

# Fonds européens : quel bilan après le transfert aux régions ?

La nouvelle carte régionale, la prise en main de la compétence par les collectivités et la complexité des règles européennes n'ont pas facilité les choses, parfois aux dépens des petits projets locaux.

« Nous ne sommes pas allés vers la simplification que nous attendions, » constate Nicolas Évrard, maire de Servoz (74) : après le transfert aux régions de l'autorité de gestion des programmes européens en 2014, le « mille-feuille réglementaire typiquement français » a plutôt ajouté une couche supplémentaire d'administration qu'il n'en a enlevé. Un constat partagé par Jean-François Barnier, maire du Chambon-Feugerolles et président de l'Association des maires de la Loire. « On aime vraiment complexifier les choses en France, notamment parce que les règles ne sont pas les mêmes d'une région à l'autre. Par exemple, le maire de Coulaines, en Pays de la Loire, peut financer une piscine avec les fonds de cohésion. Mais pas moi en Auvergne-Rhône-Alpes... »

La faute aux régions donc, si l'accès aux fonds européens est devenu plus difficile ? Pas nécessairement. Beaucoup de facteurs se sont croisés depuis 2014, lorsque les conseils régionaux sont devenus responsables de la gestion de la majorité des fonds européens structurels et d'investissement (Fesi). Il y a d'abord eu « une complexité croissante » des exigences administratives de la Commission européenne, énumère Philippe Cichowlaz, responsable de la mission des affaires européennes du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). « Le nombre de contrôle à effectuer pour chaque programme a augmenté de manière exponentielle. » La « fusion des régions a également créé de vraies difficultés pour les régions concernées. » La nouvelle carte régionale en 2015-2016 a obligé les régions regroupées à fusionner leurs services et à harmoniser leurs pratiques en matière de gestion des fonds, un chantier lourd et chronophage qui a pu ralentir le traitement des projets.

Cependant, « on peut dire que le transfert de pouvoir s'est plutôt bien passé », assure Guillaume

Cros, vice-président de la région Occitanie chargé des questions européennes. « De vraies compétences se sont mises en place. Des articulations ont été faites avec les collectivités et notamment avec les métropoles, même si certaines d'entre elles ont pu être frustrées de ne pas être elles-mêmes autorités de gestion. » L'élus assure qu'il y a eu des « interactions continues entre les services régionaux et locaux ». Les régions ont joué « leur rôle d'animation des territoires, y compris dans les communes ou groupements de communes. » Le CGET a coordonné l'action des régions et fait passer les informations transversales depuis Bruxelles, qu'il s'agisse de préparer la prochaine programmation ou faire le point sur l'évaluation des programmes. À leur tour, les régions comme l'Occitanie ont organisé des rencontres régulières avec les communes, en plus des contacts informels permanents entre élus, assure Guillaume Cros.

## Organisation à géométrie variable

Le premier problème surmonté a été celui du personnel. Au démarrage, certaines régions ont « peut-être sous-estimé la charge de travail nécessaire en matière de ressources humaines », reconnaît Philippe Cichowlaz. Certaines ont anticipé le recrutement pour faire avancer les programmes européens. D'autres ont attendu que les transferts du personnel de l'État vers les régions soient effectifs, ce qui a pris beaucoup de temps. Ces régions « prudentes » l'ont fait « souvent pour maîtriser leurs dépenses », remarque le responsable de la mission affaires européennes du CGET, mais elles ont dû ensuite mettre les bouchées doubles pour faire avancer la programmation des fonds européens. Toutes les régions n'ont pas choisi non plus les mêmes modes d'or-

## Simplification après 2020



Dans sa proposition pour la politique de cohésion 2021-2027, présentée en juin 2018 et en cours de débat législatif au Parlement européen et au Conseil, la Commission met en avant 80 mesures de simplification dont :

- un règlement unique pour les sept fonds européens à gestion partagée ;
- plus de confiance aux autorités qui ont eu un faible taux d'erreur dans le passé ;
- l'extension du principe de l'audit unique quand plusieurs fonds sont combinés pour un projet ; la délégation des contrôles aux autorités nationales quand la confiance a déjà été établie ; moins de critères de vérification ;
- pas d'obligation de définir un plan d'action spécifique pour financer des projets européens ; plus de sécurité juridique pendant les transitions entre deux périodes de programmation.

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/2021\\_2027/](https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/2021_2027/)



ganisation. Certaines ont un service dédié à la gestion des fonds communautaires, très centralisé, d'autres des structures de coordination plus légères qui laissent davantage de responsabilités aux services techniques. Ces structures se reflètent souvent au niveau local. « Nous n'avons pas de projets européens au niveau de la commune parce que l'expertise financière nécessaire est trop importante », constate Nicolas Évrard. En revanche, des équipes ont été mises en place à l'échelle de l'intercommunalité. « Nous avons cinq personnes à la direction du territoire qui sont de vrais spécialistes, explique le maire de Servoz. Ensuite, il peut y avoir des référents européens dans les services, par exemple aux transports pour suivre les questions de mobilité dans l'espace valléen. » Les services financiers sont naturellement montés en compétence puisque c'est sur eux que reposent la validation des dossiers européens.

