, lorsque les avances sont enregistrées sur des comptes de tiers, elles n'ont pas d'impact sur le solde budgétaire de l'autorité de gestion, mais uniquement sur sa trésorerie. Par conséquent, les modalités de traitement budgétaire et comptable des fonds européens peuvent varier d'une autorité de gestion régionale à l'autre.

2 - La gestion du FEDER et du FSE a un impact sur l'équilibre budgétaire des régions

a) Les préfinancements : un mécanisme peu adapté, qui complexifie le pilotage financier du FEDER et du FSE

Dans les quatre régions étudiées, les montants versés au titre des préfinancements sont significatifs ; ils varient de 19,5 M€ en Bretagne à 69,3 M€ en Hauts-de-France, selon la taille des programmes opérationnels régionaux concernés. Leur montant représente en moyenne 2,5 % de la capacité annuelle moyenne d'autofinancement dégagée par les collectivités bénéficiaires.

⁶² Instruction DGCL-DGFiP du 11 février 2015 relative au traitement budgétaire et comptable des opérations relatives aux fonds européens pour la programmation 2014-2020.

⁶³ Les quatre régions étudiées ont choisi de comptabiliser les FESI dans leur budget principal.

⁶⁴ Comptes permettant de retracer les opérations réalisées pour le compte d'un tiers qui n'ont aucun impact budgétaire.

Tableau n° 10 : montant des préfinancements versés aux régions au titre du FEDER et du FSE à fin 2017

En M€	Préfinancements				CAF moyenne 2015-2017	% CAF
	Initiaux	Annuels	Total	Montant moyen annuel		
Auvergne-Rhône-Alpes	23,4	18,9	42,3	14,1	549	2,6 %
Bretagne	10,4	9,1	19,5	6,5	275	2,4 %
Hauts-de-France	40,9	28,4	69,3	23,1	357	6,4 % ⁶⁵
Provence-Alpes-Côte d'Azur	12,2	10,7	22,9	7,6	323	2,4 %

Source : Commission européenne – <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> et DGCL

Les préfinancements ont pour but de faciliter le lancement de la programmation, en évitant aux autorités de gestion de supporter seules les premières demandes de paiement des bénéficiaires. Or, en début de programmation, le volume des paiements est significativement inférieur à celui des préfinancements, car les autorités de gestion se consacrent presque exclusivement à la programmation et à l'instruction des demandes. Le montant des préfinancements perçus n'est pas en rapport avec les montants de subvention effectivement versés aux bénéficiaires, comme le montre l'exemple de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Tableau n° 11 : comparaison entre les recettes perçues et les dépenses mandatées au titre du FEDER et du FSE en Auvergne-Rhône-Alpes en 2015 et 2016

En M€	2015	2016
Préfinancements (A)	16,2	21,6
• dont préfinancements initiaux	16,2 ⁶⁶	7,2
• dont préfinancements annuels	-	14,4
Appels de fonds (B)	-	10,8
Dépenses mandatées (C)	5,9	25,0
Solde (D) = (A) + (B) – (C)	+ 10,3	+ 7,4

Source : région Auvergne-Rhône-Alpes

Les préfinancements versés en 2015 à la région Auvergne-Rhône-Alpes sont trois fois supérieurs au montant des dépenses remboursées aux bénéficiaires. En 2016, malgré une forte croissance des dépenses mandatées au titre du FEDER et du FSE, les recettes perçues (préfinancements et appels de fonds) ont été supérieures de 7,4 M€, soit l'équivalent d'un tiers du montant du préfinancement versé cette année par la Commission européenne.

⁶⁵ Le poids des préfinancements par rapport à la capacité d'autofinancement de la région Hauts-de-France s'explique par le volume important des avances versées, en raison de la situation de transition des deux anciennes régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie, et par la capacité d'autofinancement relativement faible de la région.

⁶⁶ Compte tenu de l'adoption tardive des programmes opérationnels inter-fonds FEDER-FSE des deux anciennes régions Auvergne et Rhône-Alpes, les préfinancements initiaux au titre de 2014 ont été versés en 2015.

Les règles de liquidation des préfinancements, fixées de manière uniforme par la réglementation européenne, ne prennent pas en compte la trajectoire prévisionnelle de décaissement des dépenses par les autorités de gestion. En outre, si la région a fait le choix de gérer le FEDER et le FSE dans son budget principal (cas des régions étudiées dans le cadre de l'enquête) ou *via* un budget annexe, les recettes de préfinancement encaissées sur son compte au Trésor Public ne sont pas isolées : elles servent à payer des dépenses qui, potentiellement, sont sans rapport avec les fonds européens, ce qui contrevient au principe d'affectation des avances versées⁶⁷. Seule la création d'une régie dotée de l'autonomie financière permet d'isoler les recettes de préfinancement sur un compte spécifique ouvert auprès du Trésor public. Mais elle présente l'inconvénient de rigidifier les règles de gouvernance et de gestion, avec notamment la création d'un conseil d'administration.

Les modalités de gestion proposées aux régions par l'instruction du 11 février 2015 ne permettent pas de garantir la bonne affectation des avances de trésorerie versées au cours des trois premières années de la programmation. Or, la réglementation européenne n'autorise de son côté d'utiliser les préfinancements qu'à certaines conditions.

Si, comme l'indique la DGCL, le surplus de recettes ne répond pas à la définition d'une provision pour risques et charges, ces versements anticipés pourraient faire l'objet de reports automatiques de crédits en fin d'exercice, tant que les préfinancements n'ont pas été apurés. C'est le mode de gestion adopté par l'État pour les recettes perçues au titre du programme opérationnel national du FSE, *via* un fonds de concours. Cette solution permet de garantir la disponibilité des ressources budgétaires pour faire face aux demandes de paiement des bénéficiaires le moment venu et de retracer les inscriptions en recettes et dépenses tout au long de la programmation.

b) Le décalage des flux de recettes et de dépenses engendre des déséquilibres budgétaires tout au long de la programmation

Si les flux de recettes et de dépenses relatifs aux fonds européens gérés par la région sont strictement égaux sur la durée de la programmation, en vertu du principe selon lequel un euro de subvention versé aux bénéficiaires par la région (dépense) est remboursé par la Commission européenne (recette), la décorrélation des flux de recettes et de dépenses chaque année engendre des déséquilibres dans le budget des autorités de gestion :

- en début de programmation, les recettes perçues sont supérieures aux dépenses réalisées pour le compte de la Commission européenne ;
- en deuxième partie de programmation, lorsque la certification des dépenses réalisées par les bénéficiaires monte en charge, les dépenses réalisées tendent à dépasser les recettes perçues et à engendrer des besoins de financement supérieurs au montant des

⁶⁷ Article 132 du règlement UE n° 1303/2013 du 17 décembre 2013: « *Sous réserve des disponibilités budgétaires au titre du préfinancement initial et annuel et des paiements intermédiaires, l'autorité de gestion veille à ce qu'un bénéficiaire reçoive le montant total des dépenses publiques éligibles dues dans son intégralité et au plus tard 90 jours à compter de la date de présentation de la demande de paiement par le bénéficiaire* ».

préfinancements annuels, que l'autorité de gestion devra couvrir soit par ses ressources propres, soit par le recours à l'emprunt⁶⁸.

Trois facteurs expliquent ces décalages. En premier lieu, les décalages de calendrier entre la région autorité de gestion et la Commission européenne. En deuxième lieu, la Commission européenne rembourse les dépenses certifiées au taux figurant dans le programme opérationnel adopté par la région pour l'axe prioritaire concerné. Or, le constat effectué au cours de l'instruction est que ce taux appliqué est systématiquement supérieur au taux réel moyen de cofinancement octroyé par les régions, en raison notamment de l'apport d'autres cofinancements publics (État, collectivités territoriales) et du plafonnement de certaines aides, conformément aux règles relatives aux aides d'État. Cette pratique, qui n'est pas contraire au cadre réglementaire communautaire et qui ne reflète pas, *a priori*, une stratégie des régions, appelle néanmoins à la vigilance, car le surplus de recettes encaissé par les autorités de gestion régionales, à défaut d'être justifié à la clôture de la programmation, pourrait devoir être remboursé à la Commission européenne.

Tableau n° 12 : écarts constatés entre les taux de paiement théorique et effectif au titre des programmes opérationnels régionaux inter-fonds FEDER-FSE, en cumul constaté au 31 décembre 2017

<i>Région</i>	Taux moyen de l'axe prioritaire	Taux moyen effectif de paiement	Écarts en faveur de la région
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	53,10 %	42,80 %	10,30 %
<i>Bretagne</i>	39,20 %	34,10 %	5,10 %
<i>Hauts-de-France</i>	35,95 %	35,00 %	0,95 %
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	50,00 %	40,60 %	9,40 %

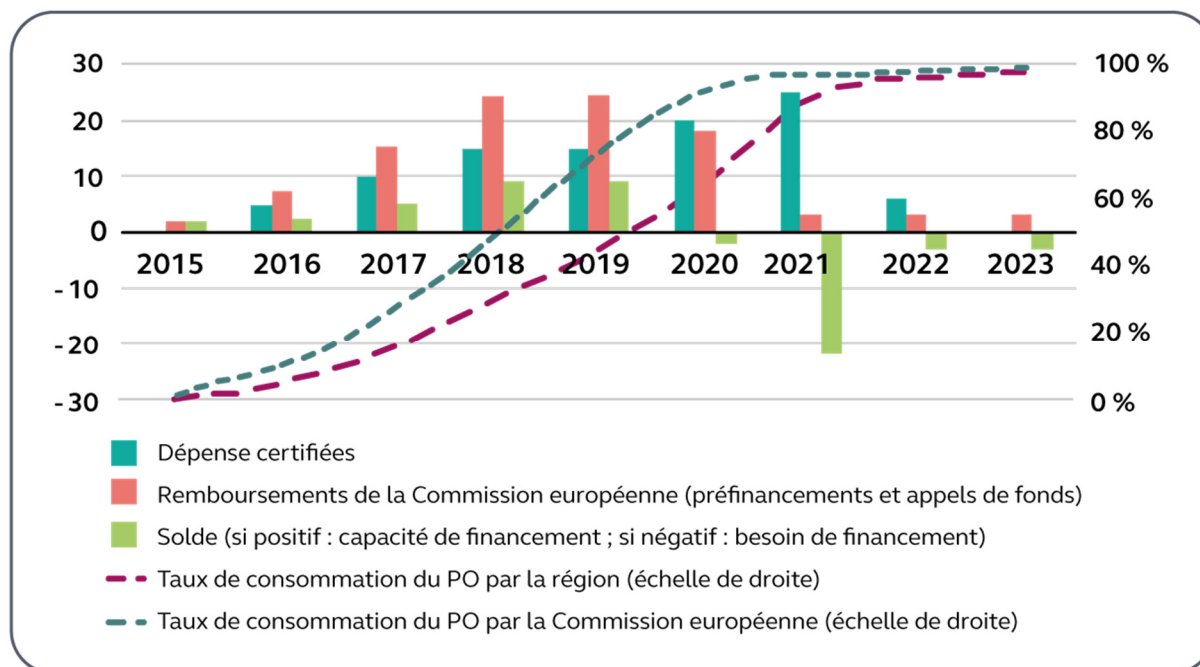
Source : régions – programmes opérationnels régionaux inter-fonds FEDER-FSE

Ce décalage dans les taux de prise en charge et dans le rythme des paiements amène la Commission européenne à atteindre plus rapidement que la région le plafond de l'enveloppe du programme opérationnel. Une fois ce plafond atteint par la Commission européenne, la région devra assurer seule la charge de financement des fonds à verser aux porteurs de projets jusqu'à la clôture de la programmation. Or, en l'absence de gestion prudente des préfinancements, la région ne disposera plus des avances de trésorerie pour réduire son besoin de financement annuel en fin de programmation.

Le profil-type d'exécution financière d'une programmation des fonds européens en 2014-2020, dont les paiements peuvent intervenir jusqu'à la fin de 2023, peut être modélisé comme suit.

⁶⁸ Possibilité ouverte pour les seules dépenses d'investissement.

Graphique n° 1 : flux financiers entre l'autorité de gestion et la Commission européenne au cours de la programmation



Source : Cour des comptes.

En termes de trésorerie, en début d'exécution de la programmation, la région perçoit plus de recettes qu'elle ne verse de subventions aux bénéficiaires, ce qui lui permet de dégager une capacité de financement⁶⁹ qui est utilisée pour réduire globalement le besoin d'emprunt de la collectivité, indépendamment des seuls besoins associés à l'exécution de la programmation européenne. À l'inverse, au cours de la seconde partie de l'exécution de la programmation, la région sera confrontée à des besoins de financement, qui viendront s'ajouter, le cas échéant, à ceux auxquels elle sera confrontée sur le reste de son budget.

Sur le plan budgétaire, selon l'instruction du 11 février 2015, le risque de déséquilibre budgétaire serait écarté, d'une part au stade de la prévision budgétaire, car les recettes attendues de l'Union européenne en contrepartie des dépenses exposées au titre de la gestion des programmes européens sont à considérer comme des recettes certaines et à inscrire au budget de l'exercice concerné ; d'autre part, au stade de l'exécution, car les recettes attendues qui n'auraient pas été perçues au cours de l'exercice doivent être traitées comme des restes à réaliser (section d'investissement) ou des produits à recevoir (section de fonctionnement). Or, ce schéma ne fonctionne pas, comme le met en évidence le tableau suivant, élaboré sur le fondement d'un exemple théorique.

⁶⁹ Il s'agit ici des recettes perçues suite aux appels de fonds transmis à la Commission européenne. Le raisonnement intègre également les préfinancements dans l'hypothèse où la région a fait le choix de les inscrire dans son budget dès leur versement.

Tableau n° 13 : déséquilibres budgétaires induits par la gestion du FEDER-FSE

	Année N			Année N+1			Année N+2		
	Prévision	Exécution	Reports	Prévision	Exécution	Reports	Prévision	Exécution	Reports
<i>Recettes</i>	100	15	85	85	20	65	65	25	40
<i>Dépenses</i>	100	0	100	100	10	90	90	30	60
<i>Solde</i>	0	+ 15	- 15	- 15	+ 10	- 25	- 25	- 5	-30
<i>Cumul</i>	0			- 15			- 35		

Source : Cour des comptes

Dans ce cas de figure théorique, si la première année n'a pas d'incidence sur l'équilibre budgétaire de la région, la désynchronisation de la trajectoire d'encaissement des recettes et de décaissement des dépenses induit des déséquilibres au moment de la prévision (budget primitif), en cours d'exécution (titres et mandats émis) et dans les résultats définitifs de l'exercice (prise en compte des reports constatés au 31 décembre de l'année) dès l'année suivante. La couverture de ces besoins de financement nécessitera d'ajuster le volume des autres dépenses régionales, afin de dégager des marges de manœuvre budgétaires ou de mobiliser des ressources complémentaires (fiscalité en fonctionnement, emprunt en investissement).

Aucune des architectures de budgétisation prévues par l'instruction du 11 février 2015 (budget principal, budget annexe et régie dotée de l'autonomie financière) ne résout la question de l'impact sur l'équilibre budgétaire, car, même dans l'hypothèse d'une régie dotée de l'autonomie financière ou d'un budget annexe, la région devra trouver des ressources complémentaires (subvention d'équilibre depuis le budget principal ou emprunt) pour compenser les décalages temporels entre les flux de dépenses et de recettes propres au FSE et au FEDER. Seule l'hypothèse d'une externalisation des flux *via* un tiers payeur, sur le modèle du FEAMP (*via* l'ASP⁷⁰) ou de la région Alsace (*via* la Caisse des dépôts et consignations) lors de l'expérimentation conduite entre 2003 et 2013, permettrait aux régions de ne pas subir les conséquences budgétaires et en termes de trésorerie engendrées par la décorrélation des flux de recettes et de dépenses relatifs aux fonds européens. De son côté, l'État gère l'essentiel des fonds européens en dehors de son budget, *via* des comptes de tiers, depuis le 1^{er} janvier 2006.

Au total, à la fin de 2017, les quatre régions étudiées avaient encaissé 17,5 M€ de recettes supplémentaires par rapport aux dépenses effectivement réalisées, soit 8,2 % des appels de fonds remboursés par la Commission européenne, comme le montre le tableau suivant.

⁷⁰ Le rôle de l'ASP en tant qu'organisme payeur du FEADER obéit à des règles spécifiques aux fonds agricoles, et ne peut être cité en référence pour le FEDER-FSE, à la différence de son rôle de payeur du FEAMP.

Tableau n° 14 : comparaison entre les paiements effectués par la Commission européenne et les fonds versés aux bénéficiaires par les régions (cumul à fin 2017)

<i>En M€</i>	Paiements de l'Union européenne aux régions	Paiements des régions aux bénéficiaires	Écart	Part représentée par le surplus encaissé
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	89,0	82,2	+ 6,8	7,6 %
<i>Bretagne</i>	38,7	35,6	+ 3,1	8,0 %
<i>Hauts-de-France</i>	56,1	52,5	+ 3,6	6,4 %
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	30,2	26,2	+ 4,0	13,2 %
<i>Total</i>	214,0	196,5	+ 17,5	8,2 %

Source : régions – programmes opérationnels régionaux inter-fonds FEDER-FSE

Si l'enjeu budgétaire de la gestion des fonds européens paraît aujourd'hui secondaire aux acteurs, dans la mesure où les flux ont été favorables aux régions à ce stade et eu égard à leur surface et à leur bonne santé financière, pour autant la question de l'impact des fonds européens sur le budget des régions ne saurait être ignorée.

Par ailleurs, pour assurer la transparence financière en matière de gestion des fonds européens, le rapport financier produit chaque année par la région Bretagne pourrait servir de modèle, dans la mesure où, d'une part, il consacre une page à la gestion des fonds européens afin de les isoler du reste de l'analyse financière et budgétaire des crédits relatifs aux politiques publiques régionales, et, d'autre part, il met en parallèle les flux annuels de recettes titrées et de dépenses mandatées au titre des fonds européens, afin d'en mesurer l'impact budgétaire (capacité ou besoin de financement) pour la collectivité. Toutefois, le tableau agrège les recettes et les dépenses de l'ancienne et de l'actuelle programmations : leur distinction permettrait une pleine transparence financière de la gestion des fonds européens. Selon la DGCL, « *cette démarche [qui] permet ainsi d'explicitier davantage la gestion des fonds européens [...] relève des choix de communication financière des régions concernées* » et n'appelle donc pas à une modification du contenu de l'annexe réglementaire D4.1 « autres éléments d'information – gestion des fonds européens » figurant au compte administratif des régions.

3 - Des corrections financières qui ne sont pas intégrées dans les risques de gestion

S'il est difficile d'estimer le risque de corrections financières, compte tenu du début tardif de la mise en œuvre de la programmation et de l'accélération récente des paiements au titre des fonds européens, l'application éventuelle de corrections financières soulève d'ores et déjà plusieurs problèmes de fond : l'usage des surplus de recettes engendrés par les règles de liquidation des appels de fonds pour neutraliser les conséquences des corrections touchant le FEDER et le FSE (c'est-à-dire des remboursements moindres que prévu), de même que la dilution de la responsabilité financière entre l'État et les régions en cas de correction affectant le FEADER.

a) L'effacement des conséquences des corrections financières liées à la gestion du FEDER et du FSE par l'utilisation de réserves non contrôlées

Le taux de dépenses certifiées étant encore faible (11 % pour le FEDER, 15 % pour le FSE), il n'est pas encore possible d'évaluer la fiabilité de la chaîne de la dépense des régions, ni les risques de corrections financières associés. Le fait que la commission interministérielle de coordination et de contrôle (CICC) ait audité les descriptifs des systèmes de gestion et de contrôle (DSGC) des régions dans le cadre du processus de désignation des autorités de gestion et des autorités de certification est de nature, en théorie, à diminuer ce risque.

Les premiers contrôles de la CICC donnent des résultats variés. En Nord-Pas-de-Calais, la campagne d'audit d'opérations du programme inter-fonds FEDER-FSE-IEJ du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2017 ne portait que sur deux opérations, mais le taux d'erreur extrapolé s'établit à 5,45 %, soit un niveau plus élevé que le seuil de 2 % toléré par la Commission européenne. Le montant de la correction financière forfaitaire est de 440 995 €. La CICC a donné un avis avec réserve. En revanche, en l'absence de difficultés particulières sur le programme opérationnel de Picardie, le taux d'erreur devait s'établir à 0,5 %⁷¹. En Auvergne-Rhône-Alpes, le cumul des corrections financières appliquées au 31 décembre 2017 s'élève à 402 882 € pour le FEDER-FSE en Auvergne, soit 0,6 % des dépenses totales déclarées à la Commission européenne. Aucune correction financière n'a été relevée en Rhône-Alpes.

Aucune des quatre régions n'a constitué à ce jour de provision au titre des sanctions et des corrections financières, bien que ces dernières représentent des « *risques financiers liés à des litiges et contentieux* » selon l'instruction budgétaire et comptable M71⁷². La direction des finances de la région Hauts-de-France a précisé qu'en cas de correction financière pour le FEDER/FSE concernés, un titre est émis vers le porteur du projet pour récupérer les indus, assorti d'un suivi des corrections financières et des irrégularités par la direction Europe.

Comme l'a déjà observé la Cour à propos de la gestion des fonds européens en outre-mer⁷³, certaines régions utilisent, dans l'opacité et sans contrôle, les surplus de financement mentionnés plus haut. Si la constitution de tels surplus n'est certes pas interdite, elle ne saurait être considérée comme une pratique satisfaisante, notamment si ces surplus sont utilisés pour effacer les conséquences de moindres remboursements dus à des corrections financières par la Commission européenne.

b) Une dilution de la responsabilité financière pour le FEADER

À la fin novembre 2018, les corrections financières prévisibles concernant le FEADER n'ont pas encore été chiffrées. Les enjeux financiers avancés par la Commission européenne sont néanmoins de l'ordre de plusieurs dizaines de millions d'euros. Les premiers contrôles achevés de la CCCOP donnent les résultats suivants :

⁷¹ Résumé annuel des rapports finaux d'audit et des contrôles effectués sur le programme opérationnel inter-fonds FEDER-FSE-IEJ du Nord – Pas de Calais 2014-2020 (exercice 2016-2017).

⁷² Instruction budgétaire et comptable M71, Tome 1 « Cadre comptable », p. 15.

⁷³ « *La gestion des fonds structurels européens d'investissement (FESI) en outre-mer, des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider* », rapport public annuel, Cour des comptes, février 2019, p. 349.

Tableau n° 15 : principales corrections financières de la Commission européenne, programmation 2014-2020, contrôles achevés, montants initiaux avant négociation ou finaux

Objet / mesures	Campagne ou exercice financier	Enjeu financier initial / final
SIGC - FEAGA & FEADER	2014 et 2015	5 % des aides SIGC FEADER 2016 (soit environ 3 M€) ou chiffrage à effectuer par les autorités françaises.
ASP FEADER	2016	Mesure 6.1 (développement des exploitations agricoles et des entreprises) : 5 % des aides 2016 et 2017 (soit environ 9 M€) Mesure 4 (investissements) : 5 % des aides 2016 et 2017 (soit environ 5,9 M€)
FEADER SIGC en Occitanie (mesure 13 ICHN principalement, mesures 10 MAEC, 11 Bio, 12 Natura 2000 en fonction des paiements)	2017	5 % des dépenses relatives aux mesures 10 à 13 (soit environ 90 M€) ou chiffrage à effectuer par les autorités françaises
FEADER. Paiements soumis aux marchés publics	2016-2017	Premier chiffrage Commission : 4,58 % des dépenses concernées (soit environ 2,4 M€)

Source : données CCCOP, février 2019

Les corrections financières prononcées par la Commission à la suite des travaux de certification de la CCCOP dans le cadre de la procédure d'apurement sont les suivants :

- certification 2015 (chiffrage définitif : décision *ad hoc* 55 de la Commission) : 13,13 M€ ;
- certification 2016 (chiffrage provisoire après bilatérale) : 3, 106 M€ ;
- certification 2017 (chiffrage provisoire après bilatérale) : 17,712 M€.

À ce jour, en raison des retards de paiement des aides, certaines mesures du FEADER n'ont encore été contrôlées que de manière limitée : c'est le cas des mesures MAEC et Bio. Quant aux mesures LEADER, elles n'ont pas été contrôlées du tout. Ces mesures représentent des enveloppes importantes et de forts risques d'irrégularités, du fait de leur complexité. La concentration des paiements en fin de programmation présente, par ailleurs, des risques de moindre qualité de l'instruction. Les risques financiers liés aux corrections et apurements de la Commission européenne ne sont donc, pour l'instant, que très partiellement évalués pour le FEADER. L'essentiel des contrôles et corrections reste à venir.

Alors que la loi MAPTAM a prévu le transfert aux régions, autorités de gestion, de la responsabilité financière pour tous les FESI et que les corrections financières constituent, en vertu de la loi⁷⁴, des dépenses obligatoires que les préfets peuvent, le cas échéant, inscrire obligatoirement au budget des régions, ce principe a rapidement été contesté par les régions

⁷⁴ Article L.1511-1-2 du code général des collectivités territoriales.

dans le cas du FEADER, en raison du rôle demeuré important de l'État dans la gestion de ce fonds et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État, l'ASP et les régions. Des négociations entre le ministère de l'agriculture et Régions de France, lancées il y a quatre ans, n'ont toujours pas abouti. Un projet de décret, préparé à l'automne 2018 par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, prévoit, en cas de correction financière, que la répartition de la charge entre les autorités de gestion et l'État serait décidée au cas par cas, au sein d'une commission de conciliation qui, si elle échouait, conduirait à un contentieux.

B - Un risque potentiel de moindre mobilisation du FEDER et du FSE dans le contexte de réduction des déficits publics

Les régions font parties des 322 collectivités territoriales appelées à signer un contrat financier triennal avec l'État sur la trajectoire d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement en vertu de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour 2018-2022.

