

## **Pour une meilleure utilisation des fonds européens, mieux accompagner les porteurs de projets en Normandie**

**Présidente**

Caroline VOLLE

**Rapporteur**

Nicolas MARAIS

**Chargée de mission**

Anaïs LEROUX



---

# Sommaire

---

Composition de la 6 <sup>ème</sup> commission <i>Budget - Évaluation des politiques publiques</i> .....	4
Auditions et remerciements .....	5
<b><i>Point d'étape : Pour une meilleure utilisation des Fonds Européens Structurels et d'Investissement (FESI), mieux accompagner les porteurs de projets en Normandie.....</i></b>	<b>6</b>
<b>1. Les fonds européens en Normandie, c'est quoi ? .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1. Au sommet de la pyramide : l'UE.....</b>	<b>8</b>
1.1.1 Les grands principes de la politique de l'UE .....	8
1.1.2 Le budget de l'UE .....	9
<b>1.2. Au deuxième rang, l'État .....</b>	<b>11</b>
1.2.1 L'enveloppe nationale .....	11
1.2.2 Les objectifs nationaux .....	13
1.2.3 La gouvernance nationale.....	14
<b>1.3. La Région : autorité de gestion des FESI.....</b>	<b>15</b>
1.3.1. Les thématiques prioritaires des FESI régionaux.....	15
1.3.2. La collectivité référente, suppléée par des organismes intermédiaires.....	19
<b>2. Constats et enjeux pour la Normandie après 2020 .....</b>	<b>22</b>
2.1. 2014-2020, une période de programmation pas comme les autres .....	22
2.2. Année charnière pour les FESI : 2020 .....	24
<b>2.3. Éléments de diagnostic .....</b>	<b>27</b>
2.3.1 Une offre diversifiée d'accompagnement et de formation .....	27
2.3.2 Un système complexe.....	29
2.3.3 Des délais contre-productifs.....	31
2.3.4 Un cadre réglementaire abscons .....	33
2.4. Les enjeux principaux de l'utilisation des fonds.....	35
<b>3. Rendre plus efficace l'accès aux fonds européens par un meilleur accompagnement des porteurs de projets en Normandie dès 2021. ....</b>	<b>37</b>
3.1. Focus financier.....	37
3.2. Focus communication .....	38
3.3. Focus simplification.....	39
<b>Annexes.....</b>	<b>41</b>
Liste des sigles .....	53

## **Composition de la 6<sup>ème</sup> commission *Budget - Évaluation des politiques publiques***

---

Présidente de la 6<sup>ème</sup> commission et du Comité d'étude : **Mme Caroline VOLLE**

Vice-Présidente de la 6<sup>ème</sup> commission : **Mme Maud LASNON**

M. Hubert BANNER

M. Pascal CATELAIN

M. Hervé FLEURY

M. Dominique GARCONNET

M. Gérard GILBERT

M. Arnaud GILLES

M. Philippe GIRAUD

M. Jean-Pierre GIROD

M. Claude GUEZ

---

4 Mme Anne-Cécile GUITTON

M. Thierry HELIE

M. Rodolphe JOIGNE

Mme Maud LASNON

M. Eric LAUGEROTTE

M. David LECOMTE

M. Philippe LEGRAIN

M. Xavier LERIBLER

M. Christophe LEROY

M. Patrick MOREL

Mme Claire-Hélène PÉGHAIRES-GAUDEUL

M. Jacques PEIGNÉ

M. Ludovic PIQUOT

M. Hugues SANSON

M. Philippe SCELIN

M. Michel SEGAIN

Mme Laurence SELLOS

Mme Caroline VOLLE

Le comité d'étude chargé de mener la réflexion sur les « Fonds Européens Structurels et d'Investissement » conjointement avec la commission n° 6 était composé de :

M. Hervé FLEURY

M. Jean-Pierre GIROD

Mme Maud LASNON

M. Nicolas MARAIS

M. Michel SEGAIN

Mme Caroline VOLLE

## 1 Auditions et remerciements

---

2

3 Le CESER remercie l'ensemble des personnes qui ont accepté, par leurs témoignages ou  
4 leurs auditions, d'enrichir cette réflexion. *Nota : les fonctions précisées ci-dessous sont celles*  
5 *des personnes au moment de leur rencontre avec le CESER.*

6 Madame Sophie CHAUSSI, Conseillère au CESER au titre du Graine (réseau régional des  
7 acteurs de l'Éducation à l'Environnement et au Développement Durable) et agricultrice.

8 Monsieur Maxime DUCHATELLE, chargé de mission Modernisation Pêche à la DARM, Région  
9 Normandie.

10 Monsieur Pierre HOUPIKIAN, administrateur de la section des affaires européennes et  
11 internationales.

12 Madame Elise LAROCHE, chef de projet emploi-formation, OPCALIA.

13 Madame Barbara LEPLIVIER, directrice adjointe de la Direction Europe et International (DEI),  
14 Région Normandie.

15 Monsieur Denis LETELLIER, Animateur, Fédération des CUMA Seine Normande (Coopérative  
16 d'Utilisation de Matériel Agricole).

17 Madame Ariane MASSIERE, Directrice de l'Union pour l'Habitat Social de Normandie.

18 Monsieur François-Marie MICHAUX, chargé de mission LEADER à la DEI, Région Normandie.

19 Monsieur Thibault NIVIERE, Président de la Fédération Nationale des Experts en  
20 Subventions, Gérant de Nivière Subventions & Consulting.

21 Madame Elodie OGE, cheffe de service du Service Pilotage des Fonds Européens FEDER-FSE,  
22 Région Normandie.

23 Madame Lucie PAGENT Coordinatrice du GALPA (groupe d'action local pêche et  
24 aquaculture) FEAMP « Ouest Normandie ».

25 Monsieur Philippe PASQUIER, directeur Adjoint de la Direction Agriculture et Ressources  
26 Marines (DARM), Région Normandie.

27 Madame Marine SIMMONNET, cheffe de service adjointe du Service Pilotage des Fonds  
28 Européens FEADER, Région Normandie.

29 Monsieur Adrien VENIANT, Chargé de mission Fonds Européens à la Communauté  
30 d'Agglomération Dieppe-Maritime.

1

2 **Point d'étape :**  
3 **Pour une meilleure utilisation**  
4 **des Fonds Européens**  
5 **Structurels et**  
6 **d'Investissement (FESI),**  
7 **mieux accompagner les**  
8 **porteurs de projets en**  
9 **Normandie**

10

11 Ce point d'étape est la base de la réflexion engagée depuis le mois de juin 2019 par la  
12 commission, assistée depuis septembre par un comité d'étude.

## Avant propos

L'année 2019 marque le début de l'effervescence qui précède le changement de période de programmation des fonds européens. Un cadre global mouvant mais chargé d'enjeux fondamentaux pour les territoires.

Le 16 juillet 2019, la commission européenne a vu sa nouvelle Présidente, Ursula Von Der Leyen, désignée. L'union Européenne commence à négocier fin 2019 son nouveau Cadre Financier Pluriannuel (CFP) qui déterminera les limites budgétaires de la politique de cohésion et notamment des Fonds Européens Structurels et d'Investissement (FESI). Des modifications sont proposées sur la base des points de blocages rencontrés tout au long de la programmation par les différents Etats. Il ressort des discussions, en France mais pas seulement, la nécessaire simplification des procédures.

Les débats concernent également les grandes thématiques prioritaires qui bénéficieront des fonds pour la période 2021-2027 : globalement les mêmes axes que la période précédente mais tenant compte des évolutions du contexte européen. Les États négocient entre eux durant les deux années qui précèdent la nouvelle programmation pour mettre en place leurs propres priorités, adaptées aux spécificités nationales et conclure un accord de partenariat validé par la Commission Européenne. Chaque région fera de même en restant dans le cadre européen et national, pour que les priorités thématiques correspondent aux réalités territoriales. Dans cette optique, la Normandie a lancé à l'automne 2019 sa propre consultation publique, incitant les acteurs des territoires à exprimer leurs besoins, pointer les manques et les points forts observés durant cette programmation.

Le CESER a souhaité participer à cette réflexion et proposer des adaptations pour la prochaine période sous un angle complémentaire. Il a ainsi fait le choix de ne pas se prononcer directement sur les thématiques choisies ni sur les budgets alloués, consentant que ces aspects seront actés à une date trop proche de la mise en place effective de la nouvelle programmation.

Le CESER avait souligné le rôle déterminant du soutien aux porteurs de projets avant la fusion des régions<sup>1</sup>. Encore aujourd'hui, nombre des difficultés rencontrées par les porteurs de projets sur le territoire normand et des points de blocages identifiés pourraient être dépassés grâce à un accompagnement accru des porteurs de projets, sous plusieurs aspects. La conséquence à plus long terme d'un meilleur accompagnement serait la garantie d'une utilisation pleine et entière des fonds alloués par l'UE C'est pourquoi le CESER a choisi cet angle de vue et propose des axes d'amélioration uniquement dans ce champ.

---

<sup>1</sup>Nouvelle région, nouveaux horizons, pour une Normandie ambitieuse, équilibrée et solidaire. CESER de Basse-et de Haute-Normandie. Janvier 2015

# 1. Les fonds européens en Normandie, c'est quoi ?

## 1.1. Au sommet de la pyramide : l'UE

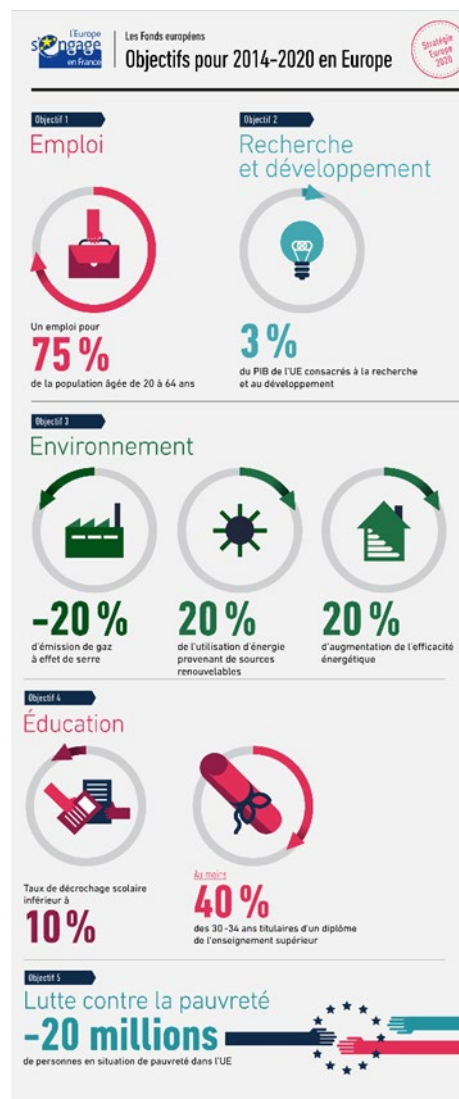
### 1.1.1 Les grands principes de la politique de l'UE

Les Fonds Européens Structurels et d'Investissement (FESI) représentent une partie des fonds attribués aux États par l'Union Européenne et gérés en France principalement par les Régions pour la période 2014-2020<sup>2</sup>. Ils ont pour objectifs de favoriser la compétitivité de l'économie et de l'emploi, la transition énergétique et écologique, la gestion durable des ressources, l'égalité des territoires et des chances en région, tout cela dans le cadre du principe fondateur de l'UE : soutenir la solidarité et la cohésion au sein de ses Etats membres. La complexité du système est pour partie due au mille-feuille composé des différents principes et priorités fixés par l'UE, l'État et les Régions pour que les secteurs les plus stratégiques bénéficient des fonds.

L'UE fixe le cadre global applicable aux fonds qui seront gérés par les Etats ainsi que des principes transversaux : le principe de partenariat ; la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la non-discrimination ; et le principe de développement durable.

Elle indique dans ce cadre ses 5 objectifs chiffrés à poursuivre en matière d'emploi, de Recherche et Développement (R&D), d'environnement, d'éducation et de lutte contre la pauvreté détaillés par l'infographie ci-contre.

Les États membres négocient ensuite, en suivant ces principes et objectifs, un accord de partenariat commun aux FESI qui fixe leurs orientations prioritaires. Cet accord est proposé pour validation de la Commission Européenne<sup>3</sup>, après une période de concertation avec les acteurs du territoire (notamment les collectivités locales, les acteurs socio-économiques et la société civile).



<sup>2</sup> La définition précise de chacun des FESI est située en partie 1.3. de ce document.

<sup>3</sup> [https://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/cget\\_fesi\\_final\\_web.pdf](https://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/cget_fesi_final_web.pdf)



### 1.1.2 Le budget de l'UE

Le budget de L'Union Européenne provient, pour la période 2014-2020, de trois ressources propres : les ressources propres traditionnelles (14% des ressources, principalement les droits de douane), une fraction de la TVA prélevée par les États-membres (12%) et la contribution indexée sur le Revenu National Brut des États membres (72%)<sup>4</sup>.

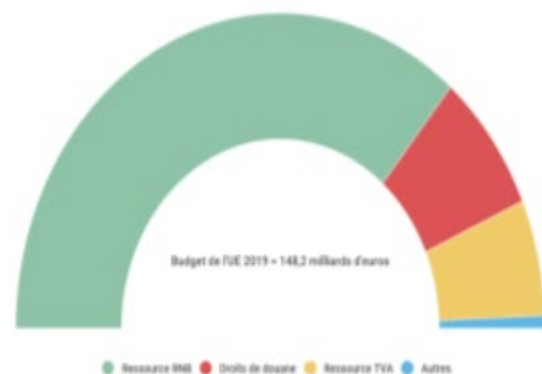
L'UE fixe un Cadre Financier Pluriannuel (CFP) pour la période de 7 ans avec une révision à mi-période : ce cadre définit les axes thématiques et les plafonds de dépenses qui peuvent varier selon les années. L'UE procèdera ainsi en 2019 et 2020 à la construction de son CFP 2021-2027, qui devrait être adopté courant 2020, année qui marquera la fin de la programmation actuelle 2014-2020 et le début de la nouvelle période.

Ensuite, le budget de l'Europe est fixé par année : pour 2018 par exemple l'UE a dépensé 145 Mds€ au profit de ses États membres.

Les premiers postes de dépense des fonds européens sont la *Politique Agricole Commune* (56 Mds€, environ 38% du budget en 2018) et la *Politique de Cohésion* (47 Mds€ soit 32% du budget). Viennent ensuite la *recherche et l'innovation* (11 Mds€), *l'administration* (10 Mds€), *l'Europe dans le monde* (9 Mds€), *la Sécurité et citoyenneté* (3 Mds€), *ERASMUS+*<sup>5</sup> (2 Mds€) et le *Plan Juncker*<sup>6</sup> (2 Mds€).

En prenant en compte la différence entre le montant des contributions versées par les États et les montants des fonds qu'ils perçoivent, les soldes budgétaires indiquent que l'Allemagne (-10,7 Mds€), le Royaume-Uni (-5,3 Mds€) et la France (-4,6 Mds€) se situent aux premiers rangs du classement des contributeurs en 2017 et que la Pologne (+8,6 Mds€), la Grèce (+3,7 Mds€) et la Roumanie (+3,4 Mds€) bénéficient le plus du soutien des fonds européens<sup>7</sup>.

Budget de l'UE pour l'année 2019



Source : Adaption définitive du budget 2019 - Journal officiel de l'Union européenne.

<https://www.touteurope.eu/actualite/le-budget-de-l-union-europeenne.html>

<sup>4</sup> <https://www.touteurope.eu/actualite/le-budget-de-l-union-europeenne.html> Le reste (environ 2%) provient de taxes versées par le personnel de l'UE sur ses rémunérations, de contributions de pays tiers à certains programmes européens, d'amendes infligées aux entreprises qui enfreignent les règles de concurrence ou d'autres lois, ainsi que du solde de l'exercice précédent.