## Complexité

Le problème, note Nicolas Évrard, est que cette ingénierie est financée par les projets européens eux-mêmes. Tant que les projets sont en route, tout fonctionne. Mais il y a une transition entre deux périodes de programmation où les financements sont interrompus. Les contrats s'arrêtent et les personnes compétentes en fin de contrat s'en vont. L'Italie gère mieux ce hiatus en finançant le recours à des cabinets de consul-

tants grâce à un fonds national de rotation, explique-t-il. Pour les porteurs de projet au niveau local, la complexité s'est intensifiée avec cette nouvelle programmation. « Le côté tatillon est réel et les autorités de gestion sont les premières à en souffrir », note Philippe Cichowlaz. En cause notamment : les règles européennes qui encadrent les « aides d'État », c'est-à-dire la compatibilité des subventions avec le droit européen

## La création d'un cadre de performance a aussi rendu la préparation des projets encore plus complexe

de la concurrence, et celles qui fixent les conditions d'attribution des marchés publics. La création d'un cadre de performance, qui a obligé à définir des indicateurs pour évaluer la réalisation des projets, a aussi rendu la préparation des projets encore plus complexe, reconnaît un expert de la Commission européenne. Le niveau de difficulté s'est encore accru parce que les projets ne sont plus choisis « au fil de l'eau selon une logique de guichet comme avant, mais par des appels à projets lancés par les autorités de gestion », constate cet expert. In fine, tout cela est « très pesant pour les autorités de gestion et pour leurs équipes qui sont prises en étau entre des porteurs de projets mécontents et leur exécutif » qui

mettent la pression pour que les projets aboutissent, remarque Philippe Cichowlaz.

Pour le maire de Servoz, la Commission européenne n'est pourtant pas la seule responsable. « Si

nous devons nous en tenir aux règles européennes, ça irait encore. Le problème est que chaque partie prenante dans le financement amène ses propres règles. » Une complexité proche du cauchemar lorsque les projets concernent plusieurs régions et plusieurs pays européens. Chacune des autorités de contrôle affiche sa méfiance envers la qualité de gestion des porteurs de projet, aboutissant à un « système totalement chronophage et anxiogène pour les administrations », note Nicolas Évrard. Le manque de confiance est également fustigé à l'échelle des régions. « Il faut qu'il y ait des contrôles comme pour toute dépense d'argent public, mais il ne faut pas partir du principe qu'il y a une amaque, remarque Guillaume Cros, vice-président de la région Occitanie. Les régions ont montré qu'elles sont très compétentes, y compris pour les contrôles. »

Le message semble être passé à Bruxelles. « Nous avons un historique et globalement ça se passe bien en France. Les autorités auront donc des contrôles allégés à l'avenir », assure-t-on à la

**À l'instar de l'Auvergne-Rhône-Alpes, certaines régions ont choisi de se concentrer sur de grands projets et sont plus avancées dans la programmation.**



Témoignage

## Nicolas Evrard,

maire de Servoz (74), vice-président de la communauté de communes de la Vallée de Chamoni-Mont-Blanc

« PRIVILÉGIER UNE DÉMARCHE OPÉRATIONNELLE »

« **Beaucoup de projets qui ne sont pas le cœur d'activité des collectivités** n'auraient jamais été financés sans les fonds européens, comme un centre d'interprétation par exemple, alors qu'ils nous permettent d'animer les territoires ou de répondre aux enjeux climatiques. Nous sommes maintenant à la deuxième génération de projets d'espace inter-valléens dans les Alpes pour faire évoluer l'offre touristique et valoriser le patrimoine naturel et culturel. L'idée est superbe mais dans la pratique, c'est très compliqué : le programme opérationnel interrégional Feder est géré par la région Sud-Provence-Alpes-Côte d'Azur, en accord avec Auvergne-Rhône-Alpes et en lien avec l'antenne alpine du CGET. Nous avons donc des autorités qui sont régionales, départementales, de l'État, et chacun apporte ses propres règles. Cependant, quand tout le monde se met autour de la même table dans le cadre d'une démarche opérationnelle – et pas dans un état d'esprit privilégiant les égos entre élus ou services –, on avance. »

Commission en précisant que « *ce que nous demandons à l'État français, c'est de ne pas surcontrôler et appliquer les règles de manière plus sévère qu'elles ne le sont à l'échelle européenne* ». Les propositions de nouveau cadre pour 2021-2027 prévoient également des procédures de contrôle allégées et une simplification des circuits financiers (lire aussi p. 30).