Le dispositif de contractualisation financière entre l'État et les collectivités territoriales

Créé par l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022, ce dispositif, parfois appelé « contrats de Cahors », se substitue aux diminutions de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) opérées entre 2014 et 2017. Les dépenses de fonctionnement sont limitées en moyenne à + 1,2 % par an. Le taux directeur peut faire l'objet d'ajustements de plus ou moins 0,75 point, selon les situations locales. Chaque année, le préfet compare la différence entre le niveau des dépenses réelles de fonctionnement exécuté par la collectivité et l'objectif annuel de dépenses fixé dans le contrat, sur la base du compte administratif (2018 en 2019). En cas de dépassement, il est appliqué une reprise financière égale à 75 % de l'écart constaté, dans la limite de 2 % des recettes de fonctionnement du budget principal de l'année. La réfaction est portée à 100 % – dans la limite de 2 % des recettes de fonctionnement – si la collectivité territoriale s'est vue notifier son taux directeur par le préfet. Les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne et Hauts-de-France ont signé leur contrat respectif avant la date-limite qui avait été fixée au 30 juin 2018. Le niveau maximal des dépenses réelles de fonctionnement pour les années 2018 à 2020 a été notifié à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur par le préfet en octobre 2018.

La Cour a déjà mis en évidence « *un risque de découragement des actions publiques cofinancées* »⁷⁵, dans la mesure où « *le plafonnement annuel des dépenses de fonctionnement est susceptible d'inciter les collectivités à renoncer, pour tenir leur engagement, à des actions bénéficiant de financements spécifiques* », comme par exemple les fonds européens. Selon l'instruction interministérielle du 16 mars 2018⁷⁶, les fonds européens transitant par le budget des régions font partie des éléments exceptionnels susceptibles d'affecter significativement le résultat au sens de l'article 29 de la LPFP 2018-2022. Cela implique que ces dépenses au-delà

⁷⁵ Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, septembre 2018, p. 101-102, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷⁶ Instruction interministérielle du 16 mars 2018 relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

du montant constaté au 31 décembre 2017 ne seront pas prises en compte lors de l'examen des résultats 2018 (puis 2019 et 2020).

Pourtant les conditions de mise en œuvre du dispositif contractuel soulèvent deux difficultés.

D'une part, si le taux d'évolution contractualisé a pour finalité de ralentir la croissance des dépenses de fonctionnement, la Cour des comptes a mis en évidence⁷⁷ que, compte tenu des prévisions d'inflation à l'horizon 2022, le respect de la trajectoire budgétaire conduira de fait à diminuer le volume des dépenses de fonctionnement à partir de 2020.

Tableau n° 16 : objectif d'évolution annuelle des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales

<i>En %</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Objectif en valeur</i>	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
<i>Prévisions d'inflation⁷⁸</i>	1,0	1,1	1,4	1,75	1,75
<i>Objectif en volume</i>	0,2	0,1	-0,2	-0,55	-0,55

Source : Cour des comptes, d'après la loi de programmation des finances publiques 2018-2022

D'autre part, le dispositif de contractualisation a pour but de limiter la progression des dépenses réelles de fonctionnement au moment où l'exécution de la programmation des FESI est conditionnée à la capacité à mobiliser des contreparties nationales importantes. Celles-ci correspondent aux financements complémentaires apportés notamment par l'ensemble des collectivités territoriales. La réalisation des projets financés par les FESI dépend de la mobilisation de ces financements additionnels. Ce constat vaut particulièrement pour le FSE, pour lequel les dépenses régionales en matière de formation professionnelle relèvent quasi exclusivement de la section de fonctionnement et entrent par conséquent dans le périmètre des dépenses contrôlées dans le cadre du dispositif de contractualisation. Le dispositif contractuel pourrait également affecter les dépenses locales d'investissement appelées en contrepartie des projets éligibles au FEDER. En effet, le dispositif contractuel de maîtrise des dépenses comprend également une trajectoire non contraignante de réduction du besoin de financement des collectivités territoriales signataires, qui pourrait les conduire à ajuster à la baisse leur effort d'investissement. L'argument selon lequel les régions, du fait de leur bonne santé financière, sont en mesure de faire face à ces contraintes, doit être nuancé. En effet, si les ratios budgétaires et financiers des régions se sont nettement améliorés en 2017, ils ne sont pas revenus à leur niveau d'avant la crise financière de 2008, comme le montre le tableau suivant.

⁷⁷ Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. La Documentation française*, septembre 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷⁸ Indice des prix à la consommation hors tabac.

Tableau n° 17 : évolution de la situation financière des régions entre 2008 et 2017

	2008	2017
<i>Taux d'épargne brute</i>	27,4 %	20,2 %
<i>Taux d'épargne nette</i>	18,1 %	14,4 %
<i>Capacité dynamique de désendettement</i>	2,5 ans	5 ans

Source : Observatoire des finances locales, DGCL

De plus, on constate en 2017 une forte augmentation des subventions reçues, tant en fonctionnement (1,1 Md€, + 65,4 %) qu'en investissement (2 Md€, + 31 %)⁷⁹, qui n'est pas corrélée à l'évolution des dépenses d'intervention et aux subventions d'équipement versées. Cela reflète, en partie, l'impact budgétaire favorable à ce stade de la programmation des flux de recettes et de dépenses relatifs aux fonds européens dans le budget des régions en tant qu'autorités de gestion. Par ailleurs, si les régions ont gagné à la substitution de leur dotation globale de fonctionnement – qui aurait dû être gelée en valeur dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, en contrepartie du mécanisme de contractualisation – par une fraction de TVA à compter du 1^{er} janvier 2018, le rendement moyen annuel attendu de cette nouvelle ressource fiscale représente moins de 1 % des recettes totales des régions : elle ne leur procurera qu'une faible marge de manœuvre budgétaire. Enfin, la capacité de mobilisation des contreparties nationales sur le FEDER et le FEADER ne relève pas majoritairement des régions, mais d'autres niveaux de collectivités territoriales, ne disposant pas des mêmes marges de manœuvre budgétaires.

Au total, il n'est pas exclu que le dispositif contractuel de maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales puisse avoir un effet sur la capacité de mobilisation des fonds européens, en restreignant les contreparties financées sur les politiques publiques de droit commun, soit en termes de programmation, soit en termes d'exécution (dégagement d'office). Il reviendra aux préfets d'examiner ce point lors de la revue annuelle du respect de ces contrats (été 2019 pour l'exercice 2018).

C - Une articulation à renforcer entre les fonds européens et les autres financements publics

Le principe « d'additionnalité » des fonds structurels européens soulève la question de leur articulation avec les autres outils de financement des politiques publiques locales, en premier lieu les contrats de plan État-régions dont l'objet et les modalités de mise en œuvre se rapprochent des programmes opérationnels.

⁷⁹ Observatoire des finances locales, 2018.

1 - Une stratégie d'adossement aux politiques régionales limitée pour le FEDER, mais quasi-totale pour le FSE

Si les axes prioritaires d'intervention des fonds européens recoupent les champs de compétence des régions (formation professionnelle, développement économique, nouvelles technologies, enseignement supérieur, etc.), leur stratégie d'utilisation varie. En ce qui concerne le FEDER, à mi-parcours de la programmation, les cofinancements régionaux représentent environ 10 % des dépenses totales programmées et la part des fonds européens reversés aux régions en qualité de bénéficiaire final est inférieure à 10 %. En revanche, les axes prioritaires d'intervention du FSE correspondent quasi-exclusivement aux dépenses financées *via* le programme régional des formations, ce qui explique pourquoi les régions bénéficient en moyenne de 80 à 90 % de l'enveloppe de crédits disponibles.

2 - Un lien à renforcer entre fonds européens et contrats de plan État-régions

Les contrats de plan État-région (CPER), créés en 1982 comme outils emblématiques d'accompagnement de la décentralisation, fixent les priorités d'intervention partagées entre l'État et les régions en matière d'aménagement et de développement du territoire et recensent l'ensemble des opérations appelées à être engagées par les deux parties. La Cour des comptes a déjà eu l'occasion de s'interroger sur l'articulation entre les CPER et les fonds européens structurels et d'investissement. Dans un rapport remis à la commission des finances du Sénat en juillet 2014⁸⁰, elle mettait en évidence le fait que si le calendrier et les objectifs des CPER avaient été harmonisés avec ceux des fonds européens, leur articulation restait assez faible et variait sensiblement selon les projets et les régions.

La coordination entre les fonds européens et les CPER qui avait été mise en œuvre sur la programmation 2007-2013 s'est distendue pendant la période 2014-2020.

Certes, la réflexion stratégique de la sixième génération des CPER (2015-2020) s'est appuyée notamment sur les diagnostics territoriaux réalisés dans le cadre de la préparation de la programmation européenne 2014-2020, conformément à la circulaire du Premier ministre du 2 août 2013. De plus, la gestion et le suivi des CPER et de la programmation 2014-2020 du FEDER et du FSE s'appuient sur le système d'information commun Synergie⁸¹.

Cependant, l'articulation entre CPER et FESI est plus lâche depuis 2015. Le calendrier de négociation des CPER a en effet été bouleversé, en raison de la réforme de la carte des régions. Initialement prévue au printemps 2014, la transmission des mandats de négociation aux préfets de région n'est intervenue qu'en novembre 2014, ce qui a conduit à repousser la date effective de signature des CPER à l'été 2015. Par conséquent, les négociations sur le contenu des CPER ont été engagées au moment où les programmes opérationnels régionaux étaient en cours de validation par la Commission européenne.

⁸⁰ Cour des comptes, Rapport à la commission des finances du Sénat sur *Les contrats de projets État-régions*, juillet 2014, 165 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁸¹ Les précédentes générations de CPER et de programmation européenne s'appuyaient sur le système d'information Présage.

Tableau n° 18 : date d'adoption des programmes opérationnels FEDER-FSE et de signature des CPER

	Adoption du PO FEDER-FSE	Signature du CPER
<i>Auvergne</i>	10 novembre 2014	7 juillet 2015
<i>Bretagne</i>	16 décembre 2014	11 mai 2015
<i>Nord-Pas-de-Calais</i>	16 décembre 2014	18 mars 2015
<i>Picardie</i>	18 décembre 2014	30 juillet 2015
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	12 décembre 2014	29 mai 2015
<i>Rhône-Alpes</i>	13 novembre 2014	11 mai 2015

CPER : contrat de plan État-région. PO : programme opérationnel.

Source : Cour des comptes

Par ailleurs, on observe, sur un territoire donné, que le rapport entre l'enveloppe des crédits des programmes opérationnels régionaux et les engagements financiers de l'État contractualisés dans le CPER varie du simple au double, sans explication particulière.

Tableau n° 19 : montants comparés des CPER et de la programmation des fonds européens

<i>En M€</i>	CPER 2015-2020	PO et PDR 2014-2020	Ratio CPER / PO et PDR
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	3 028	1 289	2,3
<i>Bretagne</i>	784	545	1,4
<i>Hauts-de-France</i>	1 421	1 219	1,1
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	916	826	1,1

CPER : contrat de plan État-région. PDR : programme de développement rural. PO : programme opérationnel.

Source : Cour des comptes et régions

Lorsqu'elles se recoupent dans leur objet, les thématiques figurant dans les CPER ne reprennent pas les intitulés des priorités européennes figurant dans les programmes opérationnels régionaux, ce qui ne facilite pas l'identification des périmètres de cofinancement communs, ni celle des opérations éligibles aux deux programmations.

Tableau n° 20 : comparaison entre les thématiques du CPER et les axes prioritaires du programme opérationnel FEDER-FSE-IEJ de la région Auvergne

CPER	Mobilités	PO FEDER-FSE-IEJ	Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation
	Transition énergétique et écologique		Améliorer l'accessibilité aux technologies de l'information et de la communication, leur utilisation
	Enseignement supérieur, recherche, innovation		Améliorer la compétitivité des PME
	Numérique		Soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de Co2
	Innovation, filières d'avenir, usines du futur		Environnement
	Emploi		Promouvoir l'emploi par la création d'activités
	Volet territorial		Formation tout au long de la vie

Source : région Auvergne-Rhône-Alpes

D'autre part, alors que la circulaire de la commissaire générale à l'égalité des territoires (CGET) du 3 décembre 2014 précise que les crédits européens qui pourraient être mobilisés localement peuvent figurer dans le texte du contrat et la maquette financière, en tant que « crédits valorisés », seules trois régions ont utilisé cette faculté : l'Auvergne (39,7 M€ de crédits européens valorisés sur la ligne « Énergie et changement climatique »), la Bretagne (204,3 M€ de crédits ventilés entre les programmes opérationnels régionaux et nationaux) et la Picardie (119,1 M€ de crédits valorisés sur différentes lignes du CPER). Les montants en jeu apparaissent marginaux par rapport aux volumes financiers (contractualisés et valorisés) indiqués dans les maquettes financières des trois régions concernées.

Tableau n° 21 : part des fonds européens valorisés dans les crédits totaux figurant dans les maquettes financières des CPER

<i>En M€</i>	Crédits contractualisés	Crédits valorisés	<i>Dont fonds européens</i>	Crédits totaux	Part des fonds européens
<i>Auvergne</i>	562	377	40	939	4 %
<i>Bretagne</i>	1 142	898	204	2 040	10 %
<i>Picardie</i>	798	570	119	1 368	9 %

Source : CPER

Cette évolution marque une régression en comparaison de la période précédente, pendant laquelle les outils national et européen avaient pu coïncider, et l'effet d'éparpillement être évité. Ainsi, la coordination entre l'État et la région Nord – Pas-de-Calais avait atteint un haut niveau d'intégration dans la programmation 2007-2013 :

- la définition de la stratégie et la programmation des actions qui en découlait se faisait à travers de documents uniques conjoints (« gouvernance unique CPER-PO ») ;
- la planification des engagements financiers se faisait également de manière conjointe ; elle mettait en œuvre des régimes de délégations (subvention globale UE et crédits DRIRE) qui traduisaient une coopération toujours plus renforcée entre services déconcentrés et conseil régional ;
- l'instruction et la sélection des dossiers éligibles aux financements ouverts par le CPER et par les fonds structurels européens se faisaient par des procédures uniques où intervenaient, selon les étapes, les services de l'État et les services de la région.

D'une manière générale, l'avantage d'un cofinancement entre FESI et CPER est de sécuriser la gestion de la part de CPER concernée, qui profite *de facto* des contrôles en profondeur prévus par la gestion des fonds européens, dès lors que ces derniers se fondent sur une certification des dépenses totales liées aux opérations.

Enfin, les instances de gouvernance du CPER et des programmes opérationnels régionaux des fonds européens ne sont pas communes, ni au moment de la programmation des opérations, ni dans le pilotage des deux documents-cadre, ni dans l'évaluation des opérations financées.

Néanmoins, au-delà des divergences, des projets d'investissement ont pu faire l'objet de stratégie de financement concertée dans les territoires. En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la complémentarité des outils a été recherchée de deux manières :

- sur certains projets, tels que les infrastructures de recherche portées par des organismes de recherche publics, qui bénéficiaient déjà de financements conjoints CPER/FEDER sur la période 2007-2013 ;
- par des interventions complémentaires, le CPER cofinçant des études et le FEDER les travaux, comme par exemple pour les projets d'infrastructures numériques.

En Auvergne, l'objectif thématique 1 (innovation) a été en grande partie construit avec le CPER (financement des plateaux techniques des universités, des centres de recherche, rénovation énergétique du CROUS, etc.), tandis que, sur les autres thématiques, l'articulation est moins évidente. Le CPER Rhône-Alpes, signé le 11 mai 2015, précise quant à lui que « *les fonds FEDER pourront être mobilisés* ».

III - Une gestion dont l'efficacité, l'efficience et la performance sont perfectibles

Il est encore un peu tôt pour réaliser un bilan circonstancié de la gestion des FESI par les régions. Néanmoins, il est possible de réunir de premiers indices pour évaluer :

(1) L'efficacité de la gestion des FESI par les régions : les niveaux d'engagement et de paiement des fonds constituent à cet égard d'utiles indicateurs, qui placent la France globalement dans la moyenne – médiocre – des pays européens.

(2) L'efficience de cette gestion par les régions : si l'évolution des coûts de gestion reste difficile à évaluer avec précision, du fait du manque d'information sur la programmation précédente, il n'en demeure pas moins qu'il existe un solide faisceau d'indices indiquant un alourdissement des coûts de personnel chargé des fonds européens, du fait de la multiplication des programmes.

(3) Enfin, si la mesure de la performance de cette gestion demeure un exercice compliqué, une enquête de satisfaction a été réalisée auprès de 700 bénéficiaires des fonds, riche en enseignements.

A - Un état d'avancement fin 2018 dans la moyenne européenne, mais des risques financiers persistants

1 - La France, dans la moyenne européenne pour le paiement des principaux fonds, a une marge de progrès certaine

Malgré la mise en œuvre tardive des FESI pour l'actuelle programmation, les taux d'engagement et de paiement des crédits européens sont en phase ascendante et se situent dans la moyenne des pays européens.

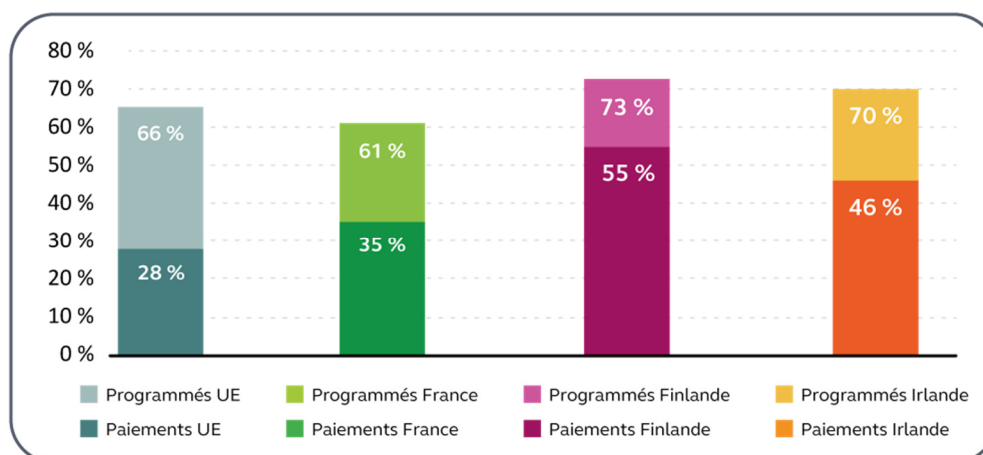
En termes d'engagement des fonds européens, la France atteint quasiment la moyenne européenne (61 % contre 65,6 %) à la fin de 2018.

En termes de paiements, la France a un peu plus consommé les fonds européens structurels que la moyenne des pays européens (35 % contre 27,7 %).

Cependant, la France a un taux de paiement des fonds européens (35 %) inférieur de 20 points à celui de la Finlande (55 %) et de 11 points à celui de l'Irlande (46 %), les pays ayant le plus consommé les FESI à la fin de 2018. Comme le montre le graphique suivant, d'importantes marges de progrès subsistent⁸².

⁸² Des données plus détaillées figurent en annexe n° 13.

Graphique n° 2 : taux de réalisation de la programmation et des paiements des FESI à la fin 2018 pour l'Union Européenne (moyenne), la France, la Finlande et l'Irlande



Source : Cour des Comptes d'après Cohesion Data

La consommation du FSE est particulièrement dynamique en France : elle est en avance de 11,4 points par rapport à la moyenne européenne. Toutefois, ce dynamisme est moins le fait des programmes régionaux du FSE, que celui du programme national du FSE :

Tableau n° 22 : taux d'engagement et de paiement du FSE, exprimés en crédits européens (hors contreparties nationales) au 22 octobre 2018

	Taux d'engagement	Taux de paiement
Programme national FSE	60 %	28 %
Programmes régionaux FSE	58 %	11 %

Source : réponse du CGET le 29 octobre 2018

La consommation des FESI est, dans l'ensemble, moins avancée qu'à la même époque lors de la programmation précédente, mais les situations sont contrastées. Ainsi, au plan national, le taux d'engagement du FSE au 30 juin 2018 est de 11 points inférieur à celui au 30 juin 2011. Cependant, la situation est variable selon les régions, comme le montre le tableau suivant sur les quatre régions du panel de l'enquête.

Tableau n° 23 : comparaison des taux d'engagement du FSE en 2018 et en 2011

	2007-2013 (juin 2011)	Écart à la moyenne	2014-2020 (juin 2018)	Écart à la moyenne
Moyenne nationale	70 %	-	59 %	-
Auvergne-Rhône-Alpes	76 %	+ 6 points	43 %	- 16 points
Bretagne	73 %	+ 3 points	84 %	+ 25 points
Hauts-de-France	72 %	+ 2 points	91 %	+ 32 points
Provence-Alpes-Côte d'Azur	70 %	-	53 %	- 6 points

Source : CGET

Pour le FEDER-FSE en région Auvergne-Rhône-Alpes, le taux d'engagement au 30 juin 2018 est inférieur de 23 points à celui du 30 juin 2011 pour les deux anciennes régions. Ce retard au démarrage a été en partie rattrapé, le taux de paiement n'étant inférieur que de 13 points par rapport à celui sept ans auparavant. Ainsi, le FSE est programmé au 30 juin 2018 à 43 % (contre 76 % au 30 juin 2011), mais l'écart est presque comblé au moment du paiement (15 % en 2018 contre 20 % en 2011). L'écart est plus marqué pour le paiement du FEDER : en effet, le taux de programmation passe de 84 % en 2011 à 60 % en 2018, et le taux de paiement, de 31 % à 13 %.

Le relatif bon avancement du FEADER est à nuancer⁸³. Si la France est dans la moyenne des paiements pour le FEADER, elle le doit essentiellement à l'importance des aides ICHN, qui représentent 44 % du FEADER en France, contre 13 % en moyenne en Europe. La France a concentré ses efforts de gestion sur l'ICHN, mesure surfacique qui, quoique régionalisée, demeure *de facto* gérée par l'État. Pour les autres mesures, les résultats sont bien moins bons. Ainsi, plus une région bénéficie d'ICHN, meilleurs sont ses résultats : Auvergne-Rhône-Alpes, première bénéficiaire d'ICHN, qui représente 62 % des crédits FEADER de cette région (1,5 Md€ sur 2,4 Md€) présente un bon avancement du FEADER.

Le FEAMP est le moins avancé des quatre FESI. Il a en effet été mis en place avec trois ans de retard. Le règlement européen relatif au FEAMP 2014-2020 a été publié le 20 mai 2014 (soit cinq mois après le début de la programmation), le programme opérationnel français a été approuvé par la Commission européenne le 3 décembre 2015 (soit près de deux ans après le début de la programmation), la DPMA n'a été officiellement désignée comme autorité de gestion que le 21 décembre 2016 (soit près de trois ans après le début de la programmation), enfin le système d'information Osiris n'a été totalement déployé que fin 2017.

Toutefois, un effort important de rattrapage a été effectué les deux derniers mois de 2018 pour finalement en fin d'année à un taux d'engagement du FEAMP de 28 % (17^e place européenne) et un taux de paiement de 17 % (au lieu de 4 % à la mi-octobre 2018). L'autorité de gestion de FEAMP précise que les engagements ont décollé à partir de novembre 2017 et les paiements sont entrés en phase de croissance régulière depuis avril 2018. 71,4 M€ ont été payés entre avril et novembre 2018, soit un triplement en sept mois. Selon la DPMA, « *le taux de conversion des engagements en paiements est de 50 %, ce qui laisse augurer d'une perspective de paiements importante à court et moyen terme* ». Les paiements se concentrent sur trois mesures représentant les trois quarts du total : plans de compensations des surcoûts (PCS) réservés à l'outre-mer (35 %), collecte des données (24,5 %) et investissements productifs en aquaculture (13,4 %).

Du côté de l'État, les mesures gérées par les directions interrégionales de la mer (DIRM) sont très en retard, tandis que les engagements et paiements de FranceAgriMer, organisme intermédiaire de gestion, ont débuté dès la fin de 2016. Pour les régions, les engagements (hors PCS outre-mer) ont débuté avec un an de retard et leurs premiers paiements n'ont débuté qu'en

⁸³ La région Provence-Alpes-Côte d'Azur critique la comparaison avec la programmation précédente, pendant laquelle les DRAAF ont pu redéployer des crédits FEADER, faute d'une programmation suffisante, vers d'autres programmes régionaux. Cette possibilité n'est pas ouverte aux régions dans la programmation actuelle. Par ailleurs, compte tenu de la complexité accrue de la programmation actuelle, la région considère qu'en l'absence de dégageant d'office, « *les régions font mieux dans un cadre plus contraint* ».

avril 2018. En ce qui concerne les PCS, les paiements ont commencé dès mars 2017 et demeurent dynamiques, mais se concentrent sur la Réunion et la Guyane, qui avaient une expérience sur ce type de mesure, ainsi que Mayotte, qui bénéficie de la dynamique de la Réunion. Les Antilles sont par contre très en retard.

Au total pour le FEAMP, les situations dans les régions sont très hétérogènes⁸⁴. En métropole, la Normandie, la Nouvelle-Aquitaine et la Bretagne sont désormais dans une dynamique de paiement (entre 3,5 M€ et 4,4 M€) ; en revanche, la Corse et Provence-Alpes-Côte d'Azur n'ont payé encore aucun dossier à la fin novembre 2018.

