



Les fonds européens en Normandie

Comment mieux accompagner les
porteurs de projets ?

Juin 2020

Présenté par Nicolas Marais

RAPPORT

Juin 2020

Pour une meilleure utilisation des fonds européens structurels et d'investissement, mieux accompagner les porteurs de projets en Normandie

Présidente
Caroline VOLLE

Rapporteur
Nicolas MARAIS

Chargée de mission
Anais LEROUX

Sommaire

Composition de la 6 ^e commission.....	5
Budget - Évaluation des politiques publiques.....	5
Auditions et remerciements	7
Avis.....	9
1. Contexte et enjeux des FESI en Normandie	11
2. Propositions pour mieux accompagner les porteurs de projets FESI en Normandie	17
Rapport.....	29
1. Les fonds européens en Normandie, c'est quoi ?	33
1.1. Au sommet de la pyramide : l'Union Européenne.....	33
1.1.1. Les grands principes de la politique de l'UE.....	33
1.1.2. Le budget de l'UE.....	34
1.2. Au deuxième rang, l'État	37
1.2.1. L'enveloppe nationale	37
1.2.2. Les objectifs nationaux.....	40
1.2.3. La gouvernance nationale	42
1.3. La Région : autorité de gestion des FESI	44
1.3.1. Les thématiques prioritaires des FESI régionaux.....	44
1.3.2. La collectivité référente, suppléée par des organismes intermédiaires	48
1.3.3. Qui sont les bénéficiaires des fonds européens en Normandie ?.....	53
2. Constats actuels et enjeux pour la Normandie après 2020.....	55
2.1. 2014-2020, une période de programmation pas comme les autres.....	55
2.1.1. Un changement de cadre juridique et réglementaire a induit une période de flottement.....	55
2.1.2. Année charnière pour les FESI : en 2020, la situation est stabilisée mais de nouvelles modifications sont attendues	57
2.2. Éléments de diagnostic	60
2.2.1. Une offre diversifiée d'accompagnement et de formation	60
2.2.2. Un système complexe	63
2.2.3. Des délais contre-productifs.....	65
2.2.4. Un cadre réglementaire abscons.....	67
2.3. Les principaux enjeux	69
2.3.1. Optimiser l'utilisation des fonds.....	69
2.3.2. Garantir un développement homogène	70
2.3.3. Réussir la transition.....	71
2.3.4. Améliorer la perception des fonds européens	71
2.3.5. Favoriser un développement vertueux intégrant le changement climatique.....	72
Annexes.....	75
Liste des sigles	89

Composition de la 6^e commission

Budget - Évaluation des politiques publiques

Présidente de la 6^e commission et du comité d'étude : **Mme Caroline VOLLE**

Vice-Présidente de la 6^e commission : **Mme Maud LASNON**

M. Hubert BANNER	M. Eric LAUGEROTTE
M. Pascal CATELAIN	M. David LECOMTE
M. Hervé FLEURY	M. Philippe LEGRAIN
M. Dominique GARÇONNET	M. Xavier LERIBLER
M. Gérard GILBERT	M. Christophe LEROY
M. Arnaud GILLES	M. Emmanuel MAILLARD
M. Philippe GIRAUD	M. Patrick MOREL
M. Jean-Pierre GIROD	Mme Claire-Hélène PÉGHAIRES-GAUDEUL
M. Claude GUEZ	M. Jacques PEIGNÉ
Mme Anne-Cécile GUITTON	M. Ludovic PIQUOT
M. Thierry HÉLIE	M. Hugues SANSON
M. Jean Yves HEURTIN	M. Philippe SCELIN
M. Rodolphe JOIGNE	M. Michel SEGAIN
Mme Maud LASNON	Mme Laurence SELLOS
M. Mohand LATROUS	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

Auditions et remerciements

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

Monsieur Bruno BENARD, Directeur Général de l'Association Institution Familiale Sainte Thérèse, Foyer Père Robert

Monsieur Fabrice BOURDEAU, Directeur de l'association RE VIVRE

Monsieur Florent BRUNET, Chargé de mission Contractualisation, Communauté d'Agglomération Lisieux Normandie

Monsieur Franck CHARON, Directeur Régional de l'Agence de Services et de Paiements (ASP) de Normandie

Madame Sophie CHAUSSI, Conseillère au CESER au titre du GRAINE (Réseau Régional des Acteurs de l'Éducation à l'Environnement et au Développement Durable) et agricultrice

Monsieur David DI DIO BALSAMO, Directeur Départemental Adjoint, Direction Départementale de Territoires de l'Orne

7

Monsieur Maxime DUCHATELLE, Chargé de mission Modernisation Pêche à la DARM, Région Normandie

Monsieur Nicolas DURAULT, Gestionnaire, Association Caen la Mer Emploi et Compétences (CALMEC)

Madame Bénédicte FEUGER, Responsable du Carrefour Rural Européen des Acteurs Normands (CREAN)

Monsieur Pierre HOUPIKIAN, Administrateur de la section des affaires européennes et internationales

Madame Elise LAROCHE, Chef de projet emploi-formation, OPCALIA

Madame Muriel LEBARBIER, Association des Amis de Jean Bosco, Chef de service, Pôle Insertion par l'Activité Economique Sociale et Solidaire

Madame Barbara LEPLIVIER, Directrice Adjointe de la Direction Europe et International (DEI), Région Normandie

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

Monsieur Didier MARIE, Sénateur de Seine-Maritime, membre de la mission d'information du Sénat sur *la sous-utilisation chronique des fonds européens en France*

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

Madame Isabelle MEUNIER, Directrice agriculture et ressources marines, Région Normandie

Monsieur François-Marie MICHAUX, Chargé de mission LEADER à la DEI, Région Normandie

Madame Julie MICLOT, Directrice Europe et international, Régions Normandie

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

Madame Elodie OGE, Cheffe de service du Service Pilotage des Fonds Européens FEDER-FSE, Région Normandie

Madame Lucie PAGHENT Coordinatrice du GALPA (Groupe d'Action Local Pêche et Aquaculture) FEAMP « Ouest Normandie »

Monsieur Philippe PASQUIER, Directeur Adjoint de la Direction Agriculture et Ressources Marines (DARM), Région Normandie

Monsieur François-Xavier PRIOLLAUD, Vice-Président de la Région Normandie en charge des affaires européennes et des relations internationales

8

Monsieur Laurent PROTIN, Directeur Général de Normandie Incubation

Madame Sandrine RIGAIL, Chargée des politiques contractuelles, Communauté Urbaine Caen la Mer

Madame Marine SIMMONNET, Cheffe de service adjointe du Service Pilotage des Fonds Européens FEADER, Région Normandie

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

Avis

Adopté par 113 voix « pour » et 1 abstention

Avant-propos

Cette étude du CESER sur les fonds européens structurels et d'investissement intervient dans un contexte de préparation de la programmation 2021-2027. Elle a été menée, à la même période que la concertation mise en place en région Normandie, avec pour objectif premier de contribuer à l'amélioration de l'accompagnement des porteurs de projets. En effet, parmi les divers dysfonctionnements repérés dans le processus d'accès à ces aides, il est apparu que beaucoup d'entre eux ont, directement ou indirectement, des effets dissuasifs sur les porteurs de projets. Or, les dissuader revient à refuser les opportunités offertes par les fonds, qui plus est à risquer de perdre des fonds non consommés faute de demandes, par des dégagelements d'office.

C'est pourquoi le CESER a concentré sa réflexion sur les moyens d'en faciliter l'accès au porteurs de projets et d'éviter les blocages qui pourraient intervenir dans leurs démarches ainsi que dans l'ensemble de leurs parcours de demande de FESI.

1. Contexte et enjeux des FESI en Normandie

1.1. Tour d'horizon de la programmation des FESI 2014-2020 : des enseignements à tirer d'une période instable pour atteindre un fonctionnement optimal

1.1.1. Un contexte particulier

La période de programmation 2014-2020 a été particulière en France au regard des bouleversements qui ont rythmé ses premières années et ont encore des conséquences aujourd'hui. Quatre niveaux de blocages ont ainsi été repérés : à l'échelon des Régions, de l'État, des organismes intermédiaires et des porteurs de projets.

Plusieurs réformes⁷⁵ en 2014 et 2015 ont conféré aux Régions de nouvelles compétences en tant qu'autorités de gestion, instauré un nouveau découpage territorial. Peu de temps après, le calendrier électoral a entraîné la mise en place d'un nouvel exécutif normand. Ces bouleversements structurels ont eu pour conséquences des retards de programmation et de paiement faisant naître l'inquiétude du dégagelement d'office et/ou, d'une consommation partielle des fonds en fin de période de programmation.

L'Etat a dû faire face à plusieurs blocages dans la mise en œuvre des FESI. Les logiciels informatiques mis en place, destinés à l'instruction et au traitement des données, ont dû être réadaptés à la nouvelle échelle de déploiement régional. Des dysfonctionnements ont allongé les délais de traitement des dossiers en début de période conduisant à l'abandon de

⁷⁵ Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 (MAPTAM), loi relative à la délimitation des régions du 16 janvier 2015, loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015.

certaines projets. Par ailleurs, les nouvelles réglementations européennes pour la programmation 2014-2020 ont mis plusieurs mois à se stabiliser, nécessitant parfois une adaptation aux réalités des territoires et des précisions sur des points sujets à plusieurs interprétations possibles.

Les conséquences de ces dysfonctionnements ont été ressenties par les organismes intermédiaires qui ont, des lors, rencontré des difficultés à accéder aux bonnes informations et à identifier les bons interlocuteurs. Des changements de périmètre des EPCI et de délimitations des Communes ont également retardé le traitement des dossiers FESI et ont empêché la programmation des fonds dans de bonnes conditions.

Les porteurs de projets ont, quant à eux, été impactés par les blocages rencontrés par ces institutions. Cela s'est traduit par des difficultés à trouver les renseignements nécessaires pour remplir et déposer leurs dossiers, des retards de traitement et de paiement, allant parfois jusqu'à les pousser à renoncer face à trop d'incertitudes et de complexité.

1.1.2. En voie de stabilisation

Plusieurs années ont été nécessaires pour stabiliser le nouveau cadre des FESI et fluidifier le système de gestion. La dynamique d'amélioration du fonctionnement des FESI se poursuit, permettant d'entrevoir une consommation totale des aides FESI allouées par l'UE à l'échéance finalement repoussée pour les derniers paiements au 31 décembre 2023.

12

En parallèle, des nouvelles évolutions sont à prévoir : les fusions de communes et le changement de périmètre des EPCI se poursuivent, encouragés par l'État, et quelques modifications vont avoir lieu dans les compétences des Régions, notamment en termes de gestion des aides de la PAC (financées par le FEADER). Il est prévu dans ce domaine que la gestion des aides surfaciques, auparavant assurée par les Régions, soit reprise par l'État, et que les aides non-surfaciques soient gérées de manière totalement décentralisée par les Régions⁷⁶. Les prévisions en termes de montant des enveloppes pour 2021-2027 restent encore à confirmer au regard des conséquences du Brexit mais aussi plus récemment de la crise sanitaire liée au Covid-19.

Quelles que soient les décisions prises par la Commission Européenne s'agissant des répartitions budgétaires, les nécessités de simplification et d'assouplissement ont été entendues. Elles sont d'ailleurs en voie de prise en compte par l'UE et par l'Etat pour

⁷⁶ https://opera-connaissances.chambres-agriculture.fr/doc_num.php?explnum_id=151528

Extrait : *Pour rappel, actuellement :*

- *Etat : pilote les mesures du 1er pilier + AG sur les outils de gestion des risques*
- *Régions : sont AG pour le 2nd pilier (aides surfaciques ou non, hors gestion des risques) ;*

Pour la prochaine programmation :

- *Etat : pilotera les mesures du 1er pilier + mesures surfaciques du 2nd pilier + outils de gestion des risques ;*
- *Régions : seront autorités de gestion pour les aides non surfaciques du 2nd pilier ;*
- *En outre, la gestion des aides non surfaciques se fera de manière totalement décentralisées, ce qui entrainerait le transfert de crédits nationaux + d'ETPT vers les régions.*

l'organisation de la programmation 2021-2027, ce qui devrait faciliter le démarrage de la nouvelle période ainsi que son déroulement. L'État et les Régions ont annoncé à ce propos présenter des propositions concrètes fin juin 2020, pour simplifier le système (réduction des délais, simplification des dossiers de demande, stabilisation des règles)⁷⁷.

Il reste néanmoins des points de vigilance car la transition va durer plusieurs années durant lesquelles les deux systèmes coexisteront et les Régions devront à nouveau s'adapter aux ajustements de leurs compétences en matière de FESI.

Les principaux enseignements à tirer de la programmation 2014-2020 au niveau européen et national concernent la nécessité de stabiliser les structures administratives, de consolider la répartition des compétences et les procédures afin d'être en capacité de proposer un meilleur accompagnement, avec un cadre clair permettant une mise en œuvre fluide en région. Il sera également important d'améliorer l'image de l'Europe auprès des porteurs de projets et des citoyens dans leur ensemble (en tant que potentiels porteurs de projets), ainsi que la confiance en l'UE.

1.2. Un système perfectible pour répondre à des enjeux transversaux

L'enjeu principal, transversal à cette étude, est l'optimisation de l'utilisation des FESI en Normandie. C'est pour répondre à cet enjeu, que le CESER a choisi de s'intéresser en particulier au prisme de l'accompagnement aux porteurs de projets car ce dernier est indispensable à l'atteinte des objectifs des FESI. Sans porteur de projet, les fonds européens structurels et d'investissement n'ont pas de débouché.

13

A partir d'éléments d'état des lieux normands et de différents rapports récents qui ont traité du sujet au niveau national, notamment le rapport d'information du Sénat sur la sous-utilisation des fonds européens en France du 25 septembre 2019 et le rapport d'information à l'Assemblée nationale sur l'évaluation de la gestion des fonds structurels européens par les Régions françaises du 4 octobre 2019, le CESER a identifié et analysé les enjeux principaux de l'utilisation des FESI en Normandie. Sa réflexion a été guidée par l'objectif de dépasser les points de blocages en actionnant les leviers correspondants.

Optimiser l'utilisation des fonds

L'enjeu principal réside dans l'optimisation du système FESI en Normandie : aller vers un fonctionnement fluide permettant au territoire de bénéficier de tous les fonds attribués sur la période de programmation.

L'UE attribue en effet une enveloppe aux Régions qui peut être en partie perdue, en d'autres termes « déagée d'office », si les fonds ne sont pas consommés en totalité à la date prévue. Une fois la somme engagée, l'autorité de gestion doit transmettre la demande de paiement

⁷⁷ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/letat-et-les-regions-sengagent-pour-la-simplification-de-lusage-des-fonds-europeens>

à la commission européenne dans les 3 ans⁷⁸. Le délai maximal pour engager et liquider les crédits 2014-2020, initialement fixé à la fin de l'année 2021, a été repoussé au 31 décembre 2023 pour faire suite aux difficultés lors du démarrage de la période qui ont entraîné d'importants retards. La Normandie, comme toute Région, a intérêt à programmer dans les temps la totalité des fonds qui lui sont attribués et ainsi faire profiter au maximum le territoire de l'effet multiplicateur attendu de ces aides : grâce à la règle de cofinancement, les possibilités de financement peuvent être, en moyenne, doublées.

Ainsi, l'accès à ces fonds permet de dynamiser l'ensemble du territoire. Ils soutiennent les politiques publiques en venant abonder le volume global des montants dédiés au développement territorial tels que le financement de projets et de postes d'agents territoriaux. Ils ont également un effet stimulant dans des domaines transversaux en encourageant la création de projets dans les sphères publiques et privées et en élargissant l'accès à la formation.

Malgré la réputation de « mauvaise élève » de la France dans la consommation des fonds européens et sa complexité administrative souvent pointée du doigt, l'accélération de la programmation et du paiement des FESI en fin de période indique que les enveloppes seront sans doute consommées en totalité d'ici 2023. Il n'en reste pas moins que l'État et les Régions devront tirer les leçons des difficultés rencontrées depuis 2014 et lever les freins qui persistent dans toutes les phases du processus et alimentent la réticence des porteurs de projets à faire appel aux FESI. Les dysfonctionnements des logiciels d'instruction, l'accessibilité des informations sur les FESI, la rigidité des règles et l'instabilité des nombreux critères de sélection en sont des exemples.

Le CESER a identifié quatre enjeux opérationnels à cette optimisation de l'utilisation des FESI, qui lui paraissent importants : faire en sorte que le développement territorial lié aux FESI soit équilibré, réussir la transition entre les deux programmations, améliorer la perception des FESI afin de faire émerger la demande émanant des porteurs de projet sur les territoires, tout ceci en intégrant les préoccupations de développement durable et de changement climatique.

Garantir un développement équilibré

Les priorités d'action des FESI sur les territoires sont définies, dans les limites thématiques fixées par l'Europe et la France, en fonction des besoins propres à chaque région. La répartition doit également permettre une complémentarité avec d'autres fonds tels que les CPER (Contrat de Plan Etat Région), les aides régionales ou départementales. Quelles que soient les modalités choisies par l'autorité de gestion, essaimage ou concentration des

⁷⁸ 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 21 et 22..

fonds⁷⁹, le CESER s'accorde sur le fait que les FESI doivent participer à un développement équilibré du territoire en termes d'accès pour les porteurs de projets à un accompagnement de qualité. D'ailleurs, l'un des trois enjeux prioritaires pour la France, inscrit dans son accord de partenariat, vise à l'égalité des territoires et des chances. Aussi, il est indispensable que les fonctions d'ingénierie, d'accompagnement et d'information, soient réparties sans « zones blanches », afin d'éviter autant que possible un renoncement des porteurs de projets dû à un défaut d'accès au soutien dont ils ont besoin. Il est question ici des structures intermédiaires, d'animation du territoire, des associations qui ont pour fonction l'information (descendante et ascendante) et l'orientation des porteurs de projets potentiellement éligibles vers les bons interlocuteurs. La communication autour de ces acteurs constitue un facteur complémentaire d'efficacité.