En attendant, la complexité n'a pas joué en faveur des petits projets locaux. Le constat est qu'il faut « *éviter d'avoir des projets trop petits parce qu'ils sont beaucoup plus difficiles à mettre en œuvre*, commente Guillaume Cros. *Les grands programmes ont plus de souplesse : ils permettent de basculer une ligne budgétaire sous-utilisée vers une autre si quelque chose n'a pas fonctionné comme prévu.* » Certaines régions ont choisi

« d'industrialiser » les procédures en se concentrant sur de grands projets phares et sont souvent plus avancées dans la programmation des fonds, comme en Île-de-France, en région Sud-Provence Alpes-Côte d'Azur ou en Auvergne-Rhône-Alpes. Mais, « *les territoires à faible densité de population sont obligés d'aller chercher de plus petits projets, alors que les frais de gestion par projet restent élevés* », note Philippe Cichowlaz.

Pour Nicolas Evrard, la solution passerait par les « *programmes intégrés* » proposés par la Commission européenne. Ces programmes permettent à une collectivité de devenir gestionnaire d'une subvention globale des fonds européens, pour établir une stratégie de développement prédéfinie par la collectivité. Bien sûr, « *c'est compliqué à mettre en place au départ mais, une fois que toutes les cases sont remplies en amont, tout roule* », explique-t-il. Ces démarches intégrées « *évitent l'infantilisation des partenaires alors que nous avons des experts dans les territoires qui commencent à être très bons.* » Au

moment des négociations pour le transfert de la gestion des fonds de l'État aux régions, ces dernières n'ont pourtant pas voulu en entendre parler, sauf pour les grandes métropoles, regrette-t-il. De fait, les initiatives intégrées sont surtout mises en place par les métropoles comme Grenoble, Lyon ou Saint-Étienne dans sa région, mais « *pas pour nous, les territoires de montagne* ». La situation risque d'empirer avec le rapatriement du programme Leader (développement rural) vers les fonds agricoles et le giron de l'État. Depuis 2014, les régions assurent la gestion de 95 % du FEADER, soit 1,52 milliard d'euros par an pour la transformation des systèmes agricoles, alimentaires et forestiers par exemple. En octobre, les présidents de régions ont appelé le gouvernement à leur laisser la gestion du Feader. La recentralisation du Feader serait un « *casus belli* », a prévenu Hervé Morin, président de Régions de France, en décembre dernier. Début 2019, le gouvernement n'avait pas encore rendu ses arbitrages sur la question. **Nathalie STEIWER**

## Un retard au démarrage rattrapé en 2018

**Les régions gèrent 20,6 milliards d'euros sur la période 2014-2020**, soit 77 % des fonds européens structurels et d'investissement : fonds régionaux (Feder), sociaux (FSE), pour le développement rural (Feader) et pour la pêche et les affaires maritimes (FEAMP). Un premier bilan complet sera tiré lors de la publication des rapports par pays de la Commission européenne, le 28 février, et de celui de la Cour des comptes française mi-avril.

Fin 2018, 29 % des fonds avaient été certifiés, soit un peu plus que la moyenne européenne (22 %). 46,2 % du Feder a été engagé, 59 % du FSE, 86,3 % de l'Initiative pour l'emploi des jeunes, 56 % du Feader et 26 % du Feamp. Les disparités sont grandes entre régions. Certaines ont engagé jusqu'à 82 % de leurs fonds, d'autres moins de 40 %. L'Outremer est très en retard mais, souligne Philippe Cichowlaz, du CGET, il faut tenir compte du fait que les projets y sont souvent plus gros et vont donc faire remonter rapidement les chiffres lorsqu'ils seront validés. La situation est toujours inquiétante pour le programme Leader, qui œuvre pour le développement

rural, avec un taux de paiement de 2,8 % et de programmation de 11,3 % des 700 millions d'euros prévus. Entre des querelles État-régions sur le partage des compétences, les problèmes informatiques et le manque de personnel, les retards se sont accumulés. Pour Thibaut Guignard, président de Leader France et maire de Plœuc-L'Hermitage (22), qui représente les porteurs de projets, « *les régions et le gouvernement n'ont pas pris la mesure du risque de crash généralisé du programme* ».

Philippe Cichowlaz se veut pourtant rassurant : « *Après un début de programmation difficile, le rattrapage est en cours. Il y a eu une vraie dynamique en 2018.* » Les régions ont recruté pour rattraper les retards : une trentaine de personnes en Nouvelle Aquitaine, une quinzaine en Pays de Loire par exemple. Sous réserve de confirmation par la Commission européenne, il ne devrait pas y avoir de « *dégagement d'office* » en 2018, assure Philippe Cichowlaz : les fonds ne devraient pas retourner à Bruxelles parce qu'ils n'ont pas été engagés à temps. L'année 2019 pourrait être plus difficile. **N. S. ■**