2 - Les risques de dégageement d'office

Les montants engagés sont soumis à une procédure de dégageement d'office (*art.86 du règlement UE 1303/2013*), lorsqu'ils n'ont pas fait l'objet d'une demande de paiement ou « *si n'importe quel document requis pour la clôture n'a pas été soumis à la Commission dans les délais* » à la fin de la troisième année suivant l'adoption du programme (qui vaut engagement budgétaire). Ce délai, qui était de deux ans en 2007-2013, a été étendu à trois ans pour l'actuelle programmation. Les programmes des FESI ayant été dans l'ensemble adoptés en 2015, la première échéance de dégageement d'office, selon la nouvelle règle N+3, se situe à la fin de 2018.

Aucun dégageement d'office n'est intervenu fin 2018.

Il a été évité de justesse pour le FEADER en Picardie et en Guyane. Comme l'indique le rapport annuel de mise en œuvre du FEADER pour 2017, établi en juin 2018, « *les PDR Nord-Pas de Calais et Picardie subissent la double peine : ils ne bénéficient pas des mesures montagnes ICHN, prioritaires au niveau national, et les MAEC sur lesquelles l'ASP enregistre des retards de paiements importants, représentent un montant non négligeable de leur maquette financière (30 %). Ceci explique en grande partie les faibles taux de paiement au 30 avril 2018 des PDR Nord-Pas de Calais (10 %) et Picardie (9 %) pour une moyenne nationale de 34 %* ». Au 22 octobre 2018, le taux de paiement en Picardie n'était toujours que de 11,4 % et les paiements n'atteignaient que 15,7 M€ pour un seuil de dégageement d'office de 22,9 M€. Les régions de plaines ou à faibles reliefs atteignent des taux de paiement modestes, comme le Nord – Pas-de-Calais et la Haute Normandie (14 %) ou la Bretagne (21 %), tandis que les régions montagneuses ont, à la même date, des taux de paiement très supérieurs, comme l'Auvergne (49 %), Rhône-Alpes (44 %) ou Provence-Alpes-Côte d'Azur (41 %).

Le FEAMP a pu aussi éviter de justesse le dégageement d'office fin 2018, dont le risque était élevé du fait de son retard. La tranche 2015 étant de 152 M€ et le total de tous les préfinancements de 57 M€, le montant à dépenser au 31/12/2018 est de 95 M€. Au 26 novembre 2018, il restait encore 13 M€ à payer avant la fin 2018. Des demandes de paiements ont pu être faites en décembre. Pour 2019, l'objectif de dépenses pour éviter le dégageement d'office sera de 61 M€. C'est inférieur au seuil de 2018, mais ce dernier intégrait deux années « blanches » (2014 et 2015). Entre 2020 et 2023, l'objectif annuel de dépenses du FEAMP s'établira entre 62 M€ et 65 M€.

⁸⁴ Cf. annexe n° 12.

B - Une gestion moins efficiente

La Cour a observé plusieurs facteurs d'accroissement des coûts de gestion des FESI. Elle a examiné l'efficience de la gestion des FESI. Enfin, elle s'est interrogée sur la possibilité d'un effort de simplification.

1 - Trois facteurs d'accroissement des coûts de gestion des FESI

L'accroissement des coûts de gestion ne peut être précisément chiffré en l'absence de données comparables portant sur la programmation précédente. Néanmoins, outre la complexification objective des procédures de gestion résultant du cadre juridique européen, plusieurs facteurs d'accroissement des coûts résultant du transfert de l'autorité de gestion ont été identifiés.

- En premier lieu, le transfert de l'autorité de gestion a conduit les régions à développer en leur sein des compétences de pilotage et d'animation, d'appui, de suivi transversal et d'audit ; ce travail était concentré lors de la précédente programmation au sein des administrations centrales. Toutes les régions soulignent la complexité de la réglementation européenne, dont l'appropriation nécessite de fréquents dialogues avec la Commission européenne. Ces missions, ayant peu bénéficié de transferts d'expertise de l'État, ont nécessité des créations de postes dans les régions. Pour le FEADER, l'enquête menée dans les quatre régions a démontré l'ampleur des créations de postes consécutive au transfert. En région Hauts-de-France, le nombre d'agents affectés à la gestion du FEADER est par exemple passé de 3 en 2007-2013 à 31 en 2017 pour l'ensemble de la région. Des évolutions similaires sont relevées dans les régions Bretagne, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes.
- Deuxième facteur d'augmentation des coûts, les transferts de personnels de l'État, lorsqu'ils ont donné lieu à des transferts physiques d'agents, se sont accompagnés de revalorisations salariales significatives pour inciter les agents à accepter leur transfert à la région. Elles ont été observées en particulier dans deux régions, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, les agents de catégorie A et B transférés ont vu leur traitement croître respectivement de 14 % et de 22 % entre 2014 et 2017. En Auvergne-Rhône-Alpes, cette croissance est de 6 % pour les agents de catégorie A entre 2015 et 2016.
- Enfin, le mode de remboursement de l'assistance technique présente le risque d'effets inflationnistes. Une partie des coûts supportés par les régions en qualité d'autorité de gestion (actions relatives à la préparation, à la gestion, au suivi, à l'évaluation, à l'information et à la communication ou encore au contrôle et à l'audit) peut faire l'objet d'un cofinancement au titre des crédits d'assistance technique, plafonnés à 4 % de l'ensemble du programme. L'assistance technique des programmes régionaux représente près de 150 M€ (soit 21,5 M€ par an) pour le FEADER et 403 M€ (soit 57,5 M€ par an) pour le FEDER/FSE en 2014-2020.

Le remboursement de ces dépenses s'effectue sur la base d'un taux de 50 % en règle générale ou de 60 % dans les régions en transition (Auvergne, Nord-Pas-de-Calais, Picardie). Cette modalité de remboursement peut inciter à accroître (dans le cas d'un taux de 50 %) les coûts de gestion éligibles, afin de maximiser la consommation de l'enveloppe disponible. À cet égard, un remboursement aux frais réels, dans la limite d'un plafond, serait moins inflationniste.

Les régions ne financent qu'environ un tiers des dépenses de personnel nécessaires à la gestion des FESI. Ainsi, en région Auvergne-Rhône-Alpes, en 2017, 52 % des charges de personnel pour gérer le FEDER-FSE sont financées sur l'assistance technique, 11 % le sont par des compensations de l'État, la région ne prenant finalement à sa charge que 37 % de ces charges. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, en 2017, ces chiffres sont respectivement de 51 %, 17 % et 32 %. En Bretagne, ils sont de 55 %, 15 % et 30 %.

Dans un rapport spécial n° 4/2015 portant sur l'utilisation de l'assistance technique pour le FEADER lors de la programmation 2007-2013, la Cour des comptes européenne constatait que « *l'assistance technique n'a plus seulement été considérée comme un soutien destiné à financer le renforcement des capacités, mais comme une aide au financement de coûts administratifs réguliers, tels que les salaires et la maintenance informatique* ». En l'occurrence, les crédits d'assistance technique ont été vus par les régions comme un moyen de réduire opportunément le reste à charge des dépenses de personnel.

L'ensemble des régions ont fait valoir que la croissance du nombre et de l'exigence des règles en matière d'instruction, de contrôle, de suivi et d'évaluation par rapport à la programmation précédente avait contribué à accroître les coûts de gestion.

2 - L'émiettement des programmes et des mesures favorise l'inefficience

Les coûts du personnel chargé de la gestion des fonds européens transférés ont pu être estimés pour trois régions : Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Bretagne. Il s'agit d'une estimation basse, ne comprenant pas les autres coûts de personnels, en dehors des régions et de l'État, ni les autres dépenses, hors personnels, contribuant à accroître le coût de gestion (communication, formation, systèmes d'information, sous-traitance à des prestataires externes, etc.). Cette estimation doit être considérée avec précaution, en raison de l'hétérogénéité des données transmises par les régions.

D'après cette estimation, les coûts de gestion relatifs varient en proportion inverse du montant géré : sans surprise, la région qui gère le plus de fonds européens amortit davantage ses coûts de gestion, dont la part est moindre au regard des fonds gérés. *A contrario*, moins les autorités de gestion gèrent de fonds, plus élevés sont leurs coûts en proportion des fonds. En conclusion, un nombre élevé d'autorités de gestion multiplie les coûts de structure ; les programmes opérationnels de faible montant sont moins efficaces.

Tableau n° 24 : estimation basse du coût annuel du personnel chargé de la gestion du FEADER, du FEDER et du FSE en 2014-2020 dans trois régions⁸⁵

	Région Bretagne	Région AURA	Région PACA	Région Bretagne	Région AURA	Région PACA	Région Bretagne	Région AURA	Région PACA
	Coût total des effectifs (en M€)			Montant total annuel FESI hors assistance technique			Coût des effectifs rapporté au montant total annuel FESI		
FEADER	4,68	10,52	4,15	52,36	320,92	76,66	8,9%	3,3%	5,4%
FEDER	1,58	2,60	1,76	42,36	80,12	39,20	3,7%	3,2%	4,5%
FSE	0,46	0,90	0,72	8,55	25,62	20,21	5,4%	3,5%	3,6%
Total	6,72	14,02	6,63	103,27	426,67	136,07	6,5%	3,3%	4,9%

Source : Cour des comptes.

a) La croissance du coût de gestion du FSE lié à l'augmentation du nombre d'autorités de gestion

Le choix de recourir à plusieurs autorités de gestion pour le FSE a conduit à augmenter les coûts de gestion en l'absence de stratégie de mutualisation des services instructeurs. En 2017, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur dispose de 15,3 agents pour gérer 147 M€ de FSE ; l'État et six organismes intermédiaires emploient un volume d'ETP pouvant aller de 10 à 12 ETP pour l'État et entre 18,4 et 21 ETP pour gérer 172 M€ de FSE dans cette région. Une mutualisation aurait pu procurer une économie d'échelle et une convergence des méthodes de gestion entre les deux programmes du FSE en région, mais elle n'a pas été recherchée. Il s'ensuit une moindre efficacité : pour administrer un montant équivalent, mais un nombre de dossiers plus important, le FSE nécessite 40 % d'agents supplémentaires comparé au FEDER.

b) Des coûts de gestion du FEADER plus élevés

Le FEADER présente des coûts de gestion plus élevés que le FEDER et le FSE, sauf exception comme en Auvergne-Rhône-Alpes, qui est atypique du fait du poids des ICHN, mesures annuelles dont la gestion est simple. Ce constat tient au fait que le FEADER alimente de nombreuses aides de petits montants. La multiplication de mesures régionalisées a encore accentué cet émiettement des aides du FEADER et la lourdeur de sa gestion.

Les coûts de gestion ne doivent pas être comparés entre les régions examinées, pour au moins deux motifs : d'une part, car la part de l'ICHN (géré nationalement) au sein du FEADER varie très fortement, et d'autre part, car les régions ont fait des choix différents d'externalisation de certaines fonctions.

⁸⁵ Sont compris les coûts des personnels du conseil régional, ainsi que des DDTM et des DRAAF chargés de l'instruction du FEADER. Ne sont pas pris en compte les agents de l'ASP chargés de la certification et du paiement du FEADER, ni ceux des organismes intermédiaires ou assimilés participant à l'instruction des dossiers (ITI pour le FEDER, PLIE pour le FSE, groupe d'action locale pour le FEADER). Le montant moyen annuel des FESI est calculé linéairement (montant total programmé en 2014-2020 divisé par 10 années pour tenir compte des trois années complémentaires de gestion jusqu'à fin 2023) et hors assistance technique.

c) Le coût de gestion disproportionné du FEAMP en raison du nombre et de la complexité des mesures

Le FEAMP comporte beaucoup de mesures de faibles montants, pour lesquelles il n'est pas adapté. On retrouve en réalité les mêmes mesures que sous l'empire du l'instrument financier de l'orientation de la pêche (IFOP), mais entre-temps les règles européennes se sont renforcées. Cette complexification du fonds européen bénéficiant à la pêche se heurte aussi à une insuffisance de l'accompagnement des porteurs, faute de réseau organisé comme les chambres d'agriculture : les comités des pêches manquent de moyens. Les comités de pêche et conchyliculture en Bretagne ont mis en place un outil commun d'appui au montage de dossiers, d'après la région, qui appelle néanmoins de ses vœux un effort d'homogénéisation de la qualité des accompagnements. Ainsi, déjà du temps du FEP (2007-2013), le fonds de mise aux normes, bien que finançant les dépenses à 100 %, n'avait pas été utilisé, faute d'accompagnement. Par comparaison, au Royaume-Uni, l'autorité de gestion a externalisé à des consultants privés, les *facilitators* : le bénéficiaire paie le service pour montrer le dossier (*success fee*). Les abandons de projets, à cause du découragement ou de l'inadaptation des procédures, ne sont pas quantifiés.

Le FEAMP, comme tous les fonds structurels, n'est pas non plus approprié pour payer de petits montants d'investissement, en raison du coût de gestion élevé. Avec le renforcement des contraintes administratives et des contrôles, la DPMA estime que le FEAMP atteint un niveau de rupture. À titre d'exemple, la mesure 32 portant sur la sécurité des pêcheurs comporte des investissements utiles, comme les balises individuelles ; toutefois, leur faible montant (200 € l'unité) rend l'utilisation du FEAMP inefficace. De plus, les délais de paiement vont à l'encontre d'un effet incitatif. Un financement uniquement national ou régional est en ce cas préférable. L'autorité de gestion recommande de cibler le FEAMP en priorité sur des aides de gros montants et/ou au profit de gros porteurs.

Les contraintes en termes de *reporting* pèsent particulièrement lourd en proportion des sommes en jeu, en comparaison avec le FEADER par exemple. La DPMA, autorité de gestion, estime que les obligations de *reporting* à la Commission européenne occupent ses équipes affectées au FEAMP six mois par an : indicateurs, rapports de mise en œuvre, etc. C'est pourquoi la DPMA considère que la gestion du FEAMP ne supporterait pas une décentralisation.

Des analyses qui précèdent, il ressort que, pour l'ensemble des fonds, plus les programmes opérationnels sont petits et plus ils sont composés de mesures portant le financement de montants faibles, plus leur gestion est lourde et moins ils sont efficaces.

3 - L'exigence de simplification de la gestion des FESI

Le 2 mai 2018, la Commission européenne a adopté une proposition de règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027⁸⁶. La priorité à donner à la simplification administrative y est mise en exergue. Les règles applicables à la programmation 2014-2020 apparaissent trop complexes et fragmentées entre les différents FESI et les diverses formes de financement, faisant peser une charge inutile sur les gestionnaires des programmes

⁸⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives aux FEDER, FSE, FEADER, FEAMP, et établissant les règles financières applicables à ces fonds.

et sur les bénéficiaires finaux. Le projet de règlement devrait être applicable à tous les FESI à compter du 1^{er} janvier 2021. Les principaux objectifs visent à réduire la charge administrative pour les bénéficiaires et les organismes de gestion, tout en maintenant un niveau élevé d'assurance en matière de légalité et de régularité ; à accroître la flexibilité pour adapter les objectifs et les ressources des programmes en fonction de l'évolution des circonstances ; et à aligner plus étroitement les programmes sur les priorités de l'Union et accroître leur efficacité.

Dans ce cadre, la recherche de mesures de simplification est un objectif transverse qui devrait guider également les autorités de gestion appelées à les mettre en œuvre à partir de 2021. Il en serait ainsi de la réduction du nombre des objectifs stratégiques (passant de 11 à 5) ou de la volonté d'élaborer un contenu des programmes plus rationalisé et plus stratégique. Mais c'est peut-être sur les règles de gestion et de contrôle que la proposition de la Commission européenne pourrait offrir les possibilités d'évolution et de simplification les plus opérationnelles. À cet égard, les préconisations visant à reconduire les systèmes de contrôle et de gestion existants, à réduire le nombre des contrôles et des audits (extension du principe de l'audit unique, approche proportionnée renforcée dès lors qu'il existe des systèmes nationaux éprouvés, etc.) ne peuvent qu'être accueillies favorablement, au vu des enseignements de l'actuelle programmation.

Enfin, les règles financières nouvelles proposées pour la programmation 2021-2027 (options simplifiées en matière de coûts, instruments financiers mieux intégrés dans le processus de programmation, flexibilité pour la combinaison de subventions avec des instruments financiers, simplification des règles de paiement, etc.) devraient être exploitées au mieux par les autorités de gestion pour réduire la charge administrative.

La Cour considère qu'il y a, dans l'ensemble de ces propositions de simplification, un enjeu stratégique, qui doit être anticipé au mieux, afin placer les futures autorités de gestion dans les meilleures conditions pour améliorer l'efficacité et l'efficience des actions qu'elles programmeront. Cet objectif de simplification sera tout aussi important que l'effort qui devra être consacré à la programmation stratégique des FESI.

C - Performance et qualité du service

L'analyse de la performance de la gestion des FESI par les régions conduit à s'interroger sur la mesure de cette performance au sens européen, sur la prise en compte des objectifs prioritaires de type environnementaux, enfin sur la diversification et la satisfaction des bénéficiaires finaux des fonds européens.

1 - Des risques de perte de réserve de performance à relativiser ?

À la fin du premier semestre 2019 aura lieu le premier examen de performance de chaque programme, qui déterminera, le cas échéant, la perte de la réserve de performance, correspondant à 6 % du montant des FESI. Le CGET, interrogé sur les risques de perte de la réserve de performance, indique ne pas disposer d'éléments chiffrés à ce sujet. En effet, l'examen de performance de 2019 pour les 70 programmes français revient à examiner les cadres de performance de chaque axe ou priorité de chacun des programmes, soit environ 370 cadres de performance, constitués chacun de 2 à 8 indicateurs financiers et de réalisation,

donc potentiellement 1 800 indicateurs au total. Dans la mesure où les axes ou priorités dits « non performants » peuvent être réalloués aux axes et priorités dits « performantes » des programmes, quasiment tous les programmes opérationnels FEDER-FSE-IEJ, de même que les programmes de développement rural, sont en cours de modification, afin de réduire les objectifs financiers et de réalisation à atteindre. Le CGET conclut que ces modifications sont de nature à permettre aux autorités de gestion, dans la majorité des cas, d'atteindre leurs objectifs à la fin de l'année 2018 et qu'il est peu probable que des programmes français perdent l'intégralité de leur réserve de performance.

En 2014-2020, près de 5 000 indicateurs différents ont été renseignés et transmis pour l'Europe entière à la Commission européenne, rendant inexploitable l'objectif initialement attendu. L'examen de performance pourrait être abandonné pour la période 2021-2027 dans sa définition actuelle, au profit d'une liste de 85 indicateurs communs.

2 - Une vigilance nécessaire sur les objectifs environnementaux

Les objectifs environnementaux prennent une place croissante dans les finalités assignées par la Commission européenne aux FESI. C'est pourquoi une analyse de performance doit porter une attention particulière à ce sujet. Or, la régionalisation des FESI semble s'accompagner d'une moindre vigilance à l'égard des priorités environnementales.

Ainsi, pour le FEADER, les cofinancements régionaux sont faibles pour les MAEC (11 %) et plus encore pour l'agriculture biologique (1 %)⁸⁷. En Auvergne-Rhône-Alpes, les révisions des programmes de développement rural conduisent à supprimer des mesures de transition agro-environnementale et en faveur du climat. La région indique vouloir mettre en œuvre une simplification, en conservant moins de dispositifs mieux dotés, pour améliorer le cadre de performance. Ainsi, trois domaines prioritaires y sont supprimés : 3B - Prévention et risques (en Auvergne), 5B - Efficacité énergétique en agriculture et agroalimentaire (pour les deux programmes régionaux de développement rural) et 5E - Conservation et séquestration du carbone en agriculture et foresterie (Rhône-Alpes). C'est ainsi le cas de la suppression, dans les deux programmes régionaux, des types d'opérations « Agroforesterie » et « Investissements pour le stockage du carbone, les services écosystémiques ou la résilience des forêts ». La région a indiqué dans sa réponse écrite à la Cour que certaines complexités venaient de la Commission européenne : lors de l'élaboration des programmes régionaux de développement rural, la DG Environnement aurait exercé des pressions pour ouvrir des mesures jugées non prioritaires par l'autorité de gestion, laquelle les a fermées.

L'absence de mise en œuvre de ces mesures n'est pas cohérent avec l'accord de partenariat signé par la France et son objectif thématique n° 6 : « *La complémentarité des FESI est particulièrement importante car ces projets concourent à des objectifs environnementaux complémentaires (risques naturels ou changement climatique) et contribuent à l'approche transversale du développement durable et notamment le développement régional (dont urbain), interrégional et rural. Ils s'inscrivent transversalement dans les politiques sectorielles. En milieu rural, et plus particulièrement agricole, le FEADER est fortement mobilisé pour la préservation de la biodiversité, via l'ICHN et les mesures agro-environnementales. Il intervient*

⁸⁷ En valeur cumulée au 31 août 2018. Source ministère de l'agriculture.

également pour la mise en œuvre du dispositif Natura 2000 et de manière générale en finançant un ensemble d'actions en faveur de l'agroécologie ».

Le recours à la coordination inter-fonds, sous l'autorité du CGET, semble insuffisant pour les sujets transversaux majeurs, tels l'environnement, le climat et l'efficacité énergétique.

3 - La diversification et la satisfaction des bénéficiaires des FESI passent par la réduction des délais de paiement

a) Les modes de sélection des projets

Dans l'actuelle programmation, les règlements européens incitent les autorités de gestion à recourir davantage aux appels à projets, afin de diversifier les porteurs de projets. Les pratiques sont variables parmi les régions et il est encore trop tôt pour savoir si le transfert aux régions de la gestion des FESI a permis d'atteindre cet objectif.

FEDER-FSE

La Bretagne n'a pas choisi de recourir à des appels à projets pour le FSE (la région étant l'unique bénéficiaire), ni pour la majorité des projets financés par le FEDER. Ce choix résulte de la volonté de la région de financer des projets portés par ses partenaires habituels et de programmer des projets d'envergure, pour lesquels l'appel à projets ne lui apparaît pas adapté.

En Auvergne-Rhône-Alpes, l'expérience par les régions de la gestion d'une partie du FEDER et du FSE 2007-2013 a permis de retenir quelques principes de bonne gestion : accompagner le plus en amont possible les porteurs de projets afin de les sensibiliser aux exigences européennes ; sélectionner des porteurs de projets dotés d'une capacité administrative suffisante pour suivre un dossier fonds européens et bénéficiant d'une santé financière suffisamment robuste (disponibilité de trésorerie) pour permettre au projet d'aboutir ; organiser un comité de programmation inter-fonds, associant les différentes autorités de gestion et leurs organismes intermédiaires, pour éviter les doubles financements. Les appels à projets sont utilisés pour des problématiques en émergence, afin de détecter des projets nouveaux. Les critères de sélection valorisent les projets qui contribuent au cadre de performance du programme. Le délai moyen entre la date de complétude d'un dossier et la date de programmation est de 86 jours ; sachant que l'ordre du jour des comités de programmation est arrêté un mois avant sa réunion, le délai d'instruction est d'environ trois mois.

En Hauts-de-France, la sélection des projets FEDER ou FSE est effectuée par les instances de programmation au niveau local : le groupe de programmation et de suivi (GPS) composé de techniciens (État, région, département, etc.) et le comité unique de programmation (CUP) co-présidé par la région et l'État. L'autorité de gestion peut lancer des appels à projets (AAP) en amont du comité de programmation : AAP FSE relatif à l'économie sociale et solidaire, AAP FEDER sur le logement social. La présélection peut aussi être déléguée à des organismes intermédiaires, désignés dans le cadre de la stratégie de développement urbain intégré via l'outil « investissement territorial intégré » (ITI). La sélection des dossiers vise d'abord à éviter des irrégularités porteuses de risques de corrections financières.

FEADER : sortir d'une logique de guichet ?

La Cour observait en 2015 que le FEADER, dans sa précédente programmation, était employé en majeure partie au soutien aux revenus (69 %) plutôt qu'à l'investissement et davantage à des mesures de guichet (65 %) qu'à financer des projets. Au total, la politique était jugée défensive, les résultats décevants (en raison de nombreux effets d'aubaine), éloignés des grands enjeux structurants (changement climatique, biodiversité) et conduisant à des défaillances dans l'instruction (faible sélectivité) et le contrôle.

En 2014-2020, la Bretagne a fait le choix de concentrer l'essentiel des crédits du FEADER sur deux mesures : les investissements physiques (41 % du total) et les MAEC (26 %), qui recueillent respectivement 62 % et 19 % de ses propres cofinancements. Pour ces deux mesures, une grille de sélection a été élaborée avec la profession agricole et, pour éviter un effet de vague (« premier arrivé, premier servi »), aux multiples inconvénients (sélection des plus gros porteurs de projets et pas forcément des projets les plus pertinents du point de vue environnemental), un plafond annuel a été fixé à un niveau bas, afin que les crédits européens puissent être répartis sur l'ensemble de la programmation et sur l'ensemble des agriculteurs. En conséquence, la région lance deux appels à projets par an, selon des règles stables.

La région fusionnée Auvergne-Rhône-Alpes a manifesté la volonté d'une gouvernance unifiée des deux programmes régionaux de développement rural, en mettant en place à partir de 2017 un contrôle interne commun aux deux programmes et en consultant ensemble les deux comités de suivi. La région instruit elle-même quatre types de mesures (dont les investissements physiques et LEADER). Un comité de sélection rassemble l'ensemble des services instructeurs sur le territoire d'un programme, l'autorité de gestion et les cofinanceurs. Les dossiers sélectionnés sont ensuite examinés par le comité de programmation du FEADER qui décide du financement. Pour le FEADER, le délai moyen entre le dépôt du dossier et sa programmation est de 6,6 mois. Les dossiers sont déposés au fil de l'eau. La logique de guichet est maintenue.