<sup>5</sup> <https://info.erasmusplus.fr/> ERASMUS+ vise à soutenir des actions dans les domaines de l'enseignement, de la formation, de la jeunesse et du sport pour la période 2014-2020.

<sup>6</sup> <https://www.touteurope.eu/actualite/qu-est-ce-que-le-plan-juncker.html> Via le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), le plan Juncker a pour vocation de financer la réalisation de projets industriels au sein de l'Union européenne.

<sup>7</sup> <https://www.touteurope.eu/actualite/budget-europeen-pays-contributeurs-et-pays-beneficiaires.html>

Ces fonds attribués par l'UE sont cofinancés, c'est-à-dire toujours associés à une autre source de financement : aides d'Etat, de la Région, du Département, autofinancement, etc. De plus, la partie versée par l'aide européenne est plafonnée à un pourcentage maximal de l'aide totale demandée. C'est le principe de cofinancement qui a pour but de renforcer l'effet de levier des FESI *sur les financements publics nationaux : elle ne doit pas les remplacer.*<sup>8</sup>

### Classement des Régions Françaises pour 2014-2020

Catégorie de région	PIB/Habitant	Nombre de régions françaises	Taux de cofinancement maximum FEDER-FSE	Concentration thématique minimum
Régions moins développées	Inférieur à 75% de la moyenne UE	5 (Régions ultrapériphériques)	80% (85% pour les régions ultrapériphériques)	FEDER : 50% sur OT 1, 2, 3, 4 dont 12% sur OT4 FSE : 60% sur 5 priorités d'investissements des OT 8, 9 et 10 et 11
Régions en transition	Compris entre 75% et 90% de la moyenne UE	10	60%	FEDER : 60% sur OT 1, 2, 3, 4 dont 15% sur OT4 FSE : 70% sur 5 priorités d'investissements des OT 8, 9 et 10 et 11
Régions plus développées	Supérieur à 90% de la moyenne UE	12	50%	FEDER : 80% sur OT 1, 2, 3, 4 dont 20% sur OT4 FSE : 80% sur 5 priorités d'investissements des OT 8, 9 et 10 et 11

[https://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/201411\\_cgct\\_fesi\\_2014-2020\\_en\\_france.pdf](https://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/201411_cgct_fesi_2014-2020_en_france.pdf)

L'UE se base sur le Revenu National Brut (RNB) par habitant pour définir 3 grandes catégories de régions et répartir les différents fonds européens entre les États et les régions. La carte<sup>7</sup> jointe en annexe illustre la typologie des régions françaises

applicable sur la période 2014-2020. Cette classification permet d'attribuer plus de fonds aux régions qui en ont le plus besoin. Ainsi, une région moins développée bénéficie d'un taux de cofinancement plus élevé (pouvant aller jusqu'à 80% pour les régions les moins développées et jusqu'à 50% pour les plus développées) et d'exigences moindres en termes de concentration thématique.

La Normandie est, depuis 2016, composée de deux anciennes régions relevant de deux catégories différentes : une région en transition et une région plus développée<sup>9</sup>. Elle devrait être classée pour la prochaine période région en transition, suite aux effets de la fusion.

Les taux de cofinancement varient selon les régions et les mesures concernées. En Normandie, pour le FEADER, trois taux de cofinancements s'appliquent selon les mesures : pour la Basse-Normandie 80%, 63% ou 75%<sup>10</sup>; et pour la Haute-Normandie 80 %, 75 % ou 50 %<sup>11</sup>. Concernant le FEAMP, ils s'élèvent de 50% à 90%<sup>12</sup>, et s'appliquent, à l'exception des mesures spécifiques aux régions ultrapériphériques, sur tout le territoire national.

<sup>8</sup> <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/articles/le-cofinancement-cest-quoi>

<sup>9</sup> La carte du classement des régions françaises est disponible en annexe

<sup>10</sup> Le détail des cofinancements par priorité et par mesure est disponible en annexe ou sur [https://www.europe-en-normandie.eu/sites/default/files/com\\_presse\\_150831\\_pdr\\_annexes.pdf](https://www.europe-en-normandie.eu/sites/default/files/com_presse_150831_pdr_annexes.pdf)

<sup>11</sup> [https://www.europe-en-normandie.eu/sites/default/files/hn\\_feader\\_pdr\\_02\\_2019.pdf](https://www.europe-en-normandie.eu/sites/default/files/hn_feader_pdr_02_2019.pdf)

<sup>12</sup> [https://www.europe-en-normandie.eu/sites/default/files/feamp2014-2020\\_poapprouve\\_3dec2015.pdf](https://www.europe-en-normandie.eu/sites/default/files/feamp2014-2020_poapprouve_3dec2015.pdf), Page 156.

Un classement des RNB par habitant corrigés par les Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) pour la prochaine programmation a été évoqué par l'UE, car il pourrait permettre de définir le niveau des aides attribuées par comparaison du « coût de la même quantité de biens et de services en unités monétaires dans différents pays. »<sup>13</sup>. Les fonds seraient ainsi différemment répartis en tenant compte des pouvoirs d'achats territoriaux, permettant une meilleure représentativité des situations économiques que vivent les européens, comparé au RNB utilisé jusqu'alors.

Dans le but de sécuriser le processus, l'UE exerce des contrôles stricts du respect des règles de l'utilisation de ces fonds par le biais de la Cour des comptes européenne et de l'Office européen de lutte antifraude.

## 1.2. Au deuxième rang, l'État

### 1.2.1 L'enveloppe nationale

Les États, représentés à Bruxelles, négocient les enveloppes qui seront attribuées à leur territoire, en amont des périodes de programmation. La Commission Européenne, sur la base de différentes simulations et tenant compte des évolutions passées ou à venir, propose des enveloppes aux États. Les enveloppes nationales sont ensuite décidées par le Conseil des chefs d'États et ratifiées par le Parlement européen. Aujourd'hui l'UE se trouve dans la situation où le Brexit va faire évoluer le budget de manière non négligeable.

Pour la période 2014-2020, la France dispose de 83 programmes opérationnels pour mettre en œuvre l'ensemble des FESI. Parmi eux, un Programme Opérationnel (PO) national affecté au FEAMP et un deuxième à la partie nationale du FSE en région. Chaque Région assure par ailleurs la gestion d'un PO FEDER et FSE (consacré à la formation) et d'un PO pour le FEADER : le programme régional de développement rural (PDR). Les détails de ces programmes sont développés en pages 17 à 20.

7 PO interrégionaux au titre du FEDER

ciblent également des territoires spécifiques tels que les massifs montagneux et les bassins

#### Répartition de l'enveloppe attribuée à la France

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

[https://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/2018/05/files/cget\\_fesi\\_fine\\_Lweb.pdf](https://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/2018/05/files/cget_fesi_fine_Lweb.pdf)  
chiffres à mai 2018.

<sup>13</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossaire:PPA>

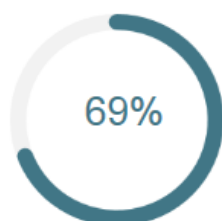
fluviaux, ou encore des territoires interrégionaux (programmes de coopération territoriale européenne).

Au total<sup>14</sup>, la France bénéficie de 26,7Mds€ de FESI pour 2014-2020, gérés par les Régions (20,5Mds€), par la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (3,3 Mds€), par l'État en région (1,2Mds€), par la Direction Générale de la Performance Economique et Environnementale des Entreprises (630 M€), par la Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture (588 M€), par le Département de la Réunion - qui bénéficie d'une gestion spécifique - (385 M€) et par le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (72 M€) . Ces chiffres évoluent dans le temps car des ajustements interviennent en cours de programmation.

## Avancement et consommation des fonds européens 2014-2020 en France

📍 Suivez l'avancement des fonds européens structurels et d'investissement en France depuis 2014.

Taux de programmation des fonds européens structurels et d'investissement



Données au 30 septembre 2019.  
En montants UE.

De nombreux projets réalisés ou en cours de réalisation

🔍 Voir les projets

Toutes les opérations 2014-2020

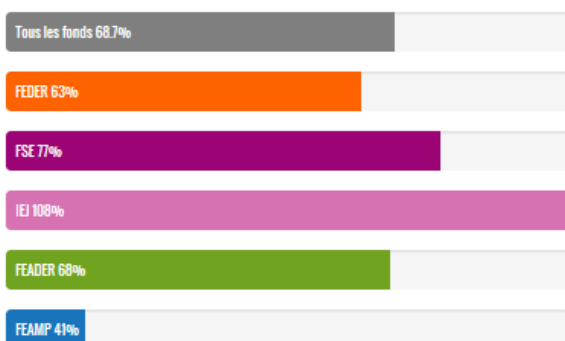
Montants investis

**40 milliards d'€ investis**

dont

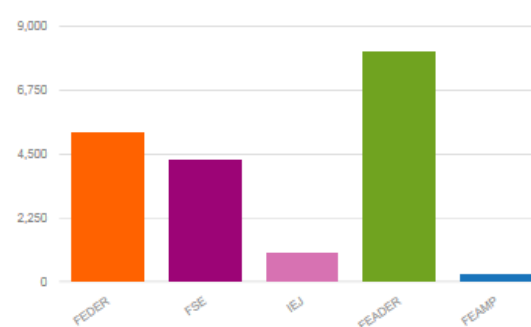
**18,9 milliards d'€ de fonds européens**

Taux d'avancement par fonds



Données au 30 septembre 2019.  
En montants UE.

Avancement par fonds en euros



Données au 30 septembre 2019.  
Montants UE.

<https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/avancement-de-la-programmation-2014-2020>

Au 30 septembre 2019, plus de 200 000 projets ont été rendus possibles ou sont en cours de réalisation. Les fonds européens représentent environ 50% de la totalité des montants investis. En effet, près de 19 Mds € de fonds européens ont été mobilisés pour 40 Mds € au

<sup>14</sup> <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/infographies/infographie-repartition-des-fonds-europeens-structurels-et-dinvestissement-par-region>, Chiffres à novembre 2014

total : l'ampleur de l'effet levier de ces fonds peut ainsi être apprécié. La consommation de ces fonds est hétérogène : pour une moyenne de 68,7% de fonds consommés, seuls 41% du FEAMP ont été programmés ou payés alors que ce taux s'élève à 77% pour le FSE.

La fin de la période de programmation se situe en 2020, mais les retards pris en début de programmation, indépendants de la volonté nationale, ont amené l'UE à prolonger la période. Les FESI pourront donc être payés jusqu'à la fin de l'année 2023<sup>15</sup>.

### 1.2.2 Les objectifs nationaux

Dans le respect des orientations globales, l'UE liste 11 objectifs thématiques qui constituent le cadre applicable aux pays membres. Ces objectifs peuvent être modulés au regard des besoins identifiés sur chaque territoire et *dans les règlements spécifiques à chacun des fonds. Pour le FEADER et le FEAMP, ils sont croisés avec les objectifs propres de la politique de développement rural et de la politique de la pêche*<sup>16</sup>. Ainsi, les choix faits par la France concernent quatre points :

- la concentration du FEDER sur les thématiques 1, 2, 3 et 4.
- un minimum de 10% de chaque programme opérationnel FEADER doit être dédié à sa priorité 6 : *promotion de l'inclusion sociale, réduction de la pauvreté et développement de l'économie dans les zones rurales.*
- au moins 10% de l'enveloppe globale des programmes FEDER-FSE régionaux devront être fléchés sur la politique de la ville en adoptant une approche territoriale

	Priorités	Objectifs thématiques
STRATÉGIE EUROPE 2020	Croissance intelligente	1. Renforcer la recherche, le développement et l'innovation
		2. Améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication, leur utilisation et leur qualité
		3. Renforcer la compétitivité des PME
	Croissance durable	4. Soutenir la transition vers une économie bas carbone dans tous les secteurs
		5. Promouvoir l'adaptation au changement climatique et la prévention et la gestion des risques
		6. Protéger l'environnement et encourager l'utilisation rationnelle des ressources
		7. Promouvoir le transport durable
	Croissance inclusive	8. Promouvoir l'emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre
		9. Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination
		10. Investir dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle
		11. Renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques et des parties intéressées et l'efficacité de l'administration publique

[https://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/cget\\_fesi\\_final\\_web.pdf](https://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/cget_fesi_final_web.pdf)

<sup>15</sup> Plus de détails en 2.1. 2014-2020, une période de programmation pas comme les autres

<sup>16</sup> [https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/cget\\_fesi\\_final\\_web.pdf](https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/cget_fesi_final_web.pdf) , p 62. Les objectifs propres des politiques de développement rural et de pêche sont détaillés en partie 1.3.1

intégrée<sup>17</sup>. Cette approche croise les logiques thématique et territoriale dans le but d'adapter les politiques au contexte et aux besoins d'un territoire. Les projets entrepris peuvent être financés par les Investissements Territoriaux Intégrés (ITI)<sup>18</sup>.

- la part des 4 fonds accordée au développement local devra être plus conséquente que lors de la programmation 2007-2013<sup>19</sup>.

### 1.2.3 La gouvernance nationale

Pour mener à bien ses missions et pour garantir le bon déroulement de l'attribution des FESI aux projets des territoires, l'Etat en délègue certains aspects. La gouvernance nationale est ainsi organisée en différentes autorités : autorité de coordination interfonds, autorité de coordination par fonds, autorité de gestion, autorité de certification, organisme payeur et autorité d'audit.

La coordination globale, soutenue par le *programme national d'assistance technique interfonds*<sup>20</sup> *Europ'Act*, est assurée par le Commissariat général à l'Égalité des territoires (CGET). Autorité nationale de coordination des fonds européens, il veille à l'utilisation des fonds dans le respect des règles, en relation avec les Régions, l'État et ses différents ministères<sup>21</sup>.

14 Pour chaque fonds, la coordination est assurée par une autorité spécifique : le CGET pour le FEDER, la Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (DGEFP) pour le FSE, la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) pour le FEADER et la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) pour le FEAMP. Elles organisent une veille pour la mise en œuvre, suivent l'avancement du fonds, apportent un appui technique et juridique aux autorités de gestion<sup>22</sup>.

L'autorité de gestion (la Région pour la plupart des FESI) pilote chaque programme (PDR, PO FEDER, etc.) : elle en est financièrement et juridiquement responsable. Par conséquent, elle choisit les projets et s'assure de leur régularité et de leur exécution<sup>23</sup>.

Une fois les projets sélectionnés, l'autorité de certification, affectée à un programme, vérifie leur conformité et rédige, le cas échéant, les demandes de paiement à la Commission

<sup>17</sup> [https://www.reseaurural.fr/sites/default/files/documents/fichiers/2017-10/2013\\_feader\\_rapport\\_final\\_approches\\_territoriales\\_integrees\\_2014\\_2020.pdf](https://www.reseaurural.fr/sites/default/files/documents/fichiers/2017-10/2013_feader_rapport_final_approches_territoriales_integrees_2014_2020.pdf), page 12.

<sup>18</sup> Plus de détails sur les ITI en page 21.

<sup>19</sup> <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/concertation-nationale-sur-laccord-de-partenariat>

<sup>20</sup> Pour plus d'informations : <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/europ-act>

<sup>21</sup> Pour plus d'informations : <https://www.cget.gouv.fr/actualites/comment-le-cget-accompagne-les-regions>

<sup>22</sup> Pour plus d'informations : [https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/cget\\_fesi\\_final\\_web.pdf](https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/cget_fesi_final_web.pdf)

<sup>23</sup> Pour plus d'informations : plus d'information sur les acteurs <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/fonds-europeens/les-acteurs-des-fonds-europeens-en-france>

Européenne. Une fois ces demandes validées, l'organisme payeur, le plus souvent l'ASP, effectue le paiement.

