

N° 712

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur la mise en œuvre nationale de la politique européenne de cohésion,

Par M. Rémy POINTEREAU,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Elisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean-Marie Bockel, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, Alain Fouché, Serge Godard, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatsowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall, René Vestri.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. LA COMPLEXITÉ DU DISPOSITIF NATIONAL DE MISE EN ŒUVRE DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS	7
A. LE CADRE GÉNÉRAL D'INTERVENTION DES FONDS EN FRANCE	7
1. <i>Les principes de la politique européenne de cohésion</i>	7
2. <i>Une politique qui concerne l'ensemble des régions françaises</i>	9
3. <i>Des documents de programmation articulés entre eux</i>	11
B. UNE MULTIPLICITÉ D'ACTEURS POUR LA PROGRAMMATION	12
1. <i>Les autorités de gestion</i>	12
2. <i>Les organismes intermédiaires</i>	13
3. <i>Les comités de suivi</i>	13
C. UNE CHAÎNE RIGOUREUSE POUR LES CONTRÔLES	14
1. <i>Le contrôle de service fait</i>	14
2. <i>La certification</i>	14
3. <i>Le paiement</i>	15
4. <i>L'audit</i>	15
II. UNE EFFICACITÉ AMOINDRIE PAR DES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES	16
A. UN DÉFAUT GÉNÉRAL DE GOUVERNANCE	16
1. <i>Un manque de coordination des administrations centrales gestionnaires</i>	16
2. <i>Une expertise insuffisante des services instructeurs</i>	17
B. UN ACCÈS PARFOIS DIFFICILE POUR LES PORTEURS DE PROJETS	18
1. <i>Une information trop souvent réservée aux initiés</i>	18
2. <i>Des procédures de demande excessivement complexes</i>	18
C. DES COÛTS DE GESTION ÉLEVÉS	19
1. <i>Un coût de gestion moyen supérieur à 6 %</i>	19
2. <i>Un nombre souvent excessif de cofinanceurs</i>	19
D. UNE PROGRAMMATION EXPOSÉE AU RISQUE DU DÉGAGEMENT D'OFFICE	20
1. <i>Le principe de la règle du dégageant d'office</i>	20
2. <i>Un risque accru en début de période de programmation</i>	20
III. RECOMMANDATIONS POUR LA PROCHAÎNE PÉRIODE DE PROGRAMMATION	21
A. LES PERSPECTIVES DE L'APRÈS 2013	22
1. <i>Une approche stratégique à trois niveaux</i>	22
2. <i>La création d'une nouvelle catégorie de régions intermédiaires</i>	22
3. <i>Un budget de 376 milliards d'euros pour la période 2014-2020</i>	24
4. <i>La concentration thématique et la conditionnalité</i>	25
B. RENFORCER LE PILOTAGE DES FONDS STRUCTURELS	25
1. <i>Confirmer la DATAR comme pilote de l'ensemble des fonds</i>	25
2. <i>Intensifier les efforts de communication</i>	26
3. <i>Rationaliser le nombre des intervenants par projet</i>	27

4. <i>Élargir la composition du groupe de suivi du cadre de référence stratégique national</i>	27
5. <i>Conforter la commission interministérielle de coordination des contrôles</i>	28
C. SIMPLIFIER LES RÈGLES DE GESTION DES FONDS	29
1. <i>Décloisonner la gestion des différents fonds</i>	29
2. <i>Instaurer un dossier unique de demande de cofinancement</i>	29
3. <i>Alléger les exigences en matière de contrôles</i>	30
D. PERFECTIONNER LES RÈGLES FINANCIÈRES	30
1. <i>Adapter les règles applicables aux projets générateurs de recettes</i>	30
2. <i>Préfinancer les projets à mesure de leur réalisation</i>	31
3. <i>Développer l'ingénierie financière et de projet</i>	31
E. MAÎTRISER LE RISQUE DU DÉGAGEMENT D'OFFICE	32
1. <i>Assouplir la règle du dégagement d'office</i>	32
2. <i>Anticiper les travaux pour la prochaine programmation</i>	32
EXAMEN EN COMMISSION	35
ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	45

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le débat sur la révision de la politique européenne de cohésion pour la période 2014-2020 est bien engagé au niveau communautaire. La Commission européenne a ouvert une consultation à la fin de l'année 2010, à laquelle la commission des affaires européennes du Sénat a contribué par un rapport d'information¹, qui a inspiré une proposition de résolution européenne.