En Hauts-de-France, la programmation a été jusqu'à présent insuffisamment sélective, avec un très grand nombre de dossiers de faible montant à instruire conduisant à l'embolie des services de gestion : *« le montant moyen par dossier a légèrement augmenté par rapport à la période de transition, même si le nombre de dossiers de moins de 5000 € reste élevé. L'instruction des dossiers reste compliquée et la situation des bénéficiaires est contrastée »*⁸⁸. Lors de la rédaction des programmes régionaux de développement rural, la Picardie et le Nord-Pas-de-Calais ont ouvert de nombreuses mesures dotées d'enveloppes faibles : aujourd'hui, la défaillance du système d'information Osiris empêche d'ouvrir toutes les mesures. La région a engagé une harmonisation des critères de sélection des projets, non aboutie à ce stade selon le Préfet.

b) L'accompagnement des porteurs de projets

La qualité de service à l'égard des bénéficiaires potentiels et leur accompagnement sont des objectifs importants des autorités de gestion. Ainsi, en Hauts-de-France, les services régionaux font le constat que la complexité du montage et du suivi des projets FEDER-FSE décourage les petits porteurs de projets. Selon eux, il faut déployer une véritable ingénierie FESI chez les porteurs de projets pour espérer faire aboutir leur demande, alors même qu'en

⁸⁸ Rapport annuel de mise en œuvre du programme régional de développement rural du Nord – Pas-de-Calais pour 2017.

cas de réponse positive, les demandeurs ne disposent pas toujours d'une trésorerie assez solide pour faire face aux longs délais de paiement. Un dispositif de forfaitisation, notamment pour les formations financées par le FSE, pourrait permettre de simplifier le portage des projets et, ainsi, rendre le cofinancement par les fonds européens plus attractif. La région a commencé à mettre en œuvre une forfaitisation des dépenses de fonctionnement des projets cofinancés.

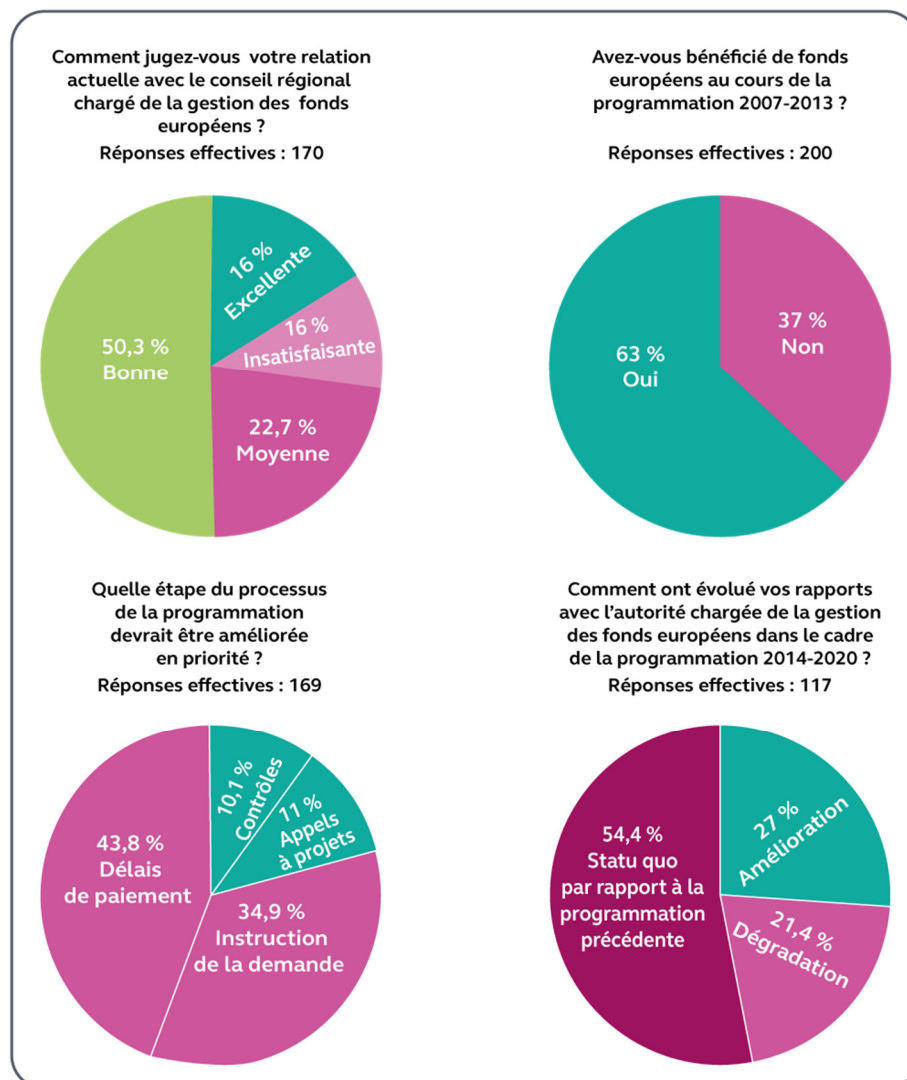
c) Les délais de paiement des FESI à améliorer

Pour les besoins de l'enquête, un sondage a été transmis à tous les porteurs de projets cofinancés par des crédits du FEDER ou du FSE⁸⁹, dans les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur, au titre de la programmation 2014-2020. Sur les 765 bénéficiaires contactés dans le cadre de ce sondage, 206 ont transmis à la Cour leur appréciation de la qualité de la gestion des fonds FEDER et FSE par les régions. Les résultats montrent que le transfert de l'autorité de gestion n'a pas causé de changements significatifs du point de vue des porteurs de projets ayant bénéficié des fonds lors des programmations 2007-2013 et 2014-2020.

Parmi les multiples interactions entre bénéficiaires et autorités de gestion, les phases d'appel à projet et de contrôle ne posent pas de difficultés particulières. En revanche, l'instruction de la demande et les délais de paiement sont davantage critiqués. La critique porte surtout sur la longueur des délais de paiement, considérés comme l'axe prioritaire à améliorer selon plus de 40 % des répondants. Cette étape est d'autant plus importante que 41,4 % des bénéficiaires indiquent ne pas disposer de capacités d'autofinancement suffisantes pour mener à bien leur projet sans attendre les remboursements européens. Ce sont surtout les porteurs de projets pour le FSE qui jugent ces délais de paiement non satisfaisants. Enfin, le sondage a permis de mettre au jour quelques différences entre les régions sélectionnées. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, les répondants sont plus nombreux à indiquer une amélioration des rapports avec l'autorité de gestion sous l'actuelle programmation.

⁸⁹ Les bénéficiaires sont les organismes, publics et privés, dont les projets ont fait l'objet d'une programmation entre l'ouverture de la programmation et le 1^{er} octobre 2018.

Graphique n° 3 : principaux résultats du sondage adressé aux bénéficiaires du FEDER et du FSE dans trois régions



Source : Cour des comptes

À propos de la répartition des fonctions, la majorité des sondés estime que le partage des compétences est plus claire pour le FEDER que pour le FSE (77 % de réponses positives contre 56 %), dont les lignes de partage entre l'État, les régions et les départements sont parfois difficiles à percevoir.

Au total, la consultation des bénéficiaires des fonds européens souligne que leur principale préoccupation réside davantage dans la qualité opérationnelle de la gestion des fonds, avec une attention particulière quant à la question des délais de paiement, que dans la nature de l'autorité en assurant la gestion.

d) Les conséquences pour les agriculteurs des retards de paiement des aides du FEADER

Les paiements MAEC et Bio 2015 ont débuté en novembre 2017 et se sont achevés en juin 2018 ; ceux de 2016 et de 2017 ont débuté respectivement en mai et en octobre 2018 et ne sont pas encore achevés. En mars 2019, selon la directrice générale de la performance économique et environnementale des exploitations (DGPE), l'intégralité des aides 2015 a été payée, ainsi que 92 % des aides MAEC et 86 % des aides bio au titre de 2016. Enfin, le ministère espère un retour à la normale pour les paiements de 2018 au printemps 2019 conformément au calendrier normal de versement de ces aides.

Les paiements agricoles ont baissé de 757 M€ entre 2015 et 2016. Les retards ont principalement affecté l'ICHN, les MAEC et les aides au Bio, qui n'ont pas pu être payées entièrement en 2016. Ces retards ont été particulièrement sensibles s'agissant de nouvelles orientations de la politique agricole commune. Ils se sont poursuivis jusqu'à aujourd'hui, ont pesé sur des exploitations pour certaines fragilisées, notamment du fait de leur engagement dans la transition vers le bio. Ils ont nécessité la mise en place, par le ministère de l'agriculture, d'un dispositif d'apports de trésorerie remboursables (ATR) permettant de verser les aides hors instruction complète, d'un fonds d'allègement des charges financières en 2016 et 2017 et d'un dispositif d'aide aux exploitations en difficultés (Agridiff)⁹⁰.

D - Les enseignements en vue de la prochaine programmation

1 - Anticiper la future programmation des fonds européens structurels et d'investissement

Le 29 mai 2018, la Commission européenne a publié ses propositions de règlements pour la prochaine période allant de 2021 à 2027 : « *Les autorités locales, urbaines et régionales seront davantage associées à la gestion des fonds de l'UE, tandis que des taux de cofinancement accrus permettront d'améliorer l'appropriation des projets financés par l'UE dans les villes et les régions* ». Outre des règles techniques, comme la réduction du délai de dégagement d'office de N+3 à N+2 et la réduction des préfinancements annuels à 0,5 % par an, la Commission européenne propose d'instituer une autorité de gestion unique pour le FEADER, ce qui remettrait en cause le transfert aux régions du deuxième pilier de la politique agricole commune. En avril 2019, des échanges se poursuivent sur l'architecture de gestion du futur FEADER, tant entre la Commission européenne et les États membres, qu'en France, entre l'État et les régions.

Le 19 octobre 2018, à l'issue d'une rencontre avec les présidents des régions, les services du Premier ministre publiaient un communiqué de presse indiquant que « *le Gouvernement et les présidents de région se sont accordés sur la nécessité d'aborder unis la négociation sur la PAC et les fonds structurels européens, dans l'intérêt des agriculteurs et de nos territoires. Ils ont également admis que s'agissant du FEADER, la situation actuelle n'était pas optimale et nécessitait d'être clarifiée. Le Gouvernement a proposé aux présidents de région de départir plus nettement les responsabilités respectives de l'État et des régions en la matière. Ces enjeux donneront lieu à un dialogue approfondi. (...) Le Gouvernement a confirmé*

⁹⁰ La Cour mentionnait, dans son rapport public sur *La chaîne de paiement des aides agricoles (2014-2020)* de juin 2018 (p. 52) « *le dérapage qui a été pris dans la mise en œuvre des aides PAC du second pilier et la priorité donnée aux aides du premier pilier faute d'être en capacité de mener de front l'adaptation du système de gestion à la mise en œuvre de la PAC 2014-2020* ».

*qu'il apporterait son soutien aux régions pour rester autorités de gestion régionales ». Pour leur part, les présidents de région ont formulé une proposition, figurant dans le livre blanc des régions intitulé *Pour une agriculture durable et une alimentation responsable* et rendu public le 13 décembre 2018, visant à « libérer l'action des Régions par une régionalisation simplifiée et pragmatique du 2nd pilier de la PAC ». Ils souhaitent que soit donné aux régions « un véritable statut d'autorités de gestion régionales du FEADER », afin qu'après 2020, elles puissent être « responsables du pilotage, de la mise en œuvre et du paiement des aides relevant de l'actuel périmètre du 2nd pilier, en cohérence avec une stratégie nationale véritablement co-construite et qui tienne compte des spécificités des territoires hexagonaux, de Corse et d'Outre-mer ».*

Pour autant, la réflexion sur la future architecture de gestion ne se limite pas au seul FEADER. Le Commissariat général à l'égalité des territoires souscrit aux orientations et recommandations formulées par la Cour et identifie comme premier axe de progrès pour la programmation 2021-2027 une meilleure anticipation, soulignant que « *l'anticipation est sans doute l'élément qui a le plus manqué à une mise en œuvre efficace des FESI en France lors de la période 2014-2020* ».

2 - Préparer la prochaine programmation dans un cadre plus partenarial et en limitant les évolutions à la correction des dysfonctionnements

Alors que les négociations se poursuivent entre la Commission européenne et les États membres, la préparation de la prochaine programmation des FESI, qui débutera le 1^{er} janvier 2021, devrait, selon la Cour, reposer en premier lieu sur l'élaboration d'une stratégie partagée d'emploi des fonds européens structurels et d'investissement. En effet, la condition d'un bon fonctionnement des fonds européens n'est pas tant l'architecture de gestion – centralisation ou régionalisation de l'autorité de gestion – que la définition de priorités d'utilisation des fonds partagée par tous les acteurs publics appelés à exercer l'autorité de gestion sur les FESI (État et régions aujourd'hui).

La programmation des fonds européens devrait tenir compte :

- d'une part, des priorités fixées par l'Union européenne : les politiques publiques qui n'entrent pas dans ces priorités doivent mobiliser des financements nationaux ;
- d'autre part, des compétences respectives de l'État et des régions : il convient d'assurer une cohérence entre cette répartition des compétences strictement nationale – qui peut évoluer – et la gestion des fonds européens.

Une bonne articulation entre les programmations européenne et nationale (avec les contrats de plan État-régions par exemple) doit également être recherchée dans un contexte de raréfaction des ressources publiques.

Comme le souligne de manière répétée la Cour des comptes européenne, la question primordiale est celle des moyens à prendre pour atteindre des résultats attendus. C'est de la réponse à cette question que doit être déduite la répartition des compétences, en fonction de la capacité administrative de chacun des acteurs à assumer ses fonctions de gestion et de contrôle. L'inversion de la logique, en plaçant la logique institutionnelle avant celle des résultats poursuivis, a montré ses limites et produit de graves dysfonctionnements.

Par ailleurs, un esprit de coopération entre les différents acteurs doit primer sur la confrontation. À cet égard, deux outils peuvent jouer un rôle important :

- l'accord de partenariat entre la France - État et régions - et l'Union européenne, comme outil de pilotage de la gestion des FESI, doit traduire un véritable engagement de coopération, en définissant les modalités de gestion et de contrôle, conformément au cadre institutionnel des États membres, et en assurant la coordination entre les FESI et d'autres instruments de financement, communautaires et nationaux ;
- la future agence nationale de cohésion des territoires, devrait constituer un lieu de concertation constructive entre l'État et les collectivités territoriales et assurer une réelle coordination inter-fonds. Actuellement, le CGET n'exerce pas ou peu sa mission d'autorité de coordination inter-fonds : il coordonne uniquement le FEDER, chaque administration spécialisée (DGEFP, DGPE, DPMA) coordonnant « son » fonds européen. Comme le souligne le conseil économique, social et environnemental (CESE) dans son avis adopté le 20 juin 2018, *« au niveau des autorités de coordination, la dichotomie instaurée entre une coordination inter-fonds confiée au CGET et une coordination du FSE, du FEADER et du FEAMP par d'autres administrations centrales a compliqué la déclinaison opérationnelle en vidant la coordination d'une part de sa portée »*.

Il importe en outre de limiter au strict nécessaire les modifications de l'architecture institutionnelle de gestion des FESI. En effet, quelles que soient les futures autorités de gestion, elles devront être en position de gérer et de contrôler les fonds structurels dès le début de la prochaine programmation. La gestion et le contrôle des FESI exigent des compétences techniques particulières, longues à acquérir et dont le coût d'apprentissage est élevé ; c'est pourquoi une stabilité institutionnelle devra être recherchée pour le FEDER et le FSE, dont la gestion ne soulève pas de problème d'organisation insurmontable, et la répartition des responsabilités clarifiée pour le FEADER.

À propos de la gestion partagée du FSE entre l'État, responsable des politiques de l'emploi, les départements, en tant qu'organismes intermédiaires sur le champ de l'inclusion, et les régions, compétentes sur le champ de la formation professionnelle, la Cour attire l'attention sur les risques attachés à une évolution de l'architecture de gestion, si celle-ci n'était pas motivée par une évolution de la répartition des compétences au fond. Pour Régions de France, il revient aux régions de gérer l'ensemble du FSE « territorialisé », c'est-à-dire géré par les services déconcentrés, y compris la part du FSE dont la gestion opérationnelle a été déléguée aux départements sur le champ de l'inclusion. Indépendamment des conséquences induites sur les relations entre régions et départements si un tel scénario de transfert était envisagé, la Cour estime que la répartition de la gestion du FSE doit être cohérente avec celle des compétences en matière de politique sociale. À répartition des compétences inchangée, le maintien du *statu quo ante* apparaît la meilleure solution pour la gestion du FSE. Le maintien d'une multiplicité d'autorités de gestion et d'organismes intermédiaires engendré par ce *statu quo* doit pouvoir être corrigé, au bénéfice des porteurs de projet, par le développement des guichets uniques locaux.

En revanche, s'agissant du FEADER, il existe un consensus sur le fait que l'organisation actuelle ne peut perdurer. Elle doit être clarifiée et simplifiée, au plus tard à la fin du premier semestre 2019. C'est un préalable incontournable à la simplification de sa gestion, qui passe notamment par le développement, dans les meilleurs délais, d'un nouveau système

d'information pour les mesures non surfaciques. Il est d'autant plus urgent de clarifier l'architecture de gestion du FEADER, que s'ajoutera une étape supplémentaire en amont de la prochaine programmation : l'élaboration d'un plan stratégique national de la politique agricole commune.

L'instruction du FEADER devrait être encore plus nettement placée sous l'autorité de l'organisme payeur, voire rattachée à lui, qu'il s'agisse des délégations régionales de l'ASP ou l'ODARC en Corse. La Cour le recommande, la réglementation européenne le prévoit et les autres États membres le pratiquent. Par ailleurs, la programmation des mesures par l'autorité de gestion et l'élaboration des outils de gestion ne devraient pas être déconnectées, mais aller de pair. Osiris (pour les mesures non surfaciques) doit être remplacé par un système d'information adapté à l'architecture retenue, qui dispose d'une base « bénéficiaires » commune avec Isis (mesures surfaciques) et qui puisse servir aux autorités de gestion d'outil de suivi et de pilotage. L'interfaçage des futurs systèmes d'information des fonds agricoles avec les outils de la Commission européenne doit être recherché dans la perspective du suivi de la mise en œuvre et de la performance de la future politique agricole commune. Dans sa réponse, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation précise avoir mandaté auprès de l'ASP une mission d'expertise et de conseil pour organiser la réflexion autour des futurs systèmes d'information des fonds agricoles.

Trois options peuvent être envisagées :

- scénario n° 1 : une autorité de gestion unique pour un programme de développement rural unique. Il s'agit de la proposition de la Commission européenne du 29 mai 2018. Elle correspond à la situation de 20 des 28 États membres. Régions de France rejette ce scénario ;

- scénario n° 2 : le *statu quo ante* avec un cadre national amélioré. En dehors de deux programmes nationaux d'ampleur limitée, l'essentiel du FEADER est géré par des programmes de développement rural régionaux, dont les régions sont autorités de gestion : en ce cas, le cadre national doit être réformé dans le sens d'une simplification, adopté après une vraie concertation, mais sans modulation possible, en particulier pour les mesures surfaciques ;

- scénario n° 3 : une nouvelle répartition au sein du FEADER entre les compétences nationales et régionales. Le ministère de l'agriculture redevient autorité de gestion pour les mesures surfaciques du FEADER, dont la gestion est commune avec celle du FEAGA (aides ICHN, MAEC et Bio notamment), tandis que les régions restent autorités de gestion pour les mesures non surfaciques (modernisation des exploitations, promotion du tourisme rural, aides à l'installation des jeunes agriculteurs, programme LEADER, etc.). Pour ces dernières, un cadre national est élaboré par le ministère de l'agriculture en concertation entre les régions et, dans un souci de cohérence territoriale et de mutualisation de certains outils comme LEADER, par exemple, qui bénéficie déjà actuellement d'un seul outil de gestion. Ce scénario conduirait à un programme de développement rural national pour les mesures surfaciques, pouvant le cas échéant fusionner avec les deux autres programmes nationaux (assurance récoltes et réseau rural national), ainsi qu'à un programme de développement rural par région. Il conduirait à confier à l'État la gestion d'environ 55 % du FEADER et aux régions 45 % (sur la base du montant fin 2018 pour l'Hexagone et hors contreparties).

Les juridictions financières n'ont pas retenu parmi les scénarios d'évolution du FEADER celui de décentraliser intégralement le FEADER, y compris l'instruction et le paiement des aides. En effet, l'instruction doit être réalisée, en droit européen, sous la responsabilité de

l'organisme payeur, dont la démultiplication à l'échelon régional irait à l'encontre de l'objectif d'efficience. La proposition de la Commission européenne va également dans le sens d'une plus grande simplification, en introduisant un unique plan stratégique national (PSN) pour les deux piliers de la politique agricole commune (FEAGA et FEADER), afin de garantir une planification stratégique cohérente au niveau national, ainsi qu'une unique autorité chargée du pilotage stratégique comme seule interlocutrice de la Commission, ce qui n'exclut pas des délégations de gestion.

Les discussions entre l'État et les régions semblent s'orienter, en avril 2019, vers une nouvelle répartition de la gestion du FEADER se rapprochant du scénario n° 3, Régions de France approuvant le retour des aides ICHN dans le giron de l'État, mais souhaitant toutefois conserver les aides MAEC et « bio ». Les interlocuteurs de la Cour sont unanimes pour appeler à une décision pour la répartition de la gestion du FEADER au plus tard en juin 2019, afin d'éviter de renouveler, pour la nouvelle programmation, l'erreur grave d'un manque d'anticipation.

3 - Simplifier et rationaliser la gestion des fonds européens, pour plus d'efficience et de satisfaction des usagers

Au-delà de la nécessaire anticipation de la future programmation, d'une gouvernance partagée et d'une architecture stabilisée et clarifiée, il apparaît indispensable de simplifier et de rationaliser la gestion des fonds européens structurels.

Le nombre actuel de programmes opérationnels en France (70) est trop élevé ; il doit être réduit afin que la gestion soit rendue plus efficiente. La réduction du nombre de régions devrait faciliter cette évolution. Une autre piste de réflexion est la création d'un programme opérationnel national qui serait dévolu aux régions ultrapériphériques, ou bien le rattachement de celles-ci à un programme national existant, pour certains FESI. Les priorités doivent également être plus sélectives. Enfin, la définition de seuils minimaux d'aide semble indispensable, du fait du coût de gestion intrinsèquement élevé de ces fonds.

Les autorités de gestion des programmes nationaux ont fait état de leur volonté de s'inscrire dans une telle démarche de simplification et de rationalisation de la gestion des fonds européens.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les architectures de gestion des fonds européens sont aujourd'hui très variées, et parfois sans cohérence avec la répartition des compétences des différents acteurs. Si le FEDER et le FSE fonctionnent désormais de manière relativement satisfaisante, tel n'est pas le cas du FEADER, qui se singularise par une confusion des compétences. Bien que l'autorité de gestion en ait été presque entièrement transférée aux régions, le FEADER demeure majoritairement cofinancé par l'État ; son cadre national ne constitue pas un facteur de simplification ; l'instruction de ses dossiers, qui relève en principe de l'organisme payeur, est partagée entre l'État et les régions. Certaines régions déplorent la grande complexité du cadre de gestion imposé par l'État, qui juxtapose les compétences, ne facilitant ni l'exercice de leurs responsabilités ni la résolution des nombreuses difficultés rencontrées. Par ailleurs, l'autorité

de gestion unique du FEAMP délègue un tiers de sa gestion aux régions littorales, sans que l'organisation mise en place puisse être qualifiée d'efficiente.

Le principe d'équilibre des fonds européens – chaque euro versé par la région, autorité de gestion, à un bénéficiaire est remboursé par la Commission européenne – recouvre des flux financiers complexes, qui ont un impact, tout au long de la programmation, sur les conditions d'équilibre budgétaire annuel. Les règles de gestion définies par l'instruction du 11 février 2015 ne permettent ni de retracer parfaitement, ni de gérer de manière tout à fait prudentielle les fonds européens transférés aux régions. Les risques identifiés n'apparaissent pas de manière évidente à ce stade de la programmation, car les flux financiers ont été jusqu'à présent favorables aux régions. Mais les tensions budgétaires qui devraient se faire jour d'ici la clôture de la programmation actuelle, conduisent la Cour à proposer, dans la perspective de la prochaine programmation, de renforcer les règles de budgétisation et de comptabilisation des FESI par les régions. Il s'agit en premier lieu de renforcer la transparence financière des régions autorités de gestion, en décrivant dans l'annexe réglementaire accompagnant leur compte administratif les flux de recettes et de dépenses des FESI au cours de l'exercice budgétaire. En second lieu, il est suggéré de sanctuariser la trésorerie des fonds européens en début de programmation, diverses méthodes étant envisageables : provisionnement, régie financière, externalisation à un organisme payeur.

Par ailleurs, si les « contrats de Cahors » neutralisent en principe les financements liés aux FESI, il n'est pas exclu qu'ils puissent limiter le recours à ces fonds européens, dès lors que les cofinancements nationaux proviennent de collectivités territoriales soumises à ces contrats de limitation des dépenses de fonctionnement. Lors de la revue annuelle du respect de ces contrats, les préfets devront mesurer ce risque potentiel de perte de crédits européens par le biais d'une limitation des cofinancements.

En outre, la Cour constate une moins bonne coordination, depuis 2015, entre les contrats de plan État-Régions et les fonds européens, en raison de calendriers qui ne coïncident plus, de priorités qui ne se recoupent plus toujours et de l'absence d'instances communes de programmation, de pilotage ou d'évaluation.