Réussir la transition

La période de transition entre les deux programmations durera du 1^{er} janvier 2021 jusqu'à la fin de l'année 2023. Pendant ce laps de temps, les services gestionnaires en place devront travailler avec l'ancien et le nouveau système. Le CESER souhaite souligner la nécessité d'anticiper au maximum la résolution des erreurs et des blocages susceptibles de survenir durant cette période. Elle ne doit pas être génératrice de retards et de conflits, mais permettre aux services d'être opérationnels dès le début 2021. Le Bureau de la Région à Bruxelles jouera, d'autant plus durant cette période, un rôle majeur de soutien, d'information et d'accompagnement de l'autorité de gestion.

15

Une communication renforcée auprès des acteurs du territoire et des porteurs de projets, devra permettre de mieux faire face à cette période de transition, où pourront apparaître des nouvelles incertitudes face aux changements. Cette occasion doit être saisie pour réinstaurer un climat de confiance entre les acteurs institutionnels et les territoires ainsi que les porteurs de projets : être à leur écoute, communiquer au maximum, les informer et les impliquer. Ainsi, il sera possible de débiter la nouvelle programmation sur des bases saines et stables, propices à un démarrage serein.

Améliorer la perception des fonds européens

Le dépôt d'un dossier de demande FESI est trop souvent perçu par les porteurs de projets comme une prise de risque, qui s'accompagne d'une appréhension. C'est notamment le cas pour les plus petits porteurs de projets éligibles, les porteurs de projets dans le domaine social ou plus largement, qui interviennent sur l'Humain. Cette méfiance et les risques financiers sont tels que certains renoncent complètement à faire leur demande de FESI.

Plusieurs années de programmations de fonds européens teintées de difficultés ont ainsi laissé une impression parfois négative aux porteurs de projets. En cause : la complexité des

⁷⁹ Le choix politique fait par l'exécutif actuel se porte sur une dynamique de concentration des fonds, avec pour but de maximiser l'effet levier. Ainsi, pour permettre de donner la priorité aux plus grands projets, un montant minimum de demande de fonds est fixé, en dessous duquel les projets ne sont pas éligibles.

dossiers à déposer et la longueur des délais, entre autres. Les mauvaises expériences et le bouche-à-oreille ont diffusé les témoignages négatifs et ont, par conséquent, desservi la cause de ces aides qui représentent à l'origine de réelles opportunités de réalisation et de développement des projets.

Bien que la situation chaotique de la programmation 2014-2020 se stabilise progressivement, et que les procédures soient en voie de simplification, les idées reçues restent ancrées dans les esprits et risquent de perdurer dans le temps. Aussi il importe que l'opinion globale perçoive que les bénéfices des FESI sont supérieurs aux risques encourus.

Pour cela, tout comme pour garantir un développement équilibré du territoire, la communication joue un rôle déterminant. Elle constitue un facteur de réussite permettant de rendre meilleure la perception qu'ont une partie des porteurs de projets, qu'ils soient financés ou potentiellement demandeurs. Le CESER souligne favorablement la volonté de la Région d'aller dans ce sens en lançant, en 2019, une large concertation sur la programmation 2021-2027 au moyen de réunions et d'un questionnaire en ligne, puis en avril 2020, en diffusant un second questionnaire dématérialisé sur le thème de la communication des fonds européens.

Favoriser un développement vertueux intégrant le changement climatique

La prise de conscience des citoyens et des partis politiques dans leur ensemble sur l'urgence de donner plus d'importance au développement durable et de porter une attention particulière au sujet du changement climatique est bien visible. Ces questions sont en effet largement intégrées aux programmes politiques qu'ils soient Européens ou locaux. L'UE défend ces valeurs notamment à travers la proposition de « loi climat » publiée en mars 2020 qui fixe des objectifs de réduction des émissions des GES (Gaz à effet de serre) pour l'Europe à long terme, et de « neutralité carbone d'ici 2050 ». Les accords de Paris en novembre 2015, fixant des mesures juridiquement contraignantes, témoignaient déjà de cette tendance dans la politique de l'UE mais aussi dans celle de nombreux Etats au niveau mondial.

L'accord de partenariat 2014-2020 pour la France fixe également de nombreux objectifs de développement durable poursuivis par les FESI, identifiables à la lecture du détail des aides et mesures finançables en région : transition vers une économie « bas carbone », aides au « bio » financées dans le cadre du FEADER, réduction de la consommation énergétique des bâtiments soutenue par le FEDER, par exemple.

Néanmoins, il apparaît que les mesures agissant sur le changement climatique et le développement durable pourraient être encore davantage transversales et prescriptives. Il serait alors possible de les faire passer en priorité et de les décliner fonds par fonds, au sein des programmes européens régionaux en définissant au préalable des indicateurs d'efficacité.

2. Propositions pour mieux accompagner les porteurs de projets FESI en Normandie

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, le CESER a considéré indispensable de mettre l'accent sur l'accompagnement des porteurs de projets. Il souhaite, par ses propositions, participer à la concertation et à la réflexion globale (UE, État, Région) sur la préparation de la programmation 2021-2027, qui se déroule concomitamment à l'étude.

Lors de la première partie de sa réflexion en 2019, le CESER avait souhaité développer trois focus, afin de mettre en lumière des aspects importants et urgents à prendre en compte durant la préparation de la programmation 2021-2027 : l'accompagnement financier des porteurs de projets, le renforcement de la communication et la simplification de la démarche de demande de FESI. Le présent avis, en approfondissant et complétant ces 3 focus, formule des propositions concrètes au travers de trois axes principaux.

Axe 1. Sécuriser la démarche et accélérer les paiements

Constats

D'importants risques financiers qui ne font pas bonne presse aux fonds européens ont été mentionnés au cours des auditions : avance de trésorerie nécessaire par le porteur de projets, délais longs d'obtention des paiements, remboursement potentiel d'une partie des enveloppes perçues, absence de concordance entre les montants actés dans le dossier et les montants effectivement reçus, investissements importants pour le montage des dossiers (temps passé, embauche du personnel dédié ou recours à un prestataire expert).

- **Répondre au besoin de sécurisation financière en réduisant les risques pris par les porteurs de projets**

Le CESER propose que la Région, en tant qu'autorité de gestion des FESI, accentue son action pour sécuriser les démarches effectuées par les porteurs de projets, quel que soit le montant demandé. Elle dispose en effet de leviers qu'elle pourrait actionner afin de réduire les risques financiers pris et ainsi améliorer le recours aux FESI, leur attractivité et maximiser les chances d'atteindre une consommation complète de ces aides européennes.

Il est important que la Région se positionne en tant que facilitatrice, avec un accompagnement plus complet et plus pérenne des porteurs de projets. L'attente du paiement allant jusqu'à deux ans n'est pas supportable pour les porteurs de projets éligibles, en particulier les plus petits. Durant toute la programmation, l'autorité de gestion reçoit des préfinancements annuels de la Commission Européenne pour faciliter les premiers versements aux porteurs de projets dans l'attente des crédits correspondant aux appels de fonds, qui concordent avec le remboursement des montants réellement dépensés pour les

projets⁸⁰. Pour la période 2014-2020, les retards n'ont pas permis le bon fonctionnement de ces procédures et ont mis en difficulté les porteurs de projets.

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 dans l'attente d'un versement FESI. La Région pourrait ainsi jouer le rôle d'appui auprès des établissements financiers. **Le CESER propose que la Région, en négociant des accords préalables, se porte caution auprès des banques pour faciliter la recherche et l'obtention de crédits-relais une fois les projets validés. Un tel système permettrait d'assurer la transition entre l'avance des fonds et les paiements effectivement réalisés par l'UE.**

Afin de les prémunir des conséquences d'éventuels retards, la pratique des acomptes pourrait être réétudiée. Elle est peu répandue en région car elle revient, pour l'entité versant ces acomptes, à prendre sous sa propre responsabilité les risques financiers des porteurs de projets. En cas de non éligibilité, cela implique des difficultés potentielles à récupérer les acomptes versés, mais parallèlement, ce fonctionnement donne plus de visibilité au porteur de projet sur ses finances à venir et lui permet d'anticiper sereinement l'ensemble de ses activités.

Le CESER souligne que, à l'instar de ce qui est mis en place en Normandie pour le FEDER/FSE/IEJ, un échéancier de paiement des acomptes réalisé en accord avec le demandeur pourrait être généralisé à l'ensemble des fonds dont elle détient la gestion. Pour le FEADER et le FEAMP, l'ASP est responsable des paiements et devra travailler de concert avec la Commission européenne et la Région afin de fournir des informations fiables et de garantir la tenue de ces échéanciers. Ces documents devront, pour répondre à la demande des porteurs de projets, être plus précis et plus clairs. Le CESER a en effet constaté que, à la suite du dépôt d'un dossier, 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 internet permettant au porteur de projet et/ou à la structure accompagnante de visualiser les détails de son échéancier et la situation du dossier tout au long de la chaîne de contrôles, de validation et de paiements. Cette plateforme pourra être enrichie d'une boîte de dialogue facilitant les échanges entre le porteur de projet et/ou son accompagnant, avec le référent instructeur en région.**

➤ **Réduire les délais d'instruction et de paiement qui mettent en péril les projets**

La durée et les délais d'instruction et de paiement ne correspondent globalement pas aux réalités économiques ni à l'agilité nécessaire au bon développement des projets.

Les délais d'instruction des dossiers parfois trop longs sont dus en partie à l'instabilité des différents critères d'attribution des aides au niveau européen, qui a contraint au réexamen

⁸⁰ <https://www.cget.gouv.fr/ressources/publications/en-somme-les-fonds-europeens-structurels-et-d-investissement-2014-2020>, pages 114 à 115.

de dossiers et au rappel des fonds versés pour certains. La Région n'a que peu de marges de manœuvre en ce qui concerne ces règlements changeants, mais elle a la possibilité d'agir sur la simplification du montage du projet. **Le CESER souhaite souligner la proposition du CESE⁸¹ et s'y associer : les autorités de gestion, dont la Région, doivent s'abstenir autant que possible d'ajouter des règlements locaux supplémentaires aux règles fixées par l'UE.** De cette manière, le montage du dossier pour le porteur de projet et son instruction seront facilités.

Etant donné les difficultés particulières de la programmation 2014-2020 qui ont été responsables de beaucoup de retards, il est envisageable que les délais d'instruction et de paiement ne soient pas aussi longs pour la prochaine programmation. Il est néanmoins indispensable d'y veiller afin de ne pas mettre en difficulté les porteurs de projets. Des retards de paiement trop longs sont susceptibles non seulement d'entraîner des frais supplémentaires pour les porteurs de projets (frais bancaires, frais de fonctionnement) mais aussi de créer des difficultés de mise en œuvre liées au manque de trésorerie (conséquences des reports de développement).

➤ **Alimenter un climat de confiance mutuelle entre les porteurs de projets et l'administration en ajustant les contrôles**

La sécurisation des porteurs de projets réside non seulement dans la réduction des risques pris lors de leur démarche de demande de FESI, mais aussi dans la confiance accordée aux acteurs en charge de leur mise en œuvre. Le CESER a identifié chez les porteurs de projets une méfiance par rapport à l'administration des FESI, une peur des contrôles et parfois le sentiment d'être culpabilisés face aux nombreux points de vérification imposés à leurs projets, notamment en matière budgétaire. Ces ressentis, qui contribuent à altérer la bonne mise en œuvre des FESI, devraient être améliorés.

Le CESER pense que les contrôles gagneraient à s'orienter davantage vers une logique de résultat, là où ils se focalisent actuellement sur la vérification de procédure, qui n'est pas toujours adaptée à la nature et à l'ampleur des projets. Il est contreproductif que le coût du temps passé à contrôler puisse être important voir supérieur au montant du fond demandé. De même, le poids administratif des dossiers ne devrait pas être le même selon l'ampleur du projet et les sommes attribuées, en particulier en termes de quantité de justificatifs exigés.

Pour rendre les contrôles plus efficaces ils devraient être contextualisés selon le volume financier possiblement attribué en créant un système de coefficients de contrôle basé sur le budget prévisionnel du projet. Au delà d'une plus grande efficacité, le CESER estime qu'un tel système, appliquant un principe de proportionnalité des exigences en fonction du montant de l'opération, permettra d'adapter avec plus de justesse les contrôles en fonction des projets, et alimentera un climat de confiance mutuelle avec leurs porteurs.

⁸¹ Avis du CESE sur *la réforme des fonds structurels européens*, juin 2018, page 33.

Le CESER s'est intéressé en particulier à la situation des projets agissant sur « l'humain », qui demandent en général des fonds FEDER/FSE et dépendent parfois financièrement des aides publiques. La spécificité de leur champ d'action entraîne des difficultés à pouvoir répondre aux exigences administratives des dossiers FESI. En effet, ces structures parfois associatives portent des projets sociaux, comme des chantiers d'insertion sociale et professionnelle, des structures d'hébergement, des services d'aide aux publics en difficultés sociales ou en grande précarité. La spécificité des publics ciblés, particulièrement sujets aux aléas en cours d'exécution du projet, entraîne parfois l'impossibilité de fournir les justificatifs demandés par les services instructeurs et les exposent à l'écèlement d'une partie des fonds. Les porteurs de projets sociaux se trouvent trop souvent pénalisés par la rigidité des règles en vigueur. Ces projets ont pourtant une utilité sociale indispensable qu'il ne faut pas négliger. **Aussi, le CESER estime qu'il est indispensable d'adapter le traitement des projets de ce champ d'action spécifique. Il propose d'établir des règles propres et assouplies, dans la mesure où les objectifs sont atteints, pour les porteurs de projets à visée sociale et œuvrant dans le secteur de l'Economie Sociale et Solidaire. Il invite la Région à appuyer cette demande auprès de la Commission européenne et à en tenir compte dans l'établissement de ses propres règlements.**

La complexité des dossiers est responsable de nombreuses difficultés rencontrées lors du montage des projets qui peuvent mener à des irrégularités non volontaires, notamment pour les porteurs qui ne sont pas en mesure d'être accompagnés par une structure intermédiaire. **Aussi, les porteurs de projets devraient pouvoir bénéficier d'un droit à l'erreur, sur les aspects administratifs secondaires ou les problèmes liés à l'interprétation des textes. De cette manière, les irrégularités mineures seraient abordées avec indulgence plutôt que suspicion. Ce droit devrait être inscrit dans la réglementation territoriale globale.**

20

Axe 2. Stabiliser les procédures et mieux les communiquer

Constats

Les FESI souffrent d'un défaut d'image, lié à la mise en place difficile de la programmation 2014-2020 et des divers dysfonctionnements qui ont été en partie résolus, dont l'instabilité des procédures. La réputation des FESI auprès des porteurs de projets s'en est trouvée entachée : démarche trop risquée, trop complexe et/ou trop longue.

➤ Stabiliser les structures et les procédures

Pendant plusieurs années les règles, procédures et structures ont évolué, en début de programmation. Ces changements sont intervenus suite aux réformes, à la finalisation des cadres européens, aux apports de précisions relatives aux textes réglementaires laissant trop de place à interprétation, ou encore suite aux ajouts de pièces justificatives à fournir en réponse à des irrégularités récurrentes. Cette mouvance du cadre des FESI a complexifié

l'ensemble d'autant plus que le caractère rétroactif de certaines évolutions a perturbé la bonne mise en œuvre des projets entamés.

La Région devrait suggérer l'établissement d'un contrat de confiance, cosigné avec l'Etat et l'Europe, qui fixerait la version stabilisée des règles et procédures applicables aux porteurs de projets pour la programmation 2021-2027. Elle pourrait également, en renforçant la task force à Bruxelles, insister sur l'importance de consolider les textes règlementaires. Les modifications au fil de la programmation devraient être applicables uniquement si l'impact est positif pour les porteurs de projets, et en évitant tout caractère rétroactif.

L'empilement des règles (Europe, Etat, Région) est tel qu'il est difficile d'identifier de quelle administration viennent les changements. Ils sont en général dus à la volonté, qui est légitime, d'adapter le fléchage des fonds aux spécificités du territoire en prenant toutes les précautions possibles pour éviter les erreurs. Ces dernières peuvent en effet entraîner un risque de devoir rembourser les aides perçues, allant même jusqu'à la décision de l'UE de confisquer une partie de la délégation de gestion des fonds en cas de trop grandes ou trop nombreuses irrégularités. Établir un schéma des responsabilités, permettant de savoir où se trouve bloqué un dossier et pour quelle raison, faciliterait ainsi les contacts avec les bons interlocuteurs afin de résoudre les blocages.

Le CESER observe que l'évolution du périmètre des intercommunalités peut freiner l'accompagnement des projets portés par les structures intermédiaires, lorsque celles-ci impliquent un changement de référent territorial. Ainsi, un projet passera par exemple d'un GAL référent à un autre, impliquant le transfert de son dossier, une nouvelle instruction et une seconde vérification des pièces le composant. **Dans le but d'éviter une telle perte de temps, le CESER s'interroge sur la possibilité de donner une continuité aux structures intercommunales référentes pour la prise en charge des projets FESI même si leur périmètre évolue et de pouvoir les réévaluer à mi-parcours si nécessaire.**

➤ **Former et informer sur les règles et procédures pour créer une culture commune**

Les règlements européens, nationaux et régionaux vont à nouveau être modifiés lors du passage à la programmation 2021-2027. Pour débiter cette période sur de bonnes bases en évitant les écueils constatés jusqu'ici, le CESER pense qu'il est indispensable de permettre un accès à la connaissance des règles et procédures en formant l'ensemble du réseau accompagnant et en informant rapidement des changements des textes règlementaires. En d'autres termes, les acteurs institutionnels émetteurs de ces règles et procédures devraient les porter à connaissance des instructeurs et des accompagnants dans leur ensemble, afin de développer une culture règlementaire commune.