L'autorité d'audit, en France la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC), intervient de manière transversale dans le processus : elle « fait en sorte que des contrôles du bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle du programme opérationnel soient réalisés sur un échantillon approprié d'opérations, sur la base des dépenses déclarées. »<sup>24</sup>.

### Architecture synthétique de la gestion des programmes européens FESI en France <sup>25</sup> : qui fait quoi ?

Rôle de l'autorité	FEDER	FSE/IEJ	FEADER	FEAMP
coordination	CGET par le biais du programme Europ'Act : assistance technique interfonds			
	CGET	DGEFP	DGPE	Etat
gestion	Région	FSE : Région pour la mesure « formation », Etat pour le reste	Région sauf pour les mesures nationales (gestion des risques) qui sont gérées par l'Etat	Région sauf pour les mesures nationales qui sont gérées par la DPMA
certification	DRFIP <sup>26</sup>	DRFIP	MCFA (Mission de coordination des organismes payeurs des fonds agricoles)	ASP
Payeur	Région <sup>27</sup>	Région	ASP et office de développement agricole et rural	ASP
audit	CICC	CICC	CICC	CICC

## 1.3. La Région : autorité de gestion des FESI

### 1.3.1. Les thématiques prioritaires des FESI régionaux

Au total 1069 M€ sont attribués à la Normandie pour la période 2014-2020. Compte tenu d'un taux de cofinancement global proche de 50%, c'est 2138 M€ qui iront aux porteurs de

<sup>24</sup> Pour plus d'informations : plus d'information sur les acteurs <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/fonds-europeens/les-acteurs-des-fonds-europeens-en-france>

<sup>25</sup> <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/guide-de-suivi-gestion-et-contrôle-des-programmes-europeens-feder-fse-feader-feamp>

<sup>26</sup> Direction Régionale des Finances Publiques.

<sup>27</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=085EFF2D1CA8DE9436B5EBF86220D15B.tplgfr44s\\_1?idArticle=JORFARTI000032000344&cidTexte=JORFTEXT000032000333&dateTexte=29990101&categorieLien=id](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=085EFF2D1CA8DE9436B5EBF86220D15B.tplgfr44s_1?idArticle=JORFARTI000032000344&cidTexte=JORFTEXT000032000333&dateTexte=29990101&categorieLien=id)

projets en Normandie pour les 7 ans de programme soit en moyenne 305 millions d'euros par an.

Cette somme se répartit: 606M€ à la Basse-Normandie et 463M€ à la Haute-Normandie. En effet, cette programmation a débuté dans la configuration des anciennes régions et se terminera de la même façon, c'est pourquoi il est encore question de fonds différenciés entre Basse et Haute-Normandie.

Les FESI, pour cette période, ont pour objectifs de favoriser la compétitivité de l'économie et de l'emploi, la transition énergétique et écologique, la gestion durable des ressources, l'égalité des territoires et des chances. Ils correspondent à la mise en œuvre de trois politiques européennes : la politique de cohésion, la politique agricole commune et la politique commune des pêches pour les régions côtières.

- **Le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER)**

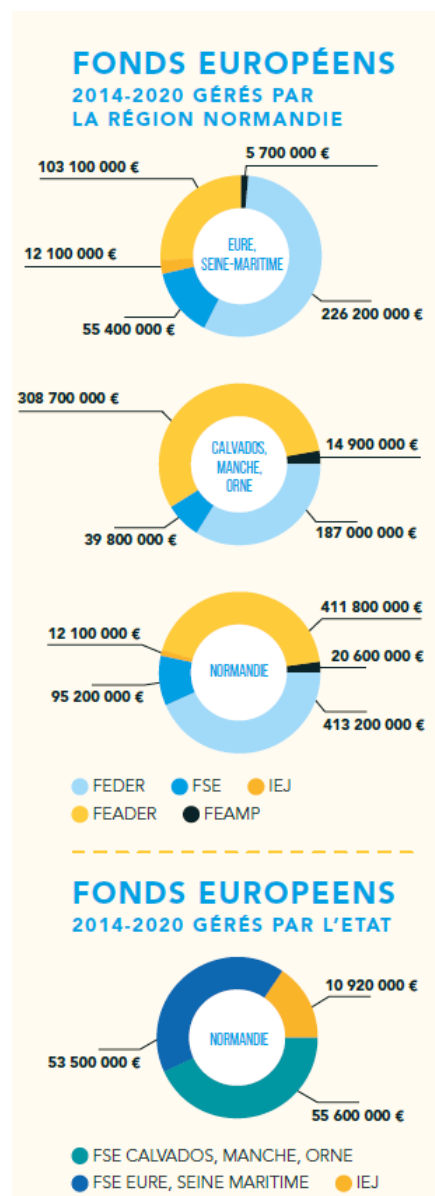
Le FEDER a pour but d'améliorer la compétitivité des entreprises et l'attractivité des territoires, en développant leur accessibilité à travers les nouvelles technologies et en favorisant le développement durable. Ainsi, il contribue à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres régionaux.

Le FEDER pour le Calvados, la Manche et l'Orne intervient autour de 3 axes : faire de l'innovation et de la compétitivité des entreprises les moteurs du développement, développer l'offre numérique sur le territoire et faire de la Basse-Normandie une éco-région attractive.

Cinq objectifs thématiques ont été retenus sur les 11 proposés par la Commission européenne : les objectifs 1, 2, 3, 4 et 6<sup>28</sup>.

Pour la période 2014-2020, le Calvados, la Manche et l'Orne bénéficient d'environ 187 M€ de FEDER.

Le FEDER pour l'Eure et la Seine-Maritime, quant à lui, privilégie 4 axes : favoriser la compétitivité par la promotion de la recherche, de l'innovation et de l'économie



<sup>28</sup> Se référer à l'illustration page 14 (1.2.2 : Les objectifs nationaux.)



numérique ; soutenir la transition énergétique ; valoriser le patrimoine culturel et préserver le patrimoine naturel ; soutenir le développement d'espaces urbains durables.

Sept objectifs parmi les 11 proposés par la Commission européenne ont été retenus : les objectifs 1, 2, 3, 4, 6, 8 et 10. La plupart des objectifs choisis sont communs aux deux régions normandes, à part les objectifs 8 et 10.

Pour la période 2014-2020, la Seine-Maritime et l'Eure pourront bénéficier d'environ 226,2 M€ de FEDER.

- **Le Fonds Social Européen (FSE)**

Le FSE a pour mission de financer des actions d'insertion, de formation et d'emploi afin d'offrir de meilleures perspectives professionnelles aux citoyens européens et faciliter leur intégration sur le marché du travail.

Son principal objectif est de rétablir l'égalité des chances en intervenant en priorité pour les personnes les plus défavorisées, et en particulier pour les personnes qui ont besoin d'acquérir de nouvelles compétences pour retrouver un emploi ou le conserver.

En Normandie, le FSE se déploie en 2 parties pour la période 2014-2020. La première partie, consacrée à la formation bénéficie d'une enveloppe de 39,8 M€, pour le Calvados, la Manche et l'Orne, et de 55,4 M€ pour l'Eure et la Seine-Maritime.

La seconde partie, affectée à l'emploi-inclusion, correspond au PO national, au travers duquel l'Etat, en lien avec les Départements, gère 55,5 M€ pour le Calvados, la Manche et l'Orne et 53,5 M€ pour l'Eure et la Seine-Maritime. Elle porte en priorité sur l'accompagnement vers l'emploi des demandeurs d'emploi et des inactifs, le soutien des mobilités professionnelles et le développement de l'entrepreneuriat ; l'anticipation des mutations et la sécurisation des parcours professionnels ; la lutte contre la pauvreté et l'incitation à l'inclusion.

En Normandie, l'Eure et la Seine-Maritime sont bénéficiaires de l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes (IEJ), financée pour une partie par l'État. Elle soutient des actions en faveur des jeunes de moins de 26 ans qui ne sont ni en emploi, ni en formation, et ne suivent pas d'étude (NEET). Dans le cadre du PO régional, une enveloppe de 7,95 M€ d'IEJ est prévue pour former afin de permettre l'insertion ; le PO national dispose quant à lui de 10,92 M€ affectés pour mener des actions de repérage des NEET, leur proposer un accompagnement suivi et personnalisé et mettre en place des dispositifs facilitant l'insertion professionnelle.

Une partie de la gestion du FSE n'appartient pas aux régions mais à l'État ; il en est de même concernant l'IEJ.

- **Le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER)**

Le FEADER est un instrument de financement et de programmation de la Politique Agricole Commune (PAC) et plus particulièrement de son « second pilier »<sup>29</sup>, le premier pilier étant consacré aux « mesures de marché » et aides dites « de surface », financées par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). Le FEADER a la particularité de ne pas transiter par le budget des Régions, à la différence des autres fonds, du fait de son paiement par l'ASP.

Il vise à garantir une production alimentaire viable, une gestion durable des ressources et un développement rural équilibré. Il se décline en 6 priorités : transférer les connaissances ; améliorer la compétitivité de chaque type d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles ; mieux organiser la chaîne alimentaire et mieux gérer les risques liés à l'agriculture ; restaurer et préserver des écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie ; utiliser plus efficacement des ressources face aux changements climatiques, via une transition vers une économie bas-carbone et plus résiliente face au changement en agriculture et foresterie ; promouvoir l'inclusion sociale, la lutte contre la pauvreté et le développement économique en milieu rural.

Pour la période 2014-2020, il est doté de 308,7 M€ au titre du Programme de Développement Rural (PDR) pour le Calvados, la Manche et l'Orne et de 103 M€ pour le PDR de l'Eure et la Seine-Maritime. Les enveloppes consacrées aux différentes priorités sont fongibles : les montants peuvent varier selon les besoins et la consommation réelle du fonds.

18

Le FEADER finance aussi le programme LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale) qui est une méthode de mise en œuvre de mesures transversales destinées au développement des zones rurales.

Ce programme vise à soutenir des projets à caractère structurant, innovant, partenarial, transférable et durable en milieu rural : en Normandie, dix-sept territoires ont été sélectionnés. Ils bénéficient d'environ 40 M€ de FEADER pour la période 2014-2020 (30 M€ pour le Calvados, la Manche et l'Orne et 10 M€ pour l'Eure et la Seine-Maritime).

- **Le Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP)**

Le FEAMP est l'instrument de financement et de programmation de la Politique Commune de la Pêche (PCP<sup>30</sup>) : il contribue à la réalisation des objectifs de la Politique Maritime Intégrée (PMI<sup>31</sup>). Pour la période 2014-2020, la Région Normandie exerce une délégation de gestion pour l'État, et n'est pas autorité de gestion en titre comme pour les autres fonds. L'enveloppe financière nationale allouée s'élève à près de 775 M€ et l'enveloppe Normande en juillet 2019 à plus de 22 M€.

---

<sup>29</sup> Voir détails en annexe

<sup>30</sup> Gestion globale de la pêche au niveau des pays de l'UE

<sup>31</sup> La PMI est la politique européenne mise en place pour toutes les actions relatives à la mer.

Le PO du FEAMP fixe le cadre d'intervention des cofinancements. L'objectif global du FEAMP est de promouvoir une pêche et une aquaculture durables, une gestion des ressources efficace, innovante et compétitive.

Pour réaliser cela, il a pour objet le soutien d'une pêche et d'une aquaculture vertes et intelligentes, un développement territorial durable et solidaire et une PMI, dans le cadre des priorités suivantes<sup>32</sup> :

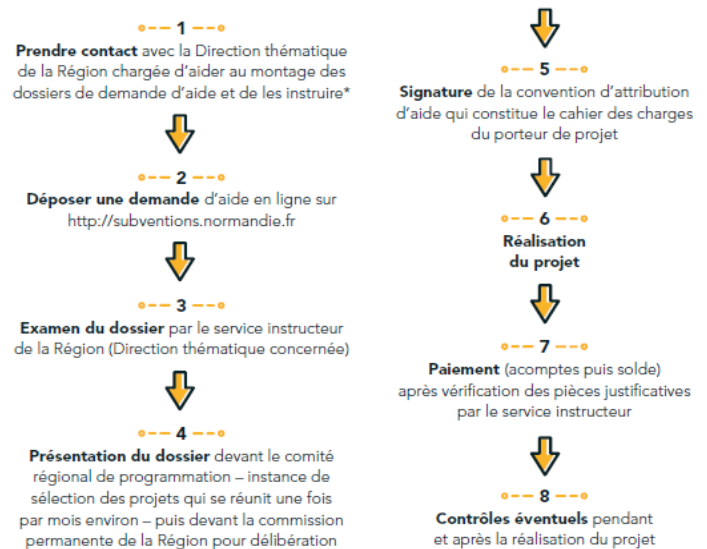
- améliorer l'emploi et renforcer la cohésion territoriale,
- favoriser une pêche et une aquaculture innovantes, compétitives et fondées sur les connaissances,
- promouvoir une pêche et une aquaculture durables et efficaces dans l'utilisation des ressources,
- favoriser la mise en œuvre de la PCP.

### 1.3.2. La collectivité référente, suppléée par des organismes intermédiaires

En tant qu'autorité de gestion pour la plupart des fonds FESI, la Région est la collectivité référente pour les porteurs de projets. Généralement, elle sélectionne les projets, en gère le suivi administratif et l'octroi des fonds de l'UE. Pour exercer cette compétence, les directions de pilotage et services gestionnaires au sein de la Région Normandie sont répartis parmi la direction *Europe et International* et les directions thématiques *aménagement numérique* (FEDER), *aménagement du territoire* (FEADER) et *agriculture et ressources marines* (FEADER et FEAMP). Ces services de pilotage et de gestion sont composés d'environ 115 ETP (Équivalent Temps Plein données 2017)<sup>33</sup>.

Elle possède également, à l'instar des autres régions, un Bureau à Bruxelles qui garantit la représentation de la Normandie. Ce bureau, composé d'un responsable, 3 chargés de mission et un

#### Les étapes de la démarche pour l'obtention du FEDER



\*Direction Economie, Enseignement Supérieur, Tourisme, Recherche et Innovation / Direction de l'Aménagement Numérique / Direction Aménagement des Territoires / Direction Energie, Environnement, Développement Durable / Direction Mobilités et Infrastructures

[https://www.europe-en-normandie.eu/sites/default/files/documents/plaquette\\_fesi.pdf](https://www.europe-en-normandie.eu/sites/default/files/documents/plaquette_fesi.pdf)

<sup>32</sup> Ces priorités sont déclinées en mesures qui sont détaillées en annexe.

<sup>33</sup> Rapport d'information de l'assemblée nationale sur l'évaluation de la gestion de fonds structurels européens par les Régions Françaises, Liliana Tanguy et pierre-Henry Dumont, 2 octobre 2019. (Données 2017)

assistant<sup>34</sup>, exerce des missions de veille sur les politiques de l'UE, d'information et de conseil à la Région.

Des mesures ont été mises en place pour sécuriser le système de gestion interne : plan de formation et d'approfondissement des acquis, sensibilisation des agents au travers du Club des gestionnaires qui compte 200 agents, guide des procédures et production de tutoriels d'appuis aux agents et de notes de gestion afin d'harmoniser les pratiques et les règles d'instruction.

Pour bénéficier d'un fond FESI géré par la Région, les porteurs de projets peuvent consulter des guides réalisés par ses services<sup>35</sup> dans l'optique notamment de rendre plus accessibles les procédures et d'améliorer la communication autour des FESI. Ils sont invités à déposer leurs demandes et l'accompagnement par les services de la Région est proposé en cas de besoin. La démarche paraît très simple considérant les 8 étapes théoriques détaillées ci-contre (FEDER) mais la réalité est parfois plus complexe selon le projet.