Malgré les retards de mise en œuvre de la programmation actuelle des FESI, la France se situe dans la moyenne européenne pour la consommation des fonds européens, tout en conservant d'importantes marges de progrès. Cependant, plusieurs facteurs conduisent à dégrader l'efficacité de la gestion de ces fonds : l'augmentation des charges de personnel à la suite du transfert de la gestion aux régions (hausse du nombre d'agents et des rémunérations), le coût de gestion induit par la multiplication des programmes, des autorités de gestion et des mesures. Une simplification de la gestion des FESI est donc nécessaire. Par ailleurs, la performance de la gestion des FESI peut être améliorée, tant pour atteindre des objectifs prioritaires tels que les objectifs environnementaux, que pour diversifier les porteurs de projets et pour réduire les délais de paiement aux bénéficiaires.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 2. présenter, à l'occasion des débats d'orientation budgétaire des régions, les flux financiers concernant les fonds européens, en distinguant chaque programmation ;*
- 3. sanctuariser la trésorerie du FEDER et du FSE en début de programmation ;*

-
4. *rationaliser l'organisation de la gestion et la programmation des fonds, pour en améliorer l'efficience :*
 - *en réduisant le nombre de programmes, notamment par la mise en cohérence du périmètre de ceux-ci avec la nouvelle carte des régions ;*
 - *en fixant des priorités d'emploi des fonds européens en petit nombre et en limitant le nombre de mesures, après avoir mené une réflexion sur l'effet incitatif des aides, notamment pour les fonds distribuant beaucoup d'aides de petit montant ;*
 - *en fixant des seuils d'aide, pour minimiser les coûts de gestion, tout en orientant les dossiers de faible montant vers des aides nationales ou régionales.*
 5. *encourager la création de portails ou de guichets communs à l'État et aux régions et, chaque fois que possible, mutualiser l'instruction des dossiers ;*
 6. *faire évoluer l'architecture de gestion du FEADER selon l'un des trois scénarios suivants : confier l'autorité de gestion exclusivement à l'État ; ou améliorer le statu quo en simplifiant le cadre national ; ou réunir sous l'égide de l'État la gestion de l'ensemble des mesures surfaciques (calculées en fonction de la surface de l'exploitation agricole) de la politique agricole commune ;*
 7. *tirer parti, dans la préparation de la future programmation des fonds européens, des possibilités de simplification ouvertes par la Commission européenne dans sa proposition de règlement européen portant les dispositions communes relatives aux FESI de la programmation 2021-2027 (simplification financière, allègement des contrôles et des audits, reconduction des autorités de gestion et des systèmes existants).*
-

Conclusion générale

Le transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement a été mené dans l'urgence et sans réflexion stratégique suffisante. Au prix d'efforts disproportionnés et de coûts de gestion élevés, la France a réussi jusqu'à présent à ne pas perdre de crédits européens ; cependant, de nombreux dysfonctionnements ont été observés dans leur gestion.

Un certain nombre d'enseignements peuvent éclairer la préparation de la future programmation : il conviendra de mieux définir les priorités, de réduire le nombre de programmes opérationnels, de mieux adapter les systèmes d'information aux besoins des utilisateurs, d'améliorer la transparence financière et la coopération entre l'État et les autres autorités de gestion et, enfin, de porter une plus grande attention à la satisfaction des porteurs de projets.

Cette préparation de l'avenir intervient alors que l'actuelle programmation est en phase de montée en puissance et que des efforts continuent à être déployés pour résorber les retards, sans recul suffisant encore pour évaluer l'efficacité des procédures mises en place, ni surtout l'impact des projets financés. Elle intervient également dans un contexte d'incertitude quant aux futurs montants qui seront alloués à la France au titre des FESI.

Pour autant, il convient d'anticiper le plus possible cette prochaine programmation et d'en arrêter dès juin 2019 l'architecture de gestion, compte tenu du calendrier de négociation de l'accord de partenariat et des délais de préparation nécessaires à un démarrage effectif de la prochaine programmation, le 1^{er} janvier 2021.

La réflexion à ce sujet ne peut être menée à cadre constant. Il convient de se projeter dans le nouveau cadre d'ores et déjà dessiné par la Commission européenne, qui, tirant les leçons des limites de la programmation 2014-2020, cherche à accentuer la logique de performance et de résultat. En resserrant les objectifs, ce nouveau cadre rendra encore plus nécessaire la coopération entre les différentes autorités de gestion d'un même fonds, concourant aux mêmes objectifs ; si cette condition n'était pas vérifiée, les dysfonctionnements ne pourraient que s'amplifier.

Liste des abréviations

ARF	Association des régions de France (ancien nom de Régions de France)
ASP	Agence de services et de paiement
CCEC	Commission consultative d'évaluation des charges
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CICC	Commission interministérielle de coordination et de contrôle
CCCOP	Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les Fonds européens agricoles
COMOP	Comité opérationnel
CPER	Contrat de plan État-région
CTT	Comité technique transversal
DDMO	Descriptif détaillé de mise en œuvre (système d'information OSIRIS)
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (a remplacé la DGPAAT en 2015)
DIRM/DM	Directions interrégionales de la Mer (en métropole et Corse) et Direction de la Mer (dans les régions ultrapériphériques)
Direccte	Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DISIC	Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication
DLAL	Développement local mené par les acteurs locaux (FEADER, FEAMP)
DMAT	Direction de la modernisation et de l'action territoriale, Ministère de l'Intérieur
DPMA	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
DRAAF	Directions régionales de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSGC	Descriptif du système de gestion et de contrôle
ETP	Équivalent temps plein
FAM	FranceAgriMer
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural

FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEDER	Fonds européen de développement régional
FESI	Fonds européens structurels et d'investissement
FSE	Fonds social européen
GAL	Groupe d'action locale (LEADER / FEADER)
ICHN	Indemnité compensatoire de handicap naturel (mesure 13 FEADER)
IEJ	Initiative pour l'emploi des jeunes
INCAG	Instance nationale de coordination des autorités de gestion
ITI	Investissements territoriaux intégrés
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (mesure 19 FEADER)
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MAEC	Mesures agro-environnementales et climatiques (mesure 10 FEADER)
OI	Organisme intermédiaire
OP	Organisme payeur
PAC	Politique agricole commune
PCS	Plans de compensations de surcoûts (aides du FEAMP spécifiques à l'outre-mer)
PDR	Programme de développement rural (FEADER)
PO	Programme opérationnel (FEDER, FSE, FEAMP)
RPG	Registre parcellaire graphique (utilisé pour calculer les mesures surfaciques de la politique agricole commune)
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SIGC	Système intégré de gestion et de contrôle (utilisé pour les mesures dites surfaciques de la politique agricole commune, à la différence des mesures « hors SIGC »)
TO	Type d'opérations (sous-mesure)

Annexes

Annexe n° 1 :	échange de courriers entre le Premier président et le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale	110
Annexe n° 2 :	recommandations récentes de la Cour relatives aux FESI (2018 et 2019)...	115
Annexe n° 3 :	présentation générale des FESI	117
Annexe n° 4 :	chronologie du transfert de l'autorité de gestion.....	125
Annexe n° 5 :	architecture de la gestion des FESI pour la programmation 2007-2013	126
Annexe n° 6 :	architecture de la gestion des FESI pour la programmation 2014-2020	127
Annexe n° 7 :	mise en œuvre des transferts de personnel et organisation des quatre régions pour gérer les FESI	128
Annexe n° 8 :	droits à compensation financière pour les régions métropolitaines.....	137
Annexe n° 9 :	la gestion d'un dossier dans Osiris : un parcours du combattant	138
Annexe n° 10 :	répartition du FEADER en France et en moyenne en Europe.....	139
Annexe n° 11 :	exemple d'organisation régionale de gestion du FEADER (Bretagne).....	143
Annexe n° 12 :	structure et gestion des fonds de la politique agricole commune en France (2014-2020)	144
Annexe n° 13 :	taux de réalisation de la programmation et des paiements par FESI de la France en comparaison de la moyenne européenne et des pays les plus avancés (Finlande et Irlande) – à fin 2018	145
Annexe n° 14 :	évolution des paiements du FEAMP selon les services instructeurs 2017-2018.....	146

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier président et le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Le Président

PARIS, le 19 juillet 2018

n° 198

Monsieur le Premier président,

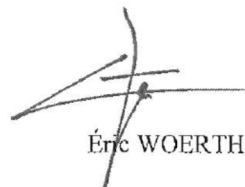
À la suite de nos échanges, j'ai l'honneur de vous confirmer les sujets sur lesquels la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Ces demandes portent sur :

- le bilan du transfert aux régions de la responsabilité de la gestion des fonds de cohésion en France (FEDER, en particulier) ;
- les investissements informatiques à la DGFIP et la DGDDI ;
- la réserve opérationnelle de la gendarmerie et de la police ;
- les dépenses fiscales en matière de logement ;
- les sociétés d'économie mixte (SEM).

Par ailleurs, je vous propose de modifier les modalités de diffusion de ces enquêtes qui étaient retenues jusqu'à présent. En effet, compte tenu de la qualité des travaux de la Cour, le bureau de la commission a souhaité que tous les membres puissent en disposer en temps utile. Si vous en étiez d'accord, les commissaires pourraient donc en être destinataires une semaine avant leur présentation en commission par la Cour, étant précisé que leur attention serait attirée sur la nécessité de maintenir un strict embargo jusqu'à cette audition. À l'issue de cette réunion, la commission serait en mesure, conformément aux dispositions de la LOLF, d'autoriser la Cour à les publier, notamment sur son site internet.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Éric WOERTH

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 PARIS

Cour des comptes

**Le Premier président**KCC D1802700 KZZ
20/07/2018Le **20 JUIL, 2018**

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 19 juillet dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour sera en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

Le rapport sur *le bilan du transfert aux régions de la responsabilité de la gestion des fonds de cohésion en France (FEDER en particulier)* sera réalisé par une formation inter-juridictions présidée par M. Dominique Antoine, conseiller maître.

Celui sur *les investissements informatiques à la DGFIP et à la DGDDI* sera réalisé par la première chambre, présidée par M. Raoul Briet.

Celui sur *la réserve opérationnelle de la gendarmerie et de la police* sera réalisé par la quatrième chambre, présidée par M. Gilles Andréani.

Celui sur *les dépenses fiscales en matière de logement* sera réalisé par la cinquième chambre, présidée par M. Pascal Duchadeuil.

Celui sur *les sociétés d'économie mixte (SEM)* sera réalisé par la formation inter-juridictions sur les finances publiques locales, présidée par M. Christian Martin, conseiller maître.

Le rapport sur *les dépenses fiscales en matière de logement* vous sera remis en février 2019. Les quatre autres vous seront remis en avril 2019.

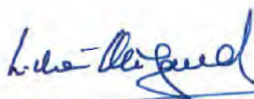
Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le champ et l'approche de ces enquêtes.

Monsieur Eric Woerth

Président de la Commission des
finances, de l'économie générale
et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

En ce qui concerne les modalités de diffusion des rapports aux commissaires, je ne vois pas d'objection à ce qu'ils en soient destinataires une semaine avant leur présentation en commission par la Cour, sous réserve bien entendu que la confidentialité en soit préservée pendant ce délai. Il me semble en outre opportun de maintenir la pratique actuelle de publication par la Cour à l'issue de l'audition de présentation du rapport.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération!


Didier Migaud

Cour des comptes



Paris, le

06 SEP. 2018

Le Premier président

1803193

Monsieur le Président,

Je vous remercie pour votre lettre du 19 juillet 2018 par laquelle la commission des finances demande à la Cour pour 2019, au titre du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, plusieurs enquêtes, dont le « bilan du transfert aux régions de la responsabilité de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en France »¹.

A l'issue des échanges qui ont eu lieu avec Madame Amélie de Montchalin, je note que les quatre FESI seront pris en compte ; ils représentent près de 28 Md€ pour la France en 2014-2020 :

- Le fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds social européen (FSE), totalisant 15,5 Md€, dont les régions sont désormais autorités de gestion pour la totalité du FEDER et pour 35 % du FSE ;
- Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), représentant 11,4 Md€, dont 10,7 Md€ sont gérés par les régions ;
- Le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), pour 588 M€.

L'enquête portera sur le bilan du transfert aux régions de la responsabilité d'autorité de gestion du FEDER, du FSE et du FEADER, intervenu en application de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014. S'agissant du FEAMP, même si les règles européennes réservent à l'État l'autorité de gestion de ce fonds, les régions bénéficient d'une large délégation de gestion, dont l'exercice sera également analysé.

L'enquête abordera le sujet sous trois angles :

- Le pilotage des FESI : la nouvelle répartition des responsabilités entre l'État et les régions ; les conditions du transfert de moyens et d'expertise de l'État aux régions ; les systèmes d'information ; la stratégie de sélection des projets ;

Monsieur Eric Woerth

Président de la commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

¹ Le libellé de l'enquête a été modifié, dans la mesure où le FEDER fait partie des « fonds européens structurels et d'investissement » (FESI) ; le « fonds de cohésion » pour sa part ne bénéficie pas à la France, mais aux pays dont le revenu national brut est inférieur à 90 % de la moyenne européenne : la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

- L'articulation entre financements européens, nationaux et régionaux, dans le contexte de la contractualisation entre les Régions et l'État prévue par la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 ; les effets éventuels sur le recours aux fonds européens des efforts de maîtrise des dépenses régionales induits par cette contractualisation ; les paiements effectués au regard des crédits programmés par région, ainsi que les risques financiers liés à la gestion des FESI (dégagement d'office, réserve de performance, refus d'apurement) ;
- Les recommandations pour l'avenir, en vue de la prochaine programmation 2021-2027, avec le cas échéant la présentation de scénarii d'évolution de la gestion des FESI.

Compte tenu de l'ampleur du sujet et du délai imparti à l'enquête, l'analyse portera plus particulièrement sur un échantillon de quatre régions : Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Hauts-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Le rapport de la Cour vous sera transmis en avril 2019.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération



Didier Migaud

Annexe n° 2 : recommandations récentes de la Cour relatives aux FESI (2018 et 2019)

La chaîne de paiement des aides agricoles (2014-2017) – Une gestion défaillante, une réforme à mener, communication à la commission des finances du Sénat, juin 2018

1. assurer un suivi plus fin des refus d'apurement permettant de catégoriser leurs motifs et d'identifier les responsabilités ;
2. établir un diagnostic d'ensemble des dysfonctionnements observés dans OSIRIS, assorti d'un plan d'action visant à simplifier les outils ;
3. associer l'ASP à la préparation de la future PAC afin de mesurer l'impact des mesures et recueillir son expertise dans la déclinaison régionale de la PAC ;
4. renforcer l'autorité de l'ASP sur les personnels des directions départementales des territoires, chargés de l'instruction des aides, le cas échéant en lui transférant ces personnels ;
5. mettre en place un dispositif de suivi du coût de gestion et de contrôle engagé par les différents acteurs ;
6. dans le cas du FEADER, définir des règles de répartition de la sanction financière entre l'État et les régions en cas de refus d'apurement ;
7. mettre en œuvre un plan d'action interministériel visant à réduire les facteurs conduisant à des refus d'apurement : simplifier les dispositifs d'aide ; renforcer l'analyse juridique précédant la définition des dispositifs d'aide afin de s'assurer de leur conformité à la réglementation européenne ; renforcer les contrôles ; mieux prendre en compte les facteurs de risque identifiés par les corps de contrôle.

« La gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider », insertion au rapport public annuel 2019, tome I « Les observations », février 2019

- À l'attention des autorités de contrôle et d'audit (ministère de l'économie et des finances, ministère de l'action et des comptes publics) :

1. définir pour la programmation 2014-2020 des règles d'emploi permettant un suivi et un contrôle effectif des « réserves » résultant de la différence entre les versements effectués par l'Union européenne et les montants versés aux bénéficiaires des fonds.

- À l'attention des autorités de gestion (État, régions) :

2. fixer dans les conventions conclues avec les bénéficiaires des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer les retombées économiques et sociales des investissements financés par les fonds européens et d'appliquer des pénalités si les objectifs ne sont pas atteints ;
3. augmenter la sélectivité dans le choix des projets appelés à être financés par les FESI, en favorisant l'accroissement de leur nombre, notamment en développant les mécanismes de préfinancement ;

4. développer pour la gestion du FSE une mutualisation des services instructeurs de l'État et des collectivités territoriales ;
5. organiser une formation régulière des agents instructeurs des dossiers, afin de développer leur maîtrise de la réglementation des fonds européens.
- *À l'attention des organismes chargés de l'élaboration des systèmes d'information (commissariat général à l'égalité des territoires, agence de services et de paiement) :*
6. procéder à un diagnostic stratégique permettant de décider du choix des systèmes d'information à mettre en œuvre pour la programmation 2021-2027.

Annexe n° 3 : présentation générale des FESI

I. Les FESI dans l'Union européenne

Les FESI se composent de quatre fonds, si l'on exclut le fonds de cohésion auquel la France n'est pas éligible pour la période 2014-2020⁹¹ :

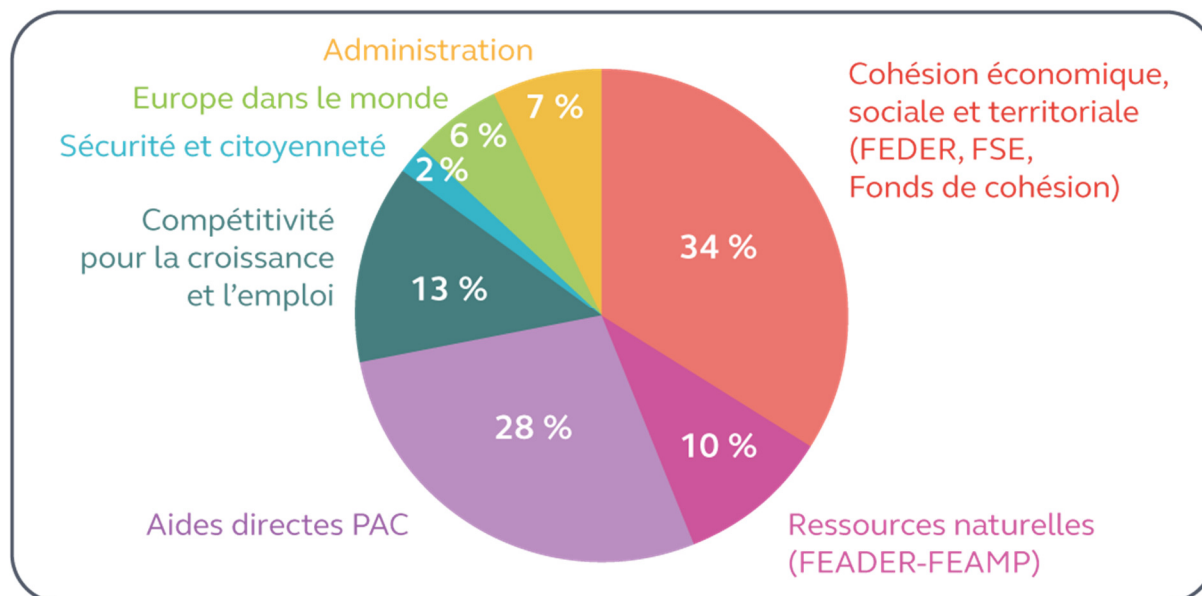
- le fonds européen de développement régional (FEDER) ;
- le fonds social européen (FSE) ;
- le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ;
- le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Les six règlements européens relatifs à la gestion des FESI

- Règlement n° 1303/2013 du parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives aux FESI ;
- Règlement n° 1301/2013 du 17 décembre 2013 relatif au FEDER ;
- Règlement n° 1304/2013 du 17 décembre 2013 relatif au FSE ;
- Règlement n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 relatif FEADER ;
- Règlement n° 1306/2013 du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune ;
- Règlement n° 508/2014 du 15 mai 2014 relatif au FEAMP.

D'un point de vue budgétaire, les FESI (y compris le fonds de cohésion) représentent près de la moitié des crédits budgétaires de l'Union européenne.

⁹¹ Le fonds de cohésion finance des projets dans le domaine des transports et de l'environnement dans les pays dont le revenu national brut (RNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union européenne.

Graphique n° 4 : cadre financier pluriannuel 2014-2020

Source : Commission européenne

Relevant d'une gestion partagée entre la Commission européenne et les États membres, les fonds relèvent de trois politiques publiques européennes :

- la politique de cohésion économique, sociale et territoriale (FEDER, FSE), qui vise à réduire les écarts de richesse et de développement entre les régions de l'Union européenne ;
- la politique agricole commune dont la politique de développement rural constitue le 2^{ème} pilier, financé par le FEADER, et dont l'objectif est d'accompagner et d'harmoniser les mutations de l'espace rural en favorisant la performance économique et environnementale des exploitations ;
- la politique des affaires maritimes et de la pêche (FEAMP), destinée à contribuer au développement de la pêche et de l'aquaculture tout en veillant à préserver la ressource et la biodiversité marine.

Les quatre FESI s'inscrivent dans la stratégie Europe 2020, dont l'enjeu est de coordonner les politiques économiques au sein de l'Union européenne afin d'atteindre une croissance intelligente, durable et inclusive, à travers plusieurs indicateurs-cibles : un taux d'activité de 75 %, un effort de recherche et développement d'au moins 3 % du PIB, une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport au niveau de 1990, etc.

Tableau n° 25 : structuration des FESI 2014-2020

<i>STRATÉGIE EUROPE 2020</i>			
Politique de cohésion économique, sociale et territoriale		Politique européenne et de développement rural	Politique européenne de la pêche et des affaires maritimes
<i>Fonds structurels et d'investissement (FESI)</i>			
<i>Fonds structurels</i>		FEADER	FEAMP
<i>FEDER</i>	<i>FSE</i>		

Source : Cour des comptes d'après Union européenne

La stratégie Europe 2020 se décline dans les objectifs thématiques de chaque FESI.

Tableau n° 26 : objectifs thématiques des FESI

	Objectifs thématiques ⁹²	FEDER	FSE	FEADER	FEAMP
<i>Croissance intelligente</i>	1. Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation	X			
	2. Améliorer l'accès, l'utilisation et la qualité des technologies de l'information et de la communication	X	X	X	
	3. Renforcer la compétitivité des PME	X		X	X
<i>Croissance durable</i>	4. Favoriser la transition vers une économie à faibles émissions de CO2	X	X	X	X
	5. Promouvoir l'adaptation au changement climatique ainsi que la prévention et la gestion des risques	X		X	
	6. Protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources	X		X	X
	7. Promouvoir le transport durable et améliorer les infrastructures de réseaux	X			
<i>Croissance inclusive</i>	8. Promouvoir des emplois durables et de qualité, et favoriser la mobilité de la main d'œuvre		X		
	9. Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et contre toute forme de discrimination	X	X	X	
	10. Investir dans l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie	X	X	X	
	11. Renforcer l'efficacité de l'administration publique	X	X		

Source : Cour des comptes d'après Union européenne

⁹² La plupart des objectifs supposent une intervention coordonnée de plusieurs FESI. Néanmoins, certains objectifs ne concernent pour l'essentiel que l'un des quatre FESI.

L'allocation des fonds européens se fait en fonction d'une subdivision du territoire de l'UE sur la base d'une « nomenclature des unités territoriales statistiques » (NUTS). Il s'agit d'un découpage territorial destiné à faciliter les comparaisons entre pays ou entre régions. Le règlement relatif à la nomenclature NUTS⁹³ détermine trois niveaux :

- NUTS 1 : de 3 à 7 millions d'habitants en moyenne ;
- NUTS 2 : de 800 000 à 3 000 000 d'habitants ;
- NUTS 3 : de 150 000 à 800 000 habitants.

En France, les trois niveaux de NUTS tels que fixés par les dernières modifications réglementaires⁹⁴, correspondent aux nouvelles régions (NUTS 1), aux anciennes régions (NUTS 2) et aux départements (NUTS 3).

À l'échelle européenne, l'essentiel (96,33 %) des FESI est destiné aux régions de la catégorie NUTS 2 et octroyé en fonction du niveau de développement de ces dernières :

- régions les moins développées (PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE) ;
- régions en transition (PIB par habitant entre 75 et 90 % de la moyenne de l'UE) ;
- régions les plus développées (PIB par habitant supérieur à 90 % de la moyenne UE).

En vertu du principe d'additionnalité, les FESI interviennent en cofinancement des fonds publics nationaux et non en substitution. Le taux plafond de cofinancement varie de 50 % pour les régions plus développées à 85 % pour celles les moins développées.

• **FEDER**

Le FEDER représente une enveloppe de 210 Md€ de crédits d'engagement dans le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020.

Si l'ensemble du règlement portant dispositions communes aux FESI s'applique au FEDER, le règlement n° 1301/2013 du Parlement et du Conseil du 17 décembre 2013 définit des dispositions spécifiques concernant les activités pouvant être soutenues par le FEDER et fournit une liste d'indicateurs de réalisations communs. Pour l'ensemble des régions, le financement prioritaire vise la recherche, les technologies de l'information et de la communication, les PME et l'économie sobre en carbone. Le volet infrastructures concerne essentiellement les régions les moins développées.

Le FEDER recouvre également 23 programmes de coopération territoriale européenne pour un montant de 3 Md€ de crédits de paiement et comportant quatre volets (transfrontalier, transnational, outre-mer et interrégional).

• **FSE**

Le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 consacre une enveloppe de 80 Md€ au FSE.

⁹³ Règlement n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS).

⁹⁴ Règlement n° 1319/2013 de la Commission du 9 décembre 2013 modifiant les annexes du règlement n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS).

Le règlement n° 1304/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 définit les objectifs et les modalités de mise en œuvre du FSE. Celui-ci doit contribuer à la stratégie Europe 2020 en concentrant son action sur quelques priorités telles que la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté⁹⁵, l'égalité entre les hommes et les femmes ou encore la lutte contre les discriminations.

Le FSE cofinance à hauteur de 3 Md€ le budget de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), dont le montant total s'élève à 8,8 Md€⁹⁶. L'IEJ est un outil de mise en œuvre de la Garantie européenne pour la Jeunesse adoptée lors du Conseil européen du 22 avril 2013. Son objet est d'apporter une aide aux jeunes de moins de 25 ans sans emploi, ne suivant ni enseignement, ni formation⁹⁷ et vivant dans des régions dont le taux de chômage des jeunes était supérieur à 25 % en 2012. L'IEJ n'est pas à proprement parler un FESI, mais sa mise en œuvre est étroitement liée à celle du FSE.