Le CESER soutient la proposition faite à la suite de l'évaluation de l'assistance technique régionale, de mettre en place un système de tutorat pour former et renforcer la montée en compétence des nouveaux gestionnaires des FESI. Il souhaiterait dans ce cadre, qu'un renforcement du tutorat après la période de formation soit instauré, pour permettre la

transmission des compétences et des connaissances nécessaires qui s'avèrent très complexes, étant donné qu'environ 4 300 pages de règles doivent être maîtrisées avant qu'un service gestionnaire soit opérationnel⁸².

Durant cette programmation, des porteurs de projets et des accompagnants ont ressenti un manque de soutien technique et d'interlocuteurs pour répondre à leurs questionnements. Le porteur de projets, potentiellement perdu dans le dédale administratif, ne devrait pas être freiné par une recherche longue et fastidieuse du bon interlocuteur. Cette impression a été amplifiée par les difficultés de mise en place de la nouvelle organisation déléguée aux Régions en 2014 et par le turn-over observé en particulier pour les agents instructeurs. Il est indispensable que ces interlocuteurs puissent être identifiés facilement par les porteurs de projets tout au long du processus de demande de fonds, mais aussi en amont par les porteurs potentiels. **C'est pourquoi, l'accès aux ressources numériques régionales devrait être facilité, en proposant des outils et des contenus mis à jour fréquemment, accessibles et encore plus intuitifs : un guide des bonnes pratiques illustré par des exemples types, un guide des procédures simplifié, un répertoire des référents pour chaque mesure. Chaque porteur de projet devrait ainsi facilement identifier son référent, idéalement un référent de proximité, pour toute la durée de la programmation.**

En outre, le réseau accompagnant (professionnels, instructeurs, organismes intermédiaires, membres d'associations, Élus du territoire) est en demande de formations et de renseignements actualisés plus fréquents sur les procédures et les règles applicables. L'accès aux informations sur les FESI leur est en effet indispensable pour pouvoir répondre correctement aux demandes des porteurs de projets ou les orienter vers le bon interlocuteur.

Le CESER soutient qu'il est nécessaire de renforcer l'offre de formation régionale accessible aux professionnels des FESI (instructeurs, structures intermédiaires), ainsi qu'aux élus du territoire normand, en organisant tous les semestres des demi-journées thématiques sur les FESI. La fusion des régions a agrandi le territoire et ainsi exacerbé les difficultés liées à l'éloignement physique. Ces sessions de formation devraient donc systématiquement être organisées sur les territoires et diffusées par visioconférence sur internet afin d'en permettre l'accès au plus grand nombre.

➤ **Mieux communiquer pour renforcer l'attractivité des FESI**

Afin d'augmenter l'efficacité des FESI, les acteurs institutionnels gagneraient à s'impliquer fortement pour participer à redorer l'image des fonds, les rendre plus attractifs auprès des potentiels porteurs de projets.

En 2019, 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

⁸² Rapport d'information du Sénat sur *la sous utilisation chronique des fonds européens en France*, septembre 2019, page 112.

l'encouragement à intensifier sa démarche en co-construisant ses règlements, ses axes de Programmes Opérationnels (PO) et également ses indicateurs d'évaluation en impliquant davantage les accompagnants et les porteurs de projet potentiels du territoire régional. Les acteurs ainsi intégrés dans une démarche ascendante auront une meilleure connaissance des FESI, une meilleure compréhension du système et pourront y percevoir leurs principales préoccupations dans la mise en œuvre de la prochaine programmation.

Le CESER estime par ailleurs qu'une démarche continue de concertation ascendante, répertoriant les difficultés rencontrées par les accompagnants de structures intermédiaires, devrait être mise en place systématiquement. En apportant une réponse unique aux problèmes récurrents, cette méthode permettrait d'harmoniser le discours et favoriserait une continuité des pratiques entre structures intermédiaires et services gestionnaires régionaux. Par exemple, certains agents des GAL ont fait remonter leurs difficultés liées à un manque de connaissances approfondies sur les procédures de marché public au début de la programmation 2014-2020. Des actions de formation ont pu être organisées pour pallier ce manque et ont permis de faciliter le bon respect des procédures.

Sur la communication, le CESER souligne que la Normandie a su se démarquer avec une campagne de valorisation des FESI mettant en scène des « super-héros ». Il estime qu'elle répond à la nécessité de mieux communiquer aussi auprès des potentiels porteurs sur leur possible éligibilité. La Région doit poursuivre en ce sens et mener d'autres actions pour valoriser les porteurs de projets, l'Europe, et les projets en eux-mêmes. **Vu la complexité du système, elle doit incontestablement développer une communication spécifique aux FESI afin d'éclaircir leur fonctionnement et de combattre les préjugés négatifs. Pour cela, l'animation du territoire doit être dynamisée. Des structures comme les Chambres consulaires, le CREAN⁸³ (Carrefour Rural Européen des Acteurs Normands), les réseaux Natura 2000, Eaux et Forêts, etc., sont des relais d'information indispensables qui accompagnent les porteurs de projets dès leurs premières démarches de sollicitation des fonds. L'action de ces structures doit être confortée et développée pour qu'elles puissent être visibles et accessibles pour tous les normands, au plus proche des territoires les moins dotés en structures d'aide au montage de projet.**

Axe 3. Simplifier le fonctionnement des FESI

Constats

La complexité du système des FESI tient en particulier au fait que les nombreuses règles imposées par plusieurs acteurs différents sont strictes et rigides. Des dossiers de demande lourds, dont le montage s'avère très chronophage en particulier pour les porteurs de projets non initiés au jargon administratif représente un des premiers facteurs de renoncement des porteurs potentiels ou d'abandon en cours de procédure.

⁸³ <http://www.europe-crean.eu/qui-sommes-nous/notre-mission-europe-direct/>

➤ Assouplir les règles

De nombreux rapports détaillent les dysfonctionnements des FESI liés à leur complexité. Aussi, l'opportunité que représente la préparation de la nouvelle programmation doit être saisie pour simplifier les règles : alléger les documents cadres tels que les P.O. et les D.O.M.O, réduire le nombre de critères d'attribution des fonds, etc.

L'obligation de cofinancement est un exemple des règles qui freinent le dépôt de dossiers de demande de FESI car elle nécessite des démarches supplémentaires de recherche de partenaires financiers. Le cofinancement par un seul acteur public permettrait de simplifier le montage et le suivi des dossiers. **Le CESER suggère aux acteurs publics (européens, nationaux, régionaux et départementaux) de favoriser les montages de projets simples. En dessous d'un montant fixé en amont de la programmation, les projets devraient être soit exemptés de cofinancement soit accompagnés pour que les fonds départementaux ou régionaux viennent en contrepartie lorsqu'il n'existe pas d'autres solutions de financement.**

En parallèle, une attention particulière devrait être accordée au maintien des dispositifs complémentaires aux FESI, comme par exemple le FISAC (Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce), qui viennent abonder le budget et renforcer les capacités financières d'ensemble des collectivités territoriales.

24 Pendant la phase d'instruction certaines situations incongrues peuvent se présenter, notamment les instructions croisées. Il s'agit de cas où les compétences de gestion et d'instruction des dossiers appartiennent à deux acteurs distincts, entraînant parfois une perte de temps dues aux incompréhensions entre acteurs. C'est le cas pour le FEADER : les dossiers sont instruits par la DRAAF mais la décision finale revient à la Région. Une délégation complète de la compétence de gestion et d'instruction permettrait une meilleure fluidité du parcours du projet dans la chaîne de validation.

Dans le cadre du montage du dossier, le porteur de projets doit prévoir très précisément les coûts réels du projet, allant par exemple jusqu'au calcul du prix d'un billet de train plusieurs mois à l'avance. Pendant la réalisation, il est fréquent que surviennent des aléas qui modifient, souvent à la marge, ces prévisions. Le système ne prévoit pas la possibilité de tels ajustements et cette rigidité implique pour les porteurs de projets de rembourser une partie des fonds perçus. De même, les règles sont très difficiles à respecter pour le domaine de la recherche. Difficultés à tenir les budgets prévisionnels, incertitudes très importantes sur l'atteinte des résultats, besoins pas toujours quantifiables en amont (par exemple en terme de nombre d'heures de travail) retours plus longs, critères d'éligibilité très restrictifs, impossibilité de faire établir les 3 devis obligatoires⁸⁴... L'innovation est présentée comme une des priorités de développement européen mais cet ensemble de règles trop rigides

⁸⁴ Il est parfois difficile de se procurer ces devis car le sujet du devis est lui-même en développement, ou encore parce qu'il n'existe pas plusieurs entreprises en capacité de les établir.

freinent la recherche et les porteurs de projets innovants. Afin d'éviter que cela mette en difficulté les porteurs de projets, **il serait judicieux de généraliser un système plus souple de coûts forfaitaires, faisant apparaître les coûts globaux (frais de structures, de déplacement...) pour rendre possible les ajustements en fonction des aléas survenus dans le déroulement des projets.**

Les règles de dépôts des projets fixent les échéances de leurs objectifs : un porteur demande un financement pour une durée précise dans laquelle doit se réaliser son projet. Ainsi, une fois mis en place, il n'est pas prévu de reconduction dans le temps. Il existe néanmoins de nombreux projets qui dépendent de ces aides pour être menés à bien et dont la poursuite n'est pas possible sans ce soutien. Il existe ici un besoin d'assouplissement de cette règle, par exemple de projets sociaux bénéficiant du FSE, qui donnerait la possibilité de reconduire des actions sans l'obligation de présenter à nouveau une demande différente, notamment lorsque de bons résultats ont été obtenus dans le champ social et les actions de formation.

➤ Adapter les outils

Les outils proposés pour la mise en œuvre des FESI ne donnent pas la possibilité de s'adapter aux réalités du territoire, fait qui s'avère parfois préjudiciable pour les projets. Le CESER a identifié plusieurs cas pour lesquels l'adaptation des outils serait bénéfique aux porteurs de projets.

Le fonctionnement de certains fonds avec des appels à projet, comme le FEADER par exemple, restreint le dépôt de projets dans le temps et pour des objectifs précis. **L'ajout de critères de recevabilité, d'éligibilité et de sélection complexifie le système et participe à son opacité. La réponse à ces appels à projet pourrait être facilitée en restreignant leur nombre tout en élargissant leurs champs.**

La mise en place des outils de gestion de ces projets a connu des difficultés au démarrage, en partie dues au fait qu'avant la délégation de gestion aux Régions, un seul logiciel par mesure était utilisé pour toute la France. Ainsi, les logiciels ISIS et OSIRIS utilisés pour le FEADER « avaient été développés pour les besoins de la programmation 2007-2013, alors que l'Etat constituait l'autorité de gestion unique et qu'il n'existait que 6 PDR contre 29 après le transfert »⁸⁵. Ces outils informatiques n'étaient pas prévus pour une telle multiplication des programmes et des critères, propres à chaque Région. La réduction du nombre de programmes, la généralisation de certaines mesures communes aux Régions pourraient être des pistes pour permettre un meilleur fonctionnement des outils informatiques en place, et ainsi réduire des retards de traitement.

Le CESER souhaite proposer un outil permettant de regrouper les dossiers similaires, et ainsi faciliter le dépôt de projets par des petits porteurs. **Etant entendu que la Région réserve les FESI aux projets d'une grande ampleur, le CESER estime néanmoins qu'elle devrait**

⁸⁵ Rapport d'information au Sénat sur la sous utilisation chronique des fonds européens en France, 25 septembre 2019, page 116.

favoriser un accès à des aides pour ceux dont la taille est moins importante notamment ceux qui disposent d'un grand potentiel de développement ou d'innovation. Pour les petits et moyens projets, pour lesquels il est plus difficile de candidater, elle pourrait proposer de les regrouper par thématiques en « pack multiprojets », instruit et porté par la Région auprès des instances gestionnaires des fonds, nationales ou européennes comme cela existe pour le système de la PAC.

Conclusion

Le présent avis paraît dans un contexte troublé par l'épidémie de COVID-19 et teinté d'incertitudes pour l'avenir. Le CESER s'est saisi des questions transversales liées à la sortie de crise, qui feront l'objet d'une étude à part entière.

La crise sanitaire traversée depuis le début de l'année 2020 par l'ensemble des pays d'Europe et du monde a contraint l'UE à prendre des dispositions réglementaires⁸⁶ dans l'urgence pour l'utilisation des FESI (simplifications, assouplissements, réorientations des fonds). Cette crise va assurément impacter la programmation et les objectifs prioritaires des FESI 2021-2027 : il faudra soutenir la vie économique, sociale et environnementale, sans oublier les investissements de santé.

26

Dès lors, le CESER souhaite souligner que cette crise et les incertitudes qui l'accompagnent rendent plus que jamais fondamental le soutien aux porteurs de projets FESI. C'est pourquoi il invite en particulier la Région à prendre en compte ses propositions.

⁸⁶ L'Initiative d'Investissement en Réaction au Coronavirus (CRII) est adoptée au Parlement européen le 13 mars 2020 puis de nouvelles mesures (le CRII+) sont prises le 1er avril 2020.

Pour aller plus loin : <https://co-cottes.eu/initiative-dinvestissement-en-reaction-au-coronavirus-deblocage-plus-rapide-flexibilite-et-nouvelles-regles-deligibilite-des-fesi/> ; <http://fr.welcomeurope.com/news-europe/crii-nouvelles-mobilisations-ue-plus-flexibilite-tats-membres-17159+17059.html#replierTexte>

Synthèse des propositions pour mieux accompagner les porteurs de projet FESI en Normandie

Axe 1. Sécuriser la démarche et accélérer les paiements

- Répondre au besoin de sécurisation financière en réduisant les risques pris par les porteurs de projets.
- Réduire les délais d’instruction et de paiement qui mettent en péril les projets.
- Alimenter un climat de confiance mutuelle entre les porteurs de projet et l’administration en ajustant les contrôles.

Axe 2. Stabiliser les procédures et mieux les communiquer

- Stabiliser les structures et les procédures.
- Former et informer sur les règles et procédures pour créer une culture commune.
- Mieux communiquer pour renforcer l’attractivité des FESI.

27

Axe 3. Simplifier le fonctionnement des FESI

- Assouplir les règles.
- Adapter les outils.

Rapport

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 les limites du 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 la programmation 2014-2020.

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 pour que les propositions du CESER puissent être examinées.

Le CESER avait souligné le rôle déterminant du soutien aux porteurs de projets avant la fusion des régions⁸⁷. 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, sous plusieurs aspects. La conséquence à plus long terme 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.

⁸⁷ 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 ?

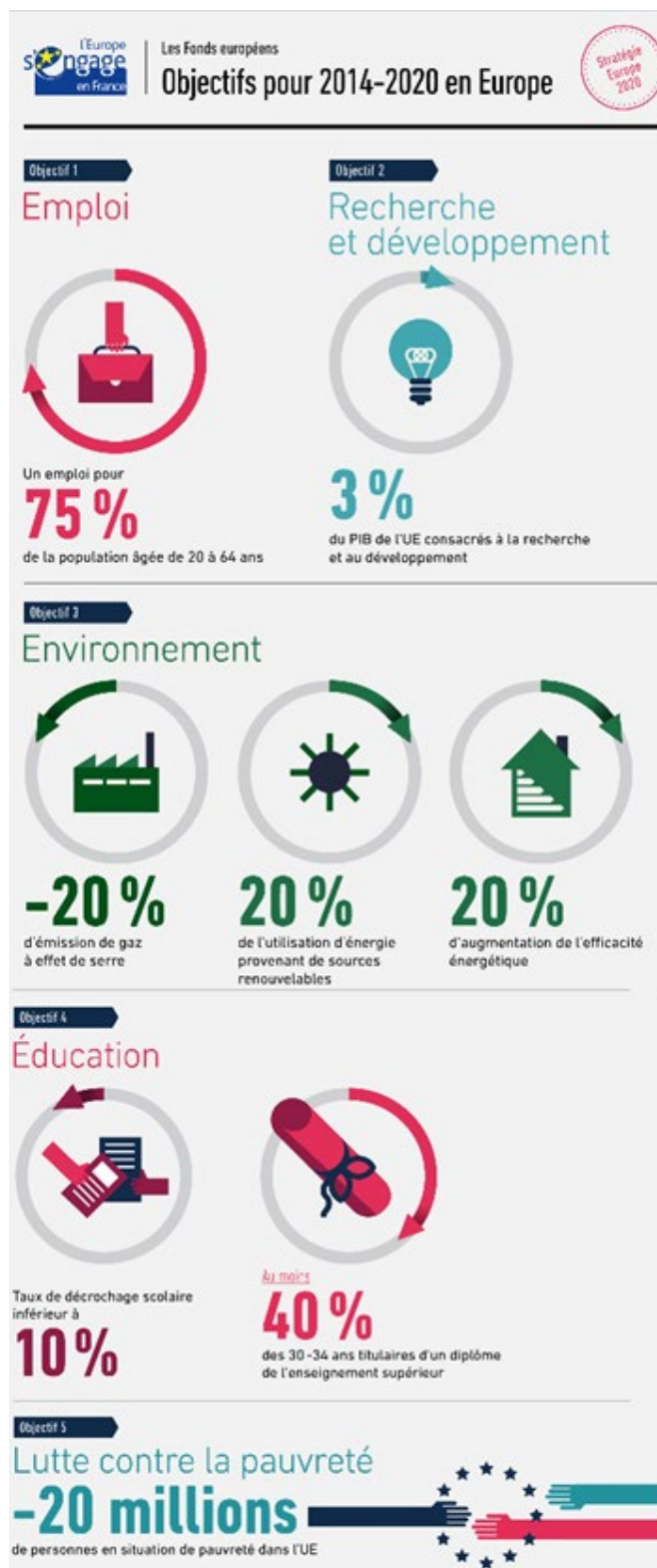
1.1. Au sommet de la pyramide : l'Union Européenne

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 2014-2020⁸⁸. 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 millefeuille 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



⁸⁸ La définition précise de chacun des FESI est située en partie 1.3. de ce document.

lutte contre la pauvreté, détaillés par l'infographie ci-contre.