Directement rattachées à la Région, plusieurs organisations mettent en œuvre des missions complémentaires et un soutien aux porteurs de projets, spécifique à chaque fonds : les investissements territoriaux intégrés, le Réseau Rural dans le cadre des groupements d'action locale et les groupements d'action locale spécialisés dans les domaines de la pêche et de l'aquaculture.

- **Les Métropoles, Communautés urbaines, Agglomérations<sup>36</sup>**

La Commission Européenne, dans le but de « dépasser les frontières administratives, institutionnelles, sectorielles, thématiques, territoriales pour proposer des réponses plus adaptées aux enjeux du développement actuel », a proposé plusieurs méthodes de mise en œuvre de ces stratégies urbaines : l'utilisation des ITI (Investissement Territoriaux Intégrés) (Calvados, Manche, Orne) ou d'un axe d'intervention dédié (Seine-Maritime et Eure). Concrètement, ils permettent de combiner des aides provenant de différentes priorités et de différents fonds.

Dans ce cadre, la Région a confié à d'autres collectivités - le plus souvent les Communautés urbaines, Communautés d'agglomération, Métropole - le soin de présélectionner les projets sur leur territoire, dans ses thématiques urbaines prioritaires : foncier, transport durable, numérique, pépinière d'entreprises, réhabilitation à vocation énergétique de logements sociaux, quartiers urbains durables et reconversion de friches.

Ces missions déléguées ont ainsi été confiées à la Métropole Rouen Normandie, la Communauté Urbaine Caen la Mer, la Communauté Urbaine d'Alençon, les Communautés

---

<sup>34</sup> La composition des Bureaux français à Bruxelles est disponible en annexe.

<sup>35</sup> <https://www.europe-en-normandie.eu/page/outils-pour-faciliter-mes-demarches>

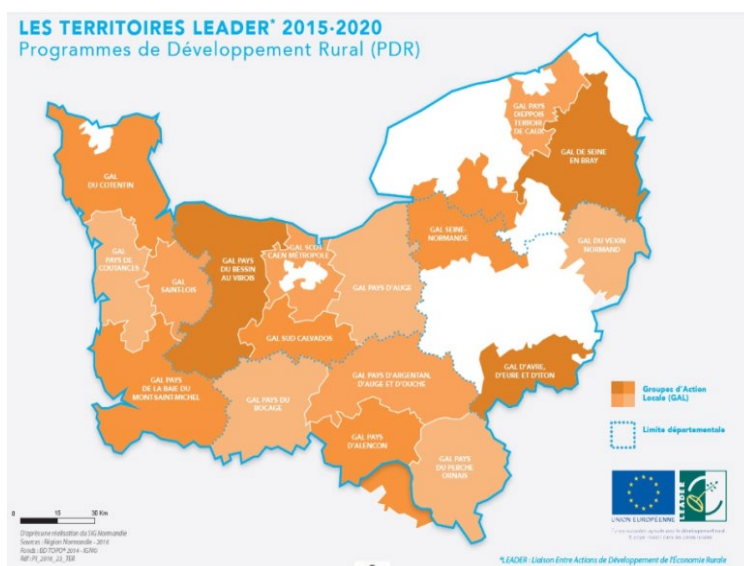
<sup>36</sup> <https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/Introduction%20-%20Qu%27est-ce%20qu%27une%20strat%C3%A9gie%20int%C3%A9gr%C3%A9e%2024%20juin.pdf>

d'Agglomération Havraise, Le Cotentin, Saint-Lô, Flers Agglo, Lisieux-Normandie, Seine Normandie et Seine-Eure<sup>37</sup>.

En résumé, la Région instruit les dossiers avant leur pré-sélection, joue le rôle d'appui technique, effectue les paiements et informe des nouvelles règles qui affectent la mise en œuvre. Les Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), quant à eux, assurent la mise en œuvre du dispositif, lancent les appels à projet, organisent les comités de pré-sélection et participent au réseau urbain.

- **Les Groupements d'Action Locale (GAL)**

Les GAL sont des structures intermédiaires coordonnées par un *Réseau Rural* dans le but de fédérer les acteurs du développement rural. Les 17 GAL normands sont financés dans le cadre du fonds FEADER par le programme LEADER et recouvrent géographiquement la totalité des territoires normands ruraux en ex-Basse-Normandie et une partie du territoire en ex-Haute-Normandie.



Ils fonctionnent selon le principe du développement local mené par les acteurs locaux (DLAL) : une technique d'animation territoriale ascendante. Un GAL, sur un territoire défini, est composé de représentants des intérêts socio-économiques locaux privés qui sont majoritaires et des élus locaux.

Le GAL définit une stratégie locale de développement à partir d'un diagnostic préalablement établi et élabore un plan d'actions qui précise les modalités d'intervention du LEADER pour la durée du programme.

On retrouve au sein de ces entités une cellule spécifique à chaque GAL, d'animation, de gestion et d'évaluation.

Dans cette optique, ils présélectionnent les projets, mettent les acteurs en réseau, accompagnent les porteurs et animent la coopération avec les autres GAL (en région, France ou Europe).

L'État coordonne les territoires des GAL afin de garantir la complémentarité des actions mises en œuvre. Le pilotage du niveau national est assuré par « Régions de France »<sup>38</sup>, le

<sup>37</sup> <https://www.europe-en-normandie.eu/page/projets-dans-les-territoires-urbains>

<sup>38</sup> L'association qui représente l'ensemble des Régions de France, ancienne ARF.

Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) et le Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt.

- **Les Groupements d'Action Locale spécialisés dans les domaines de la Pêche et de l'Aquaculture (GALPA)**

Le fonctionnement d'un GALPA est similaire à celui du GAL. Il a pour mission l'accompagnement des porteurs de projets dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture, localisés en priorité sur la bande côtière.

Il en existe deux en Normandie : *le GALPA Ouest Normandie* porté par l'association *Hisséo la Normandie* : son territoire d'action se situe sur la bande littorale depuis le Mont Saint Michel jusqu'à Honfleur, élargi à Saint-Lô et à Caen ; et le *GALPA Fécamp Caux littoral* porté par la communauté d'agglomération du même nom dont la zone d'action est plus restreinte car elle concerne le territoire de la communauté d'agglomération.

### Localisation des GALPA normands



Les GALPA peuvent choisir leurs priorités thématiques en fonction des besoins identifiés sur leur territoire maritime, dans la mesure où elles intègrent les priorités fixées pour le FEAMP.

## 2. Constats et enjeux pour la Normandie après 2020

### 2.1. 2014-2020, une période de programmation pas comme les autres

#### Un changement de cadre juridique et réglementaire...

Pour se rendre compte du contexte et en comprendre les problématiques, il faut savoir que la programmation 2014-2020 a été marquée en France par des évolutions structurelles entraînant des difficultés dans sa mise en place et dans la gestion de ses fonds.

En premier lieu, la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 a impacté les autorités de gestion des FESI et en particulier l’article 78 qui leur confie « tout ou partie de la gestion des programmes européens ». La Haute et la Basse-Normandie deviennent ainsi autorités de gestion de ces programmes opérationnels, qui ont pour fonction de préciser les conditions de mise en œuvre des FESI.

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, qui prévoyait la réduction de leur nombre de 22 à 13 au 1er janvier 2016 (Corse comprise), et la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 ont, en fusionnant Basse-et Haute-Normandie, transféré la gestion des fonds FESI à la nouvelle Région Normandie.

Depuis 2016, elle gère donc l’ensemble des programmes des anciennes régions : en tout 4 programmes européens correspondant aux deux programmes FEDER/FSE et deux programmes de développement rural, ainsi qu’une subvention globale FEAMP. Les modalités de leur gestion administratives étaient différentes au sein des anciennes Régions (un service spécifique chez l’une ; une organisation transversale thématique chez l’autre) et même budgétairement (un budget annexe dédié aux FESI pour l’une ; un budget par direction pour l’autre). Ces différences avant fusion, mais aussi le transfert des moyens humains pour déléguer cette gestion ont créé des difficultés supplémentaires.

En décembre 2015, les élections régionales en France ont induit des changements de majorité politique, de composition de l’assemblée régionale ainsi que des mouvements de personnel. Les équipes sont restées dans l’expectative des nouvelles directives résultant de la prise de fonctions du nouvel exécutif régional.

De plus, les loi du 16 décembre 2010<sup>39</sup> *de réforme des collectivités territoriales* et du 16 mars 2015 *relative à l’amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes*<sup>40</sup>, ont progressivement impacté le découpage du territoire en encourageant les fusions de communes.

### **...a induit une période de flottement**

Au début de la période de programmation des fonds européens, le cadre juridique et réglementaire en évolution n’a pas permis de stabiliser les procédures d’intervention et aux services de s’organiser dans de bonnes conditions. Il en a résulté une période de flottement de plusieurs années durant lesquelles le processus d’accès aux fonds européens a été momentanément inopérant voire a dysfonctionné. Par exemple, la version 4 de l’accord de partenariat, pourtant à la base du cadre structurant les FESI, n’a été validée que le 16 octobre 2019, reflétant l’instabilité de l’ensemble.

---

<sup>39</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&categorieLien=id>

<sup>40</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030361485&categorieLien=id>

Plusieurs conséquences de ces changements pour les FESI ont été identifiées. Les fusions de communes ont entraîné dans certains cas le changement du périmètre des EPCI sur lesquels reposaient des GAL, déstabilisant leur organisation et le suivi des dossiers de projets LEADER en cours, tout au long de la période de programmation. A contrario, le maintien des PO sur les anciennes échelles en Haute-Normandie (région développée) et en Basse-Normandie (région en transition) a rendu complexe le cadre d'ensemble et leur gestion en parallèle.

Pour la gestion de ces fonds européens, le transfert d'agents de l'Etat vers la Région s'est accompagné d'un fort *turn over* rendant indispensable le recrutement d'agents pas ou partiellement formés à cette gestion. Les temps de formation n'ont pas permis aux services d'être opérationnels dans les délais. Durant cette période de flottement, des porteurs de projets ont eu des difficultés à trouver les bons interlocuteurs et leurs recherches de conseils sont parfois restées infructueuses.

Dans le même temps, les logiciels de traitement des fonds européens (communs au niveau national) se sont trouvés être inadaptés à la nouvelle gestion des fonds par les Régions et ont mis plusieurs années à fonctionner de manière optimale. *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 défaillante<sup>41</sup>*. Aussi dans les premières années, les gestionnaires ont été dans l'incapacité d'aller jusqu'au bout de la procédure lorsqu'ils disposaient de dossiers complets à valider.

24

S'en sont suivis d'importants retards de paiement (en moyenne 2 ans, tous retards cumulés dans la procédure entre le porteur de projet et l'UE), certains allant jusqu'à une période de 3 ans entre le dépôt du dossier complet et les remboursements effectifs des sommes engagées par le porteur de projet. Des associations, entreprises, organismes et collectivités se sont retrouvés avec d'importantes difficultés de trésorerie. Pour éviter les dégagements d'office conséquents liés à ce problème, une période supplémentaire de rattrapage a été négociée, *les autorités de gestion auront jusqu'au 31 décembre 2023 pour engager et liquider tous crédits.<sup>42</sup>*

## 2.2. Année charnière pour les FESI : 2020

L'année 2020 se situe à la fin d'une programmation qui a subi des bouleversements structurels impactant sa mise en œuvre progressive. La situation s'est peu à peu stabilisée mais il ne fait pas de doute que cette année sera particulière, au regard de l'incertitude future qui est déjà perceptible.

---

<sup>41</sup> <https://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ190711352.html>

<sup>42</sup> Rapport d'information à l'assemblée nationale, *sur l'évaluation de la gestion des fonds structurels européens par les régions françaises*, 2 octobre 2019, page 20.



### **Une situation stabilisée...**

La situation peut être considérée comme stabilisée avant la mise en place de la programmation suivante 2021-2027. La structure globale de gestion s'est organisée après cette période de transition. Les personnels ont été formés, les logiciels débloqués, les retards de paiement et d'instruction sont en cours de rattrapage. Cela présage un bon taux de consommation des fonds européens, à condition que les instructeurs en poste se stabilisent et puissent ainsi renforcer leurs compétences et s'ancrer sur le territoire.

La mission d'information du Sénat constituée début 2019 pour étudier « La sous-consommation chronique des fonds européens » conclut à ce propos « *l'absence de chronicité de la sous-utilisation des fonds européens en France, avec un taux de programmation qui s'élevait à 61 % en fin d'année 2018, se situant ainsi dans la moyenne européenne* »<sup>43</sup> et se dit même optimiste à ce sujet.

La prochaine programmation sera la première qui débutera dans la configuration des nouvelles régions. Précisément, les organisations mises en place avec difficulté en région et les équilibres trouvés pour 2014-2020 ne seront pas fondamentalement remis en cause. La région Normandie classée dans la catégorie en transition aura un seul PO. Il restera les évolutions probables des périmètres des EPCI ainsi que des communes, qui devraient également évoluer beaucoup moins que dans la période 2015-2018.

### **...dans l'attente de nouvelles modifications<sup>44</sup>**

Si l'organisation de la chaîne de gestion des FESI en Normandie semble stabilisée, des bouleversements sont à prévoir dans la structure même de l'UE, au travers des réformes et ajustements du cadre et en termes de budget des fonds européens.

Une nouvelle réforme de la PAC est prévue avant la prochaine programmation. Cette réforme impactera directement le FEADER, qui est l'instrument de financement de la politique dédiée au développement rural, deuxième pilier de la PAC.

Il apparaît que l'État pourrait reprendre en gestion une partie des fonds FEADER, notamment les mesures surfaciques (aides proportionnelles au nombre d'hectares: Mesures Agroenvironnementales et Climatiques –MAEC–, aides au Bio, Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel –ICHN–) actuellement gérées par les Régions. Cette modification qui va impacter les missions des services régionaux de gestion des FESI doit, pour une transition réussie, être anticipée le plus tôt possible. Néanmoins, les dés ne sont pas encore jetés car les Régions semblent être dans l'optique inverse : elles réclament la gestion pleine et entière des FEADER pour plus de cohérence et de lisibilité (une administration identifiée pour un fonds géré en totalité).

---

<sup>43</sup> <http://www.senat.fr/presse/cp20191001.html>

<sup>44</sup> Informations disponibles au 06.12.19

Le retard pris par la sortie réelle du Royaume-Uni de l'UE, pourrait décaler toute la mise en place de la programmation prochaine 2021-2027, y compris les ajustements des enveloppes et les négociations avec les États.

Le CESE a cité des projections faites dans cette hypothèse à partir du projet de CFP proposé par la Commission européenne en 2018 : les FESI pourraient subir une baisse totale de 12%<sup>45</sup> des financements de l'UE (en comptant le fonds de cohésion dont ne bénéficie pas la France), qui privilégierait d'autres politiques (Défense, migration, etc.) et entraînerait une baisse de la PAC. Le montant proposé à la France pour le cadre pluriannuel 2021-2027 reste stable, grâce à des ressources compensatrices qui pallient la perte des cotisations du Royaume-Uni. La part du Revenu National Brut versé à l'UE par les Etats devrait donc augmenter. Dans le détail, le montant du FEDER resterait stable, le FSE, le FEAMP et le FEADER diminueraient.

Le cadre global devrait être ajusté : pour améliorer le fonctionnement des FESI, la Commission a déjà proposé de simplifier le système en fusionnant le FSE et l'IEJ en un FSE+ et de faciliter la fongibilité des fonds pour les rendre plus flexibles.