- **FEADER**

Le FEADER représente 96 Md€ de crédits d'engagement dans la programmation 2014-2020.

Il s'appuie sur deux règlements spécifiques pris le 17 décembre 2013 – le règlement n° 1306/2013 relatif à la politique agricole commune, qui précise les règles énoncées dans le règlement socle n° 1303/2013 ; le règlement n° 1305/2013, appelé « règlement FEADER », « règlement de développement rural » ou « RDR 3 », qui fixe les objectifs et priorités, définit les mesures de développement rural que les États membres peuvent choisir de mettre en œuvre, établit les règles de programmation et fixe les règles de gestion, de suivi et d'évaluation -, ainsi que sur le règlement (UE) n° 1310/2013 portant dispositions transitoires pour 2014 et enfin le règlement d'exécution (UE) n° 808/2014 portant modalités d'application. Une vingtaine de mesures peuvent être financées par le FEADER. Deuxième pilier de la politique agricole commune, le FEADER comporte lui-même deux volets distincts : d'une part, les mesures dites « surfaciques » (ICHN, MAE, bio), gérées selon les mêmes modalités que les aides du 1^{er} pilier financées par le FEAGA, et très fortement cadrées par le programme cadre national ; d'autre part, des mesures non surfaciques dites « hors SIGC » (système intégré de gestion et de contrôle), aux modalités de gestion plus diversifiées.

La spécificité du FEADER est d'être composé d'une dizaine de grandes mesures, certaines subdivisées en plusieurs dizaines de variantes (ou opérations). Les aides soumises au SIGC sont des aides individuelles au revenu, versées annuellement. Seules les aides hors-SIGC relèvent de la logique des aides à l'investissement.

- **FEAMP**

Le FEAMP est de loin le plus petit des quatre FESI. Les crédits d'engagement au titre du FEAMP s'élèvent à 7,4 Md€ sur la période de programmation 2014-2020.

Le règlement n° 508/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 définit les objectifs et les modalités de mise en œuvre du FEAMP. Il a été complété par les règlements

⁹⁵ Chaque État membre doit affecter un minimum de 20 % de ses ressources du FSE à cette priorité.

⁹⁶ D'un montant initial de 6,6 Md€, le budget de l'IEJ a été abondé de 2,4 Md€ en juin 2017.

⁹⁷ Souvent dénommés « NEET » pour *Not in Education, Employment or Training*.

n° 763/2014 du 11 juillet 2014 (mesures d'information et de publicité) et le règlement n° 1014/2014 du 22 juillet 2014 (système commun de suivi et d'évaluation).

II. Les principes guidant la mise en œuvre des fonds européens

Les fonds européens reposent sur 4 grands principes :

Le principe de concentration : en vertu de ce principe, l'essentiel des ressources est consacré aux régions et pays les moins développés. De plus, en cohérence avec la stratégie Europe 2020, les fonds européens interviennent sur des objectifs thématiques spécifiques auxquels sont associés des axes de concentration particuliers.

Le principe de programmation : les fonds que reçoit la France ne sont pas directement destinés à des projets individuels. Les crédits sont accordés de façon globale à la suite de l'élaboration et la validation d'un Accord de Partenariat décrivant une stratégie d'utilisation des fonds conforme aux exigences de l'Union Européenne.

En ce qui concerne les fonds FEDER, FSE, FEADER et FEAMP, les financements européens sont exécutés selon le cadre fixé par les **Programmes opérationnels (PO)** rassemblant les fonds FEDER et FSE⁹⁸ et les **Programmes de développement rural (PDR)** pour le FEADER. Un **programme national unique** concentre l'ensemble des fonds du FEAMP. Ces programmes sont établis et exécutés par l'autorité de gestion. Ces programmes définissent, dans le cadre fixé par le droit communautaire, les axes d'investissement thématiques retenus, la typologie des projets financés ainsi que les taux de cofinancement des fonds européens.

Aux programmes opérationnels s'ajoutent des programmes portant des dépenses spécifiques. Des programmes nationaux d'assistance technique (« Europ'Act », Gestion national des risques et réseau rural national) sont chargés de fournir un appui à l'ensemble des autorités de gestion. Par ailleurs la France participe aux programmes de **coopération territoriale européenne** (23 pour la programmation 2014-2020), hors du périmètre de ce contrôle, dont l'objectif est de financer des projets transfrontaliers.

Le principe de partenariat : la concertation et le dialogue président à l'élaboration des différentes stratégies d'investissement. L'Accord de partenariat est rédigé suite à une concertation à laquelle prennent part de nombreux acteurs, notamment locaux. Les programmes opérationnels et des programmes de développement rural sont également rédigés selon cette même logique de concertation.

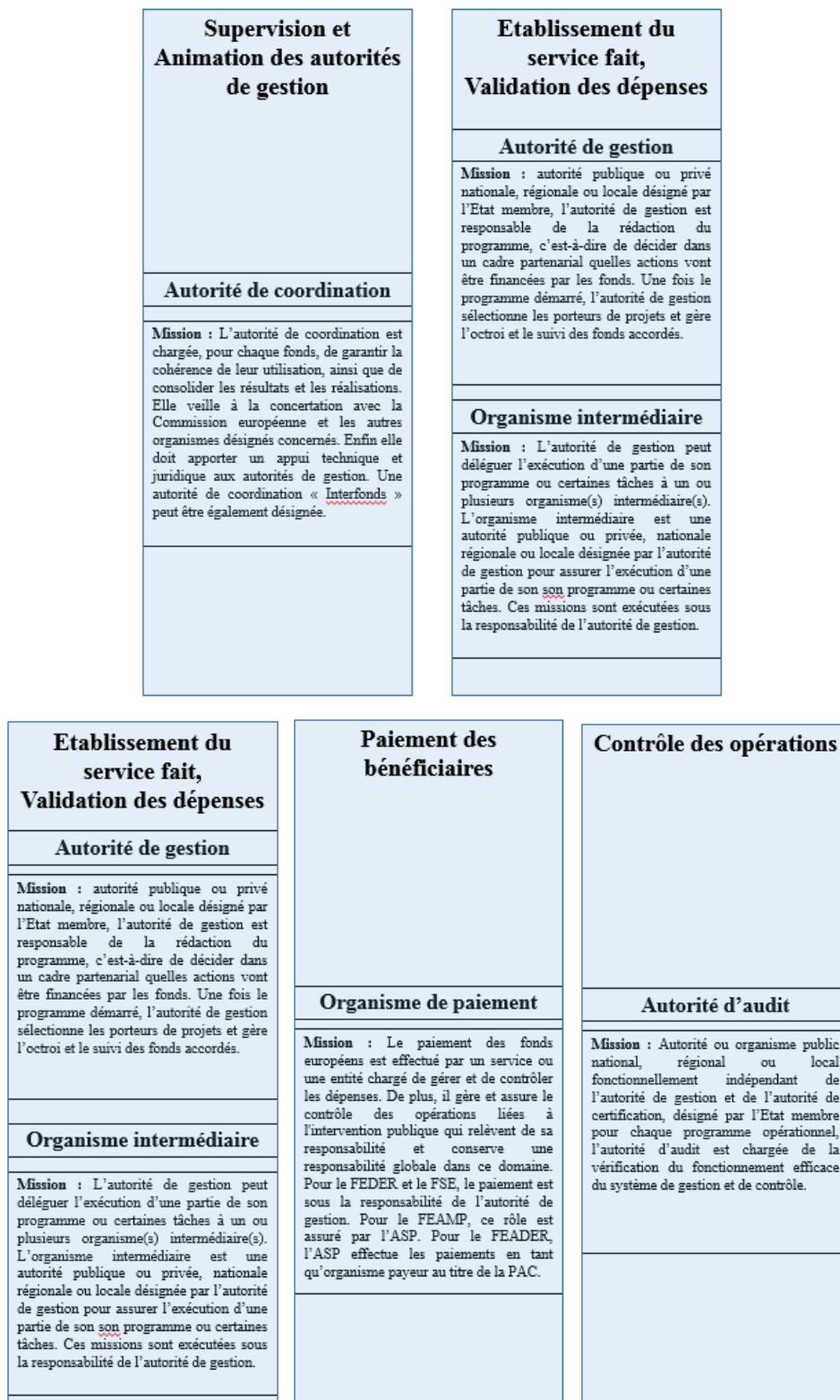
Le principe d'additionnalité : les fonds européens interviennent toujours en complément d'autres financements, qui constituent *a minima* les contreparties nationales. En application du principe de concentration, les taux de cofinancement varient en fonction du degré de développement des régions. Par ailleurs, le nombre et la nature des cofinanceurs sont susceptibles de différer selon les fonds, les régions et les mesures.

III. Les acteurs de la mise en œuvre des fonds européens dans les États membres

La gestion des fonds européens fait intervenir cinq acteurs dont les missions sont fixées par le cadre communautaire. Celles-ci peuvent diverger selon les fonds.

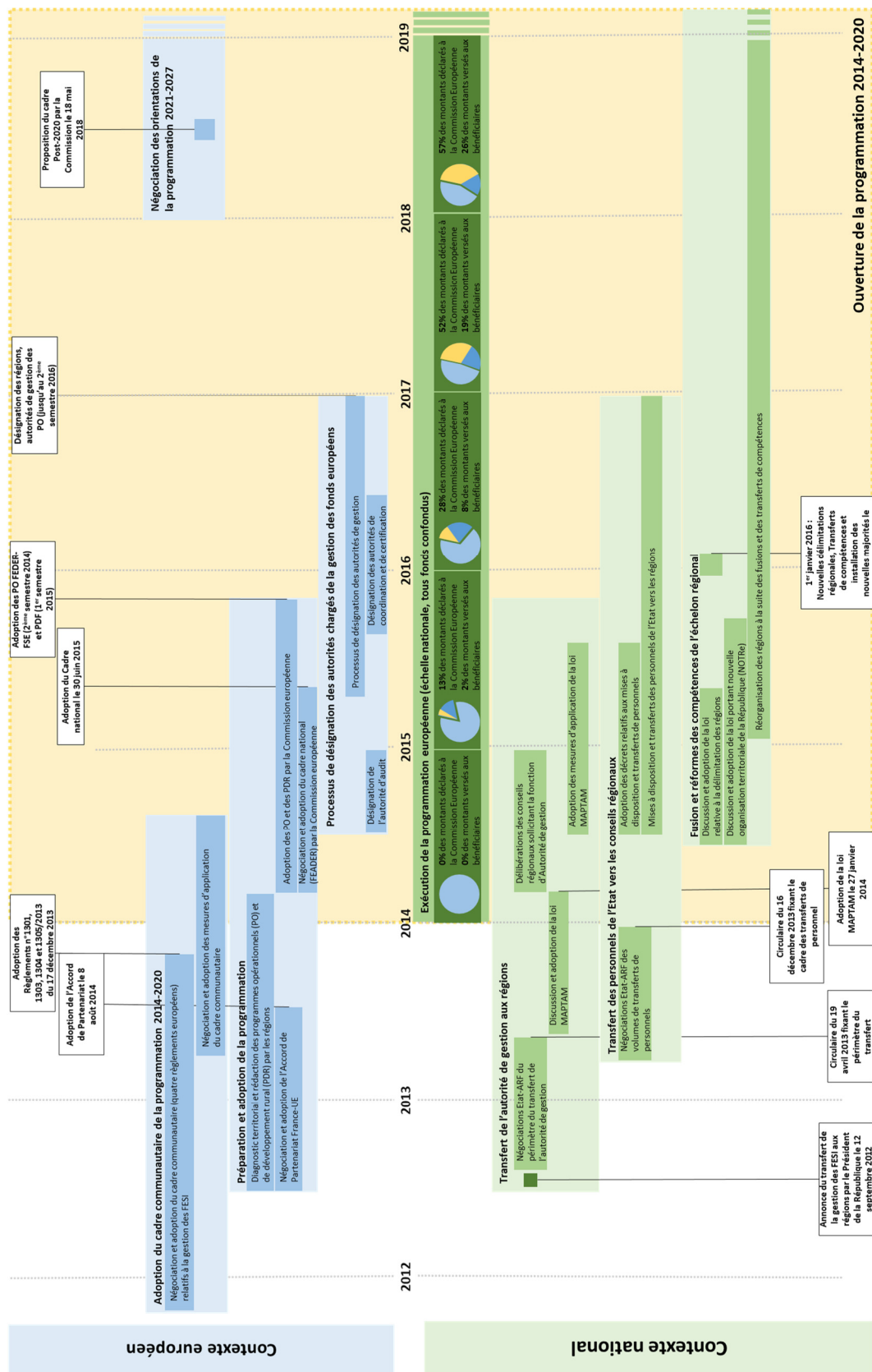
⁹⁸ À l'exception de la région Alsace qui assure la gestion d'un programme opérationnel FSE et d'un programme opérationnel FEDER et des territoires d'outre-mer dont la gestion est partagée avec l'État.

Schéma n° 3 : Le rôle des autorités chargées de la mise en œuvre des FESI

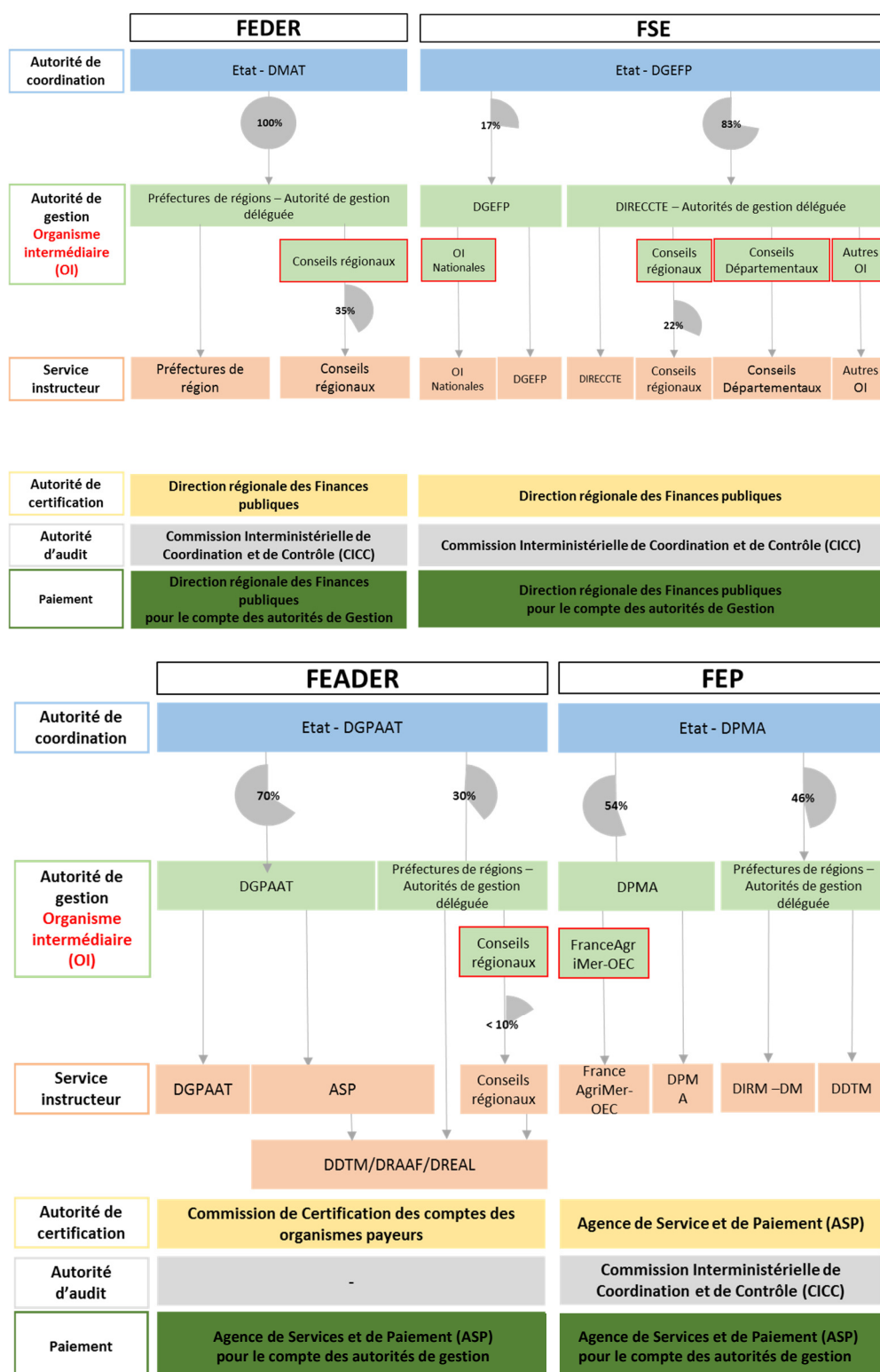


Source : Cour des comptes

Annexe n° 4 : chronologie du transfert de l'autorité de gestion

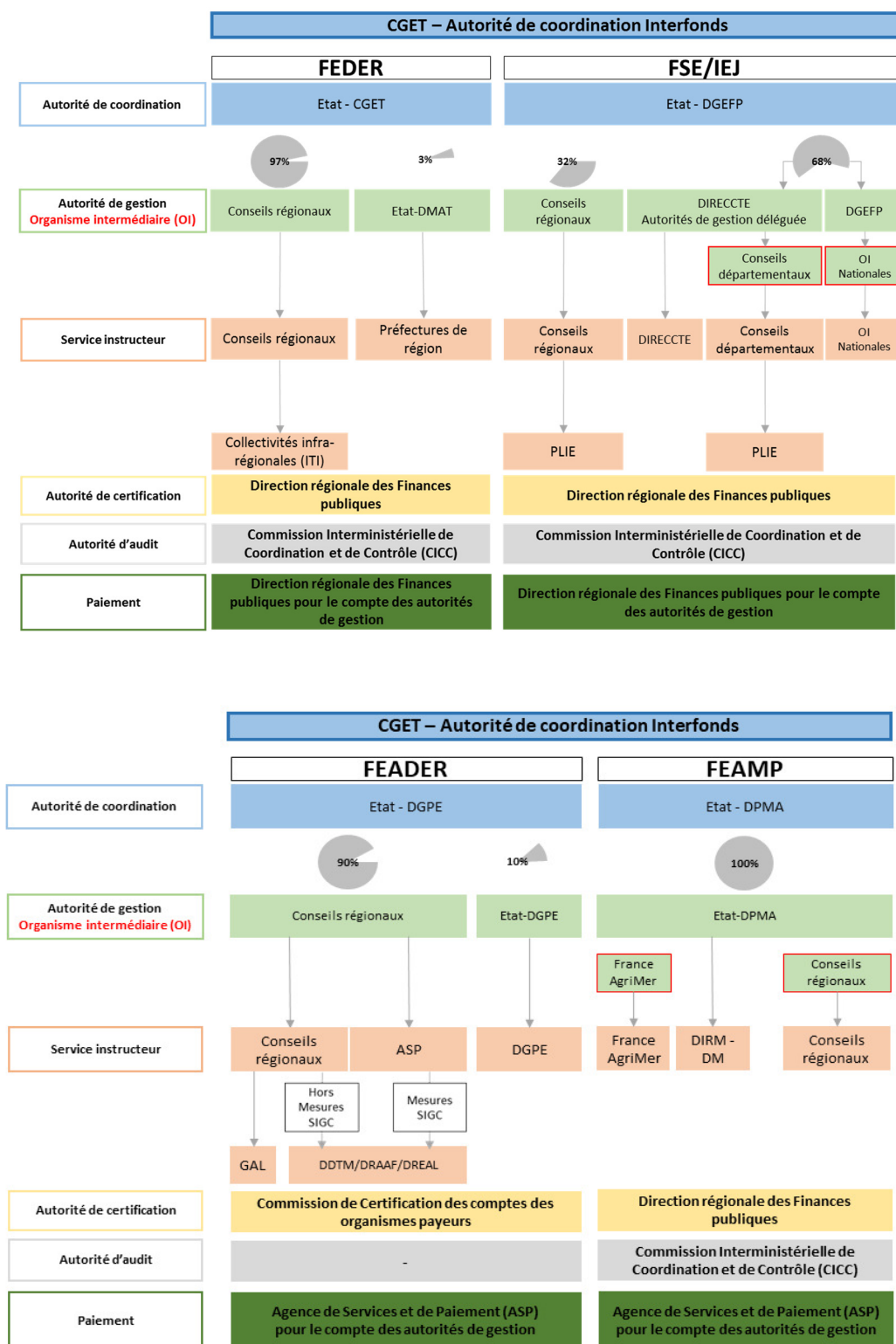


Annexe n° 5 : architecture de la gestion des FESI pour la programmation 2007-2013



Source : Cour des comptes

Annexe n° 6 : architecture de la gestion des FESI pour la programmation 2014-2020



Source : Cour des comptes

Annexe n° 7 : mise en œuvre des transferts de personnel et organisation des quatre régions pour gérer les FESI

<i>En ETP</i>	Total des postes transférés	dont transfert physiques	<i>Dont emplois vacants ou fractions de postes</i>
FEDER			
Bretagne	15,47	9	6,47
Provence-Alpes-Côte d'Azur	25,6	13	12,6
Hauts-de-France	35,34	23,3	12,04
dont Nord - Pas-de-Calais	24,4	18,6	5,8
dont Picardie	10,94	4,7	6,24
Auvergne-Rhône-Alpes	37,82	17,3	20,52
dont Auvergne	8,4	6,8	1,6
dont Rhône-Alpes	29,42	10,5	18,92
FSE			
Bretagne	2	0	2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2	0	2
Hauts-de-France	4	1	3
dont Nord - Pas-de-Calais	2	1	1
dont Picardie	2	0	2
Auvergne-Rhône-Alpes	4	1	3
dont Auvergne	2	0	2
dont Rhône-Alpes	2	1	1
FEADER			
Bretagne	2,8	2,8	0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3	1	2
Hauts-de-France	4	1	3
dont Nord - Pas-de-Calais	2	1	1
dont Picardie	2	0	2
Auvergne-Rhône-Alpes	7	4	3
dont Auvergne	3	0	3
dont Rhône-Alpes	4	4	0
Total FESI			
Bretagne	20,3	11,8	8,47
Provence-Alpes-Côte d'Azur	30,6	14	16,6
Hauts-de-France	43,34	25,3	18,04
dont Nord - Pas-de-Calais	28,4	20,6	7,8
dont Picardie	14,94	4,7	10,24
Auvergne-Rhône-Alpes	48,82	22,3	26,52
dont Auvergne	13,4	6,8	6,6
dont Rhône-Alpes	35,42	15,5	19,92

Source : Cour des comptes, à partir des données des régions et des services déconcentrés de l'État

La fragilité du cadre juridique du transfert des personnels, en raison de l'application simultanée et parfois contradictoire de dispositions relevant du cadre légal, réglementaire et

infra-réglementaire, a complexifié et mis en difficulté les opérations de transfert analysées dans les quatre régions de l'enquête.

L'instruction a fait apparaître que des agents de l'État avaient débuté leurs travaux au sein des conseils régionaux avant la signature des conventions de mise à disposition. Le retard pris par les opérations de transfert, au regard du calendrier de la programmation 2014-2020, a conduit les services de l'État à mettre à disposition une partie des agents susceptibles d'être transférés dans des conditions juridiques variables, soit à travers des mises à disposition de droit commun ou de manière plus informelle sous la forme de lettres de mission signées par les services de l'État et par les régions. Ces agents ont participé à la préparation des programmes opérationnels (FEDER-FSE) ou des programmes de développement rural (FEADER) pour le compte des régions.

Les conventions de mise à disposition ont été rédigées de manière hétérogène selon les régions. Les mises à disposition d'agents se sont réalisées en plusieurs vagues, de 2015 à 2017, selon des modalités variables (une à quatre vagues selon les régions et les fonds concernés). Ces situations résultent de la diversité des besoins des services de l'État pour assurer la clôture de la programmation 2007-2013 nécessitant le maintien des agents dans leurs services d'origine. Le calendrier tardif et la nécessité d'assurer les travaux de clôture ont retardé le transfert des compétences de l'État vers les régions.

Les conventions de mise à disposition ont appliqué la circulaire du 16 décembre 2013 sans se fonder sur un état des lieux précis des personnels chargés des fonds en 2007-2013. Pour le FEADER et le FSE, les principes du transfert forfaitaire ont été appliqués indépendamment de tout autre facteur. Ni le nombre d'agents assurant effectivement la mission de gestion des fonds européens dans les services de l'État, ni les écarts entre le volume de crédits gérés par les régions sous la programmation précédente comme organisme intermédiaire et la programmation actuelle, ni les qualifications adaptées au transfert de l'autorité de gestion, dont certaines étaient concentrées dans les administrations centrales, n'ont été prises en compte.

Au caractère insatisfaisant du périmètre retenu s'ajoute la faiblesse du nombre de transferts physiques. Au total, dans les quatre régions examinées dans le cadre de l'enquête, la part des transferts physiques se limite globalement à 51 % sur l'ensemble des 143 ETP transférés. Cette part s'élève à seulement 17 % pour le FSE. La faiblesse des transferts physiques résulte du recours, par les agents concernés, de leur droit à la mobilité.

Ce nombre doit encore être revu à la baisse en raison des départs ou des réaffectations des agents de l'État intervenus depuis le début de la programmation. Bien qu'il n'ait pas été possible d'en évaluer le volume pour chacune des régions, ces départs ont pu dans certains cas affaiblir significativement le nombre d'agents transférés. En Bretagne et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, ces départs concernent respectivement trois et sept agents. Dans cette dernière région, ces départs représentent la moitié des transferts physiques. Comme évoqué supra, cette situation est particulièrement dommageable dans le cas du FEADER. En Hauts-de-France, seuls des postes vacants ont été transférés, conduisant ainsi à une perte d'expertise dont les conséquences se font aujourd'hui ressentir dans l'exécution des différentes tâches de mise en œuvre du FEADER.