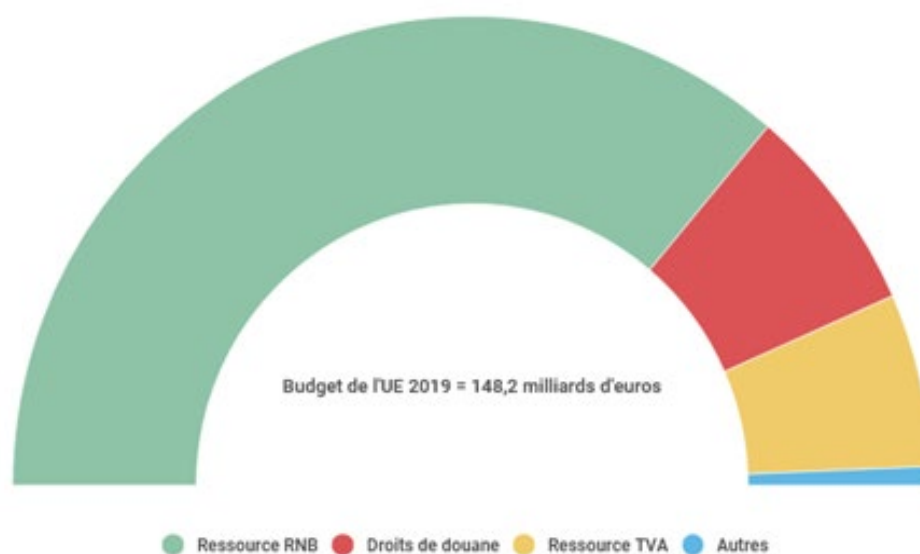
Les États membres négocient ensuite, en suivant ces principes et objectifs, un accord de partenariat commun aux FESI qui fixe leurs orientations prioritaires. Cet accord est proposé pour validation de la Commission Européenne⁸⁹, après une période de concertation avec les acteurs du territoire (notamment les collectivités locales, les acteurs socio-économiques et la société civile).

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 %)⁹⁰.

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

Budget de l'UE pour l'année 2019



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

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

⁸⁹ https://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/cget_fesi_final_web.pdf

⁹⁰ <https://www.touteleurope.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.

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+*⁹¹ (2 Mds€) et le *Plan Juncker*⁹² (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

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

Source :

<https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/fiche-les-fonds-europeens-structurels-et-dinvestissement-fesi>

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 européens⁹³.

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, d'un 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.*⁹⁴

L'UE se base sur le Revenu National Brut (RNB) par habitant pour définir

⁹¹ <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.

⁹² <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.

⁹³ <https://www.touteurope.eu/actualite/budget-europeen-pays-contributeurs-et-pays-beneficiaires.html>

⁹⁴ <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/articles/le-cofinancement-cest-quoi>

3 grandes catégories de régions et répartir les différents fonds européens entre les États et les régions. La carte⁷ 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 développée⁹⁵. 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 %⁹⁶; et pour la Haute-Normandie 80 %, 75 % ou 50 %⁹⁷. Concernant le FEAMP, ils s'élèvent de 50 % à 90 %⁹⁸, et s'appliquent, à l'exception des mesures spécifiques aux régions ultrapériphériques, sur tout le territoire national.

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 »⁹⁹. 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.

La Commission européenne effectue également un suivi transversal de la mise en œuvre des programmes européens. De manière générale elle négocie ces programmes avec chaque autorité de gestion puis s'implique largement dans leur suivi : participation aux comités, validations des suivis annuels et des éventuelles modifications, paiement des fonds et contrôle¹⁰⁰.

⁹⁵ La carte du classement des régions françaises est disponible en annexe

⁹⁶ 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

⁹⁷ Taux détaillés pages 671 à 692 du PDR Haute-Normandie consultable en cliquant sur ce lien : https://www.europe-en-normandie.eu/sites/default/files/documents/hn_feader_pdr_12_2019.pdf

⁹⁸ https://www.europe-en-normandie.eu/sites/default/files/feamp2014-2020_poapprouve_3dec2015.pdf, Page 156.

⁹⁹ <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossaire:PPA>

¹⁰⁰ <https://www.cget.gouv.fr/ressources/publications/en-somme-les-fonds-europeens-structurels-et-d-investissement-2014-2020>, page 114 à 115.

En parallèle de ce suivi, la Commission européenne effectue les paiements qui peuvent prendre trois formes : préfinancements initiaux et annuels ; paiements intermédiaires ; paiements du solde final. Le processus de versement se déroule typiquement de la manière suivante : *à partir de l'adoption d'un programme, la Commission verse à l'autorité de gestion un préfinancement annuel pour faciliter les paiements aux bénéficiaires dans l'attente des versements des crédits liés aux appels de fonds tandis que les paiements intermédiaires sont effectués par la Commission européenne auprès de l'autorité de gestion pour rembourser les dépenses effectivement réalisées par les bénéficiaires et certifiées par l'autorité de certification. Cette dernière a, au préalable, présenté une demande de paiement intermédiaire à la Commission, qui contient les dépenses éligibles du bénéficiaire.* Enfin, à la fin de la programmation (en 2023-2024), les autorités de gestion communiqueront « *un rapport final de mise en œuvre [...], lequel permettra d'activer le paiement du solde final du programme* ». ¹⁰¹

1.2. Au deuxième rang, l'État

1.2.1. L'enveloppe nationale

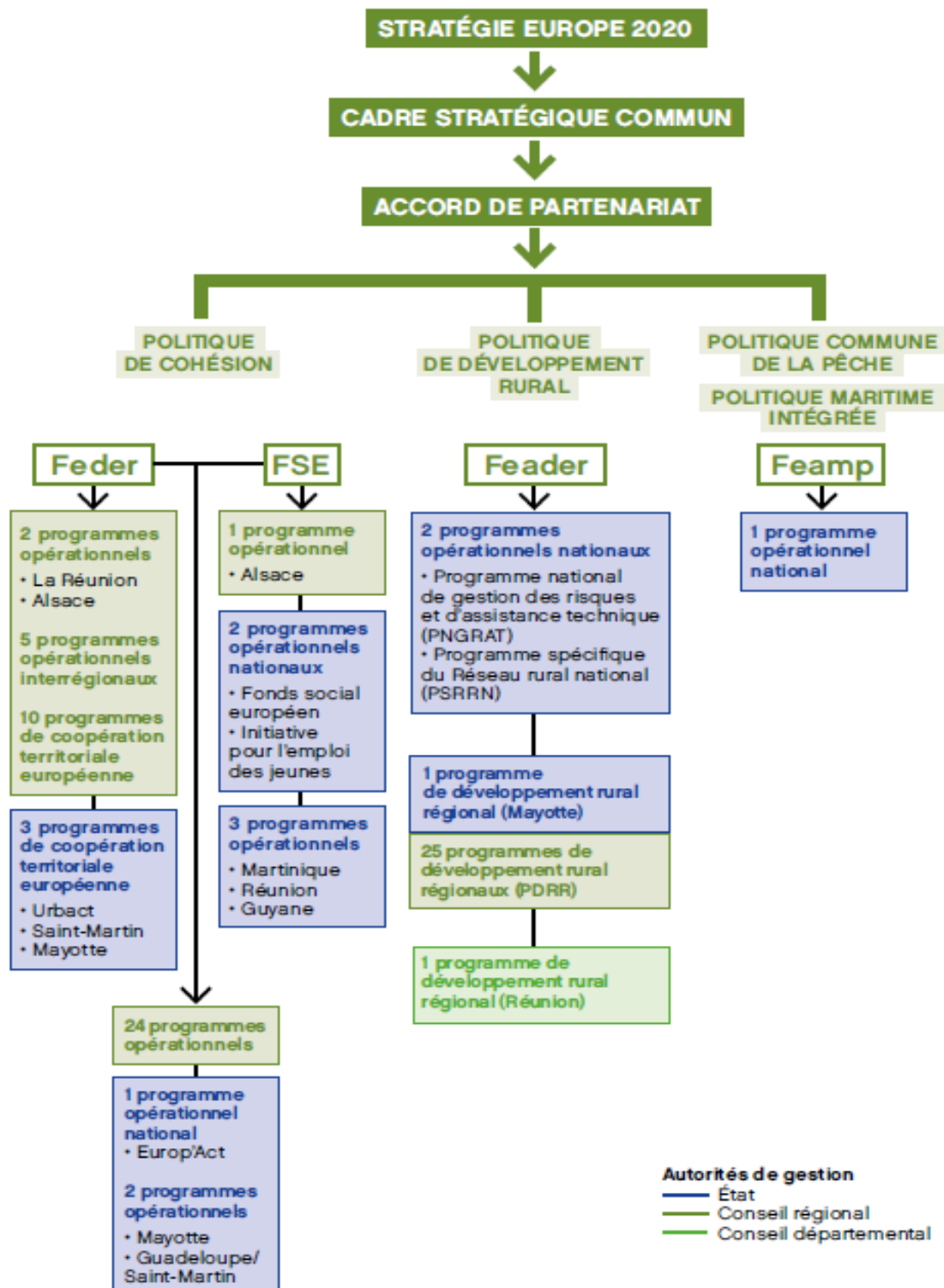
Les États, représentés à Bruxelles, négocient les sommes qui seront attribuées à leur territoire, en amont des périodes de programmation. La Commission Européenne, sur la base de différentes simulations et tenant compte des évolutions passées ou à venir, propose des enveloppes aux États. Ces dernières sont ensuite validées 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 dont le détail est présenté par l'infographie ci-contre. 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). Le contenu de ces programmes est développé au chapitre 1.3.1 *Les thématiques prioritaires des FESI régionaux.*

¹⁰¹<https://www.cget.gouv.fr/ressources/publications/en-somme-les-fonds-europeens-structurels-et-d-investissement-2014-2020>, page 114 à 115.

7 PO interrégionaux au titre du FEDER ciblent également des territoires spécifiques tels que les massifs montagneux et les bassins fluviaux, ou encore des territoires interrégionaux (programmes de coopération territoriale européenne).

Les 83 programmes mis en œuvre en France



Au total¹⁰², 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'Egalité des Territoires (72 M€) . Ces chiffres évoluent dans le temps car des ajustements interviennent en cours de programmation.

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
TOTAL		454	27,8	21,2

https://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/cget_fesi_final_web.pdf, chiffres de mai 2018.

Au 31 décembre 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 total : l'ampleur de l'effet levier de ces fonds peut ainsi être appréciée. La consommation de ces fonds est hétérogène : pour une moyenne de 77 % de fonds programmés, seuls 41 % du FEAMP ont été programmés ou payés alors que ce taux s'élève à 84 % pour le FSE. Au 31 mars 2020, ce chiffre a atteint les 78 %¹⁰³.

¹⁰² <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/infographies/infographie-repartition-des-fonds-europeens-structurels-et-dinvestissement-par-region>, chiffres à novembre 2014

¹⁰³ Lien d'accès à la dernière mise à jour <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/avancement-de-la-programmation-2014-2020>

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 2023¹⁰⁴.

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 31 décembre 2019.
En montants UE.

De nombreux projets réalisés ou en cours de réalisation

🔍 Voir les projets

Toutes les opérations 2014-2020

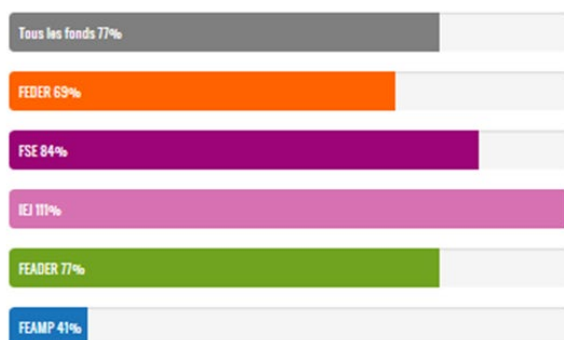
Montants investis

40 milliards d'€ investis

dont

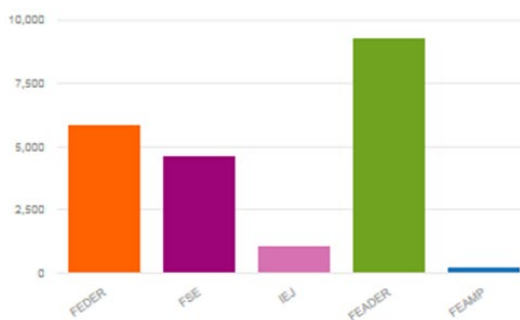
18,9 milliards d'€ de fonds européens

Taux d'avancement par fonds



Données au 31 décembre 2019.
En montants UE.

Avancement par fonds en euros



Données au 31 décembre 2019.
Montants UE.

40

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

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*

¹⁰⁴ Plus de détails en 2.1. 2014-2020, une période de programmation pas comme les autres

de développement rural et de la politique de la pêche¹⁰⁵. Ainsi, les choix faits par la France concernent quatre points :

- Le FEDER sera concentré sur les thématiques 1, 2, 3 et 4.
- 10 % des enveloppes FEDER-FSE gérées par les Conseils régionaux, calculé en moyenne nationale, seront utilisés en priorité sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville 2015-2020, par le biais d'un ITI¹⁰⁶ (Pour un seuil minimum de 5 % fixé par l'Union Européenne).
- 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*, dont la mise en œuvre de projets LEADER (pour un taux de 5 % fixé par l'Union européenne)¹⁰⁷. Les 6 priorités sont détaillées en partie 1.3.1.

Le tableau au chapitre 1.1.2 *Le budget de l'UE* (classement des régions françaises) donne également des indications sur les spécificités de la concentration thématique applicable aux régions en fonction de leur catégorie.

		Priorités	Objectifs thématiques
		STRATÉGIE EUROPE 2020	Croissance intelligente
	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

Pour la prochaine programmation les propositions connues sont encore des hypothèses¹⁰⁸. Parmi elles : les règles de concentration thématique seraient uniquement définies par les États membres. Ainsi, 85 % des crédits FEDER/FSE pourraient être fléchés sur deux des

¹⁰⁵ 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

¹⁰⁶ Plus de détails sur les ITI au chapitre 1.3.2 *La collectivité référente, supplée par des organismes intermédiaires*, partie *Les métropoles, Communautés urbaines, Agglomérations*.

¹⁰⁷ https://www.reseaurural.fr/sites/default/files/documents/fichiers/2017-11/2016_feader_approche_integree_de_developpement_territorial_2014_2020.pdf, page 12.

¹⁰⁸ Communiqué de presse sur la programmation des Fonds européens 2021-2027, Région Normandie, 11 octobre 2019.

priorités européennes pour 2021-2027¹⁰⁹ : une Europe plus intelligente et une Europe plus verte et à zéro émission de carbone.

1.2.3. La gouvernance nationale

La France a choisi un mode de gouvernance *mixte régionalisé*¹¹⁰ : des organismes régionaux assurent la gestion et la mise en œuvre de programmes régionaux en s'appuyant sur une coordination nationale forte. Ce type d'organisation est en place en Grèce, Italie, Pologne ou Portugal. Trois autres modes d'organisations sont appliqués en Europe : *régionalisé*, *mixte centralisé* et *centralisé*, selon que les programmes sont gérés à un niveau plus ou moins important par les Etats ou les Régions.

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*¹¹¹ *Europ'Act*, est assurée par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) depuis sa mise en place le 1^{er} janvier 2020¹¹². Désormais autorité nationale de coordination des fonds européens, elle prend en charge les anciennes missions du CGET : elle veille à l'utilisation des fonds dans le respect des règles en relation avec les Régions, l'État et ses différents ministères¹¹³.

Pour chaque fonds, la coordination est assurée par une autorité spécifique : l'ANCT pour le FEDER, la Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (DGEFP) pour le FSE, la Direction Générale de la Performance Economique 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 gestion¹¹⁴.

¹⁰⁹ Le détail de ces priorités se trouve en partie 2.2.

¹¹⁰ Rapport d'information du Sénat sur La sous-utilisation chronique des fonds européens en France, Madame la Sénatrice, Colette Mélot, 25 septembre 2019.

¹¹¹ Pour plus d'informations : <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/europ-act>

¹¹² Née de la fusion du Commissariat général à l'égalité des territoires, d'Epareca et de l'Agence du numérique, l'Agence nationale de la Cohésion des territoires (ANCT) est un nouveau partenaire pour les collectivités locales.

¹¹³ Pour plus d'informations : <https://www.cget.gouv.fr/actualites/comment-le-cget-accompagne-les-regions>

¹¹⁴ Pour plus d'informations : https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/cget_fesi_final_web.pdf

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 exécution¹¹⁵.

Elle peut réaliser l'instruction des dossiers de demande reçus en interne - dans ce cas ce sont des services instructeurs qui les effectuent - ou la confier à d'autres organismes. La Direction Départementale des Territoires (DDT), par exemple, service de l'Etat sous la responsabilité du préfet, agit dans les domaines transversaux : agriculture, écologie, aménagement du territoire. Cette direction départementale interministérielle instruit le premier pilier de la PAC pour enclencher les paiements (partie en gestion de l'État) et a été désignée par les Régions pour assurer des missions d'instruction du FEADER sur le deuxième pilier. Cela concerne les aides surfaciques (ICHN, MAEC, bio) et non surfaciques (subventions à l'investissement ou à l'installation)¹¹⁶.