L'UE prévoit également de concentrer les thématiques afin d'éviter un effet de dilution. Les principales orientations communes aux FESI 2021-2027 devraient être regroupées en 5 objectifs au lieu de 11 :

26

- une Europe plus intelligente (transformation économique innovante et intelligente) ;
- une Europe plus verte et sobre en carbone (transition énergétique, économie circulaire, adaptation au climat et gestion des risques) ;
- une Europe plus connectée (mobilité et connectivité TIC) ;
- une Europe plus sociale (le Socle européen des Droits sociaux) ;
- une Europe plus proche des citoyens (développement durable des zones urbaines, rurales et côtières et initiatives locales).

#### Principales orientations pour le FEADER 2021-2027

- Simplification et modernisation de la PAC
- D'une « approche fondée sur la conformité » à une « approche axée sur les résultats »
- Mise en place d'un plan stratégique PAC (1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> pilier)
- Soutien au développement d'une agriculture fondée sur la connaissance
- Des ambitions environnementales et climatiques plus élevées
- Plus d'équité et d'efficacité dans la répartition des aides entre les Etats membres et les agriculteurs
- Prise en compte des attentes sociétales

---

<sup>45</sup> Avis du CESE sur *La réforme des fonds structurels européens*, Juin 2018, Page20.

### Principales orientations pour le FEDER 2021-2027

- 6% du FEDER minimum destinés au nouvel objectif spécifique de développement intégré des zones urbaines, côtières et rurales, avec une mise en œuvre via des partenariats de développement locaux et faisant appel à différents outils (ITI, DLAL...)
- Exigence d'une appropriation locale via des stratégies de développement locales
- Initiative urbaine européenne : approche cohérente du renforcement des capacités, des actions innovantes, développement des connaissances et politiques, et de la communication

### Principales orientations pour le FEAMP 2021-2027

Globalement, la gestion des mesures régionales est plus dynamique que celle des mesures nationales. Une révision de la maquette nationale est en cours, prévoyant une redistribution de crédits FEAMP des mesures nationales vers les mesures régionales, en particulier les investissements pour l'aquaculture et la transformation en pêche et aquaculture.

## **2.3. Éléments de diagnostic**

### **2.3.1 Une offre diversifiée d'accompagnement et de formation**

L'efficacité des fonds européens et leur facilité d'accès fait débat. Leur réputation en région se base sur plusieurs programmations durant lesquelles des difficultés diverses ont été rencontrées. Pour bénéficier des opportunités de financements, il n'en reste pas moins qu'une multitude d'acteurs se dotent de moyens et mettent tout en œuvre pour accompagner les porteurs de projets. Des organisations se sont parfois constituées en réponse à la complexité du système et de la démarche d'accès aux FESI. Elles peuvent être publiques, privées, associatives.

- **Dans les structures privées**

Les grandes entreprises ou ETI ont parfois les compétences en interne. Elles peuvent se doter d'un expert en fonds européens (déjà formé ou en vue de sa formation) ou d'un gestionnaire financement, chargé de la recherche de fonds quels qu'ils soient, y compris les fonds européens. Les TPE/PME ont rarement la possibilité d'en faire de même et se tournent en général vers une offre d'accompagnement extérieure.

En Normandie, une dizaine de cabinets d'experts sont spécialisés dans l'accompagnement des porteurs de projets. Certains peuvent proposer une offre de formation aux fonds européens. Au niveau national des organismes de formation disposent d'une offre de formation sur ce thème : *la gazette des communes* propose par exemple une formation de 3 jours intitulée « Accéder aux FESI et monter vos projets territoriaux ».

La Chambre Régionale de l'Agriculture de Normandie offre également un accompagnement accessible à tous les agriculteurs lors du dépôt du dossier de demande par les porteurs de projets. En cas de besoin elle propose aussi des services d'accompagnement plus poussés qui sont alors payants. Les Chambres de Commerce et d'Industrie quant à elles, effectuent des prestations d'accompagnement payantes pour les demandes de fonds européens au même titre que toutes les autres levées de fonds.

Certains acteurs sont organisés en structures coopératives. La Fédération des CUMA Seine Normande (Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole), a ainsi mis en place un accompagnement mutualisé aux fonds européens FEADER pour les adhérents de la CUMA. Il leur permet d'être aiguillés pour le dépôt des dossiers en propre ou en commun.

- **Dans les structures publiques**

Les collectivités territoriales normandes s'investissent dans l'accompagnement des porteurs de projets. Les Départements, par exemple, ont inclus dans la structure de leur organigramme la thématique Europe.

Calvados	<i>Direction du développement territorial et des fonds européens</i>
Eure	<i>mission Europe et partenariats intégrée à la Direction des partenariats territoriaux</i>
Manche	<i>Direction du développement et des affaires européennes</i>
Orne	-
Seine-Maritime	<i>Service Europe et accompagnement des projets au sein de la Direction de la cohésion des territoires</i>

28

La Région, quant à elle, joue un rôle d'accompagnement des acteurs de son territoire et est, de ce fait, l'interlocuteur indiqué pour répondre à leurs questions et leur apporter les informations indispensables à l'accomplissement de leurs missions (structure accompagnante) ou au dépôt de leur dossier (porteur de projet). Elle organise des moments d'échanges sur le territoire afin de leur faire part des éventuelles modifications réglementaires et des détails des nouveaux cadres de programmation.

Les universités forment peu d'experts en fonds européens en Normandie. Un Master2 *Expert en Projets Européens au service du développement local (EPE)* est ouvert à l'université de Caen, tandis que les universités de Rouen et du Havre proposent plutôt des formations qui abordent l'Europe sous l'angle du droit. On trouve par ailleurs des formations de ce type au Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), à destination des agents des collectivités territoriales gestionnaires notamment sur l'instruction, le contrôle et la gestion des dossiers FEDER, FEADER et la mise en œuvre globale des fonds européens.

- **Des structures associatives**

A l'instar de la Fédération des CUMA, l'Union pour l'Habitat Social en Normandie (association de bailleurs sociaux), s'est organisée en interne pour proposer un accompagnement à ses adhérents porteurs de projets, au regard des possibilités importantes d'accès aux FEDER sur l'axe de la rénovation énergétique des bâtiments.

Parmi ce réseau associatif, le centre régional d'information sur l'Union européenne en Normandie (le CREAN, Carrefour Rural Européen des Acteurs Normands<sup>46</sup>) est une association labellisée par l'UE comme centre d'information sur l'Union européenne fait partie du réseau français et européen *Europe Direct*. Elle a vocation à informer, orienter et conseiller sur l'UE tout citoyen et tout développeur territorial (association, Élu, professionnel du domaine, etc.).

- **Et ailleurs ?**

Les grandes villes concentrent des formations d'experts du domaine, par exemple à l'Université Paris 8, un DESU (Diplôme d'études supérieures universitaires) formation « Gestion et ingénierie de projets Européens ».

Malgré cette offre de formation et d'accompagnement diversifiée, les accompagnants sont fréquemment formés « sur le tas ». Certains d'entre eux déclarent s'informer des changements et trouver les réponses qu'ils recherchent grâce aux sites internet (<https://www.touteurope.eu/>, <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr>, <https://www.europe-en-normandie.eu/>, etc.) ou aux guides accessibles en ligne. Un certain nombre d'entre eux sont en demande d'un accompagnement humain plus soutenu (GAL, GALPA...) et d'un partage d'information renforcé notamment à propos des évolutions réglementaires et organisationnelles liées aux FESI.

### 2.3.2 Un système complexe

- **Le montage de dossiers**

Le processus de demande de fonds européens dans son ensemble n'est pas accessible au « grand public » et est qualifié de long et fastidieux. Il existe des sites internet qui guident le porteur de projet dans sa démarche mais encore faut-il être en mesure de réaliser la démarche soi-même (être équipé en outils informatiques et disposer du temps nécessaire et/ou du personnel). Trouver le site, effectuer les recherches, faire le tri parmi les différents fonds pour déterminer quel pourrait être celui auquel le projet serait éligible... Cela peut s'apparenter à un labyrinthe, certains l'ont même qualifié de « jungle administrative » ou encore de « maquis ».

---

<sup>46</sup> <http://www.europe-crean.eu/qui-sommes-nous/le-crean/>

Une multitude de guides à destination des porteurs de projets existent. A l'origine réalisés pour leur simplifier la démarche, ils tendent plutôt à accentuer la complexité par le foisonnement des différents ouvrages en libre accès, plus ou moins importants par leur nombre de pages. Quelques exemples sont utiles pour prendre la mesure de cette complexité :

- Un premier guide régional daté de 2016 est disponible sous [https://www.europe-en-normandie.eu/sites/default/files/documents/guide\\_programmes\\_europeens.pdf](https://www.europe-en-normandie.eu/sites/default/files/documents/guide_programmes_europeens.pdf), il aborde la totalité des programmes européens, au delà des FESI. Un autre guide daté de 2017 [https://www.europe-en-normandie.eu/sites/default/files/documents/plaquette\\_fesi.pdf](https://www.europe-en-normandie.eu/sites/default/files/documents/plaquette_fesi.pdf) indique que la démarche d'ensemble pour chaque FESI est la même, mais avec quelques variantes. Le porteur de projet FEDER doit déposer sa demande à la Région en ligne au service thématique qui correspond à son projet, pour le FEADER cela se fait en version papier, pour le LEADER spécifiquement il doit se tourner vers un GAL et concernant une demande de FEAMP la demande doit être transmise en version dématérialisée directement auprès de la DARM (Direction de l'agriculture et des ressources marines).
- Un guide et un tutoriel, plus dynamiques et détaillés, sont proposés par la Région sur <https://www.europe-en-normandie.eu/page/outils-pour-faciliter-mes-demarches> respectivement pour le FEDER-FSE et le FEADER, mais pas le FEAMP. On peut trouver les informations, pour ce fonds géré nationalement, sur [https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/guide\\_des\\_porteurs\\_de\\_projet\\_feamp\\_v1\\_0.pdf](https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/guide_des_porteurs_de_projet_feamp_v1_0.pdf), document d'une trentaine de pages, ainsi qu'un autre réalisé par le GALPA Ouest Normandie <http://www.smel.fr/wp-content/uploads/2017/08/Guide-des-aides-DLAL-FEAMP.pdf>.
- Plusieurs guides spécifiques au programme LEADER sont émis par les GAL, par exemple celui du Perche Ornaïs [http://www.vivre-dans-le-perche.fr/fileadmin/user\\_upload/Internet/pdf/LEADER/guide\\_du\\_porteur\\_LEADER.pdf](http://www.vivre-dans-le-perche.fr/fileadmin/user_upload/Internet/pdf/LEADER/guide_du_porteur_LEADER.pdf), celui du Groupement du Syndicat Mixte du Pays entre Seine et Bray et du Pôle d'Equilibre Territorial et Rural du Pays de Bray, ou encore celui rédigé par le Pays de Falaise [http://www.paysdefalaise.fr/wp-content/uploads/2017/08/Guide\\_Pratique\\_Porteur\\_de\\_Projet.pdf](http://www.paysdefalaise.fr/wp-content/uploads/2017/08/Guide_Pratique_Porteur_de_Projet.pdf). Il existe actuellement 17 GAL potentiellement auteurs d'un guide de ce type, dont la majeure partie ne sont pas datés, il est donc difficile dans un premier temps d'être certain de l'actualité des informations contenues.

Le système de gestion des programmes européens exposé par le tableau en page 16 présente une organisation claire des rôles et missions de chaque acteur. Il existe cependant des exceptions à ce système, notamment pour les autorités de gestion d'une partie des programmes d'ampleur nationale, qui participent à son opacité.

La complexité des dispositifs pose question à propos de son traitement (nombreux critères, exceptions au cadre, etc.), notamment au regard des difficultés et du temps passé à les instruire ensuite. En effet, la complexité des critères fait partie de ce qui pose de nombreux problèmes notamment avec le logiciel OSIRIS.

- **Le réseau accompagnant**

Les porteurs de projets ne savent pas vers qui se tourner : une multitude d'acteurs les accompagnent, les responsabilités des collectivités territoriales changent au gré des lois et le *turn over* a été un facteur aggravant. Une partie de ces acteurs se sont organisés eux-mêmes, constatant les difficultés des porteurs de projets de leur secteur, multipliant ainsi le nombre d'accompagnants.

La localisation des projets dépend en toute logique des thématiques qu'ils concernent : insertion, formation et emploi plutôt en ville et agriculture en campagne. Ainsi, les projets soutenus par les FESI se trouvent globalement concentrés sur les grandes agglomérations pour le FEDER et le FSE-IEJ et sur le territoire rural pour le FEADER. Il semble que les territoires moins dotés en ingénierie de gestion des fonds transmettent moins de demandes et bénéficient de moins d'aides. L'hypothèse d'une amélioration de l'offre en ingénierie qui permettrait à la Normandie d'utiliser pleinement les possibilités de crédits communautaires qui lui sont alloués, déjà abordée par le CESER, est toujours d'actualité. Aussi, le CESER s'interroge sur la manière d'accompagner les territoires les moins bien structurés pour faciliter leur accès aux aides européennes et de répartir plus équitablement les fonds afin d'aller vers un meilleur équilibre territorial.

Plusieurs types d'accompagnants coexistent sur les territoires, notamment privés et publics. Le CESER a constaté la présence d'un blocage relatif entre ces deux types d'accompagnants : la notion de profit entre en jeu pour les uns, est peu importante pour les autres. Cette différence est en partie à l'origine du blocage, les empêchant de travailler sereinement ensemble alors même que le porteur de projet est à l'origine de la demande et l'acteur privé mandaté de ce fait. Dépasser le conflit d'intérêt qui crée cette barrière permettrait de rassembler toutes les forces vives du territoire pour tirer profit au maximum des fonds alloués en région.

### 2.3.3 Des délais contre-productifs

- **Multiplicité des procédures de contrôles**

De multiples contrôles sont prévus entre les différents acteurs, dans le but de vérifier la conformité de l'ensemble du projet, des pièces justificatives et la mise en place des outils de communication.

L'autorité de gestion met ainsi en œuvre des Contrôles de Service Fait (CSF) qui examinent la conformité des dépenses, des ressources, le respect de la commande publique, les obligations de publicité, l'absence de conflit d'intérêts, de double financement, de

surcompensation lors du solde et l'existence d'indicateurs de réalisation. Il est parfois suivi par des Visites Sur Place (VSP) où est vérifiée la conformité de la mise en œuvre par rapport au projet validé.

L'autorité de certification peut être amenée à vérifier les données comptables et la certification des dépenses ; l'autorité d'audit peut effectuer des contrôles d'opérations, des audits de systèmes de gestion et des comptes annuels ; pour finir, la Commission Européenne ou la Cour des Comptes Européenne peut contrôler par le biais d'audits le fonctionnement du système de gestion et de contrôle.

En sus d'une gestion déjà complexe, les acteurs ont la possibilité de faire de multiples vérifications, motivés notamment par le besoin d'assurer la qualité des missions dont ils détiennent la responsabilité vis-à-vis de l'Europe. Ces contrôles, aussi légitimes soient-ils, ralentissent le processus – lorsqu'un projet est contrôlé il s'en trouve « bloqué » momentanément dans l'avancement de son instruction - et ne contribuent pas à véhiculer une bonne image des FESI auprès des porteurs de projets. Il arrive par exemple qu'un projet pas encore réalisé ait déjà été contrôlé plusieurs fois. La question qui se pose est le rapport coût/bénéfice de ces contrôles portant parfois sur des points de détail. Le temps passé par les diverses autorités à vérifier la conformité d'un projet ne doit pas coûter plus cher que le montant des fonds attribués.

- **Longueur des délais**

32

La longueur des délais peut mettre en difficulté les porteurs, pire, les décourage purement et simplement de déposer une demande de fonds européens. Cela donne la mesure de la réputation des fonds européens, comme les programmes LEADER qui ont pâti de problématiques supplémentaires notamment des soucis d'organisation généralisés.