Dans les quatre régions étudiées et en dehors du FEDER, le transfert de l'autorité de gestion n'a pas été accompagné du transfert de l'expertise nécessaire pour assurer ces fonctions.

RÉGION PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, sur 50 agents de l'État chargés de la gestion des FESI qui auraient dû être transférés, seuls 15 l'ont été et 8 agents⁹⁹ occupent à ce jour un poste de gestion des fonds européens structurels, sur un effectif total de 72 agents employés à cet effet par la région. En 2007-2013, la région gère déjà une partie du FEDER (30 %), du FSE (18 %) et du FEADER (15 %) par délégation de l'État, et employait à ce titre 27 agents : elle a procédé à la création de 45 postes, pourvus en interne ou par recrutements externes.

Si 47,3 ETP (25,6 ETP pour le FEDER, 18,7 pour le FSE et 3 pour le Programme opérationnel interrégional du massif alpin) étaient recensés en 2012-2013, seulement 30,6 ETP ont fait l'objet d'une mise à disposition. La moitié des agents (14) ont été effectivement transférés, tandis que l'autre moitié (16,6 ETP) devait être compensée financièrement. L'un des biais a consisté à omettre les effectifs des organismes intermédiaires qui gèrent une partie du FSE. La circulaire du 16 décembre 2013, sur le fondement d'un calcul national qui n'est pas étayé, a posé le principe de transférer seulement deux ETP par région, de manière uniforme, pour la gestion du FSE. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, si l'on avait appliqué le ratio de 35 % à l'effectif constaté en 2013, il aurait fallu transférer à la région 6,5 agents. En réalité, c'est la question de la cohérence entre la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales qui se pose.

Dès la programmation 2007-2013 et contrairement aux services de l'État, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a choisi de ne pas placer les services instructeurs au sein des directions « métiers », mais au sein d'une direction générale de l'Europe et de la coopération méditerranéenne (DGECM). Deux directions y sont chargées de la gestion des fonds européens structurels : la direction de l'autorité de gestion (DAG), chargée du pilotage, de l'animation et de la gestion des dossiers FEDER-FSE, et la direction des affaires européennes (DAE), chargée de la sécurisation, du suivi et de la coordination des programmes opérationnels. Leurs responsabilités sont décrites dans le DSGC du programme opérationnel inter-fonds FEDER-FSE. En plaçant les services instructeurs dans des directions européennes spécialisées dans la gestion des fonds, l'accent est mis sur l'importance de la technicité requise par celle-ci.

Pour des raisons d'efficacité tenant à la technicité de la gestion du FEADER, un service spécifique a été créé au sein de la direction chargée de l'agriculture. Le service dispose de 16 agents, dont 2,5 ETP sur Osiris, 1 poste de coordination des GAL LEADER et un poste de coordination des DDT. Les autres ETP sont affectés aux fonctions de pilotage et d'instruction.

RÉGION HAUTS-DE-FRANCE

La préparation

Un groupe de travail associant le DGS, la DRH, la direction « Europe » du conseil régional et le SGAR s'est réuni régulièrement pour aboutir aux conventions de transfert. Il est resté actif jusqu'à la clôture des opérations de la programmation 2007-2013. Aucun prestataire extérieur n'a été sollicité pour ce travail.

⁹⁹ Déduction faite des agents non encore affectés, en arrêt longue maladie, mutés, non renouvelés ou démissionnaires. Les nombres d'agents sont tous exprimés en équivalents temps plein.

La région Nord – Pas-de-Calais a procédé à l'organisation d'entretiens et de jurys pour le recrutement des agents de l'État sollicités pour intégrer les services régionaux (à la demande des organisations syndicales). Un parcours de formation a été mis en place pour les agents de l'État et un séminaire « fonds européens » a été réalisé avec tous les agents concernés afin de les accompagner dans les fonctions de gestion des FESI (chefs de projets, gestionnaires de fonds européens, lutte contre la fraude, etc.). Il semble qu'à l'inverse en région Picardie le transfert des agents de l'État vers les services régionaux n'ait pas donné lieu à des mesures spécifiques.

Les conventions

En **Nord-Pas-de-Calais**, trois conventions État-Région conclues le 28 novembre 2014 (FEDER et FSE) et le 8 janvier 2015 (FEADER) ont organisé en trois vagues échelonnées du 1^{er} décembre 2014 au 1^{er} septembre 2016, la mise à disposition auprès du conseil régional pour la période 2014-2020 des agents de l'État chargés de la gestion des FESI puis leur transfert définitif.

En **Picardie**, trois conventions État-Région conclues le 18 février 2015 (FEDER, FSE et FEADER) ont organisé en deux vagues successives le 23 février 2015 et le 1^{er} septembre 2015, la mise à disposition auprès du conseil régional des agents de l'État chargés de la gestion des FESI puis leur transfert définitif au conseil régional respectivement au 1^{er} juillet 2015 et au 1^{er} janvier 2016.

Les transferts réalisés

In fine, les agents de l'État chargés du FEDER au SGAR et à la DREAL ont été transférés au conseil régional. Un seul agent de la Direccte, responsable du FSE, a été transféré. Les agents en poste à la DRAC, à l'ADEME (FEDER), à la Direccte (FSE) ou à la DRAAF (FEADER) n'ont pas été transférés. Le refus des agents de la Direccte et de la DRAAF d'être transférés au conseil régional peut s'expliquer en grande partie par le caractère très tardif de l'établissement de fiches de poste par la région et les doutes sur l'état de préparation du transfert au niveau de la région.

À partir d'une photographie au 31/12/2013 portant sur 32,5 ETP de l'État consacrés à la gestion des FESI dont l'autorité de gestion a été transférée à la région Nord – Pas-de-Calais, le nombre global d'ETP mis à disposition s'est élevé à 23,3 ETP (18,5 ETP transférés et 4,8 ETP compensés financièrement).

Pour la Picardie, a été opéré le transfert de 8 agents et la compensation financière de 13 agents (fractions d'emploi) représentant 10,94 ETP au total.

La clôture de la programmation 2007-2013

En raison de la nécessité de conserver des agents de l'État en poste pour assurer la dernière campagne de contrôle d'opérations FEDER programmée de mai à novembre 2016 par la CICC, un avenant à la convention du 28 novembre 2014 a été conclu entre l'État et la Région Hauts-de-France le 30 décembre 2016, afin d'acter la mise à disposition des contrôleurs d'opération du SGAR au 1^{er} novembre 2016 puis leur transfert à la région au 1^{er} janvier 2017, dans le cadre d'une quatrième et ultime vague de transfert.

Pour faire face à la clôture de gestion du FEDER 2007-2013¹⁰⁰ dont l'échéance était en mars 2017, le préfet de région a demandé en 2016 au conseil régional la remise à disposition provisoire de plusieurs agents qui y avaient été transférés. Ceux-ci ont ainsi été amenés à retravailler, totalement ou partiellement, dans les services de l'État. Cette situation a été compliquée à gérer et a parfois été préjudiciable à l'efficacité du travail.

L'organisation

Malgré des efforts significatifs de réorganisation depuis la fusion des deux régions, l'articulation entre les deux équipes apparaît toujours inachevée. Au comité technique du 27 mars 2017 a été proposée une réorganisation de la direction Europe de la région, dans un but de « *rapprochement et [d] harmonisation des pratiques* ». De nombreuses réunions, ateliers et séminaires ont été organisés à partir d'octobre 2016. La nouvelle direction Europe est dirigée par une directrice basée à Lille et un directeur adjoint à Amiens. Elle est composée de 64 agents (85 avec les programmes de coopération européenne territoriale, hors enquête) répartis en quatre services :

- un service pilotage des programmes régionaux Picardie (18 postes à Amiens) qui a pour mission de piloter et d'animer le programme opérationnel régional inter-fonds FEDER/FSE/IEJ et le programme de développement rural Picardie, d'instruire les dossiers FSE/IEJ, de conseiller et d'appuyer les services dans l'instruction du FEDER et du FEADER ;
- un service pilotage des programmes régionaux Nord-Pas de Calais (19 postes à Lille) qui a pour mission de piloter et d'animer le programme opérationnel régional FEDER, FSE et le PDR Nord - Pas-de-Calais, de piloter la subvention globale FEAMP, d'instruire les dossiers FSE/IEJ dont la région est maître d'ouvrage ; de conseiller et d'appuyer les services dans l'instruction du FEDER, FSE, IEJ et FEADER, d'assurer une coordination générale par fonds ;
- un service contrôle interne et gestion administrative et financière (12 postes à Lille et Amiens) qui doit notamment assurer le contrôle de cohérence pour les programmes régionaux Nord - Pas-de-Calais (hors FEADER) et le contrôle qualité gestion du FEDER, FSE, IEJ et FEAMP ;
- un service animation et montage des projets européens (13 postes à Lille et Amiens) dont les missions sont l'information générale sur l'Europe auprès des citoyens, l'information des porteurs de projets, leur accompagnement lors du montage de projets, la préparation de l'après 2020.

Hormis le contrôle interne et l'animation-communication, la direction Europe n'a pas mutualisé ses services concernant les FESI. L'organisation reste différente dans les deux anciennes régions. En Nord - Pas-de-Calais (58 postes), les directions « métier » jouent un rôle plus important, en instruisant les dossiers FEDER, FEADER et une partie des dossiers FSE. En Picardie (26 postes), la direction Europe instruit les dossiers tous les dossiers FSE et une partie du FEDER. À noter une antenne (quatre postes) de la région à Bruxelles. Au-delà de cette

¹⁰⁰ Clôture de la certification des dépenses au 29 avril 2016 et rédaction du rapport final d'exécution à transmettre à la Commission européenne par les autorités nationales en mars 2017.

direction Europe, l'importante direction de l'agriculture, qui assure le pilotage du FEADER, apparaît désorganisée, le poste de directeur étant vacant pendant une longue période en 2018.

RÉGION AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

Pour l'ancienne région Auvergne, les transferts ont été actés en deux fois avec une convention de mise à disposition au titre du FEADER en date du 19 décembre 2014 et une convention de mise à disposition au titre du FSE en date du 27 mars 2015.

Côté Rhône-Alpes, deux conventions ont formalisé les mouvements de mise à disposition, l'une au titre du FEADER en date du 20 janvier 2015, l'autre au titre du FSE en date du 27 mars 2015.

Les transferts des postes pour le FEDER se sont déroulés en deux vagues : 28,42 ETP au 1^{er} juillet 2015 et 9,4 ETP au 1^{er} janvier 2016. Le transfert définitif des agents, qui entraîne la fin de leur mise à disposition à titre gratuit, a été acté côté Rhône-Alpes par un arrêté du 25 août 2015 (1^{ère} vague) et un arrêté du 30 décembre 2016 (2^{ème} vague) pour le FEDER ; en Auvergne, ce sont trois arrêtés du 2 juillet 2015 pour le FSE, du 10 juillet 2015 pour le FEADER et du 8 décembre 2015 pour le FEDER qui ont soldé la situation.

Pour le FEADER, 3 ETP ont été transférés en région Auvergne – sans transfert physique – et 4 en région Rhône-Alpes, alors même que les volumes de crédits à gérer sont plus importants pour la première (1 202,7 M€ soit 400,9 M€ par ETP transféré) que pour la seconde (1 059,8 M€ soit 265 M€ par ETP transféré). Aucune des deux régions n'assurait de délégation de gestion au titre de la programmation 2007-2013.

Pour le FSE, les transferts d'ETP sur les deux régions met en lumière les limites de l'application de la règle forfaitaire de 2 ETP par région, posée au niveau national par la même circulaire du Premier ministre en date du 16 décembre 2013. Il faut en effet observer que les crédits gérés par la région Auvergne sont restés quasi stables (hors IEJ) alors que pour la région Rhône-Alpes, ils ont augmenté de 46 %. Les réalités de gestion, substantiellement divergentes, ont été traitées de la même façon.

Pour le FEDER, seulement 8,4 ETP ont été transférés côté Auvergne alors que l'enveloppe a été multipliée par 2,3 entre les deux programmations, aboutissant à une charge de gestion supplémentaire moyenne de 14,4 M€ par ETP transféré ; 29,42 ETP ont été transférés côté Rhône-Alpes, alors que l'enveloppe de crédits a été multipliée par 3,7 entre les deux programmations. Au total, la charge de gestion supplémentaire moyenne s'établit à 9,1 M€ par ETP transféré.

Une note du SGAR Rhône-Alpes en date du 25 mars 2015 indique que les agents affectés à la gestion du FEDER, tous services confondus (SGAR, préfectures de département, directions régionales et directions départementales interministérielles), recensés début 2013, s'élevaient à 32,47 ETP¹⁰¹. On constate donc une différence de 3,05 ETP entre le recensement de 2013 et les transferts effectifs en deux vagues.

Les deux anciennes régions avaient créé chacune, en 2013-2014, une direction chargée de l'Europe, direction des programmes européens (DPE) pour Rhône-Alpes et mission Europe et politiques contractuelles (MEPC) côté Auvergne. Une organisation plus décentralisée côté Rhône-Alpes, les directions « métiers » y restant chargées des relations avec les porteurs de

¹⁰¹ 16,8 ETP au SGAR, 6,7 ETP sur le BOP 307 et 8,97 ETP des autres BOP.

projets et de l'instruction des dossiers, qu'en Auvergne, où la MEPC devait piloter le FEDER/FSE. À la suite de la fusion des deux régions le 1^{er} janvier 2016, une réorganisation des services régionaux a été présentée le 8 novembre 2016, créant une direction des fonds européens (DFE) à partir de la DPE et d'une partie de la MEPC.

La DFE, au sein de la DGA « Secrétariat général et ressources », exerce l'autorité de gestion de quatre programmes opérationnels : FEDER/FSE Auvergne, FEDER/FSE Rhône-Alpes, FEDER Rhône-Saône et programme de coopération transfrontalière européenne ALCOTRA. Elle comprend 70 agents¹⁰² (hors direction), dont 16 assurant les missions de pilotage (communication, évaluation, contrôle), 43 l'instruction du FEDER et 11 pour l'instruction du FSE.

Le FEADER étant géré, dans les deux anciennes régions, par la direction de l'agriculture, il a été créé un service FEADER au sein de la direction unifiée de l'agriculture, composé de 28 agents (hors direction), dont 9 pour le pilotage, 4 pour l'audit et le contrôles, 2 pour le suivi et l'évaluation, 3 pour les systèmes d'information, 7 pour l'instruction.

Tableau n° 27 : détail des postes transférés

En ETP		1 ^{ère} vague (01/07/2015)		2 ^{ème} vague (01/01/2016)		Total
		Transferts physiques	Fractions / vacances de poste	Transferts physiques	Fractions / vacances	
FEDER	Auvergne	-	-	6,8	1,6	8,4
	Rhône-Alpes	10,5	16,92	-	2	29,42
Total FEDER Auvergne-Rhône-Alpes		10,5	16,92	6,8	2,6	37,82
FSE	Auvergne	-	2	-	-	2
	Rhône-Alpes	1	1	-	-	2
Total FSE Auvergne-Rhône-Alpes		1	3	-	-	4
FEADER	Auvergne	-	3	-	-	3
	Rhône-Alpes	4	-	-	-	4
Total FEADER Auvergne-Rhône-Alpes		4	3	-	-	7
Total		15,5	22,92	6,8	2,6	47,82

Source : région Auvergne-Rhône-Alpes et SGAR Auvergne-Rhône-Alpes

¹⁰² Les nombres d'agents sont exprimés en équivalent temps plein (ETP).

Un exemple des difficultés observées en matière de transferts des personnels : dans un courrier en date du 11 mars 2015 adressé au préfet de région, le directeur général des services de la région Rhône-Alpes pointe une différence entre les ETP effectivement transférés sur le volet FEADER et ceux estimés dans la convention de mise à disposition du 20 janvier 2015 : les effectifs cibles de la DREAL sont ainsi passés de 6,25 ETP à 1,8 ETP et ceux de la DRAAF de 5 ETP à 0 ETP. Le courrier se termine ainsi : « *Malgré plusieurs réunions avec les administrations financières, **nous sommes toujours en attente des modalités de calcul des compensations financières.** Dans ce contexte, et au regard des conséquences qu'engendrerait un désaccord sur ce sujet tant pour les agents transférés que pour l'organisation des missions, **je me vois contraint d'accepter, à regret, vos propositions*** ».

RÉGION BRETAGNE

En parallèle de l'élaboration des programmes opérationnels, la région a mis en place un groupe de travail rassemblant l'ensemble des directions affectées par le transfert de l'autorité de gestion (directions métiers et supports). Copiloté par le DGS et le directeur des affaires européennes, ce groupe de travail avait pour objectif de :

- déterminer le schéma d'organisation des services de la région ;
- définir le processus d'instruction des dossiers ;
- définir le plan de formation adressé aux agents concernés par le transfert de l'AG ;
- évaluer les besoins en ressources humaines.

Un cadre de négociation s'est établi entre les services de l'État et de la région (préfet de Région, SGAR, président du conseil régional et DGS). Ces négociations sont qualifiées de « *fluides* » par la région en raison du cadre national, qui ne laissait que peu de marges de manœuvre à l'exercice, et de la connaissance de la région des effectifs de l'État affectés à la gestion des FESI.

Les opérations de transfert de personnels se sont tenues conformément au cadre national fixé par la circulaire du 16 décembre 2013 :

- au titre du FEDER, la convention de mise à disposition a été signée le 26 février 2015. Elle a identifié 30 agents pour 15,47 ETP mis à disposition par vagues successives (26 février 2015, 1^{er} avril 2016 et 1^{er} mars 2017).
- au titre du FSE, la convention du 27 février 2015 de mise à disposition identifie 2 emplois devant être transférés au conseil régional. Ces ETP se répartissent selon les catégories suivantes :
- pour le FEADER : la convention du 27 février 2015 de mise à disposition des services de l'État chargé de la gestion du FEADER pour la période 2014-2020 identifie trois agents pour 2,8 ETP mis à disposition à compter de la date de la convention. Une convention tripartite du 22 décembre 2014 fixe les conditions de répartition des fonctions entre la région, les services de l'État et l'organisme payeur, quant à la gestion du programme régional de développement rural. Les services de la DDTM sont chargés de l'instruction des mesures surfaciques. Selon la DRAF de Bretagne, 52,1 ETP assurent cette mission en moyenne depuis 2014.

Au final ce sont 20,27 ETP qui ont été transférés, dont 11,8 ETP pour les transferts physiques réduits à 8,8 ETP en raison d'un départ à la retraite et de deux demandes de fin de mise à disposition.

Tableau n° 28 : transferts d'effectifs en Bretagne

	Situation de départ (ETP)	Transfert physique	Transfert de postes (y compris postes vacants et fractions de postes)	Total des postes transférés
FEDER	15,47	9 ¹⁰³	6,47	15,47
FSE	2	0	2	2
FEADER	2,8	2,8 ¹⁰⁴	0	2,8
FESI	20,27	11,8	8,47	20,27

Source : Cour des comptes, à partir des données fournies par la région et les services déconcentrés de l'État

Parmi les agents transférés, trois d'entre eux ont été mobilisés au cours de l'année 2015 pour assurer les travaux de clôture de la programmation 2007-2013.

La région Bretagne a d'emblée fait le choix d'une organisation « décentralisée », faisant reposer les travaux d'instruction sur les directions sectorielles du conseil régional (en dehors du FSE). La direction des affaires européennes et internationales conduit des missions transversales à l'ensemble des fonds et fournit un appui spécifique à travers un service spécialisé sur chacun d'entre eux (services de l'autorité de gestion du FEDER, FEADER et FSE). Le service de coordination pluri fonds (SCOFÉ) traite également d'aspects transversaux et du pilotage global.

La sélection des projets est assurée par les directions sectorielles qui délivrent un avis. Sept directions sectorielles réalisent ces travaux d'instruction au sein du conseil régional. Ainsi, pour le FEADER, les services métiers, au sein desquels se trouvent les référents pour chaque type d'opérations, sont le service de l'agriculture au sein de la direction de l'économie et la direction du climat de l'environnement, de l'eau et de la biodiversité, ainsi que, pour LEADER et les politiques de développement local, la direction de l'aménagement et de l'égalité.

Pour certaines mesures, des organismes tiers participent au processus d'instruction des dossiers. Ainsi, l'animation locale et la sélection des opérations, pour les mesures territorialisées, est assurée au niveau des pays et des métropoles, l'instruction des dossiers relevant de la Région, pour les ITI du FEDER, 21 groupes d'action locale pour le FEADER et DLAL pour le FEAMP.

Le FSE fait figure d'exception, dans la mesure où l'instruction des dossiers est menée par la DAEI, qui comprend un service FSE. En effet, la Bretagne ayant choisi d'être l'unique bénéficiaire des fonds FSE, une séparation fonctionnelle entre le service instructeur et le service bénéficiaire est ainsi mise en place.

¹⁰³ Concernant le FEDER, le nombre de transfert physique devait concerner initialement 10 personnes (10 ETP). En raison d'un départ à la retraite (2016) et d'une demande de fin de mise à disposition entraînant mutation (2015) vers les services de l'État, le nombre de transferts physiques a été limité à 9 agents.

¹⁰⁴ Concernant le FEADER, le nombre de transfert physique devait concerner initialement 3 ETP. En raison d'une demande de fin de mise à disposition (2017), le nombre de transferts physiques s'est limité à 2 agents (1,8 ETP).

Annexe n° 8 : droits à compensation financière pour les régions métropolitaines

<i>Régions</i>	Droit à compensation financière au 1^{er} juillet 2015 (1^{ère} vague)	Droit à compensation financière au 1^{er} janvier 2016 (2^{ème} vague)	Droit à compensation financière au 1^{er} janvier 2017 (3^{ème} vague)	Droit à compensation financière au 1^{er} janvier 2018 (4^{ème} vague)	Total
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	753 386 €	658 795 €	4 658 €	- €	1 416 839 €
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	1 175 535 €	- €	148 570 €	- €	1 324 104 €
<i>Bretagne</i>	421 246 €	33 987 €	184 584 €	- €	639 817 €
<i>Centre Val de Loire</i>	420 511 €	124 373 €	167 952 €	- €	712 836 €
<i>Corse</i>	120 790 €	30 614 €	72 946 €	- €	224 349 €
<i>Grand Est</i>	664 374 €	344 666 €	165 007 €	- €	1 174 047 €
<i>Hauts-de-France</i>	759 102 €	356 976 €	111 601 €	- €	1 227 679 €
<i>Île-de-France</i>	13 642 €	543 954 €	11 816 €	- €	569 412 €
<i>Normandie</i>	707 856 €	289 274 €	79 841 €	- €	1 076 972 €
<i>Nouvelle Aquitaine</i>	1 779 071 €	354 937 €	- €	- €	2 134 008 €
<i>Occitanie</i>	1 006 231 €	520 009 €	106 752 €	2 380 €	1 635 373 €
<i>Pays de la Loire</i>	642 711 €	131 970 €	215 054 €	- €	989 735 €
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	530 603 €	24 464 €	200 567 €	- €	755 633 €
Total	8 995 058 €	3 414 019 €	1 469 347 €	2 380 €	13 880 804 €

Source : instruction relative aux compensations financières des transferts de compétences inscrites dans la loi de finances initiale pour 2018

Annexe n° 9 : la gestion d'un dossier dans Osiris : un parcours du combattant

Un florilège des dysfonctionnements d'Osiris :

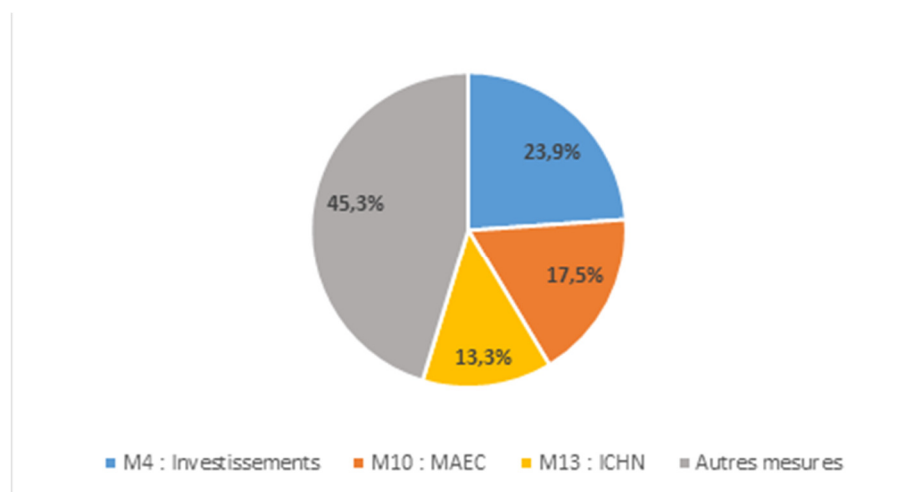
- Identification du demandeur : l'historique des changements de situation n'est pas une fonctionnalité native dans l'outil (suivi parallèle) ; pas de duplication automatique des champs récurrents (nom, relevé d'identité bancaire, adresse, etc.).
- Création du dossier : ressaisie des informations du dossier papier, dont l'intégralité des devis, alors que des versions papier sont systématiquement demandées en cas de contrôle.
- Instruction : points de contrôle sous la forme de réponses oui/non sans cartouche d'analyse ; formules de calcul intégrées avec des arrondis automatiques, qui entraînent une régularisation de la convention en cas de décalage supérieur à trois centimes, soit un nouveau passage en comité de programmation ; formulations sibyllines (comme les choix en matière de coûts simplifiés entre « dépenses indirectes », « dépenses proratisées » et « dépenses de rémunération sur coûts unitaires » sans éclairage initial de la part de l'ASP) ; message d'erreur de l'outil sans indication de son origine.
- Engagement des fonds : le module « enveloppes » permet de saisir n'importe quel montant sans alerte générée par l'outil, le tout sans consolidation, ce qui impose un suivi parallèle.
- Demande de paiement : ressaisie de l'intégralité des montants, alors que certains ont déjà été entrés lors de la création des dossiers (devis).
- Paiement : aucun retour automatique de l'organisme payeur, ce qui implique de rouvrir périodiquement le dossier.
- Piste d'audit : le module « historique » ne récapitule que les dates d'intervention sur le dossier, sans autre précision, ce qui impose un suivi parallèle.