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 Européenne. Une fois ces demandes validées, l'organisme payeur, le plus souvent l'ASP, effectue le paiement directement au porteur de projet ou à l'autorité de gestion qui transmettra au bénéficiaire du FEDER/FSE.

L'autorité d'audit - en France il s'agit de 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 des contrôles du programme opérationnel soient réalisés sur un échantillon approprié d'opérations, sur la base des dépenses déclarées. »¹¹⁷.

¹¹⁵ 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>

¹¹⁶ Pour plus de détail, consulter en annexe la page 144 du rapport de la Cour des comptes : bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement, avril 2019

¹¹⁷ 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>

Architecture synthétique de la gestion des programmes européens FESI en France ¹¹⁸

Rôle de l'autorité	FEDER	FSE/IEJ	FEADER	FEAMP
Coordination	L'ANCT par le biais du programme Europ'Act : assistance technique interfonds			
	ANCT	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 ¹¹⁹	DRFIP	ASP	ASP
Payeur	Région ¹²⁰	Région	ASP et office de développement agricole et rural	ASP
Audit	CICC	CICC	Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses (C3OP)	CICC

1.3. La Région : autorité de gestion des FESI

44

1.3.1. Les thématiques prioritaires des FESI régionaux

Au total 1 069 M€ sont attribués à la Normandie pour la période 2014-2020. Compte tenu d'un taux de cofinancement global proche de 50 %, c'est 2 138 M€ qui iront aux porteurs de projets en Normandie pour les 7 ans de programme soit en moyenne 305 M€ par an.

Cette somme est répartie comme suit : 606 M€ à la Basse-Normandie et 463 M€ 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.

Pour rappel, les FESI, pour cette période 2014-2020, 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.

¹¹⁸ <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/guide-de-suivi-gestion-et-contrôle-des-programmes-europeens-feder-fse-feader-feamp>

¹¹⁹ Direction Régionale des Finances Publiques.

¹²⁰ https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=085EFF2D1CA8DE9436B5EBF86220D15B.tpl_gfr44s_1?idArticle=JORFARTI000032000344&cidTexte=JORFTEXT000032000333&dateTexte=29990101&categorieLien=id

- **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'UE 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 régional, développer l'offre numérique sur le territoire et faire de la Basse-Normandie une écorégion attractive.

Cinq objectifs thématiques ont été retenus sur les 11 proposés par la Commission européenne : les objectifs 1, 2, 3, 4 et 6¹²¹.

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

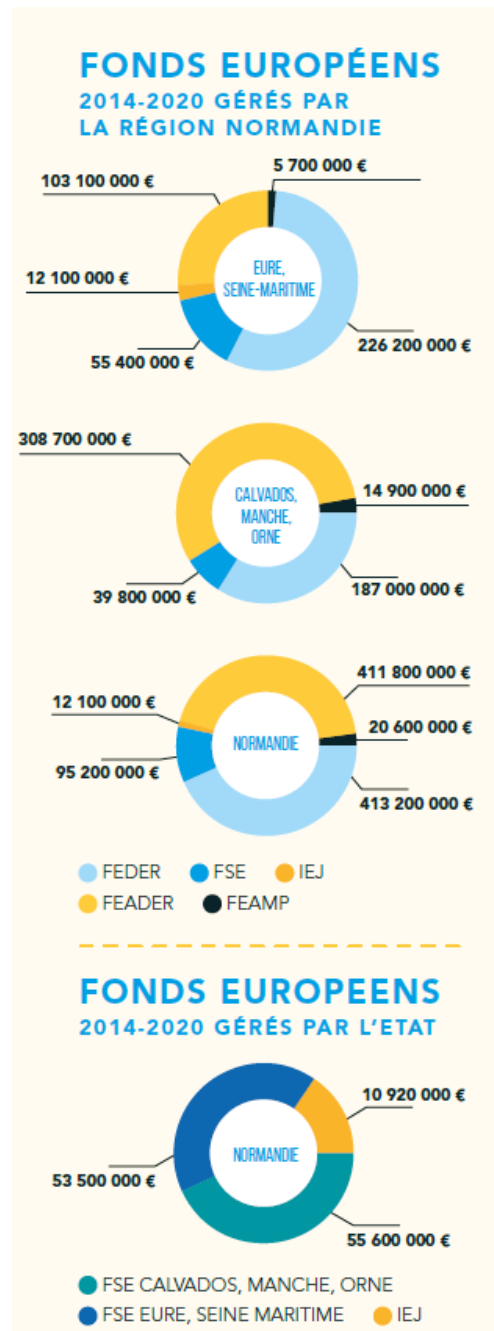
Le FEDER pour l'Eure et la Seine-Maritime, quant à lui, privilégie 4 axes : favoriser la compétitivité par la promotion de la recherche, de l'innovation et de l'économie numérique ; soutenir la transition énergétique ; valoriser le patrimoine culturel et préserver le patrimoine naturel ; soutenir le 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 et les objectifs 8 et 10 qui correspondent à l'IEJ et au FSE.

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.



¹²¹ Se référer à l'illustration au chapitre 1.2.2 : Les objectifs nationaux.

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. Le FSE cofinance par exemple les Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE).

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 (dits « NEET »¹²²). 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 ¹²³, 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

¹²² NEET : Not in Education, Employment or Training.

¹²³ Voir détails en annexe

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.

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 (PCP¹²⁴) : il contribue à la réalisation des objectifs de la Politique Maritime Intégrée (PMI¹²⁵). 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 à plus de 22 M€ (données en juillet 2019 susceptibles d'évoluer).

47

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 suivantes¹²⁶ :

- 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.

¹²⁴ Gestion globale de la pêche au niveau des pays de l'UE

¹²⁵ La PMI est la politique européenne mise en place pour toutes les actions relatives à la mer.

¹²⁶ Ces priorités sont déclinées en mesures qui sont détaillées en annexe.

1.3.2. La collectivité référente, suppléée par des organismes intermédiaires

- **L'organisation de la Région Normandie**

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 dossiers, 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.

Ils se situent pour le FEDER parmi les suivantes au 1^{er} janvier 2020 : *Direction Aménagement Numérique ; Direction Economie, Enseignement Supérieur, Tourisme, Recherche et Innovation ; Direction Energie, Environnement et Développement Durable ; Direction Aménagement du Territoire ; Direction Culture et Patrimoine ; Direction Générale Adjointe Economie ; Direction Mobilités et Infrastructures* et pour le FSE/IEJ dans la *Direction de la Formation Tout au Long de la Vie*. La *Direction aménagement du territoire* prend en charge une partie du FEADER et la *Direction agriculture et ressources marines* une partie du FEADER et du FEAMP. Ces services de pilotage et de gestion sont composés d'environ 115 ETP (Équivalent Temps Plein données 2017)¹²⁷.

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 assistant¹²⁸, 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 fonds FESI géré par la Région, les porteurs de projets peuvent consulter des guides réalisés par ses services¹²⁹ 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, en cas de besoin, l'accompagnement par les services de la Région est proposé. La démarche paraît très simple considérant les 8 étapes théoriques détaillées ci-après (FEDER) mais la réalité est parfois plus complexe selon le projet.

La Région en tant qu'autorité de gestion doit élaborer le cadre de son intervention. Elle a rédigé un P.O. pour chaque fonds dont elle détient la compétence. Ce document cadre

¹²⁷ 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)

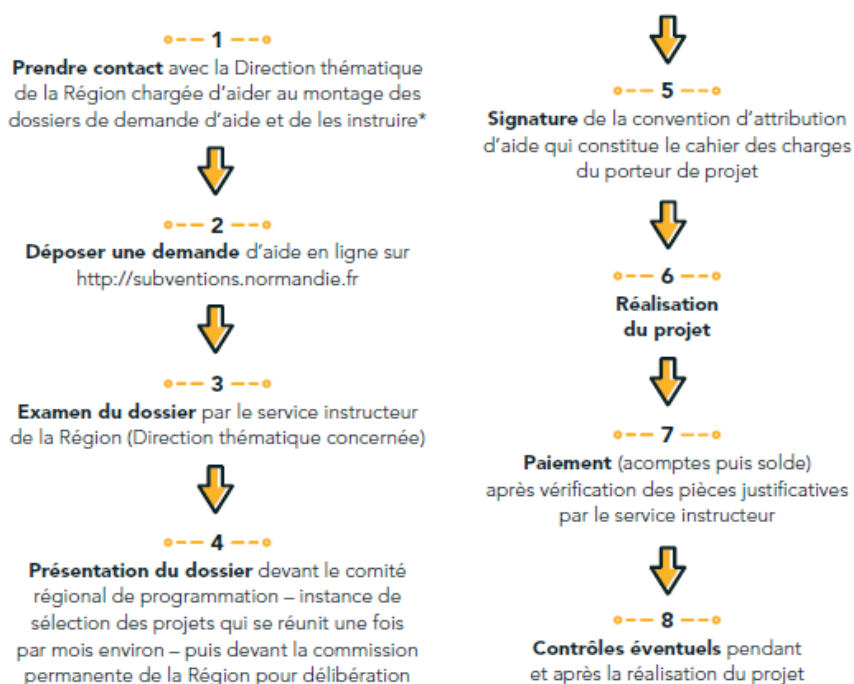
¹²⁸ La composition des Bureaux français à Bruxelles est disponible en annexe.

¹²⁹ <https://www.europe-en-normandie.eu/page/outils-pour-faciliter-mes-demarches>

rassemble le diagnostic du territoire sur la thématique concernée par le fonds, les objectifs poursuivis et la stratégie mise en place sur la période de programmation. Sur cette base, des Documents de Mise en Œuvre (DOMO) sont rédigés. Ces outils, plus techniques que les P.O. et permettant un affinement des priorités nationales, sont des aides à la mise en œuvre destinés aux services gestionnaires, aux structures intermédiaires et aux bénéficiaires potentiels.

Ils sont élaborés sous forme de fiches – classés par axes et par objectifs stratégiques – et permettent d'identifier le type de projet qui pourra être financé et quel service en détient la gestion. Les DOMO sont amenés à évoluer en fonction des changements réglementaires ou des ajustements internes à l'autorité de gestion. En Normandie ils sont au nombre de 4 : un DOMO pour chaque PDR (Haute-Normandie et Basse-Normandie) – outil du FEADER - et un DOMO pour chaque PO FEDER/FSE (un pour chaque ancienne région également). Il n'existe

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

pas de DOMO pour le FEAMP étant entendu que son cadre est fixé à l'échelle nationale.

Ces documents présentent de manière très détaillée les axes prioritaires, les mesures, les objectifs. Ils permettent de connaître les critères d'éligibilité et de sélection des projets, les dépenses potentiellement prises en charge, les seuils et plafonds de financement de l'aide, les possibilités d'articulation avec les autres fonds et enfin les indicateurs à mettre en œuvre. Aussi, ces documents ne sont pas très accessibles au grand public au regard du niveau de détail important qu'ils contiennent, amenant leur nombre de pages entre 100 et 200.

Des seuils d'intervention fixés par la Région permettent de cadrer financièrement la possibilité de financement. Ces seuils permettent en effet de financer les projets de manière efficace : par exemple en évitant d'effectuer une demande de fonds européen si le coût de traitement de la demande et des contrôles dépasse le montant demandé. Les projets en dessous des seuils pourront être orientés pour être financés par d'autres types de fonds. Par ailleurs, la Normandie a choisi d'éviter le saupoudrage dans la répartition des FESI : pour ce faire, les seuils d'intervention hauts peuvent être fixés.

Par exemple, pour l'axe 4.2.1 *investissements physiques en transformation-commercialisation dans le secteur agroalimentaire et agro-industriel*, la mesure « 4 » *investissements physiques* définit plusieurs priorités. La priorité « 3a » offre la possibilité de déposer des projets pour *améliorer la compétitivité des producteurs primaires en les intégrant mieux dans la chaîne agroalimentaire au moyen des programmes de qualité, en conférant une valeur ajoutée aux produits agricoles, et par le biais de la promotion sur les marchés locaux et des circuits d'approvisionnement courts, des groupements de producteurs et des organisations interprofessionnelles*. Un seuil minimal d'investissement est fixé à 20 000 € de dépenses éligibles pour les TPE et PME et 100 000 € de dépenses éligibles pour les ETI.

- **Des organismes intermédiaires indispensables**

Directement rattachées à la Région, plusieurs organisations mettent en œuvre des missions complémentaires et un soutien aux porteurs de projets, spécifique à chaque aide : les collectivités territoriales ou leur groupement peuvent délivrer des investissements territoriaux intégrés, le Réseau Rural soutient les 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, Agglomérations¹³⁰

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 élaboré plusieurs méthodes de mise en œuvre de ces stratégies urbaines : l'utilisation des ITI (Investissement Territoriaux Intégrés)

¹³⁰<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>

(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 d'Agglomération Havraise, Le Cotentin, Saint-Lô, Flers Agglo, Lisieux-Normandie, Seine Normandie et Seine-Eure¹³¹.

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 Établissements Publics 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)

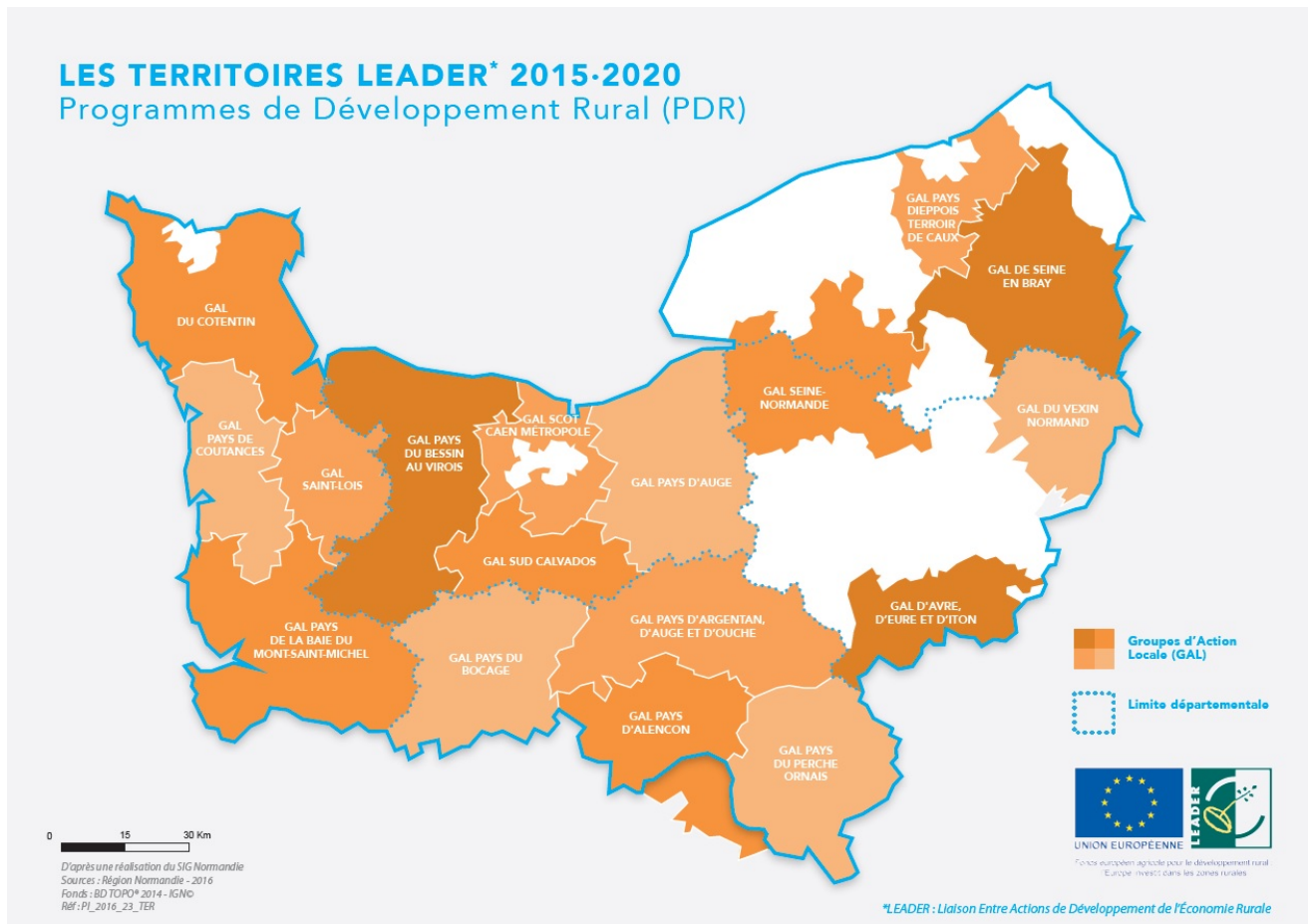
Les GAL sont des structures intermédiaires coordonnées par un *Réseau Rural* dans le but de fédérer les acteurs du développement rural. Les 17 GAL normands de la programmation 2014-2020, sont financés dans le cadre du fonds FEADER par le programme LEADER et recouvrent géographiquement la totalité des 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.

¹³¹ <https://www.europe-en-normandie.eu/page/projets-dans-les-territoires-urbains>

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



<https://www.reseaurural.fr/centre-de-ressources/phototheque/rnormandcarte-gal>

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 »¹³², l'ANCT 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.

¹³² L'association qui représente l'ensemble des Régions de France, ancienne ARF.

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.

1.3.3. Qui sont les bénéficiaires des fonds européens en Normandie ?

Les bénéficiaires normands, porteurs de projets financés par les FESI, sont d'une multitude de profils sur lesquels il n'existe pas d'étude statistique précise qui permettrait d'en dresser le panorama.