A son tour, votre commission de l'économie du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est prononcée sur la réforme en cours en adoptant cette proposition de résolution européenne², devenue résolution du Sénat le 3 juin 2011³.

Plus récemment, le 29 juin 2011, la Commission européenne a rendu publiques ses propositions pour le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020⁴, qui confirment que la politique de cohésion, à laquelle serait consacré un montant de 376 milliards d'euros en engagements de crédits, a vocation à demeurer l'une des deux principales politiques de l'Union européenne, au côté de la politique agricole commune. Les propositions de règlements de la Commission européenne, qui préciseront les réformes envisagées pour la politique de cohésion, sont attendues à l'automne prochain.

Votre commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a souhaité compléter les travaux déjà conduits au Sénat en examinant le dispositif national de mise en œuvre de la politique européenne de cohésion, tel qu'il existe pour la période de programmation actuelle 2007-2013, afin de déterminer des pistes d'amélioration pour la prochaine période.

En effet, même s'il est bien établi que la France fait partie des États membres les plus rigoureux dans l'application de la politique européenne de cohésion sur son territoire national, certaines faiblesses apparaissent de nature à en amoindrir l'efficacité.

¹ *Rapport d'information n° 266 (2010-2011) sur l'avenir de la politique de cohésion après 2013, fait par MM. Yann Gaillard et Simon Sutour.*

² *Rapport n° 559 (2010-2011) de M. Rémy Pointereau sur la proposition de résolution européenne de MM. Yann Gaillard et Simon Sutour faite au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 quater du règlement, sur une politique de cohésion ambitieuse après 2013.*

³ *Résolution européenne n° 130 (2010-2011) sur une politique européenne de cohésion ambitieuse après 2013.*

⁴ *Communication de la Commission européenne « Un budget pour la stratégie Europe 2020 » - COM(2011) 500 final.*

Il est de la responsabilité de notre pays de tirer les conséquences des analyses déjà faites de ces points faibles, soit pour corriger de lui-même son dispositif de gestion des fonds structurels européens, soit pour proposer aux instances communautaires les améliorations qui dépendent d'une réforme d'ensemble.

I. LA COMPLEXITÉ DU DISPOSITIF NATIONAL DE MISE EN ŒUVRE DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS

Le dispositif national de mise en œuvre des fonds structurels européens est largement déterminé par les règlements communautaires. Ceux-ci visent, d'une part, à assurer une cohérence entre l'affectation des fonds par les États membres et les objectifs stratégiques de l'Union européenne, d'autre part, à garantir la régularité des dépenses ainsi financées. La France fait partie des États membres qui ont fait le choix d'une organisation largement déconcentrée au niveau régional. Les acteurs impliqués dans la programmation et la gestion des fonds sont de ce fait nombreux, mais sont tous soumis à une chaîne rigoureuse de contrôles.

A. LE CADRE GÉNÉRAL D'INTERVENTION DES FONDS EN FRANCE

1. Les principes de la politique européenne de cohésion

Le cadre général de mise en œuvre de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 est défini par les **orientations stratégiques communautaires (OSC)**, adoptées par le Conseil européen en octobre 2006. Les OSC énoncent les priorités de cette politique, en référence à la stratégie de Lisbonne :

– améliorer l'attractivité de l'Europe et de ses régions en renforçant l'accessibilité, en garantissant des services de qualité et en préservant l'environnement ;

– encourager l'innovation, l'esprit d'entreprise et la croissance de l'économie de la connaissance en favorisant la recherche et l'innovation ;

– créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité.