Cela concerne :

- les délais d'instruction : l'instruction passe par plusieurs comités de sélection, sans que le porteur de projet ait d'information sur le niveau de traitement de sa demande. Les projets peuvent être rejetés tout au long de l'instruction suite à un élément manquant qui parfois paraît dérisoire mais fait retomber le dossier tout au début de la procédure.

Le nécessaire contrôle des agents de la collectivité régionale sur leur propre démarche de traitement participe à l'allongement de ces délais.

- les délais de paiement : une fois le projet validé, la somme attribuée fait l'objet d'un traitement budgétaire interne à la Région, un paiement est effectué - précédé parfois d'une avance - sur présentation de tous les justificatifs nécessaires. Des blocages peuvent intervenir à ce moment de la procédure. Par exemple, pour cette programmation, des dossiers ont été bloqués en raison de logiciels informatiques inopérants. Pour un



certain nombre de porteurs projets, ces délais – en moyenne de 2 ans - ne sont pas acceptables au regard de leur trésorerie.

Lorsque les dossiers ont été déposés mais que de nouvelles pièces sont ajoutées aux règles de constitution des dossiers entre temps, les délais de paiements (90 jours en moyenne quand les dossiers sont complets) s’allongent pareillement.

Pour pallier les conséquences de ces délais, plusieurs Régions se montrent innovantes. L’Ile-De-France a ainsi choisi de mettre en place un fonds de trésorerie permettant de venir en aide aux porteurs de projets les plus en difficultés ; la Région Bourgogne-Franche-Comté établit un échéancier des paiements avec le porteur de projet permettant à ce dernier d’anticiper les détails de la mise en œuvre de son projet et de mieux maîtriser son budget. La Région Normandie elle-même a déjà réalisé des avances de fonds pour certains dossiers FEAMP.

### 2.3.4 Un cadre règlementaire abscons

- **Une réglementation complexe**

#### Dans sa globalité

Trois niveaux de réglementation sont empilés<sup>47</sup> : le niveau de l’UE qui s’applique à ses membres, le niveau national qui cadre chacune de ses régions, ces dernières mettant elle-même en place une réglementation infra-territoriale. A chaque niveau un cadre est fixé, restreignant le champ des possibles en termes de thématiques, de budget, etc. La réglementation des FESI et son instabilité dans le temps, ajoutée à la sur-administration française, participent à la rendre difficile à appréhender.

En effet, ces règles peuvent être modifiées en cours de période de programmation. Pour la période 2014-2020, elles n’ont été stabilisées que fin 2018. Certaines dispositions réglementaires précisées au sein de documents officiels, paraissent plusieurs mois, voire plusieurs années après le début de la programmation (Par exemple, le décret d’éligibilité des dépenses est paru en mars 2016 pour la période débutant en 2014<sup>48</sup>)

Cette instabilité met en difficulté certains porteurs de projets en particulier quand les points qui ont évolué sont des critères d’attribution par exemple et que les modifications ont un caractère rétroactif. Ces évolutions sont susceptibles d’entraîner pour les porteurs de projets le remboursement des aides versées, et un nouveau dépôt de dossier modifié, si tant est que le porteur de projet ne soit pas encore découragé par la démarche.

Il arrive également que les textes règlementaires laissent une marge d’interprétation. Ainsi, en l’absence de clarification de la réglementation européenne et nationale, c’est souvent à l’occasion d’audits et de contrôles auprès des bénéficiaires qu’est fixée la norme. Cela

---

<sup>47</sup> Se référer à la partie 1. Les Fonds européens, c’est quoi ?

<sup>48</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032174287&categorieLien=id>

intervient après la réalisation des projets, ce qui implique des évolutions des règles difficilement compréhensibles pour les porteurs de projets. Le dialogue avec les instances nationales (CGET, Association Régions de France) et européennes permet alors de tendre vers des interprétations communes et partagées.

A l'inverse, la manière dont les compétences sont clairement déléguées aux Régions rend parfois certaines procédures illogiques, comme les cas où les compétences de gestion et d'instruction des dossiers appartiennent à deux acteurs distincts. L'exemple le plus parlant est celui de l'instruction croisée qui est appliquée au FEADER : les dossiers sont instruits par la DRAAF mais la décision finale revient à la Région. Le contraire existe aussi pour d'autres types d'aides. Cette situation relève du manque de délégation complète de certaines missions de l'État en Région.

### **Dans certains cas précis**

Plusieurs situations précises sont le reflet de la complexité de la réglementation des FESI :

- Le remboursement des frais provisionnés par le porteur de projet peut poser problème. Par exemple, les frais de déplacement nécessaires à la réalisation du projet peuvent être délicats à calculer exactement en amont du projet. De même, l'absence du personnel dédié est susceptible d'entraîner une demande de remboursement d'une partie des fonds perçus. En effet, le montant des fonds alloués est dans ce cas calculé sur la base d'un salaire dépensé pour un équivalent temps plein (ETP) : l'absence de celui-ci implique une dépense moindre et l'UE pourra demander le remboursement de ce « trop-perçu ».
- Ce cadre réglementaire ne fait pas intervenir le principe de proportionnalité des exigences en fonction du montant de l'opération. Ainsi, il s'avère que tous les projets sont régis par la même règle. Le CESER se demande si tous les dossiers devraient absolument être traités pareillement, en particulier en termes de contrôles et de critères lorsqu'il s'agit de petits projets (faible montant demandé, simplicité du dossier et peu de cofinanceurs).
- La règle du cofinancement public<sup>49</sup> exigé par l'UE pose a priori des problèmes aux porteurs de projets et ajoute une difficulté aux critères classiques qui ne sont pas toujours lisibles pour les individus non initiés aux procédures et au jargon administratif. Ce principe obligatoire<sup>50</sup> est ressenti comme un frein car il contraint le porteur de projet à réaliser les démarches auprès de plusieurs financeurs. Des acteurs normands seraient favorables à un assouplissement de ce principe.

---

<sup>49</sup> Cette notion est explicitée en page 11.

<sup>50</sup> [http://www.europeidf.fr/sites/default/files/medias/2016/01/documents/guide\\_porteurs\\_projets\\_vdef\\_complet.pdf](http://www.europeidf.fr/sites/default/files/medias/2016/01/documents/guide_porteurs_projets_vdef_complet.pdf) « Les fonds européens interviennent en cofinancement d'au moins un fonds public national (Etat, Région, Département, Intercommunalités, communes, agence, établissement public...), d'un financement privé, ou d'un autofinancement de l'organisme. », page 24.

- **Des critères d'éligibilité rigides**

Une attention particulière doit être portée aux critères d'éligibilité des projets : ils ne doivent pas être trop restrictifs sous peine de ne pas trouver de projets éligibles. Cela a été le cas, par exemple, pour le critère de co-portage formalisé pour les projets de recherche. Ce critère, comme son nom l'indique, impose un portage commun par deux entités distinctes, ce qui peut être vécu comme une réelle contrainte pour les porteurs de projets.

De même, un critère oblige l'établissement de 3 devis, pour vérification du caractère raisonnable du montant d'un achat. Il peut paraître logique en comparaison avec la règle des finances publiques. Cependant, dans le domaine de l'innovation, il est parfois difficile de les recevoir car le sujet du devis est lui-même en développement. Ce critère est, par conséquent, un réel frein à ce secteur, alors que l'innovation est présentée comme une des priorités de développement européen.

## **2.4. Les enjeux principaux de l'utilisation des fonds.**

Tous les constats établis jusqu'ici pointent des blocages qui ont des conséquences sur le bon fonctionnement des FESI. Ce sont donc également des leviers à actionner afin d'optimiser l'utilisation des fonds. Les notions de développement durable et de changement climatique apparaissent aussi en filigrane parmi les priorités européennes, mais mériteraient d'être plus visibles lors de la prochaine programmation.

- **Optimisation de l'utilisation des fonds**

La question de l'utilisation pleine et entière des fonds octroyés par l'Europe est un enjeu majeur en Normandie. En effet, l'Union Européenne octroie une enveloppe aux Régions, dont la partie non utilisée est « délogée d'office » et peut représenter une « perte sèche ».

Toute Région a donc intérêt à consommer la totalité des fonds qui lui sont attribués afin de profiter de l'effet levier attendu sur le territoire.

Pour la programmation 2014-2020, le faible taux de programmation global des FESI laisse présager une consommation partielle des fonds en fin de période de programmation : la France est réputée être une « mauvaise élève » de l'Union Européenne dans ce domaine<sup>51</sup>.

Une des causes probables pourrait être la sur-administration des démarches d'accès aux fonds en France alors que certains autres pays de l'UE appliquent la règle stricte imposée par l'Europe. D'autres États membres ont, au contraire, la réputation d'utiliser leurs fonds au maximum. Est-ce grâce à une réglementation assouplie, à de meilleures capacités à les

---

<sup>51</sup> Rapport d'information du Sénat sur *La sous-utilisation chronique des fonds européens en France*, Madame la Sénatrice, Colette Mélot, 25 septembre 2019.

programmer ? Le CESE a étudié cette question et propose à raison de *s'abstenir autant que possible d'ajouter des exigences aux règles fixées par l'UE*<sup>52</sup>.

Il est certain que l'un des problèmes majeurs à régler à propos de l'utilisation des fonds européens réside dans l'apport de plus de flexibilité entre les programmes, en autorisant le transfert de certains fonds non utilisés vers les programmes dont les crédits sont épuisés et les demandes encore nombreuses. Par ailleurs, la stabilisation des différents critères d'attribution des aides est indispensable à une consommation correcte des fonds. Elle doit ainsi éviter d'allonger les délais lorsque certains de ces critères changent en cours de programmation ; ne pas dissuader ou décourager certains de transmettre leur demande d'aide ; ni ternir l'image des FESI.

- **Un développement vertueux intégrant le changement climatique**

Les résultats des élections européennes ont mis en évidence la prise de conscience des citoyens et des partis politiques dans leur ensemble sur ce sujet. La majorité des programmes proposés par les candidats ont, à cette occasion, intégré des lignes de conduites en faveur du développement durable. L'enjeu du développement durable et notamment celui de la lutte contre le réchauffement climatique est transversal aux valeurs défendues à ce jour par l'UE : l'économie ; la transition énergétique et écologique et de la gestion durable des ressources ; l'égalité des territoires et des chances.

36

Cet enjeu est aussi très présent en Normandie, comme en témoigne le lancement du GIEC normand (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat). Destiné à mieux anticiper les conséquences du changement climatique en Normandie et inclure davantage le développement durable au sein des politiques régionales, ce groupe est composé en grande partie d'experts issus des universités et des établissements qualifiés.

Néanmoins, il apparaît que la priorité climatique pourrait être mise en œuvre de manière encore plus transversale et prescriptive. Il serait alors possible de la faire passer en priorité et de la décliner fonds par fonds, au sein des programmes européens régionaux en définissant au préalable des indicateurs d'éco-efficience.

---

<sup>52</sup> Avis du CESE sur La réforme des fonds structurels européens, Juin 2018, page33.

### **3. Rendre plus efficace l'accès aux fonds européens par un meilleur accompagnement des porteurs de projets en Normandie dès 2021.**

Pour tendre vers l'utilisation complète des moyens alloués à la Normandie par l'UE et ainsi bénéficier au maximum de l'effet levier escompté, il est indispensable de mettre l'accent sur l'accompagnement des porteurs de projets.

Plusieurs axes de réflexion ont émergé lors de cette première partie d'étude. Le CESER a donc souhaité développer plusieurs focus, afin de mettre en lumière certains aspects, les plus importants et les plus urgents à prendre en compte durant la préparation de la programmation 2021- 2027, pour atteindre cet objectif d'efficacité. Les autres pistes probables qui ne seront pas développées ici sont répertoriées en annexe pages 50-52.

Les trois focus choisis prioritairement concernent l'accompagnement financier des porteurs de projets, le renforcement de la communication et la simplification de la démarche de demande de FESI.

#### **3.1. Focus financier**

D'importants risques financiers qui ne font pas bonne presse aux fonds européens ont été mentionnés au cours des auditions : avance des fonds obligatoire par le porteur de projet, délais longs d'obtention des fonds, remboursement potentiel d'une partie des enveloppes perçues, absence de concordance entre les montants proposés et les montants effectivement reçus.

La présence de ces incertitudes, amplifiées notamment par la complexité de l'ensemble du système de gestion des FESI, est un facteur dissuasif pour les porteurs de projets, notamment les plus modestes. En effet, tous les porteurs de projets n'ont pas le volume de trésorerie suffisant pour avancer les fonds nécessaires à la réalisation de leur projet.

Si l'objectif poursuivi est l'efficacité dans l'utilisation des FESI, des efforts doivent être réalisés afin que, pour les porteurs de projets, la balance bénéfiques/risques penche du côté du dépôt d'une demande de FESI. Ce besoin de sécurisation financière ressort nettement des auditions réalisées.

Dans cette optique, les démarches effectuées par ces porteurs de projets doivent être sécurisées au maximum par la Région, en tant qu'autorité de gestion des FESI. Elle dispose en effet de leviers qu'elle pourrait actionner afin de réduire les risques pris et ainsi améliorer l'attractivité, le recours et le taux de consommation des FESI. La Région elle-même et par le biais de ses agences (ADN notamment), devrait utiliser tous les moyens en sa possession pour réduire les risques financiers que certains porteurs de projet sont amenés à prendre à cause du système d'avances utilisé pour les FESI.

Ainsi, un système de cautionnement pourrait être la solution pour aider les porteurs de projets dont la trésorerie ne permet pas de faire les avances nécessaires à sa réalisation, dans l'attente d'un versement FESI. La Région pourrait jouer le rôle d'appui auprès des établissements financiers et se porter caution auprès des banques pour faciliter la recherche et l'obtention de fonds destinés à assurer la transition.

Les porteurs devraient pouvoir, quelle que soit l'ampleur de leur projet, être accompagnés et sécurisés financièrement. A cet égard, la Région pourrait développer la pratique de l'acompte provenant directement des enveloppes UE dont elle détient la gestion. Le CESER propose également, à l'instar des pratiques de la Région Bourgogne-Franche-Comté, de généraliser la mise en place d'un échancier de paiement des acomptes réalisé en accord avec le demandeur. Cette pratique donnerait en effet plus de visibilité au porteur de projet sur ses finances à venir et lui permettrait d'anticiper plus sereinement l'ensemble de ses activités.

Ces éléments financiers sont une base d'amélioration, à laquelle il faudrait ajouter un renforcement de la communication.

### **3.2. Focus communication**

Les Fonds Européens Structurels et d'investissements souffrent d'un défaut d'image, lié à la mise en place difficile de la programmation 2014-2020 et des divers dysfonctionnements qui ont dû être résolus. Malgré tous les efforts qui ont été déployés pour trouver des solutions aux blocages, la réputation des FESI s'en est trouvée entachée. Durant ses diverses auditions, le CESER a pu entendre des témoignages d'acteurs déçus par une certaine inefficacité du système d'accès aux FESI ou qui ont renoncé à déposer un projet car la démarche est réputée trop risquée, trop complexe ou trop longue.

Afin d'augmenter l'efficacité des FESI, les acteurs gagneraient à s'impliquer fortement pour inverser la tendance et participer à redorer l'image des fonds, les rendre attractifs auprès des porteurs de projet.

Entre deux programmations, au moment du bilan et de la réflexion sur les priorités à identifier pour l'avenir, le CESER a constaté avec satisfaction que la Région est entrée en phase de concertation. Il l'encourage ainsi à intensifier sa démarche de co-construction des règlements, des axes des PO et également des indicateurs d'évaluation en impliquant l'ensemble des porteurs de projet potentiels du territoire régional. Les acteurs ainsi intégrés à la démarche auront une meilleure connaissance des FESI, une meilleure compréhension du système et pourront percevoir leurs principales préoccupations dans la mise en œuvre de la prochaine programmation.