Globalement, ils peuvent venir autant du secteur privé que public, associatifs ou entreprises, et sont indifféremment des personnalités physiques ou morales. Ils défendent un projet correspondant aux critères déterminés par les DOMO et sont invités à respecter les obligations inhérentes au fonds versé (cofinancement, obligations administratives, mise en place effective du projet, affichage de publicité pour les fonds européens, etc.).

A partir des chiffres publics disponibles sur le site internet <https://www.europe-en-normandie.eu/>, le CESER a construit des statistiques non exhaustives mais qui demeurent dignes d'intérêt car elles ont le mérite d'indiquer une tendance générale.

Les bénéficiaires du FEDER/FSE sont approximativement, en nombre de dossiers, 35 % des porteurs privés et 65 % des porteurs publics. Cette disparité peut interpeller mais ne peut pas être analysée comme le reflet d'un manque de fonds européens dans le domaine privé. En effet, d'autres fonds européens qui ne sont pas des FESI, mais des aides européennes directement gérées par l'Etat, s'adressent plus spécifiquement aux entreprises en passant

par un accompagnement direct des pôles et filières économiques. Au premier janvier 2020, on dénombre pour ces fonds au total 763 projets en Normandie. Sur le territoire de l'ex Haute-Normandie 399 projets en ont bénéficié (359 du FEDER et 40 du FSE- IEJ) et en ex Basse-Normandie 364 projets ont été soutenus (352 par le FEDER et 12 par le FSE).

Le nombre de projets financés grâce au FEADER avoisine les 20 000 en Normandie par an. Cela ne représente pas le nombre total de projets mais ceux qui ont reçu un versement sur l'année. Ils sont en effet financés en plusieurs versements parfois échelonnés sur plusieurs années. Ce sont surtout des entreprises privées : beaucoup d'exploitations agricoles ou d'entreprises relevant de ce secteur. Elles sont plus nombreuses dans les départements du Calvados, de la Manche et de l'Orne que dans l'Eure et la Seine-Maritime. On trouve aussi des collectivités bénéficiaires de fonds LEADER et des collectivités locales.

Les données brutes relatives aux FEAMP sont accessibles sur le site Télépac : au 3 décembre 2019, les projets financés depuis le début de cette période de programmation en Normandie étaient au nombre de 56 projets dans le Calvados, 1 dans l'Eure, 142 dans la Manche et 39 dans la Seine-Maritime. Ils sont globalement portés par des entreprises, CCI ou collectivités locales.

2. Constats actuels et enjeux pour la Normandie après 2020

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

2.1.1. Un changement de cadre juridique et réglementaire a induit une période de flottement

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 et budgétaires étaient différentes au sein des anciennes Régions. Un service spécifique était en place chez l’une et une organisation transversale thématique chez l’autre, un budget annexe était dédié aux FESI pour l’une et l’autre avait alloué un budget par direction. Ces différences avant fusion, mais aussi le transfert des moyens humains pour déléguer cette gestion, ont créé des difficultés supplémentaires.

La délégation de gestion prévue par la loi MAPTAM comprenait en effet le transfert du personnel de l’État en charge des missions de gestion des FESI. Le nombre d’emplois a été estimé au regard de « celui pourvu au 31 décembre de l’année précédant le transfert, et ne peut être inférieur à celui constaté au 31 décembre de l’année 2012 »¹³³. En dépit de cette règle, les Régions n’ont pas toujours bénéficié du nombre d’ETP satisfaisant au début de la programmation, le calcul se basant sur un nombre d’agents dont certains n’ont d’ailleurs pas souhaité rejoindre les effectifs régionaux. Face à cette perte d’une partie des compétences, elles ont alors dû recruter et former, un processus long qui a participé au retard pris en

¹³³ Rapport au Sénat sur *la sous utilisation des fonds européens en France*, septembre 2019, page 118.

début de programmation. Le CGET estime en effet que « un service gestionnaire doit connaître et maîtriser plus de 4 300 pages de règles avant d'être en capacité d'octroyer un financement »¹³⁴.

De plus, les lois du 16 décembre 2010¹³⁵ *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*¹³⁶, ont progressivement impacté le découpage du territoire en encourageant les fusions de communes, déstabilisant l'organisation des structures accompagnantes chargées du suivi de dossiers en fonction des limites territoriales des EPCI, notamment les GAL.

Enfin, 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 normandes sont restées dans l'expectative des nouvelles directives résultant de la prise de fonctions du nouvel exécutif régional : une période peu propice au rattrapage des retards de programmation des FESI.

Au début de la période de programmation des fonds européens, le cadre juridique et règlementaire 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.

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*

¹³⁴ Rapport au Sénat sur la sous utilisation des fonds européens en France, septembre 2019, page 112.

¹³⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&categorieLien=id>

¹³⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030361485&categorieLien=id>

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 défailante¹³⁷. 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.

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.*¹³⁸

2.1.2. Année charnière pour les FESI : en 2020, la situation est stabilisée mais de nouvelles modifications sont attendues¹³⁹

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.

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 parfaire leurs compétences et s'ancrer sur le territoire.

Etat d'avancement de la programmation des fonds FEDER/FSE/IEJ au 31 juillet 2019

Axes	Départements	Enveloppe (M€)	Taux de programmation	Taux de paiement
TOTAL	<i>Calvados, Manche, Orne</i>	226,8M€	77,44 %	30,4 %
	<i>Eure, Seine-Maritime</i>	293,8M€	62,07 %	34,5 %

¹³⁷ <https://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ190711352.html>

¹³⁸ 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.

¹³⁹ Informations disponibles au 06.12.19

Etat d'avancement de la programmation des fonds FEADER au 19 septembre 2019

Priorités	Départements	Enveloppe (M€)	Taux de programmation	Taux de paiement
TOTAL	<i>Calvados, Manche, Orne</i>	317 M€	81,01 %	47,41 %
	<i>Eure, Seine-Maritime</i>	103,9 M€	72,40 %	32,49 %

Le détail de l'avancement de ces programmations est disponible en annexe.

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* »¹⁴⁰ et se dit même optimiste à ce sujet.

Le taux de consommation des fonds européens (FEDER, FSE et FEADER) en France atteint presque les 70 % à la fin de l'année 2019 (infographie « avancement et consommation des fonds européens 2014-2020 en France » en partie 1.2.1 L'enveloppe nationale). En Normandie, le taux est moins élevé avec une moyenne globale de 36 %.

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 sera classée dans la catégorie en transition et aura un seul programme par fonds. Il restera les évolutions probables des périmètres des EPCI ainsi que des communes, qui devraient également varier beaucoup moins que dans la période 2015-2018.

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.

Les lois qui incitent aux fusions des communes sont toujours en cours. Les lois successives incitant à la fusion des communes (loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle du 16 mars 2015, loi du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires) laisse penser que le cadre va continuer à être mouvant sur les infra territoires. Les intercommunalités pourront s'en trouver modifiées avec pour conséquence le transfert de dossiers de demande de FESI d'une intercommunalité à une autre. En particulier dans le cas des demandes suivies par les GAL et GALPA, ces transferts impliqueront le réexamen des dossiers ainsi que la vérification des pièces les composant, et en retarderont par conséquent le traitement.

¹⁴⁰ <http://www.senat.fr/presse/cp20191001.html>

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 seule administration identifiée pour un fonds géré en totalité).

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 %¹⁴¹ 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 États devrait donc augmenter. Dans le détail, le montant du FEDER resterait stable, alors que ceux du FSE, du FEAMP et du 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 :

- 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).

¹⁴¹ Avis du CESE sur *La réforme des fonds structurels européens*, Juin 2018, Page20.

Le FEADER 2021-2027 s'orienterait vers les objectifs suivants :

- 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^{er} et 2^{ème} 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

Le FEDER 2021-2027 proposerait :

- 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

Pour le FEAMP, globalement, la gestion des mesures régionales est plus dynamique que celle des mesures nationales. Une révision de la maquette nationale est en cours pour 2021-2027, 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.

2.2. Éléments de diagnostic

2.2.1. 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 (entreprises de taille intermédiaire) 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 comme ailleurs, des cabinets d'experts sont spécialisés dans l'accompagnement des porteurs de projets. Certains peuvent proposer une offre de formation aux fonds européens, un accompagnement ou des prestations pour le montage de projet ou la demande de FESI. Au niveau national des organismes de formation disposent d'une offre 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 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 ont des rôles soit directs, soit indirects, dans l'accompagnement des porteurs de projets.

Les Départements, par exemple, ont inclus dans la structure de leur organigramme la thématique Europe. Ces compétences « Europe » des Départements concernent davantage d'autres fonds européens que les FESI. Néanmoins, certaines de ces collectivités se sont vues confier le rôle d'intermédiaire pour gérer une partie du FSE et, au-delà de cette mission, elles permettent une bonne articulation entre les structures territoriales (EPCI, GAL) qui, elles-mêmes garantissent l'aiguillage des bénéficiaires potentiels vers le bon interlocuteur.

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	1 ETP chargé de mission des affaires européennes (qui ne gère pas de fonds FESI)
Seine-Maritime	<i>Service Europe et accompagnement des projets au sein de la Direction de la cohésion des territoires</i>

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 projets). 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. Les grandes villes concentrent des formations de ces experts : par exemple l'Université de Paris 8 propose un DESU (Diplôme d'études supérieures universitaires) « Gestion et ingénierie de projets Européens », celle de Nantes un Master « Ingénierie en projets européens et internationaux », celle de Cergy-Pontoise un Master « Études européennes et internationales, parcours Projets européens ». On trouve par ailleurs des formations de ce type au Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), à destination des agents des collectivités gestionnaires notamment sur l'instruction, le contrôle et la gestion des dossiers FEDER, FEADER et la mise en œuvre globale des fonds européens.

- **Dans les structures associatives**

62

Des structures ont choisi de s'organiser en interne pour proposer un accompagnement à ses adhérents porteurs de projets. L'Union pour l'Habitat Social en Normandie (association de bailleurs sociaux) s'est inscrite dans une démarche de ce type, au regard des possibilités importantes d'accès au 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 Normands¹⁴²), est une association labellisée par l'UE comme centre d'information sur l'Union européenne et fait partie du réseau *Europe Direct* français et européen. Elle a vocation à informer, orienter et conseiller sur l'UE tout citoyen et tout développeur territorial (association, Élu, professionnel du domaine, etc.). Deux autres structures sont également labellisées en Normandie : le CRIJ Normandie (Centre Régional d'Information Jeunesse) qui se positionne davantage vers la jeunesse, et la Maison de l'Europe de l'Eure qui a une approche plus citoyenne de l'UE.

- **Et ailleurs ?**

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. Ils sont nombreux à être en demande d'un accompagnement plus soutenu (GAL, GALPA...) et d'un partage

¹⁴² <http://www.europe-crean.eu/qui-sommes-nous/le-crean/>

d'information renforcé notamment à propos des évolutions réglementaires et organisationnelles liées aux FESI.

2.2.2. 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 projets 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 ».

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, 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 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, 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, 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_Pporteur_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 partie 1.2.3 *La gouvernance nationale*, 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 leur traitement (nombreux critères, exceptions au cadre, etc.), notamment au regard des difficultés et du temps passé à instruire chaque dossier ensuite. En effet, le foisonnement de critères fait partie de ce qui pose de nombreux problèmes notamment avec le logiciel OSIRIS.

- **Le réseau accompagnant**

Une partie des 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* des agents a été un facteur aggravant. Certains 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 aussi 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.

Retour d'expérience de GAL et GALPA normands en tant que structures d'accompagnement intermédiaires

Globalement formés sur les connaissances générales à avoir sur les fonds européens par le circuit de formation initial. Ce réseau accompagnant se situe dans une démarche d'autoformation par la veille continue, où intervient la presse spécialisée, les actions de formation organisées par la Région Normandie en tant qu'autorité de gestion et les réseaux d'acteurs (LEADER France¹, CREAN, CAN...). Vu la complexité réglementaire et la mouvance du cadre régissant les FESI, ces accompagnants sont en demande, d'une part, de communication régulière avec l'ensemble du réseau et en particulier la Région et, d'autre part, de communication systématique de toutes modifications du système de gestion susceptible de les impacter de près ou de loin.

Ces accompagnants rencontrent des difficultés et relèvent des points de blocage récurrents. La Région pourrait centraliser ces difficultés dans une démarche ascendante et ainsi diffuser les solutions adéquates aux problèmes rencontrés par une réponse unique aux acteurs potentiellement exposés. Par exemple, le manque de connaissances approfondies des agents des GAL sur les procédures de marché public a été identifié au début de la programmation 2014-2020. Des actions de formation ont été organisées pour pallier ce manque et ont permis de faciliter le bon respect des procédures. Systématiser la remontée des difficultés rencontrées pourrait permettre une anticipation maximum et ainsi résoudre les blocages au plus vite tout en harmonisant discours (moins de marge d'interprétation) et pratiques (continuité entre accompagnement par les structures intermédiaires et les services gestionnaires régionaux).

2.2.3. 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, le respect de la réglementation des aides d'Etat, 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 est 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 plus 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**

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 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 difficulté ; 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. Elle a également mis en place un échéancier prévisionnel des dépenses, complété par le porteur de projet, lui permettant ainsi de planifier ses demandes de paiement.

2.2.4. Un cadre réglementaire abscons

- **Une réglementation complexe**

Dans sa globalité

Trois niveaux de réglementation sont empilés¹⁴³ : 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 2014¹⁴⁴)

Cette instabilité met en difficulté certains porteurs de projets en particulier quand les points qui ont évolué sont des critères d'attribution 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 réglementaires 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 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 (ANCT, 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 et sources de tensions, comme les cas où les

¹⁴³ Se référer à la partie 1. Les Fonds européens, c'est quoi ?

¹⁴⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032174287&categorieLien=id>

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 révèle un 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 (arrêts maladies éventuels) 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 impliquera une dépense moindre pour le porteur du projet 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 public¹⁴⁵ exigé par l'UE pose *a priori* des problèmes aux porteurs de projets. Elle ajoute une difficulté aux critères « classiques » qui ne sont déjà pas toujours lisibles pour les individus non-initiés aux procédures et au jargon administratif. Ce principe obligatoire¹⁴⁶ 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.

- **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.

¹⁴⁵ Cette notion est explicitée en *chapitre 1.1.2 Le budget de l'UE*.

¹⁴⁶ 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.

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, ou encore parce qu'il n'existe pas plusieurs entreprises en capacité d'établir le devis pour l'élément demandé tant son développement est rare. Ce critère est, par conséquent, un réel frein à ce secteur, alors que l'innovation est présentée comme une des priorités de développement européen.

2.3. Les principaux enjeux

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 valorisés davantage lors de la prochaine programmation.

2.3.1. Optimiser 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 « dérogée 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.

Le fonctionnement des FESI par un système de cofinancement obligatoire traduit l'une de ses priorités : avoir un effet tremplin ou effet multiplicateur des aides. En moyenne, les FESI investissent 1€ en complément d'un projet s'il a trouvé 1€ en cofinancement. Les possibilités de développement peuvent donc être doublées. Cet effet levier n'est pas le même en fonction des fonds et des taux de cofinancement applicables mais cette donnée globale permet de prendre la mesure de l'importance à accorder à l'obtention de la totalité des fonds.

L'effet levier est global, mais plus particulièrement visible sur les politiques publiques et l'écosystème économique. Les politiques publiques sont dynamisées car les FESI permettent aux administrations et collectivités locales d'accéder aux fonds pour la création ou le financement de postes notamment pour l'animation du territoire, le soutien aux porteurs de projets et la redistribution aux infra territoires. Le caractère stimulant des FESI doit entraîner la mobilisation des porteurs de projets privés comme publics et permettre d'accroître le nombre de projets, la création d'entreprises, le panel de formation proposée, etc. En outre, l'écosystème économique doit s'en trouver renforcé.

Pour la programmation 2014-2020, le taux de programmation global des FESI peut laisser 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 domaine¹⁴⁷ même si l'accélération récente est rassurante. L'enjeu principal sera d'identifier et de lever les freins à cette bonne consommation des fonds et ainsi optimiser leur utilisation.

Pour optimiser l'utilisation de ces fonds, il sera indispensable de tendre vers un dégageant d'office minimum, voire inexistant. Pour cela les points de blocages qui empêchent les fonds d'être dépensés devront être levés, et ce dans toutes les phases du processus : de la réticence des porteurs de projets à déposer des dossiers, jusqu'aux dysfonctionnements des logiciels d'instruction.

Par exemple, la sur-administration des démarches d'accès aux fonds en France. La France est vue comme un pays qui ajoute de la complexité administrative, alors que certains pays de l'UE appliquent la règle stricte imposée par l'Europe et ont la réputation d'utiliser leurs fonds au maximum. Est-ce grâce à une réglementation assouplie, à de meilleures capacités à les 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*¹⁴⁸. Une flexibilité accrue entre les programmes pourra également être utile, en autorisant le transfert de certains fonds non utilisés vers les programmes dont les crédits sont épuisés et les demandes encore nombreuses. Enfin, l'instabilité des différents critères d'attribution des aides est à corriger dans le but d'éviter d'allonger les délais lorsque certains de ces critères changent en cours de programmation.

70

2.3.2. Garantir un développement homogène

Les investissements sur le territoire, fléchés par les cadres appliqués aux FESI, sont en principe adaptés aux réalités et aux priorités d'action définies pour ces territoires. La répartition doit être réfléchie afin d'assurer une complémentarité avec les autres aides comme les CPER, les aides régionales ou départementales. Quelles que soient les modalités choisies politiquement, essaimage ou concentration, les FESI ont pour but de participer au développement homogène du territoire. Pour rappel, ils sont encadrés par un accord de partenariat¹⁴⁹. Ce document, qui définit notamment les enjeux prioritaires pour la France, en a identifié trois, dont l'un vise l'égalité des territoires et des chances.