La notion de zonage qui existait dans les périodes de programmation précédentes disparaît : les régions européennes sont désormais éligibles pour l'intégralité de leur territoire à la politique de cohésion, mais avec une intensité variable en fonction de leur niveau de développement.

Un montant total de 347 milliards d'euros sur la période 2007-2013 est consacré à la politique de cohésion, soit un peu plus de 35 % du budget total de l'Union européenne.

Les conditions d'éligibilité sont fixées en fonction de **trois grands objectifs** :

– **L'objectif 1 « convergence »** concerne les régions européennes dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne du PIB

communautaire, ainsi que les États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. En pratique, il s'adresse aux régions confrontées à des difficultés structurelles et concerne essentiellement les nouveaux États membres. Les sommes allouées à cet objectif s'élèvent à 282,8 milliards d'euros, soit **81,5 % du montant total** des fonds consacrés à la politique de cohésion.

– **L'objectif 2 « compétitivité régionale et emploi »** concerne les autres régions européennes, dont le PIB par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne du PIB communautaire. Les sommes allouées à cet objectif s'élèvent à 55 milliards d'euros, soit **16 % du montant total** des fonds consacrés à la politique de cohésion.

– **L'objectif 3 « coopération territoriale européenne »** concerne toutes les régions européennes, sans distinction de niveau de développement. Cet objectif comporte trois volets : un volet de coopération transfrontalière le long des frontières terrestres et maritimes des États membres ; un volet de coopération transnationale au niveau de grands ensembles géographiques ; un volet de coopération interrégionale visant à favoriser la mise en réseau, les échanges d'expériences et de bonnes pratiques, qui n'exige pas de proximité géographique. Cet objectif reçoit 8,7 milliards d'euros, soit **2,5 % du total** des fonds alloués à la politique de cohésion.

Pour contribuer à la réalisation de ces objectifs, la politique de cohésion européenne fait appel à **trois fonds** :

– le **Fonds européen de développement régional (FEDER)**, qui participe à chacun des trois objectifs ;

– le **Fonds social européen (FSE)**, qui participe aux deux premiers objectifs, avec pour but de faciliter l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques et sociales ;

– le **Fonds de cohésion**, qui se concentre sur les infrastructures de transport et environnementales, sur l'efficacité énergétique et sur les énergies renouvelables. **Réservé aux États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire, il ne concerne pas la France.**

Ces trois fonds relevant de la politique de cohésion au sens strict voient leur action prolongée par deux autres fonds européens :

– le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui constitue le deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC) et est doté de 77,6 milliards d'euros ;

– le Fonds européen pour la pêche (FEP), qui est doté de 3,8 milliards d'euros.

2. Une politique qui concerne l'ensemble des régions françaises

Sur la période 2007-2013, la France bénéficie d'un peu plus de 14 milliards d'euros de crédits issus des fonds structurels européens, soit un « taux de retour » de 4,13 % sur un montant total de 347 milliards d'euros pour le budget de la politique de cohésion.

Le zonage ayant été supprimé pour cette période de programmation, ce sont toutes les régions françaises qui sont éligibles aux trois grands objectifs de cette politique :

– **l'objectif 1 « convergence »** ne concerne que les quatre départements d'outre mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion), pour un montant de **3,2 milliards d'euros** ;

– **l'objectif 2 « compétitivité régionale et emploi »** concerne les vingt-deux régions de France métropolitaine, pour un montant de **10,2 milliards d'euros** ;

– **l'objectif 3 « coopération territoriale européenne »** reçoit **872 millions d'euros**.

Le « taux de retour » de la France sur l'objectif 1 n'est que de 1,13 %, mais il est de 18,66 % sur l'objectif 2. La France est aussi le premier État membre bénéficiaire en valeur absolue au titre de l'objectif 3.