Annexe n° 10 : répartition du FEADER en France et en moyenne en Europe

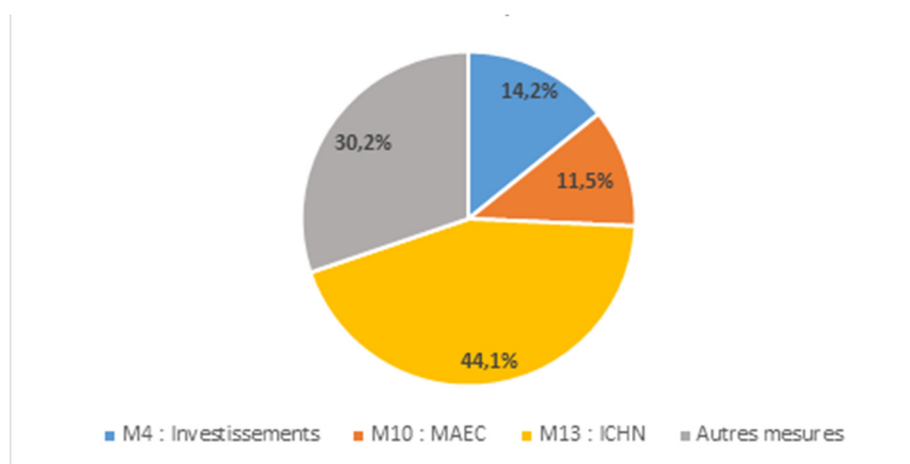
Liste des mesures du FEADER (avec numérotation) :

M01 : Transfert de connaissances et actions d'information	M11 : Agriculture biologique
M02 : Services d'aide	M12 : Paiements Natura 2000 et directive de l'eau
M03 : Systèmes de qualité pour produits agricoles	M13 : ICHN
M04 : Investissements physiques	M14 : Bien-être des animaux
M05 : Catastrophes naturelles et prévention	M15 : Services forestiers, environnementaux et climatiques
M06 : Développement exploitations agricoles et entreprises	M16 : Coopération
M07 : Services de base et rénovation des villages	M17 : Gestion des risques
M08 : Investissements forêts	M19 : LEADER
M09 : Mise en place d'organisations de producteurs	M20 : Assistance technique
M10 : MAEC	

Moyenne européenne (hors France) :

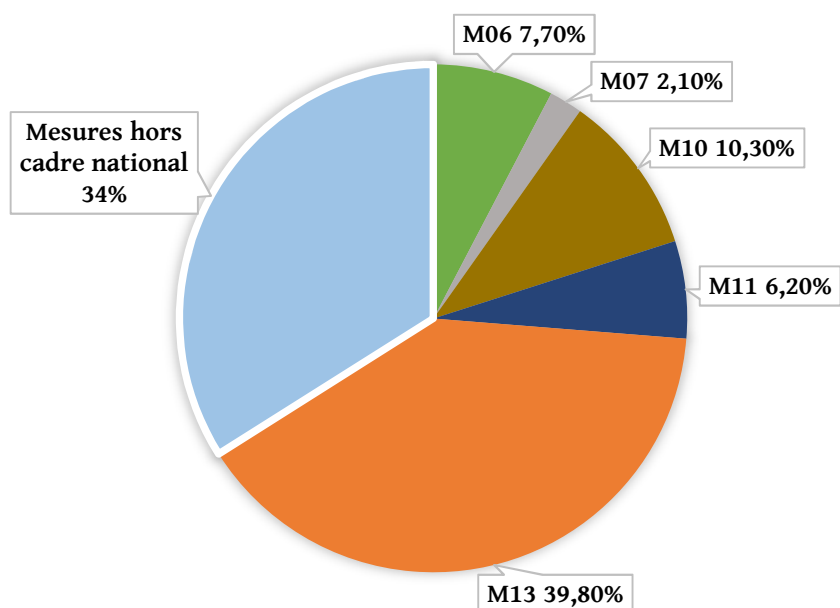


Moyenne France :



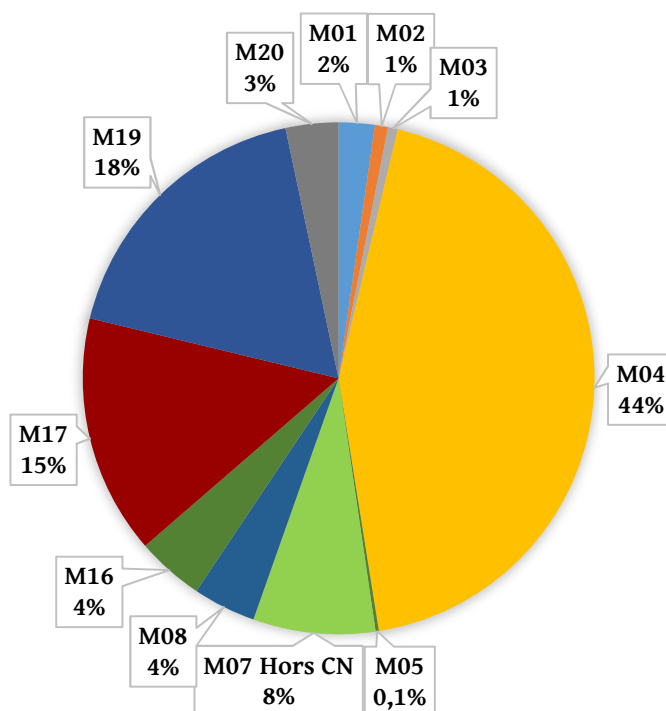
Source : Cour des comptes, basée sur Cohesion Data, Commission européenne

FRANCE : répartition des mesures FEADER

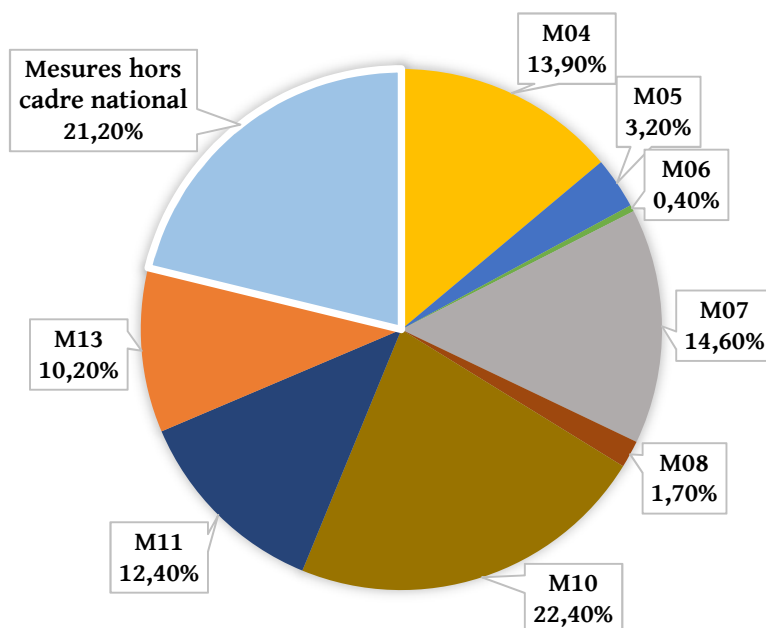


En France, au sein de la mesure 7, seuls les dispositifs prédation et Natura 2000 font partie du cadre national.

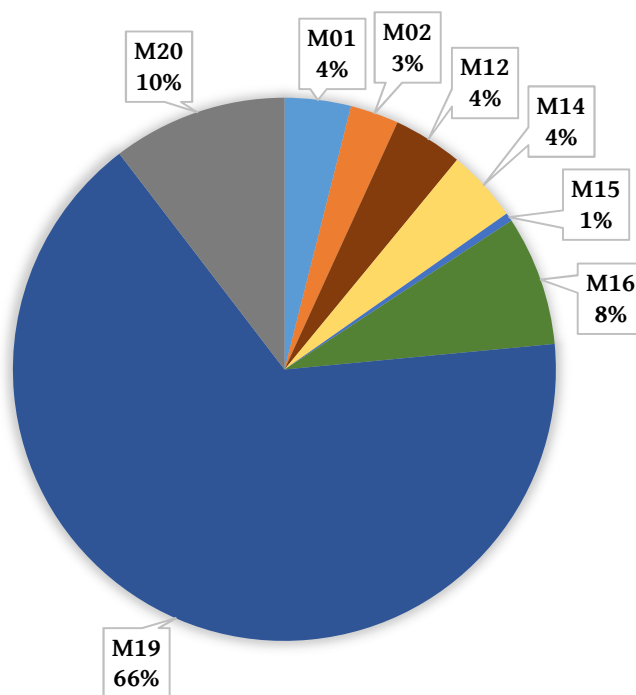
FRANCE : répartition des mesures hors cadre national



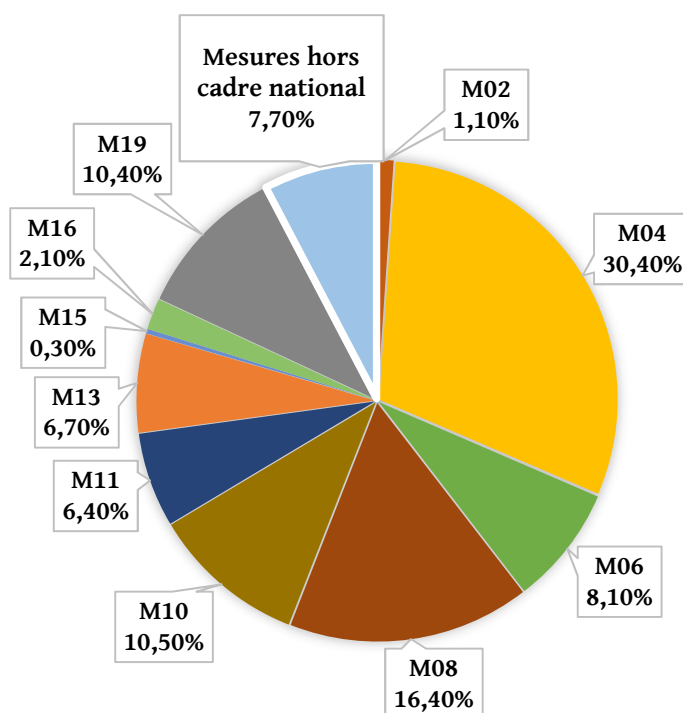
ALLEMAGNE : répartition des mesures FEADER



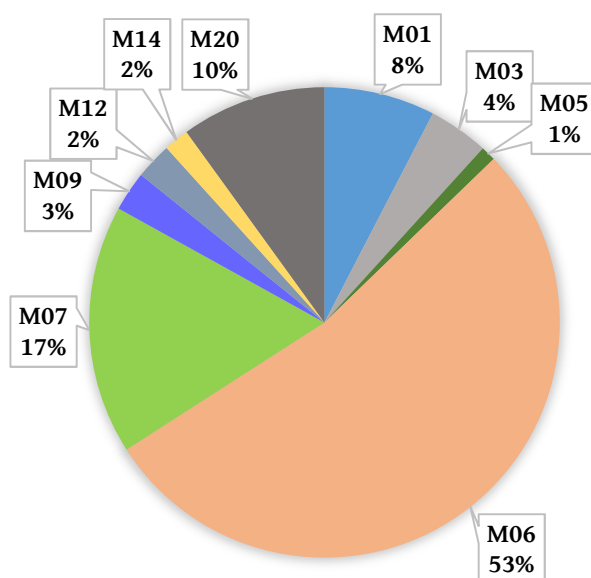
ALLEMAGNE : répartition des mesures hors cadre national



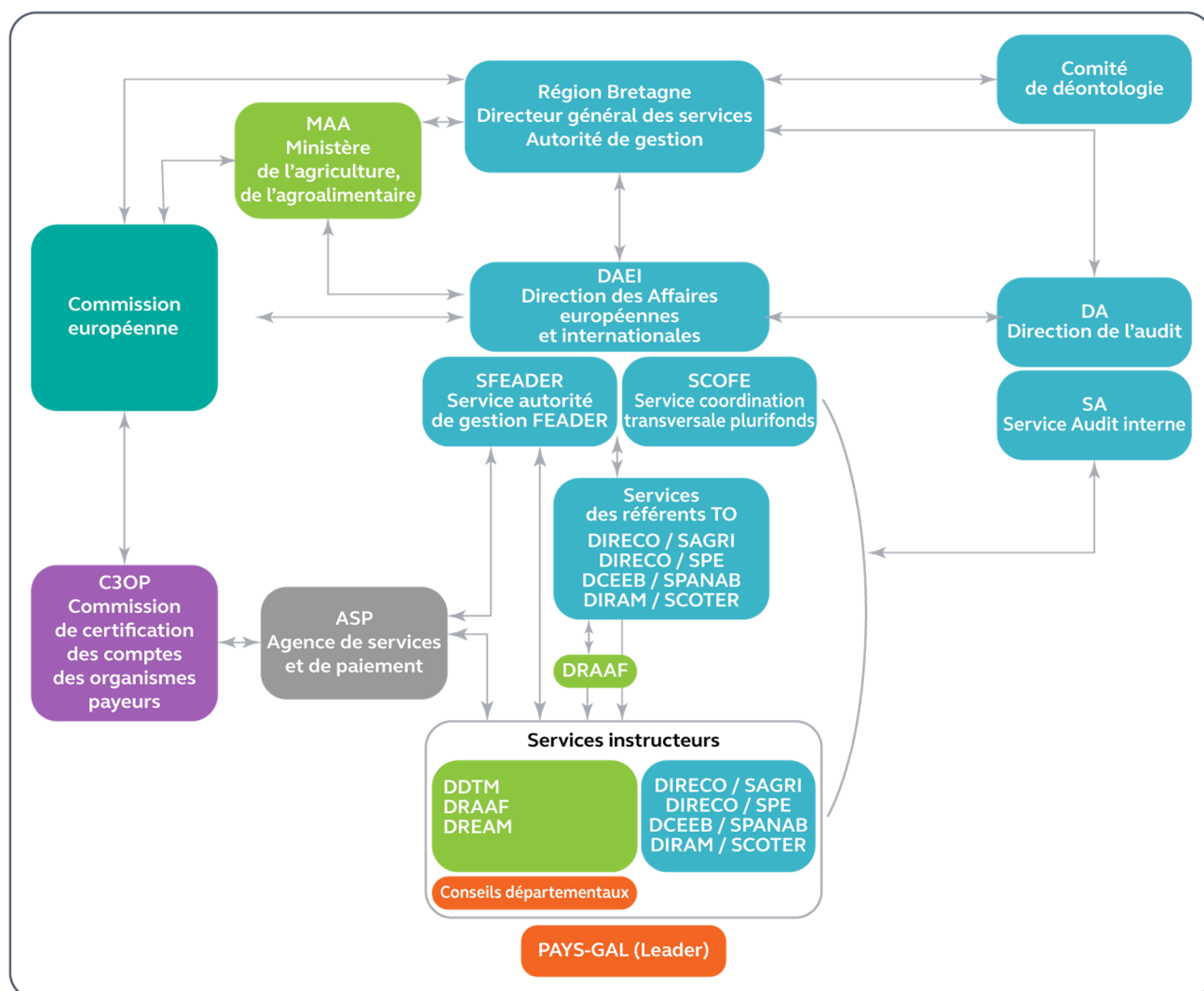
ESPAGNE : répartition des mesures feader



ESPAGNE : répartition des mesures hors cadre national



Annexe n° 11 : exemple d'organisation régionale de gestion du FEADER (Bretagne)



Annexe n° 12 : structure et gestion des fonds de la politique agricole commune en France (2014-2020)

Pilier de la PAC	1 ^{er} pilier	2 ^{ème} pilier			
Fonds PAC	FEAGA	FEADER			
Type d'aide	Aides surfaciques (SIGC)			Aides non surfaciques (hors-SIGC)	
Autorité de gestion	État	Régions		Régions	
Format de la demande	en ligne dans Telepac	En ligne dans Telepac		Dossier papier	
Système d'information	Isis			Osiris	
Nature des aides	Aides à l'hectare			Subventions à l'investissement ou à l'installation	
Type de mesures	Aides directes découplées	ICHN	MAEC	Investissement	Modernisation
			Bio – conversion / maintien	Installation	Leader
				Forêt	Prédateurs
Calcul montants	Surface × montant national	Surface × montant national avec modulation régionale	Surface × montant régional variable selon les mesures	Remboursement dépenses réelles ou forfait pour installation – priorités et taux régionaux	
Rythme de paiement	Annuel récurrent	Annuel récurrent	Annuel durant 5 ans	Par opération (1 ou 2 versements)	
Organisme payeur	ASP	ASP	ASP	ASP	
Organisme instructeur	DDT	DDT	DDT	DDT ou Conseil régional ou Conseil départemental ou GAL (pour LEADER)	
Nombre de bénéficiaires	325 900*	89 000**	21 600 (bio) 27 000 (MAEC)**	15 800 (en 2017)***	
Montants exécutés 2017 [□]	5 788 M€	892 M€	226 M€	357 M€	
Enveloppe financière du cadre financier pluriannuel 2014-2020 (pré-allocations)	51 354 M€ (tous paiements directs)	11 385 M€			

* : année financière 2016, données Commission européenne,

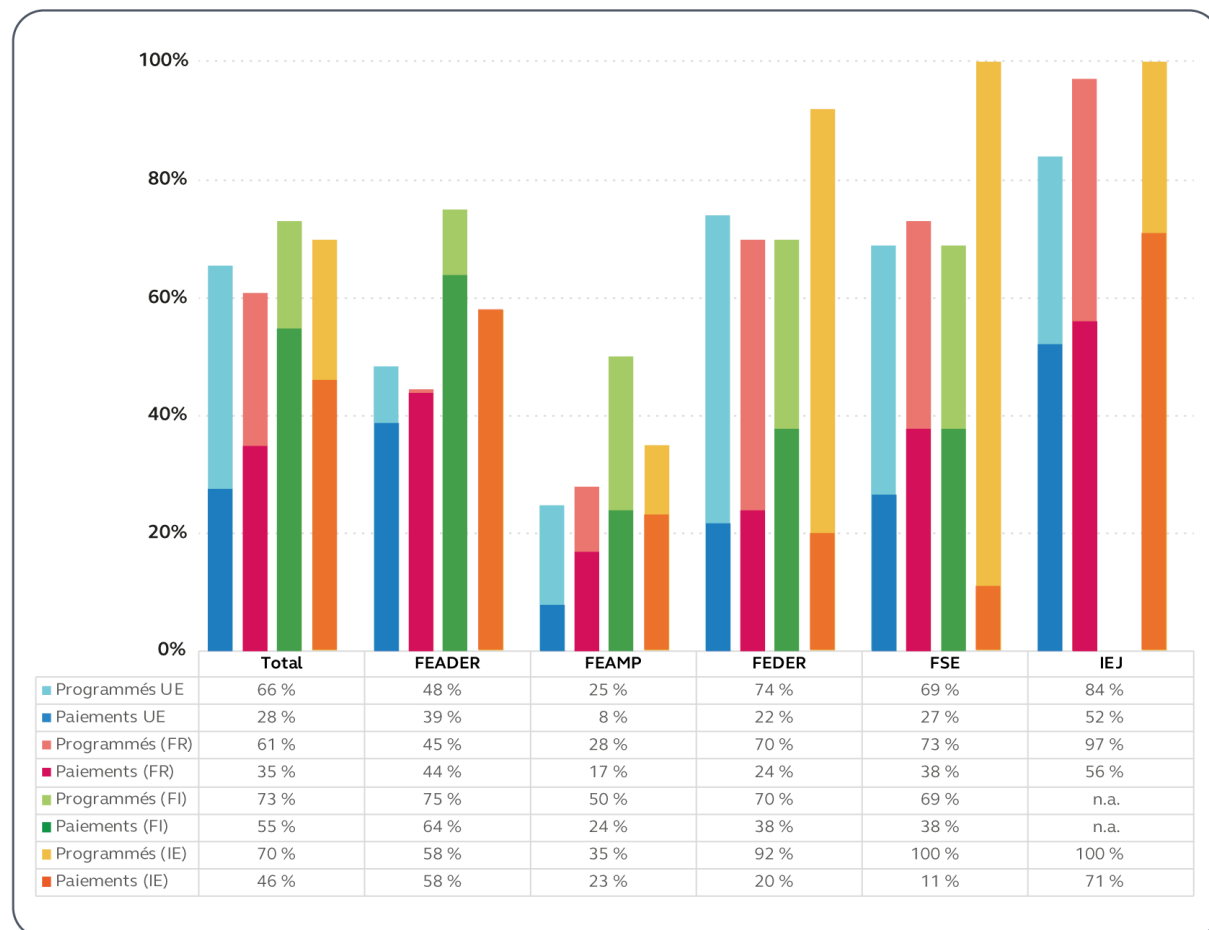
** : données paiement 2015 (SIGC), ASP 2018.

*** : données 2017 (hors SIGC et installation – hors prêts bonifiés (7500), ASP 2018.

□ : Concours publics à l'agriculture, CCAN juillet 2018

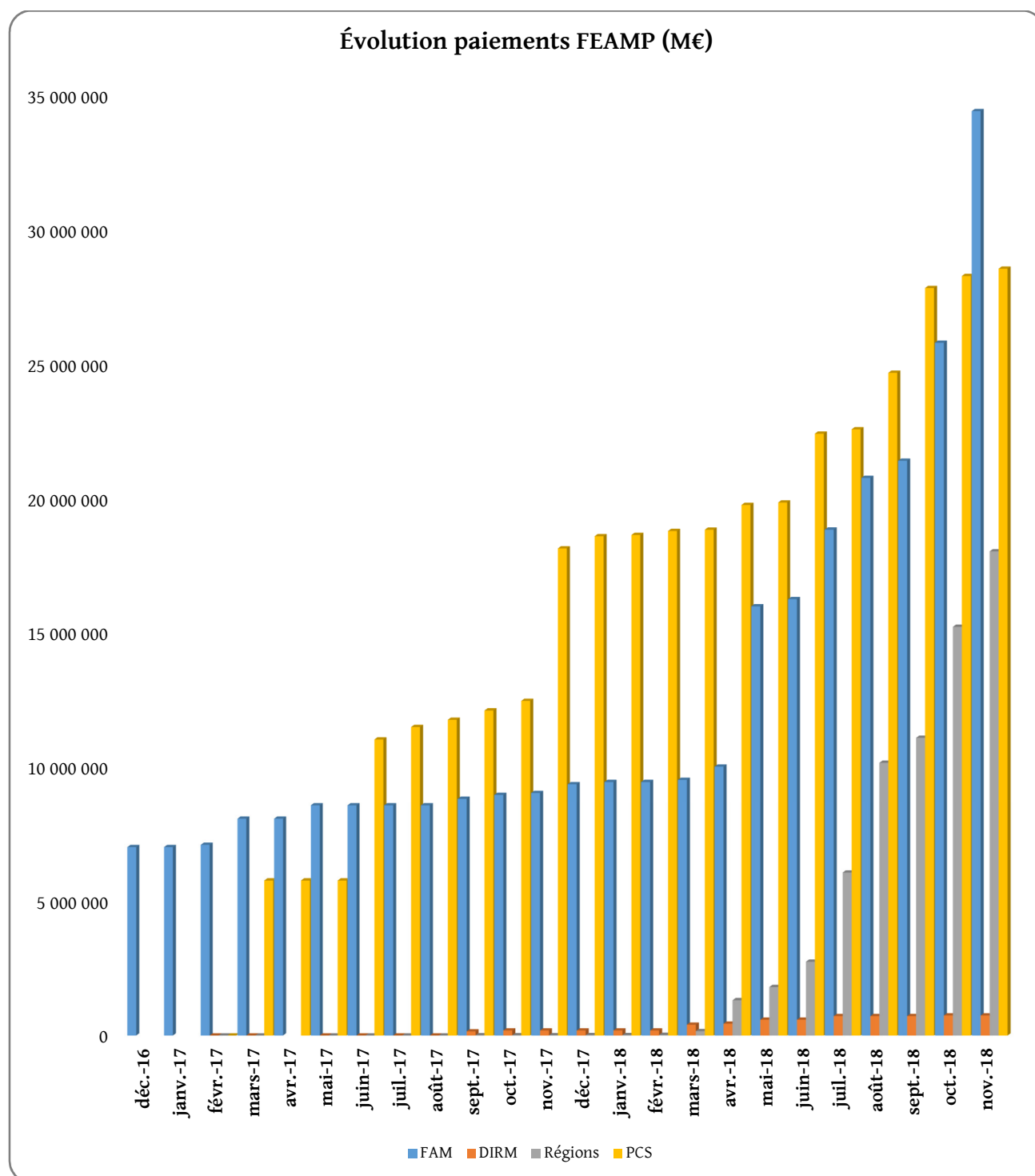
Source : Cour des comptes

Annexe n° 13 : taux de réalisation de la programmation et des paiements par FESI de la France en comparaison de la moyenne européenne et des pays les plus avancés (Finlande et Irlande) – à fin 2018



Source : Cour des Comptes d'après Cohesion Data

Annexe n° 14 : évolution des paiements du FEAMP selon les services instructeurs 2017-2018



Source : DPMA.