L'enjeu de l'utilisation de ces fonds est donc de mettre en œuvre la bonne gestion permettant de ne pas laisser les infra territoires ou les projets visés passer à côté de ces aides pour de mauvaises raisons : manque d'ingénierie, complexité, balance bénéfice/risque menant à l'abandon de la démarche.

¹⁴⁷ Rapport d'information au Sénat sur *La sous-utilisation chronique des fonds européens en France*, septembre 2019.

¹⁴⁸ Avis du CESE sur La réforme des fonds structurels européens, juin 2018, page33.

¹⁴⁹ https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/180620-ap_france_vf.pdf

Pour favoriser ce développement homogène, les cibles visées par l'UE, l'Etat et la Région doivent être atteintes grâce à une répartition adaptée des moyens financiers, d'ingénierie et d'accompagnement. La communication y joue un rôle déterminant pour développer une perception positive des FESI sur le territoire dans son ensemble¹⁵⁰.

2.3.3. Réussir la transition

La période de transition entre les deux programmations sera relativement longue. L'actuelle sera officiellement terminée à la fin de l'année 2023 et plus aucun projet ne pourra être financé avec les fonds 2014-2020. Néanmoins, la nouvelle programmation débutera au 1^{er} janvier 2021 et des projets pourront dès lors être financés au titre de cet exercice. Ainsi, entre janvier 2021 et décembre 2023, les services gestionnaires devront, sans qu'il soit prévu de renfort en ressources humaines, assurer les deux différentes gestions, avec leurs critères et leurs cadres propres. Il faudra par conséquent anticiper au maximum la résolution des erreurs et des blocages éventuels de cette période afin qu'elle ne soit pas génératrice de retards et de conflits, mais permette aux services d'être opérationnels dès le début 2021.

La réussite de la transition entre deux programmations réside également dans la qualité de la représentation à Bruxelles. Cette équipe régionale représente la Normandie à Bruxelles, informe la Région permettant ainsi une meilleure défense de ses intérêts auprès de l'UE. Une « task force » mise en place en 2017 afin de réaliser des actions de lobbying auprès de la commission européenne a déjà permis plusieurs avancées financières. 25 millions d'euros de fonds européens ont été débloqués dans le cadre du projet de la *chatière* du Grand port du Havre d'une part et un poste supplémentaire a été financé par les trois grandes agglomérations normandes pour porter leurs intérêts auprès de l'Europe d'autre part. Durant toute la période de négociations pour la nouvelle programmation des FESI, l'équipe de la Région Normandie à Bruxelles aura un rôle majeur de communication et de défense des intérêts et des besoins normands.

Après des acteurs du territoire et des porteurs de projets, une bonne communication permettra également de mieux faire face à cette période de transition, où pourront apparaître des nouvelles incertitudes face aux changements. Il faut saisir cette occasion pour être à l'écoute des territoires, communiquer au maximum afin de former les acteurs, les informer et les fidéliser.

2.3.4. Améliorer la perception des fonds européens

La notion de risque est très présente dans la perception des FESI par les porteurs de projets, qu'ils aient demandé des fonds ou pas. Cette perception, que le dépôt d'un dossier de demande de FESI est risqué, en amène certains à y renoncer.

¹⁵⁰ Comme indiqué en chapitre 2.3.4. *Améliorer la perception des fonds européens*

Elle peut parfois aller jusqu'à être très négative. En effet, si pour les FEADER/FEAMP le retour est globalement positif malgré une réelle complexité, les qualificatifs que le CESER a entendus lors de ses auditions reflètent une grande inquiétude à propos du FEDER/FSE.

Quelques exemples des termes employés lors des échanges entre les porteurs de projets et le CESER permettent de prendre la mesure du problème. La situation des accompagnants est qualifiée de « cauchemar », proche du « burn-out », des équipes en « souffrance » dans une « galère partagée », tandis que les professionnels bénéficiaires ou accompagnants témoignent que « des boîtes ont failli couler à cause du FSE » en partie parce que « l'entreprise doit parfois s'endetter et donc risquer ses propres biens en faisant une demande de fonds européens ».

Additionnée à ces situations qui paraissent extrêmes, une vision globale négative s'est construite sur le long terme. Plusieurs années de programmations de fonds européens ont ainsi laissé de mauvaises impressions aux porteurs de projets, liées à la complexité des dossiers et à la longueur des délais, entre autres. Les mauvaises expériences et le *bouche-à-oreille* se diffusent au fil du temps et desservent la cause de ces aides qui sont pourtant des opportunités pour les territoires comme pour les porteurs de projets.

La situation chaotique de la programmation 2014-2020 est en bonne voie de stabilisation mais les idées reçues ancrées risquent de perdurer dans le temps. Aussi, pour participer au fonctionnement correct des FESI et pour que les porteurs de projets concernés profitent de ces aides, la balance bénéfiques/risques doit à nouveau pencher du bon côté dans la perception de l'opinion générale.

2.3.5. Favoriser un développement vertueux intégrant le changement climatique

Les débats dans le cadre des élections européennes et municipales ont confirmé 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. Par ailleurs, la Commission Européenne a montré son intérêt grandissant pour ces questions lors de la publication en mars 2020 de sa proposition de « loi climat » qui, certes critiquée, a le mérite de fixer des objectifs de réduction des émissions des GES pour l'Europe à long terme, et de « neutralité carbone d'ici 2050 »¹⁵¹. Ces actions, déjà amorcées par les accords de Paris en novembre 2015 par l'adoption de mesures juridiquement contraignantes, témoignent de l'importance du développement durable dans la politique de l'UE mais aussi dans celle de nombre d'Etats au niveau mondial.

¹⁵¹ https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_fr

L'accord de partenariat 2014-2020 pour la France fait également état de plusieurs éléments qui reflètent la prise en compte des objectifs de développement durable par les FESI. L'objectif thématique 4 par exemple s'intéresse à la *transition vers une économie bas carbone*, tandis que les *modalités d'application des principes horizontaux et des objectifs politiques de mises en œuvre des FESI* intègre une partie dédiée au développement durable. Cette dernière met en valeur le fait que les 5 finalités du code de l'environnement, sont incluses dans la stratégie française : assurer la cohésion sociale, et la solidarité entre territoires et entre générations ; préserver la biodiversité, protéger les milieux et les ressources ; fonder les dynamiques de développement sur des modes de production et de consommation responsables ; lutter contre les changements climatiques et protéger l'atmosphère et enfin permettre l'épanouissement de tous les êtres humains. Les FESI sont le reflet de ces orientations et priorités. Ainsi, elles sont déclinées dans l'ensemble des différentes mesures et des critères de sélection de ces fonds, par exemple par les aides au « bio » financées dans le cadre du FEADER, ou la réduction de la consommation énergétique des bâtiments soutenue par le FEDER.

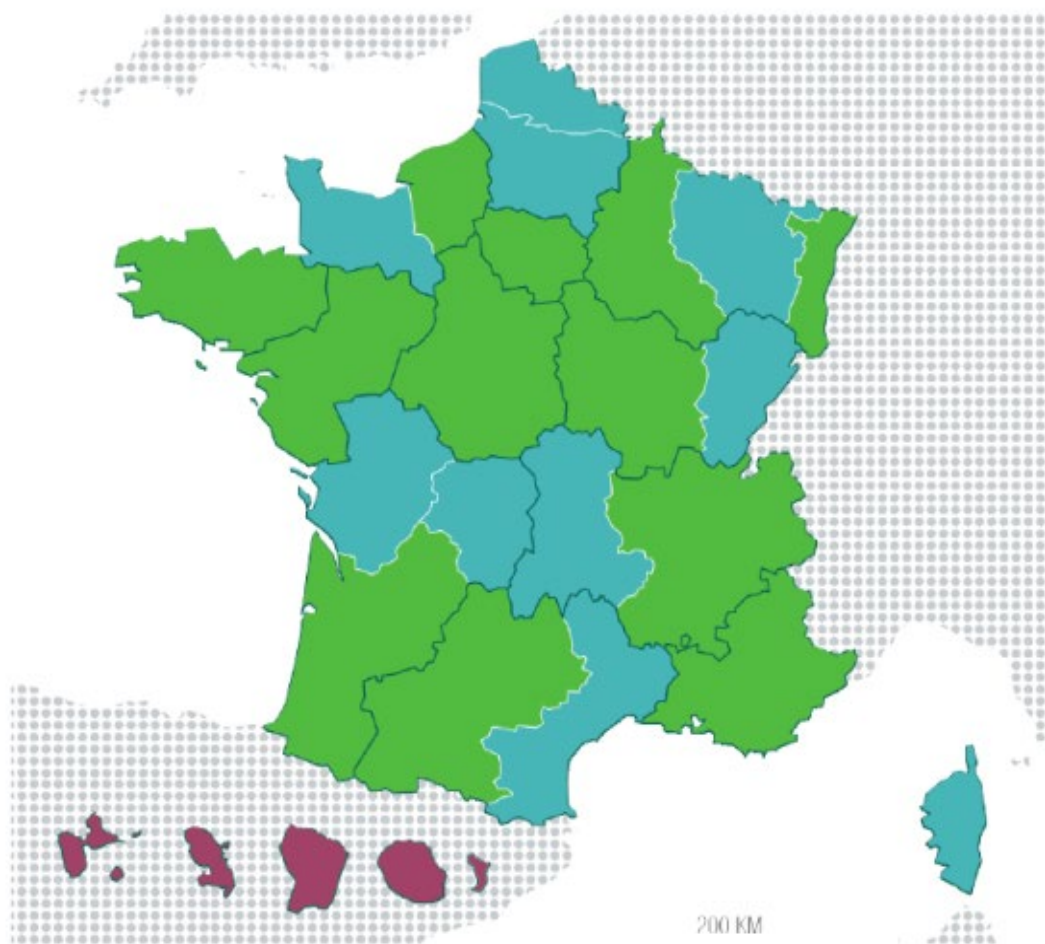
Cet enjeu est particulièrement présent en Normandie, comme en témoigne le lancement du GIEC normand (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat). Destiné à mieux anticiper les conséquences du changement climatique en Normandie et inclure davantage le développement durable au sein 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.




Annexes

Typologie des régions bénéficiaires des FESI 2014-2020 en France

Typologie des régions bénéficiaires des Fesi



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

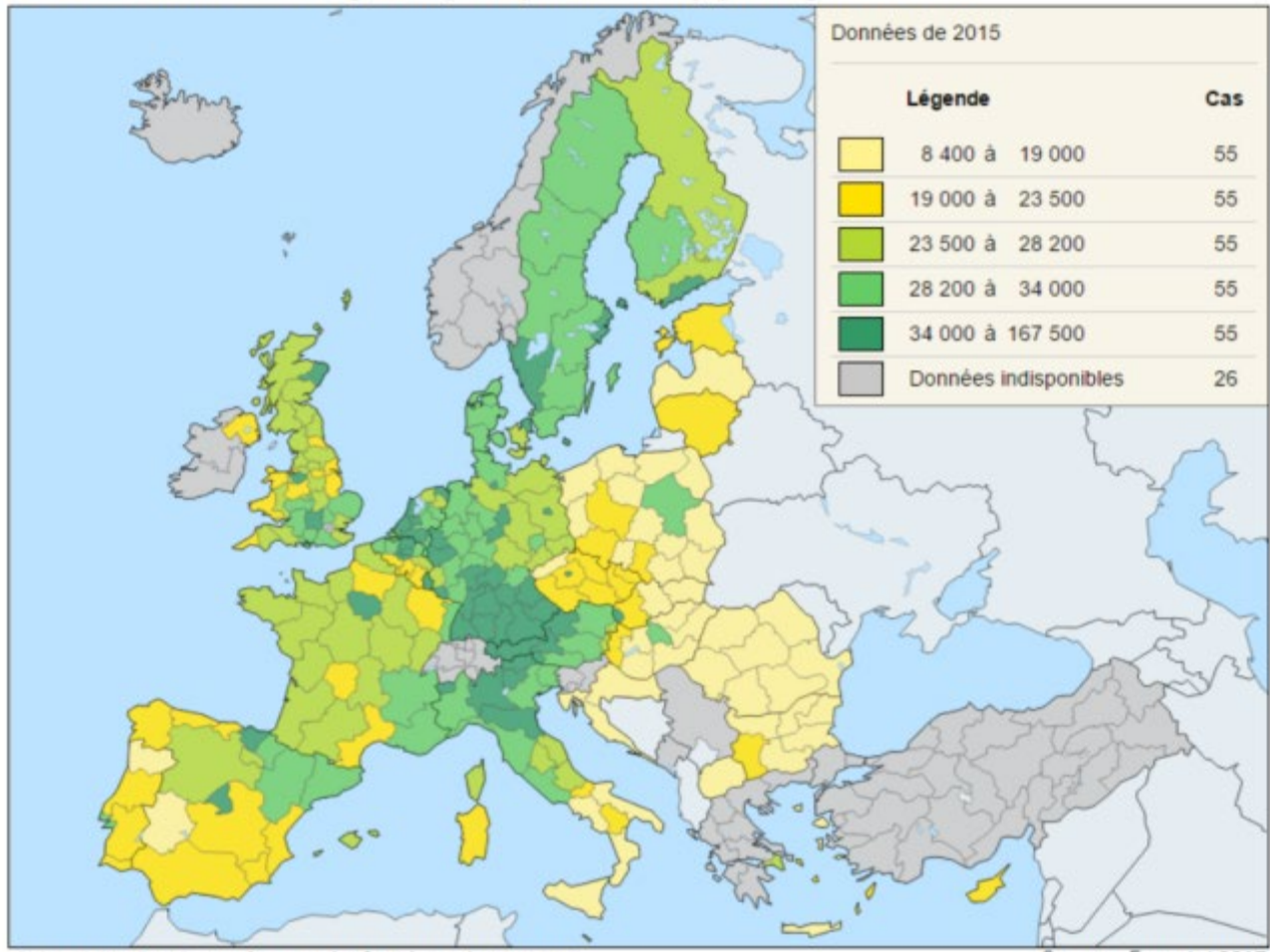
-  Régions les plus développées
-  Régions en transition
-  Régions les moins développées

https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/cget_fesi_final_web.pdf

Typologie des régions bénéficiaires des FESI 2014-2020 en Europe



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



© Association EuroGeographics pour les frontières administratives

Source : Eurostat 2017



Fonds européens structurels et d'investissement 2014-2020

Répartition des FESI 2014-2020 en France ⁷⁶

- 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 agricole commune 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.

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 980 milliards d'euros pour les 28 États membres et pour 7 ans. La nouvelle période 2014-2020 a été lancée le 1er 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, relatifs à 3 politiques, sont concernés :

Quels montants pour la France ?



Qui gère les fonds européens ?

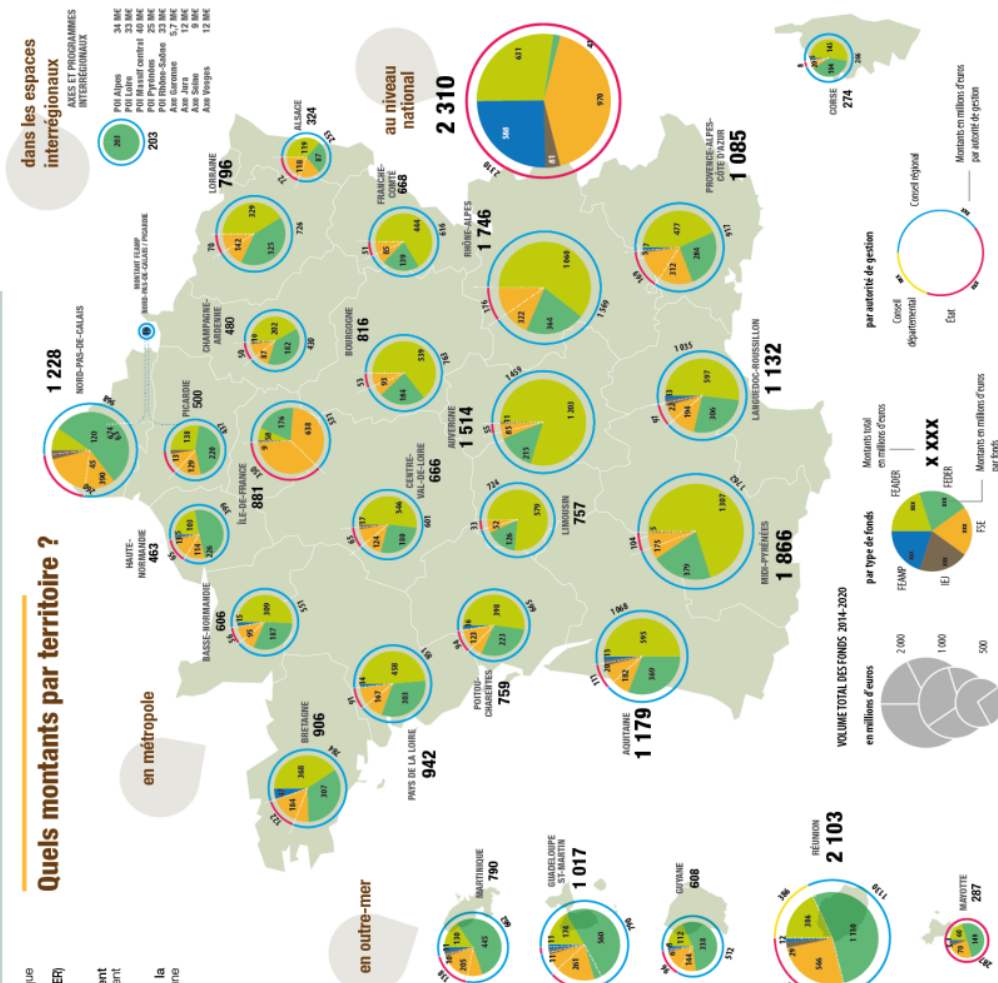
- **Conseils régionaux / GP** : DGPE : Direction Générale de la performance économique et environnementale des entreprises
- **Conseil départemental Réunion** : DPMA : Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture
- **État en région** : DGEPF : Délégation Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
- **État en région** : CGET - Europ Act : Commissariat Général à l'Égalité des Territoires

7 types d'autorité de gestion

26,7 Md€ de budget



Quels montants par territoire ?