Le CESER a également identifié quelques éléments de bilan qui pourraient constituer des pistes d'amélioration pour la prochaine programmation. La collectivité a ainsi su se démarquer avec une campagne de communication sur les FESI mettant en scène des

« super-héros ». Elle doit poursuivre en ce sens et mener d'autres actions, au plus proche des porteurs de projets sur les territoires, pour valoriser l'Europe, les porteurs de projet et les projets en eux-mêmes. Vu la complexité du système, elle doit incontestablement développer une communication spécifique aux fonds qu'elle gère afin d'éclaircir leur fonctionnement et de combattre les préjugés négatifs.

Pour cela, l'animation du territoire doit être dynamisée dès aujourd'hui. Des structures comme le CREAN<sup>53</sup> (Carrefour Rural Européen des Acteurs Normands) accompagnent les porteurs de projets dans leurs premières démarches de sollicitation des fonds. Ce sont ces initiatives qui doivent être confortées et des actions menées pour qu'elles puissent être visibles sur toute la Normandie, au plus proche des territoires dépourvus de structures d'aides au montage de projet ou d'ingénierie de ce type.

Le CESER a identifié que, à la suite du dépôt d'un dossier, les porteurs de projets rencontrent des difficultés liées à l'opacité de son parcours. Accompagné ou seul, le demandeur ne dispose pas d'assez de visibilité sur la localisation de son dossier dans la chaîne décisionnelle, ce qui est pour lui une source d'incertitudes et de stress supplémentaire. Aussi, le CESER suggère la mise en place ou l'adaptation d'une plateforme web permettant au porteur de projet ou à la structure accompagnante de visualiser sa situation tout au long de la chaîne de contrôles, de validation et de paiements.

### 3.3. Focus simplification

39

Le CESER a pu mieux identifier la complexité du système des FESI durant cette étude. Elle se manifeste sous plusieurs aspects, mais tient en particulier au fait que les exceptions sont fréquentes alors que les nombreuses règles imposées par plusieurs acteurs différents paraissent strictes. La simplification est aussi nécessaire que la communication sur le fonctionnement et les évolutions du cadre des FESI.

Le porteur de projet, potentiellement perdu dans le dédale administratif, ne devrait pas avoir à rechercher lui-même le bon interlocuteur. Le mouvement devrait être inversé. En effet, le porteur de projet est une richesse pour le territoire : il va bénéficier des aides des FESI et apporter du dynamisme en Normandie. Ce sont les acteurs administratifs des FESI à tous les niveaux qui devraient disposer des moyens d'aller à la rencontre des porteurs de projets ou de les orienter, si possible avant même qu'ils n'aient eu l'occasion de se perdre.

La création d'un référent identifiable dans la durée de la programmation, de proximité, pour chaque porteur de projets, serait un début d'amélioration qui pourrait aller de pair avec la clarification du rôle de chaque acteur de la chaîne des FESI. Dans ce but, un document explicatif des missions de chacun dans cette chaîne (type *Qui fait quoi ?*), réalisé du point de vue des porteurs de projets et accessible pour eux (versions numériques, papier) pourrait être rédigé.

---

<sup>53</sup> <http://www.europe-crean.eu/qui-sommes-nous/notre-mission-europe-direct/>

Pour une meilleure utilisation des FESI, mieux accompagner les porteurs de projets en Normandie.

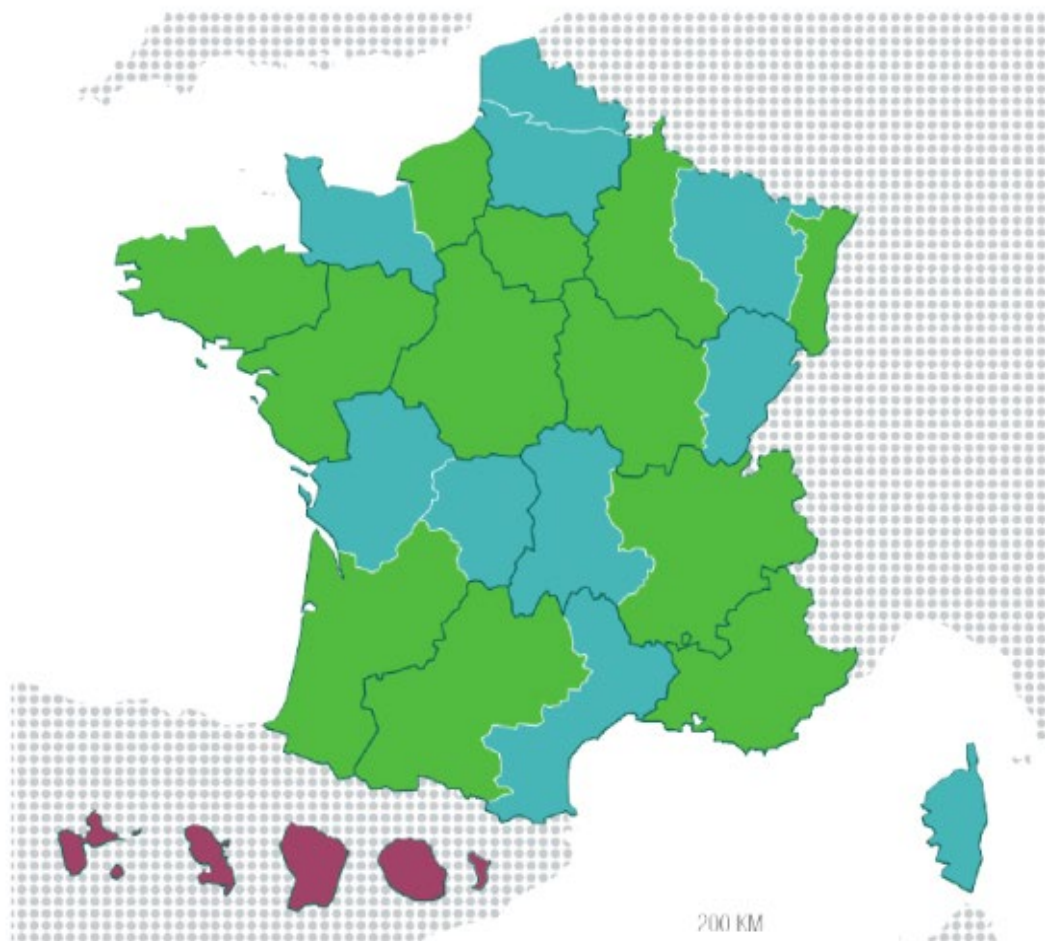
Une fois le projet reçu par la personne compétente, les différentes étapes obligatoires devraient être rationalisées par rapport au projet afin d'aller au plus simple. Par exemple, le nombre de contrôles sur un projet modeste devrait être limité au minimum, en partant du principe de la bonne foi du porteur, en évitant que le coût des vérifications elles-mêmes (temps de travail par un agent rémunéré chargé du contrôle) ne dépassent le montant demandé en FESI.

La simplification passera aussi par la suppression de situations incongrues, notamment les instructions croisées. Une délégation complète de la compétence de gestion et d'instruction permettra une meilleure fluidité du parcours du projet dans la chaîne de validation, évitera des incompréhensions entre acteurs impliqués et la perte de temps associée.



# Annexes

## Typologie des régions bénéficiaires des Fesi



42

### Typologie des régions bénéficiaires des Fonds européens structurels d'investissement (2014-2020)

- Régions les plus développées
- Régions en transition
- Régions les moins développées

[https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/cget\\_fesi\\_final\\_web.pdf](https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/cget_fesi_final_web.pdf)



[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/posters/2014/structural-funds-2014-2020-erdf-and-esf-eligibility](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/posters/2014/structural-funds-2014-2020-erdf-and-esf-eligibility)

# Fonds européens structurels et d'investissement 2014-2020



Pour atteindre les objectifs de la Stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, les politiques européennes sont dotées d'un budget de 960 milliards d'euros pour les 28 États membres et pour 7 ans. La nouvelle période 2014-2020 a été lancée le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Dans ce cadre, l'Union européenne confie aux États membres la gestion d'une partie de ces crédits, appelés les fonds européens structurels et d'investissement (FESI). En France, 4 FESI, répartis à 3 politiques, sont concernés :

- les 2 « fonds structurels » dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale :
  - > le fonds européen de développement régional (FEDER)
  - > le fonds social européen (FSE)
- le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) soutenant la politique de développement rural dans le cadre de la politique agricole commune
- le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) dans le cadre de la politique commune de la pêche et de la politique maritime intégrée.

## Quels montants pour la France ?



## Qui gère les fonds européens ?

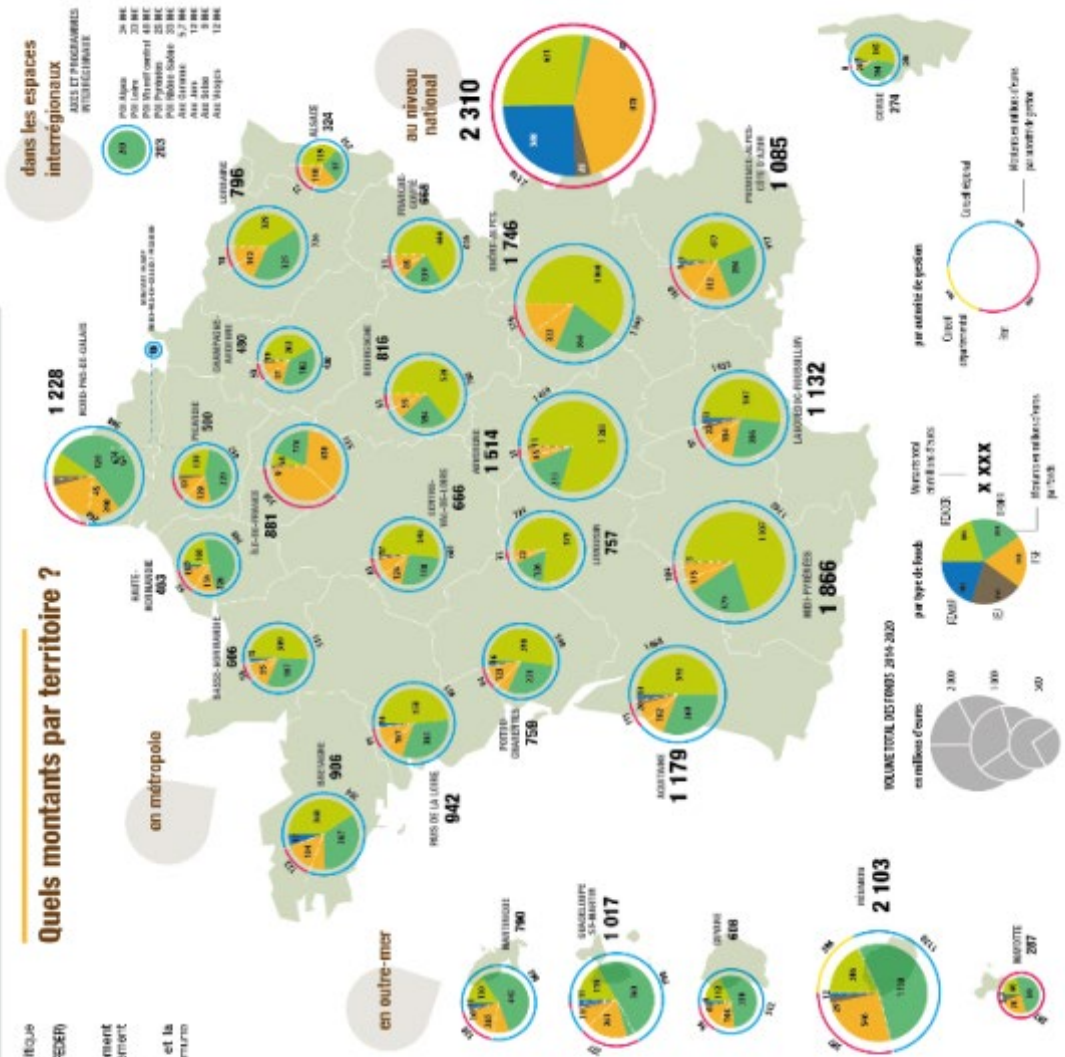
- Conseils régionaux / CR
- Conseil départemental Réunion
- État en région

- DGPE : Direction générale de la politique économique et de la performance des entreprises
- DPMA : Direction des Politiques Agraires et de l'Alimentaire
- DGEPF : Département (région) Emploi et la Formation Professionnelle
- CGER : Comité de Gestion des Fonds Structurels

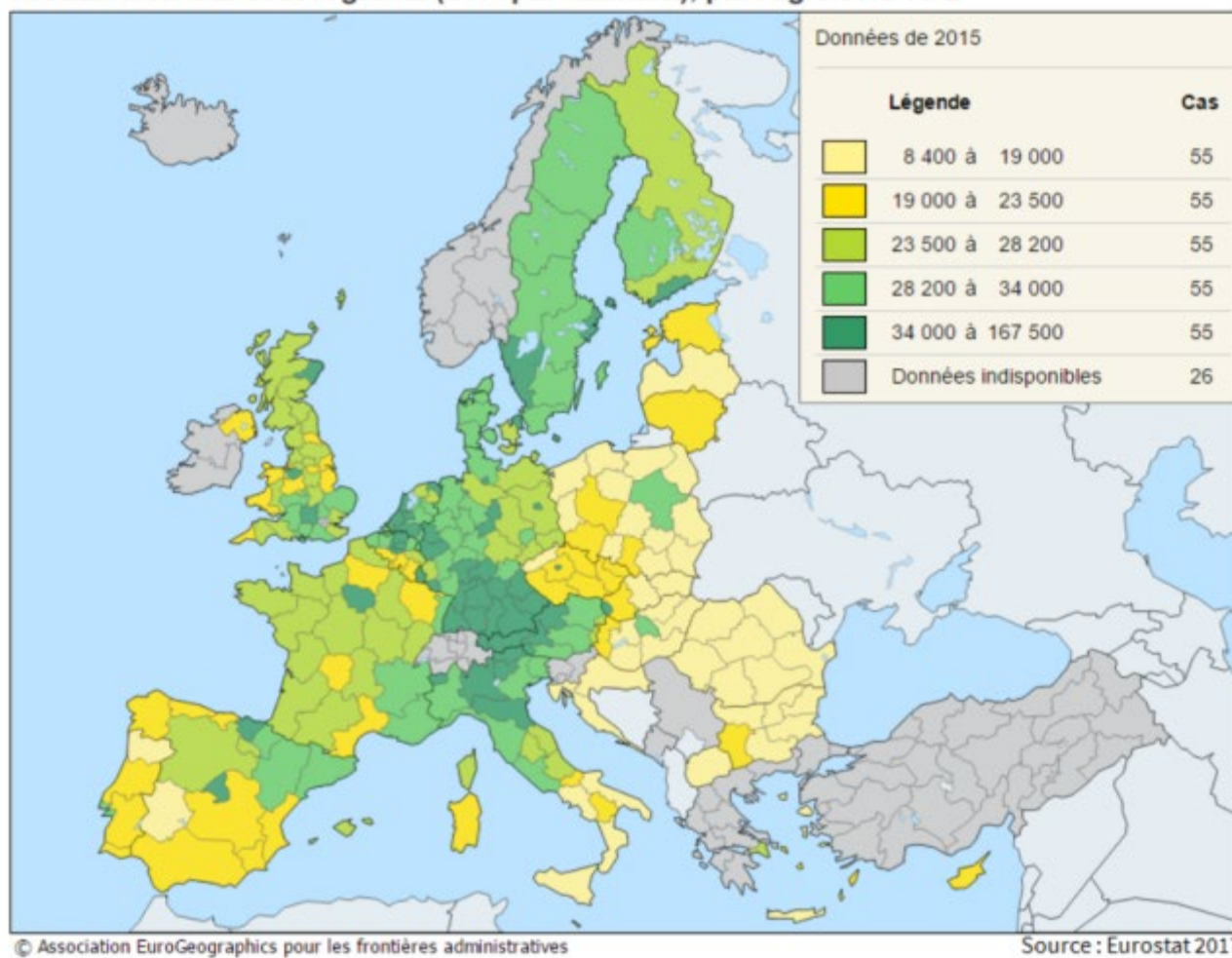
**7 types d'autorités de gestion**  
**26,7 Md€ de budget**



## Quels montants par territoire ?



## Produit intérieur brut régional (SPA par habitant), par région NUTS 2



[http://geoconfluences.ens-lyon.fr/images/veille/2017/pib-ppa-nuts2-2015.png/image\\_view\\_fullscreen](http://geoconfluences.ens-lyon.fr/images/veille/2017/pib-ppa-nuts2-2015.png/image_view_fullscreen)

- **La PAC**

### 1er pilier : soutien des marchés et des revenus agricoles

Les aides directes aux agriculteurs représentent aujourd'hui le principal instrument de la PAC (environ 70% du budget). Elles ont été introduites par la réforme de 1992 et visent à donner aux agriculteurs un revenu minimal garanti. Ces aides sont aujourd'hui pour la plupart "découplées" : elles ne dépendent pas du type de production, ni des prix de marchés, mais uniquement de la surface éligible déclarée par l'exploitant. Les Etats membres ont cependant la possibilité de "coupler" une partie des aides pour favoriser certains types de productions lorsque celles-ci connaissent des difficultés.