Les OSC pour la période 2007-2013 prévoient le « fléchage » d'une part significative des fonds structurels en direction de projets concourant à la réalisation des objectifs de Lisbonne pour la croissance et l'emploi.

La France est allée au-delà des exigences communautaires : 63 % des fonds alloués au titre de l'objectif 1 « convergence » sont fléchés sur les priorités de Lisbonne, alors que la règle communautaire fixe le minimum à 60 %, et 79 % des fonds alloués au titre de l'objectif 2 « compétitivité régionale et emploi » le sont également, alors que le minimum est fixé à 75 %.

Ce ciblage des crédits se traduit par une concentration particulière des investissements sur le secteur de la **recherche-développement et de l'innovation**, qui constitue la première priorité de la France : pour la période 2007-2013, il est prévu d'y affecter **4,2 milliards d'euros**.

Une autre priorité stratégique est la promotion de **l'esprit d'entreprise et l'aide aux petites et moyennes entreprises** : il est prévu d'y affecter **1,4 milliard d'euros**. Le thème de **l'accessibilité et des infrastructures de transport** se voit affecté **1,1 milliard d'euros**. Un montant de 636 milliards d'euros est consacré au développement de la société de l'information, qui recouvre principalement l'amélioration aux réseaux à large bande dans les zones isolées, périphériques et faiblement peuplées.

En ce qui concerne le FSE, la France a prévu de consacrer environ **1 milliard d'euros** à la **formation et à l'adaptation des travailleurs**, par l'amélioration de l'accès aux programmes de formation professionnelle,

l'encouragement à la formation permanente et le soutien au développement de filières professionnelles.

**RÉPARTITION ENTRE RÉGIONS DE L'OBJECTIF « COMPÉTITIVITÉ ET EMPLOI »
SUR 2007-2013**

(en millions d'euros)

	FEDER	FSE	TOTAL
Alsace	76	127	203
Aquitaine	392	189	581
Auvergne	207	96	302
Basse-Normandie	181	102	283
Bourgogne	186	102	288
Bretagne	302	184	486
Centre	196	132	328
Champagne-Ardenne	186	83	269
Corse	150	21	171
Franche-Comté	147	82	229
Haute-Normandie	219	152	371
Ile-de-France	151	527	679
Languedoc-Roussillon	270	155	425
Limousin	127	51	178
Lorraine	329	127	456
Midi-Pyrénées	430	191	621
Nord-Pas-de-Calais	701	378	1079
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	302	277	579
Pays-de-la-Loire	302	199	502
Picardie	201	123	325
Poitou-Charentes	201	127	329
Rhône-Alpes	334	360	694
Volet national FSE		709	709
PO plurirégional Alpes	35		35
PO plurirégional Massif Central	41		41
PO plurirégional Loire	34		34
PO plurirégional Rhône	34		34
TOTAL	5736	4495	10231

Source : DATAR.

* PO = programme opérationnel.

3. Des documents de programmation articulés entre eux

Sur la base des orientations communautaires, la France a élaboré de manière partenariale en 2005-2006, comme chacun des États membres, un document de programmation commun à tous les acteurs concourant à la mise en œuvre de la politique de cohésion : le **cadre de référence stratégique national (CRSN)**.

Le CRSN établit tout d'abord un diagnostic de la situation socioéconomique et territoriale de la France. Puis il différencie les priorités définies pour les régions d'outre-mer, qui relèvent de l'objectif « convergence », et celles qui s'appliquent aux régions de métropole, qui relèvent de l'objectif « compétitivité régionale et emploi ». Au sein de chaque objectif, il distingue la contribution respective du FEDER et du FSE. Une approche territoriale spécifique permet, en outre, de mettre en évidence les enjeux et les stratégies d'action privilégiées sur les territoires urbains, ruraux et les espaces interrégionaux (massifs montagneux et bassins fluviaux).