Source des données : CGET, Accord de partenariat N°2014 - Déclassement réalisé par le CGET - 04 - 2014

Opérations et taux de cofinancement du FEADER 2014-2020 en Basse-Normandie

	Opérations PDR Basse-Normandie 2014-2020	Numéro du dispositif	Montant FEADER 2014-2020	Taux de cofinancement FEADER
	Priorité 1 transversale : Favoriser le transfert de connaissances et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie ainsi que dans les zones rurales		12 050 000,00	
Formation-Information-Conseil	Formation professionnelle et acquisition de compétences	1.1	3 000 000,00	80
	Information, démonstration	1.2	2 000 000,00	80
	Accompagnement de projet d'entreprise par une prestation de conseil	2.1	1 700 000,00	63
	Formation de conseillers	2.3	300 000,00	63
Innovation-Coopération	Projets pilotes, nouveaux produits, pratiques, procédés et techniques dans les secteurs agricoles, alimentaires et sylvicoles	16.2	1 600 000,00	80
	Création, développement et promotion de circuits courts et des marchés locaux	16.4	1 600 000,00	80
	Approches collectives à l'égard des projets environnementaux et des pratiques environnementales en vigueur	16.5.1	800 000,00	80
	Coopération pour le développement d'un projet permettant de développer l'utilisation efficace d'énergie	16.5.2	800 000,00	80
	Mise en œuvre de stratégies de développement local par des groupements de partenaires publics-privés	16.7	50 000,00	80
	Conception de plan simple de gestion forestière collectif	16.8	200 000,00	80
	Priorité 2 : Améliorer la viabilité et la compétitivité des exploitations agricoles		94 300 000,00	
Modernisation exploitations agricoles	Investissements pour la triple performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles	4.1.1	50 000 000,00	63
Installation des jeunes agriculteurs et développement de petites exploitations	Aide au démarrage des jeunes agriculteurs (dotation jeunes agriculteurs)	6.1.1	25 000 000,00	80
	Aide au démarrage des jeunes agriculteurs (prêts bonifiés)	6.1.2	19 000 000,00	80
	Aide au démarrage pour le développement de petites exploitations	6.3	300 000,00	63
Promotion systèmes de qualité	Priorité 3 : Promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire ainsi que la gestion des risques en agriculture		12 700 000,00	
	Soutien aux nouvelles participations aux régimes de qualité	3.1		63
	Information et promotion en faveur des produits relevant d'un système de qualité	3.2	1 700 000,00	63
Transformation des produits agricoles	Transformation à la ferme et à commercialisation en circuits courts	4.2.1	4 000 000,00	63
	Investissements physiques en transformation-commercialisation dans les entreprises agroalimentaires	4.2.2	7 000 000,00	63
	Priorité 4 : Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes liés à l'agriculture et à la foresterie		120 900 000,00	
Investissements en faveur de l'environnement	Investissements non productifs	4.4	1 000 000,00	75
	Elaboration, actualisation et révision des plans de gestion liés aux autres espaces à haute valeur naturelle	7.1.2	750 000,00	63
	Etudes, animations et sensibilisations environnementales et investissements non productifs en milieu rural hors Natura 2000	7.6.2	8 000 000,00	63
Natura 2000	Elaboration et révision des plans de gestion liés aux sites Natura 2000	7.1.1	750 000,00	63
	Animation du document d'objectifs des sites Natura 2000	7.6.1		63
	Contrats Natura 2000 en milieux forestiers et en milieux non agricoles et non forestiers	7.6.3	8 000 000,00	63
MAEC et Agriculture biologique	Mesures agroenvironnementales et climatiques	10.1 et 10.2	39 500 000,00	75
	Conversion et maintien à l'agriculture biologique	11.1 et 11.2	24 800 000,00	75
	Paiements Natura 2000 et DCE	12.1 et 12.3	100 000,00	75
ICHN	Indemnités compensatoires d'handicaps naturels	13.2	38 000 000,00	75
	Priorité 5 : Promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2		15 200 000,00	
Energies renouvelables	Energies renouvelables dans l'agriculture	4.1.2	2 000 000,00	75
	Méthanisation	6.4.4	6 500 000,00	63
	Développement du bois-énergie	4.1.3	2 000 000,00	75
Forêt-bois	Soutien à l'amélioration de la desserte forestière	4.3	1 000 000,00	75
	Création de boisement à finalité environnementale	8.1	150 000,00	75
	Mise en place de systèmes agroforestiers	8.2	150 000,00	75
	Investissements en faveur de la modernisation de la filière forêt-bois	8.6.1	1 700 000,00	63
	Renouvellement de peuplements à faible valeur économique par reboisement	8.6.2	1 700 000,00	63
	Priorité 6 : Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales		46 000 000,00	
Attractivité économique	Investissements dans les entreprises de la filière équine	6.4.1	2 200 000,00	63
	Investissements dans les entreprises de travaux agricoles	6.4.2	1 300 000,00	63
Tourisme	Investissements pour la réhabilitation des infrastructures d'hébergement touristique à vocation sociale et solidaire	6.4.3	4 000 000,00	63
	Investissements réalisés pour le tourisme à vélo	7.5.1		63
	Investissements réalisés pour le tourisme à cheval	7.5.2	1 500 000,00	63
Services	Investissements pour la réhabilitation de patrimoine pour développer l'offre locale de services dans le domaine culturel, des loisirs ou du tourisme	7.6.4	3 500 000,00	63
	Pôles de santé libéraux et ambulatoire	7.4	3 500 000,00	63
LEADER		19.1, 19.2, 19.3 et 19.4	30 000 000,00	80
	Assistance technique		7 542 138	63
	TOTAL		308 692 138,00	

Précisions sur la PAC

1^{ER} 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 types 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.

82 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.

2^{ème} 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.

Rôle de l'autorité de gestion⁷⁷

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.

⁷⁷ 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 (automne 2019)

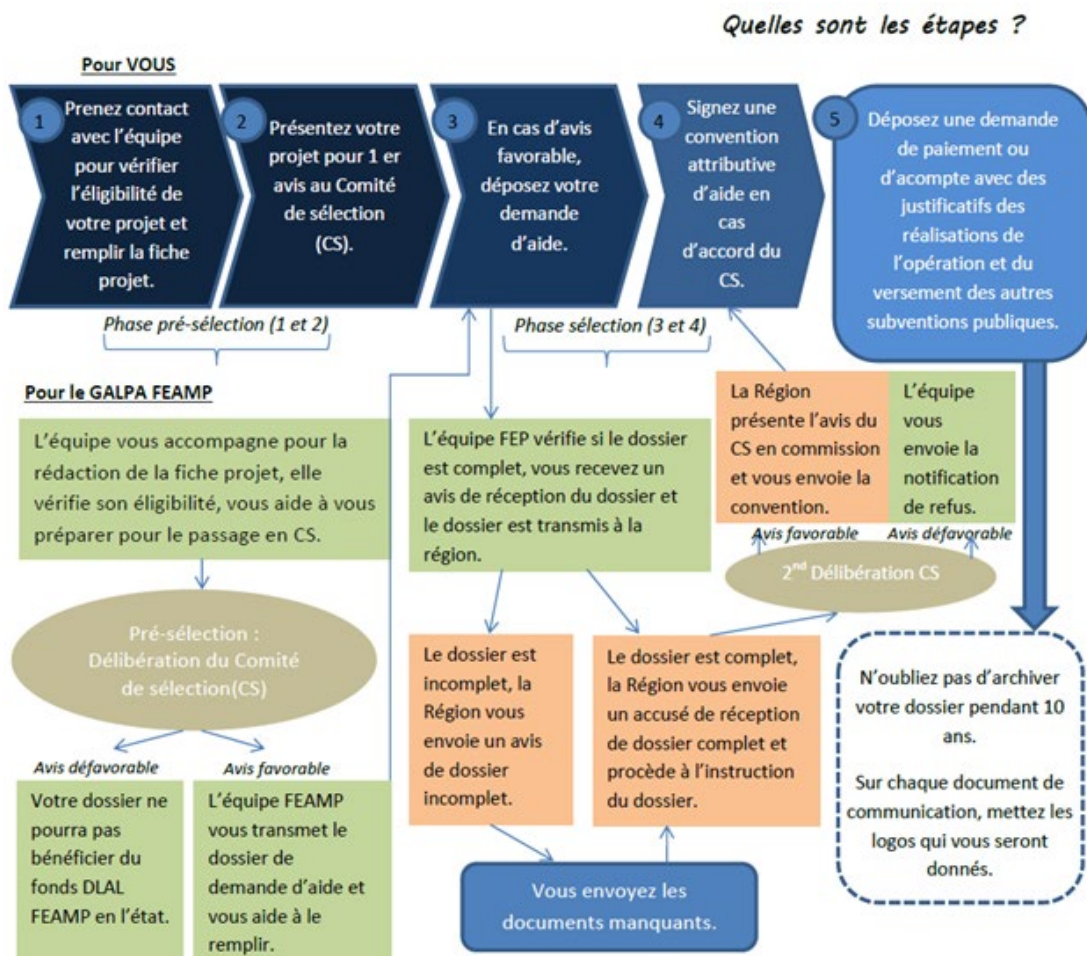
NB agent	FONCTION
GRAND-EST	
2	CDM
1	VIE
1	Assistante de gestion
1	Directeur
NOUVELLE AQUITAINE	
1	Assistante
1	Responsable
5	CDM
2	VIE
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	
4	Chargée de mission
1	Déléguée
1	Assistante de direction
BRETAGNE	
1	Assistante
1	Déléguée permanente
2	CDM
1	stagiaire
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE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



Etat d'avancement de la programmation des fonds FEDER/FSE/IEJ (source Région Normandie)

Montant total de la maquette : 520,7M€

Axes ¹⁵²	Départements	Enveloppe (M€)	Taux de programmation	Taux de paiement
Axe 1 (FEDER)	Calvados, Manche, Orne	76M€	67,3%	18,1%
	Eure, Seine-Maritime	141,6M	46%	42,4%
Axe 2 (FEDER)	Calvados, Manche, Orne	31M€	79,5%	30%
	Eure, Seine-Maritime	40M€	59,4%	50,6%
Axe 3 (FEDER)	Calvados, Manche, Orne	73,5M€	74%	48,1%
	Eure, Seine-Maritime	12M€	19,4%	25%
Axe 4 (FEDER urbain HN)	Eure, Seine-Maritime	25M€	73,23%	25,1%
Axe 4 BN et 5 HN (FSE)	Calvados, Manche, Orne	38,3M€	113%	7%
	Eure, Seine-Maritime	24,3M€	80,21%	55,3%
Axe 6 (IEJ HN)				
	Eure, Seine-Maritime	41,4M€	124,1%	10,3%
Assistance technique	Calvados, Manche, Orne (FEDER)	6,5M€	17,5%	64,2%
	Calvados, Manche, Orne (FSE)	1,5M€	47%	1,4%
	Eure, Seine-Maritime (FEDER)	7,6M€	18,4%	55,0%
	Eure, Seine-Maritime (FSE)	1,9M€	25,1%	65,6%
TOTAL	Calvados, Manche, Orne	226,8M	77,44%	30,4%
	Eure, Seine-Maritime	293,8M	62,07%	34,5%

Les données indiquées sont au 31 juillet 2019

¹⁵² Axe 1 : Favoriser la compétitivité de la Haute-Normandie par la promotion de la recherche, de l'innovation et de l'économie numérique

Axe 2 : Soutenir la transition énergétique haut-normande

Axe 3 : Valoriser le patrimoine culturel et préserver le patrimoine naturel haut-normand

Axe 4 : Soutenir le développement des espaces urbains durables

Axe 5 : Former les jeunes haut-normands pour permettre leur insertion

Axe 6 : Former tout au long de la vie pour répondre aux enjeux économiques haut-normands

Etat d'avancement de la programmation des fonds FEADER (source Région Normandie)

Montant total de la maquette : 411,8M€

Priorités ¹⁵³	Départements	Enveloppe (M€)	Taux de programmation	Taux de paiement
Priorité 2	Calvados, Manche, Orne	93,10 M€	93,12%	52,75%
	Eure, Seine-Maritime	31,57 M€	86,69%	41,79%
Priorité 3	Calvados, Manche, Orne	15,30 M€	78,07%	39,15%
	Eure, Seine-Maritime	7,55 M€	58,88%	17,81%
Priorité 4	Calvados, Manche, Orne	156,27 M€	82,42%	56,10%
	Eure, Seine-Maritime	30,05 M€	87%	43,55%
Priorité 5	Calvados, Manche, Orne	7,85 M€	79,66%	20,37%
	Eure, Seine-Maritime	9,50 M€	63,71%	37,27%
Priorité 6	Calvados, Manche, Orne	37 M€	39,73%	16,06%
	Eure, Seine-Maritime	21,41 M€	38,64%	12,17%
Assistance technique	Calvados, Manche, Orne	7,5 M€	112,07%	0%
	Eure, Seine-Maritime	3,8 M€	77%	0%
TOTAL	Calvados, Manche, Orne	317 M€	81,01 %	47,41%
	Eure, Seine-Maritime	103,9 M€	72,40%	32,49%

Les données indiquées sont au 19 septembre 2019

¹⁵³ Priorité 1 transversale : Favoriser le transfert de connaissances et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie ainsi que dans les zones rurales
 Priorité 2 : Améliorer la viabilité des exploitations agricoles et la compétitivité de tous les types d'agriculture dans toutes les régions et promouvoir les technologies agricoles innovantes et la gestion durable des forêts
 Priorité 3 : Promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire, y compris la transformation et la commercialisation des produits agricoles, le bien-être des animaux
 Priorité 4 : Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes liés à l'agriculture et à la foresterie
 Priorité 5 : Promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2
 Priorité 6 : Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales

Extrait du rapport de la Cour des comptes : Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement, avril 2019

144

COUR DES COMPTES

Annexe n° 12 : structure et gestion des fonds de la politique agricole commune en France (2014-2020)

Pilier de la PAC	1 ^{er} pilier	2 ^{ème} pilier			
Fonds PAC	FEAGA	FEADER			
Type d'aide	Aides surfaciées (SIGC)		Aides non surfaciées (hors-SIGC)		
Autorité de gestion	État	Régions		Régions	
Format de la demande	en ligne dans Telepac	En ligne dans Telepac		Dossier papier	
Système d'information	Isis		Osiris		
Nature des aides	Aides à l'hectare			Subventions à l'investissement ou à l'installation	
Type de mesures	Aides directes découplées	ICHN	MAEC	Investissement	Modernisation
			Bio – conversion / maintien	Installation	Leader
				Forêt	Prédateurs
Calcul montants	Surface × montant national	Surface × montant national avec modulation régionale	Surface × montant régional variable selon les mesures	Remboursement dépenses réelles ou forfait pour installation – priorités et taux régionaux	
Rythme de paiement	Annuel récurrent	Annuel récurrent	Annuel durant 5 ans	Par opération (1 ou 2 versements)	
Organisme payeur	ASP	ASP	ASP	ASP	
Organisme instructeur	DDT	DDT	DDT	DDT ou Conseil régional ou Conseil départemental ou GAL (pour LEADER)	
Nombre de bénéficiaires	325 900*	89 000**	21 600 (bio) 27 000 (MAEC)**	15 800 (en 2017)***	
Montants exécutés 2017 [°]	5 788 M€	892 M€	226 M€	357 M€	
Enveloppe financière du cadre financier pluriannuel 2014-2020 (pré-allocations)	51 354 M€ (tous paiements directs)	11 385 M€			

* : année financière 2016, données Commission européenne,

** : données paiement 2015 (SIGC), ASP 2018.

*** : données 2017 (hors SIGC et installation – hors prêts bonifiés (7500), ASP 2018.

° : Concours publics à l'agriculture, CCAN juillet 2018

Source : Cour des comptes

Liste des sigles

ADN	Agence de Développement pour la Normandie
ANCT	Agence Nationale de Cohésion des Territoires
ARF	Association des Régions de France
ASP	Agence de Services et de Paiements
CGET	Commissariat Général à l'Égalité des Territoires
C3OP	Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses
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
ETI	Etablissement de Taille Intermédiaire
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

Les fonds européens en Normandie

Comment mieux accompagner les porteurs de projets ?



« Déstabilisant », « stressant », « kafkaïen »... Ce sont quelques-uns des adjectifs que l'on entend dans la bouche des porteurs de projets ayant sollicité des financements européens. Entre sur-administration, retards de paiements et risque de non-consommation de crédits, le CESER s'est immergé dans la mécanique des fonds européens structurels et d'investissement en Normandie. Objectif : tirer les enseignements de la période de programmation qui s'achève, et faire en sorte que la prochaine (2021-2027) profite pleinement à tous les porteurs de projets.

Juin 2020

Présenté par Nicolas Marais - Avec le concours d'Anaïs Leroux
ISBN : 978-2-9567112-9-2



CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL RÉGIONAL
Caen Abbaye aux Dames - CS 50523 - 14 035 CAEN Cedex 1 | 02 31 06 98 90
Rouen 5 rue Schuman - CS 21129 - 76174 ROUEN Cedex | 02 35 52 56 30

ceser.normandie.fr