Quatre type d'aides directes sont disponibles, sous réserve d'en respecter les critères :

- Paiement jeunes agriculteurs : pour agriculteurs de moins de 40 ans
- Paiement redistributif : à la discrétion des Etats membres, qui peuvent allouer une partie des fonds sur les premiers hectares

- Paiement de base : une aide à l'hectare harmonisée ou en voie d'harmonisation au niveau national ou régional ;

- Paiement "vert" : accessible sous réserve de respecter trois conditions, avoir deux ou trois cultures différentes sur son exploitation, maintenir les prairies permanentes ainsi que des surfaces d'intérêt écologique.

46

Pour recevoir ces aides directes, les producteurs doivent respecter plusieurs critères environnementaux et de bien-être des animaux : c'est le principe de "conditionnalité".

Une organisation commune des marchés agricoles (OCM) régit la gestion des marchés, les normes de commercialisation des produits et les exportations et les importations de l'UE. Les interventions publiques, qui se réduisent progressivement, complètent le système d'aides directes dans certains secteurs et/ou lors de crises économiques, sanitaires ou climatiques affectant les prix ("filet de sécurité"). Par exemple, une enveloppe de 698 millions d'euros avait été débloquée en faveur de l'élevage et les fruits et légumes face à la crise de marché due notamment à l'embargo russe en 2015-2016.

### 2e pilier : la politique de développement rural

Inaugurée en 2003, la politique de développement rural a pour objectif de maintenir le dynamisme socio-économique des territoires ruraux. Son enveloppe (environ 25% du budget de la PAC) finance un large panel de mesures cofinancées par les Etats membres, allant de la modernisation des exploitations à la promotion du tourisme rural, en passant par la formation des agriculteurs, les aides à l'installation ou encore l'agriculture biologique.

Peu modifié lors de la réforme de 2013, le second pilier est cofinancé par les Etats membres au travers du FEADER.

Ce fonds se déploie sous la forme de programmes opérationnels et de développement rural.

- **Définition : Autorité de gestion**<sup>128</sup>

Chaque programme européen est géré par une « autorité de gestion ». Il s'agit d'une « autorité publique ou un organisme public ou privé national, régional ou local désigné par l'État membre ».

L'autorité de gestion est responsable de la rédaction du programme (dans le respect des obligations réglementaires et de l'Accord de partenariat) et, une fois le programme en marche, elle sélectionne les porteurs de projets et gère l'octroi et le suivi des fonds accordés.

- **Mesures normandes pour le FEAMP**

- aide à la création d'entreprises pour les jeunes pêcheurs
- amélioration de la santé et de la sécurité dans le secteur de la pêche
- limitation de l'incidence de la pêche sur le milieu marin et adaptation de la pêche à la protection des espèces
- efficacité énergétique et atténuation du changement climatique : Investissement à bord (motorisation / hors motorisation)
- valeur ajoutée, qualité des produits et utilisation des captures non désirées
- investissements dans les ports de pêche, sites de débarquement, halles de criée et abris
- investissements productifs en aquaculture
- augmentation du potentiel des sites aquacoles et notamment les actions après la détection de fortes mortalités
- développement local mené par les acteurs locaux (DLAL)
- mesures de commercialisation (Nouveaux marchés, mise en marché, promotion de la qualité et la valeur ajoutée)
- transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture.

---

<sup>128</sup> [https://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/201411\\_cget\\_fesi\\_2014-2020\\_en\\_france.pdf](https://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/201411_cget_fesi_2014-2020_en_france.pdf)

## Composition des Bureaux des régions françaises à Bruxelles

NB agent	FONCTION
<b>GRAND-EST</b>	
2	CDM
1	VIE
1	Assistante de gestion
1	<b>Directeur</b>
<b>NOUVELLE AQUITAINE</b>	
1	Assistante
1	<b>Responsable</b>
5	CDM
2	VIE
<b>AUVERGNE-RHÔNE-ALPES</b>	
4	Chargée de mission
1	<b>Déléguée</b>
1	Assistante de direction
<b>BRETAGNE</b>	
1	Assistante
1	<b>Déléguée permanente</b>
2	CDM
1	stagiaire
<b>BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE</b>	
1	Chargée de mission
1	<b>Directeur</b>
<b>CORSE</b>	
1	<b>Responsable</b>
1	Chargée de mission
<b>CENTRE - VAL DE LOIRE</b>	
1	<b>Responsable</b>
3	CDM
<b>ILE DE France - EUROPE</b>	
1	Assistante
1	Chargée de politiques
2	CDM
1	<b>Directrice</b>
<b>OCCITANIE</b>	
4	Chargée de mission
1	<b>Directeur</b>
1	Resp. Administration et Finances
<b>LES HAUTS DE FRANCE</b>	
1	Assistante de mission
4	Chargé de mission
1	Chargé de communication
1	<b>Directeur</b>
1	Conseiller
<b>NORMANDIE</b>	
3	Chargé de mission
1	<b>Responsable</b>
1	Assistante
<b>PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR</b>	
1	<b>Directrice</b>
2	CDC
1	Assistante de direction
<b>PAYS DE LA LOIRE</b>	
1	Assistante de direction
4	CDM
1	<b>Directrice</b>
1	Stagiaire
<b>RUP</b>	
1	Chargé de mission La Réunion
1	Représentant de la Guyane
1	Représentant Saint-Martin
1	Représentant Mayotte
1	Représentant Guadeloupe

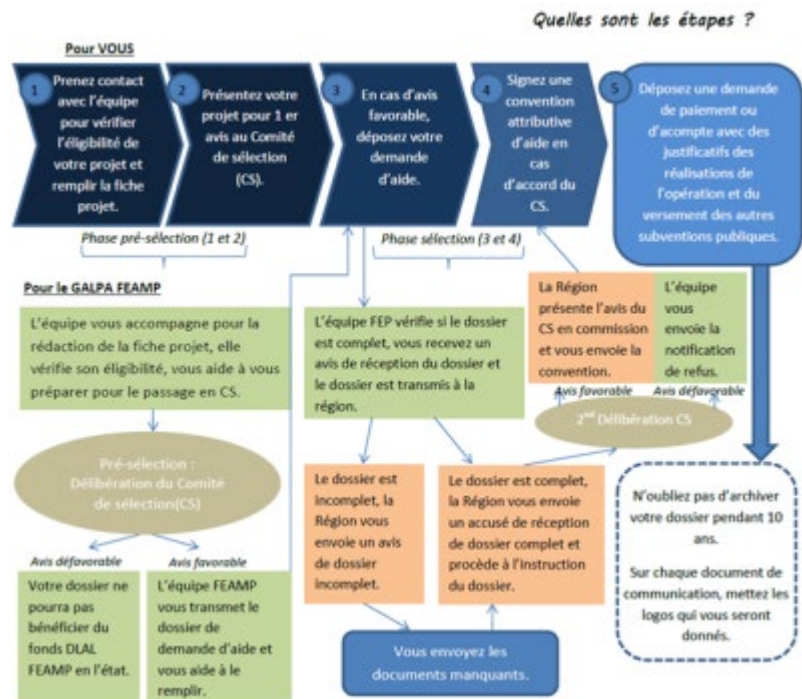


## Les objectifs prioritaires des GALPA

Le GALPA Ouest Normandie a choisi, tout en animant et en favorisant la coopération sur le territoire côtier, de privilégier l'investissement dans l'économie marine et aquacole locale ; valoriser les produits et patrimoines maritimes et aquacoles locaux ; promouvoir la gestion durable de l'espace littoral ; et rendre attractifs et former aux métiers de la pêche et de l'aquaculture.

Le GALPA Fécamp Caux littoral a choisi, quant à lui, pour priorités le renforcement de la place des filières pêche et aquaculture dans le développement des territoires littoraux et la création et le maintien des emplois locaux directs ou indirects.

Tous deux accompagnent et conseillent les porteurs de projet. Pour cela, le GALPA Ouest Normandie met à leur disposition des outils d'aide et de simplification, comme par exemple cette infographie détaillant les étapes à suivre pour le dépôt d'une demande de fonds européens.



AXES	CONSTAT (besoin, point de blocage, levier à actionner...)	PROPOSITION(S) DU CESER	OBJECTIF(S) A ATTEINDRE	OUTIL(S) PROPOSÉS	ACTEUR(S) CONCERNÉS
1/3. Sécuriser la démarche et accélérer les paiements	Les délais d'instruction des dossiers sont trop longs	Simplifier le montage du projet	Raccourcir les délais par la diminution du nombre de commission de filtrage des projets	Améliorer l'outil en ligne pour le rendre plus accessible	Région EPCI
		Améliorer l'ingénierie publique	Simplifier le montage des dossiers pour les porteurs	Renforcer les équipes d'aide au montage de projet Leur proposer des formations Guide des bonnes pratiques avec des exemples types	Région EPCI
	Délais de paiement Frais résultants	Donner accès à des avances remboursables		Fonds de trésorerie	
		Rendre visible ces délais, les porter à connaissance des porteurs de projet		Echéancier négocié de paiement	
		Frais de montage des dossiers important (coût + temps)			
	Problèmes de trésorerie des porteurs de projets	Réduire la durée d'instruction des demandes	Diminuer les besoins de trésorerie susceptibles de fragiliser les porteurs de projet	Dématérialisation totale des dossiers	Région, Etat
		Prévoir des acomptes pour les porteurs de projet		Mise en place d'une ingénierie financée à la Région et à l'ASP (ADN ?) Développer un système de cautionnement régional auprès des établissements financier	Région, asp, département
		Création des lignes de trésorerie pour les porteurs de projet		Fonds de trésorerie interne	Région, asp, département

2/3. Stabiliser les procédures et mieux les communiquer	Réseau accompagnant (professionnels, membres d'associations, Elus) en demande de formation fréquemment actualisées sur les procédures et les règles applicables aux fonds européens	Formation des personnes concernées	Accompagnement plus efficace	Fonds de formation financé par l'assistance technique du FSE	Région, CNFPT
		Réalisation d'un guide des procédures avec version numérique <sup>129</sup>	Simplification et compréhension des politiques	Guide numérique	Région, C.E., Etat
		Création d'un référent par type de fonds, ou par type de politique	Efficacité	Identifier un référent fonds européen FESI à la Région et à Bruxelles	Etat, Région,
	Manque de stabilité des procédures et des documents exigés Les règles d'attribution des fonds évoluent durant la programmation	Stabilisation des règles Une fois le règlement européen publié, accord des partenaires CE Etat Région sur les procédures et les documents exigés pour la période de programmation	Stabilité des procédures  Fluidifier le parcours administratif des projets  Pas d'abandon du projet Pas de travail supplémentaire	Guide des règlements dématérialisé  Passer des coûts réels aux forfaits (ex : frais de structures)	CE, Etat, Région, structures bénéficiaires
		Co-construction des indicateurs et des règles en amont de la programmation			
		Communication des ces éléments auprès acteurs potentiels	Favoriser l'émergence de nouveaux porteurs de projets	Promotion/animation sur les territoires éloignés de la métropole et des grandes agglomérations	

<sup>129</sup> -> existe déjà mais le contenu est toujours aussi complexe et pas facile d'accès pour le porteur de projet « lambda »  
[https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/GDSGC%2021\\_09\\_2015%20WEB%20HD.pdf](https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/GDSGC%2021_09_2015%20WEB%20HD.pdf)  
<https://www.touteurope.eu/actualite/financements-europeens-mode-d-emploi.html>

<b>3/3. Simplifier et pérenniser</b>	Complexité des demandes (lourdeur des dossiers, autocensure, prise de risque, ...) Coût des instructions peuvent être plus importants que les fonds obtenus à terme	Reprendre uniquement les normes européennes, pas de rajout de règles Etat, Région.	Permettre l'accès à la bonne information au bon moment		
		Limitation des contrôles sur les mêmes dossiers	Eviter les instructions croisées Clarifier le rôle de chaque acteur	Guichet unique d'orientation	
			Cibler des structures éligibles		
	Pérennité des dossiers (fonds d'amorçage)	Evaluer le projet dans sa durée			
		Possibilité de reconduction			
		Articulation avant et pendant les fonds			
		Attribuer un référent aux porteurs de projet			

---

## Liste des sigles

---

ADN	Agence de Développement pour la Normandie
ARF	Association des Régions de France
ASP	Agence de services et de paiements
CGET	Commissariat général à l'Égalité des territoires
CICC	Commission interministérielle de coordination des contrôles
CPF	Cadre Financier Pluriannuel
CREAN	Carrefour Rural Européen des Acteurs Normands
CSF	Contrôles de Service Fait
CUMA	Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole
DARM	Direction Agriculture et Ressources Marines
DEI	Direction Europe et International
DESU	Diplôme d'Études Supérieures Universitaires
DGEFP	Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle
DGPE	Direction Générale de la Performance économique et Environnementale des entreprises
DLAL	Développement Local mené par les Acteurs Locaux
DPMA	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
DRFIP	Direction Régionale des Finances Publiques
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
ETP	Équivalent Temps Plein
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FEAGA	Le Fonds européen Agricole de GARantie
FEADER	Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
FEAMP	Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche
FESI	Fonds Européens Structurels et d'Investissement
FSE	Fond Social Européen
GAL	Groupe d'Action Locale
GALPA	Groupe d'Action Locale Pêche et Aquaculture
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
ICHN	Indemnité compensatoire de Handicap Naturel
IEJ	l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes
ITI	Investissements Territoriaux Intégrés
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
MAEC	Mesures Agroenvironnementales et Climatiques
MAPTAM	Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
Master EPE	Expert en Projets Européens au service du développement local
MCFA	Mission de Coordination des organismes payeurs des Fonds Agricoles
NOTRe	Loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République
PAC	Politique Agricole Commune
PCP	Politique commune des Pêches
PDR	Plan de Développement Rural
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMI	Politique Maritime Intégrée
PO	Programme Opérationnel
PPA	Parités de Pouvoir d'Achat
R&D	Recherche et Développement
RNB	Revenu National Brut
TPE	Très Petites Entreprises
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
VSP	Visites Sur Place