Le CRSN a été transmis à la Commission européenne, qui l'a validé en juin 2007. Puis il a servi de référence à la rédaction des **programmes opérationnels (PO)**.

Chaque programme contient les éléments suivants :

- un diagnostic du territoire concerné ;
- la justification de la stratégie et des priorités retenues ;
- les axes d'intervention prioritaires accompagnés d'objectifs quantifiés et d'indicateurs de suivi ;
- le plan de financement ;
- les dispositions relatives à la mise en œuvre des programmes ;
- la liste indicative des grands projets (d'un montant supérieur à 25 millions d'euros en matière d'environnement et à 50 millions d'euros dans les autres domaines).

Les PO tiennent compte des engagements nationaux en matière de ciblage sur les priorités de la stratégie de Lisbonne. **Une complémentarité est recherchée entre les PO et les contrats de projets État-régions**, qui couvrent la même période 2007-2013.

Comme le CRSN, les PO sont **élaborés de manière partenariale**, en associant des représentants des administrations de l'État, des collectivités territoriales et du monde socioéconomique. Ils ont été transmis à la Commission européenne pour examen et validation.

En France, un total de 35 PO est mis en œuvre pour répondre aux objectifs « convergence » et « compétitivité régionale et emploi » :

– pour l’objectif « convergence », dans les seules régions d’outre-mer, 4 PO régionaux financés par le FEDER et 4 PO régionaux financés par le FSE ;

– pour l’objectif « compétitivité régionale et emploi », 22 PO régionaux financés par le FEDER, 4 PO plurirégionaux financés par le FEDER et 1 PO national fortement déconcentré financé par le FSE.

Les PO plurirégionaux couvrent deux massifs de montagne, les Alpes et le Massif central, et deux bassins fluviaux, la Loire et le Rhône.

En outre, la France est impliquée dans 19 programmes supplémentaires au titre de l’objectif « coopération territoriale », conduits en partenariat avec les autres États membres ou associés :

– 12 PO transfrontaliers avec l’Espagne, l’Italie, la Suisse, l’Allemagne, le Luxembourg, le Royaume-Uni, la Belgique, le Brésil, le Surinam et des pays de l’espace Caraïbe ou de l’océan Indien ;

– 7 PO concernant 13 espaces de coopération transnationale.

B. UNE MULTIPLICITÉ D’ACTEURS POUR LA PROGRAMMATION

1. Les autorités de gestion

Pour chaque PO, l’autorité de gestion assure l’instruction des projets présentés, la programmation des projets éligibles, la rédaction des actes attributifs des aides communautaires, le recueil des actes attributifs des autres concours publics participant à l’opération, et le contrôle du service fait. L’autorité de gestion vérifie la qualité de réalisation de ces tâches en effectuant des contrôles de qualité auprès des services, y compris délégataires, chargés de leur exécution.

Pour les PO régionaux financés par le FEDER (ainsi que par le FSE dans les départements d’outre-mer), l’autorité de gestion est le préfet de région, assisté du secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR). **Il existe toutefois une exception : à titre expérimental, l’autorité de gestion pour le programme régional FEDER d’Alsace a été confiée au conseil régional.**

Pour les PO plurirégionaux du FEDER couvrant les massifs des Alpes et du Massif central, l’autorité de gestion est le préfet coordonnateur de massif, assisté du commissaire de massif. Pour ceux couvrant les bassins fluviaux de la Loire et du Rhône, l’autorité de gestion est le préfet coordonnateur de bassin, assisté du SGAR.

Pour le volet déconcentré du programme national FSE, la fonction d'autorité de gestion est déléguée au niveau régional au préfet de région.

Pour les programmes de coopération territoriale européenne, l'autorité de gestion est désignée par accord entre les États membres partenaires des programmes.

2. Les organismes intermédiaires

La pratique de la subvention globale permet à une autorité de gestion de déléguer à un organisme tiers, dénommé « organisme intermédiaire », une responsabilité particulière dans la mise en œuvre d'une partie d'un programme : sélection des projets financés, tâches de gestion, de contrôle...

La subvention globale, qui a été renforcée pour la période 2007-2013, peut être utilisée pour des montants représentant jusqu'à 50 % des programmes FEDER et 60 % des programmes FSE.

Le choix de l'organisme intermédiaire appartient à l'autorité de gestion. Cette délégation doit s'inscrire dans la stratégie globale définie par le PO et être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui permettront à l'autorité de gestion de veiller au respect de cette stratégie. Une convention est passée entre l'autorité de gestion et l'organisme intermédiaire.

3. Les comités de suivi

Dans un souci de cohérence, des comités de suivi communs aux différents fonds européens (FEDER et volet déconcentré du FSE, mais aussi FEADER et FEP) sont mis en place au niveau régional. Ils sont composés de représentants des services de l'État, des collectivités territoriales, des différents cofinanceurs, des partenaires sociaux, du monde de l'entreprise et du milieu associatif.

Coprésidé par le préfet de région et le président du conseil régional, chaque comité de suivi se réunit en général deux fois par an. Ses missions sont les suivantes :

- approuver les critères de sélection des opérations financées et leurs éventuelles révisions ;
- évaluer de manière continue les progrès réalisés pour atteindre les objectifs des différents programmes ;
- débattre de la complémentarité entre les fonds ;
- mettre en lumière les approches innovantes et faire émerger les bonnes pratiques.

C. UNE CHAÎNE RIGOUREUSE POUR LES CONTRÔLES

1. Le contrôle de service fait

Les contrôles de service fait sont réalisés par l'autorité de gestion, au minimum sur pièces. Ils portent sur toutes les opérations et donnent lieu à la délivrance d'un certificat indispensable au paiement de la dépense concernée.

Ils portent également sur la réalité et la conformité physique de l'opération par rapport à ce qui était prévu, ainsi que sur la réalité et l'éligibilité des dépenses effectuées par le maître d'ouvrage.

2. La certification

Dans la quasi-totalité des régions, l'autorité de certification est confiée aux services du Trésor public¹. Seule exception, dans le cadre de son expérimentation, la région Alsace a confié cette responsabilité à la Caisse des dépôts et consignations.

L'autorité de certification se tient informée des procédures de gestion mises en place dans les services gestionnaires, y compris les organismes intermédiaires, et de leurs modifications. Elle reçoit la totalité des certificats de contrôle de service fait établis par l'ensemble des services. Elle effectue un contrôle de cohérence entre le montant des dépenses éligibles ressortant de ces certificats et les montants saisis dans l'outil informatique de gestion unique et s'assure de la qualité des certificats. Les divergences relevées sont immédiatement signalées au service gestionnaire.

En outre, l'autorité de certification sélectionne à titre de test un certain nombre de dossiers pour effectuer des contrôles qualité, qui consistent à vérifier que les dépenses retenues dans le certificat de contrôle de service fait sont conformes aux dispositions de l'acte attributif de subvention, éligibles et justifiées par des pièces de dépenses probantes.

Lorsqu'elle décèle un problème, elle adresse un rapport à l'autorité de gestion ou à l'organisme intermédiaire. **Si les corrections financières à mettre en œuvre au vu des réponses fournies n'ont pas été apportées, l'autorité de certification exclut de la déclaration de dépenses adressée à la Commission européenne les dépenses concernées.** Elle exclut également les dépenses pour lesquelles elle n'a pas reçu les certificats de contrôle de service fait.

¹ La réforme de la Direction générale des finances publiques engagée depuis le 1^{er} juillet 2009 intègre progressivement, jusqu'au 31 décembre 2012, les Trésoriers payeurs généraux dans le nouveau corps des Administrateurs des finances publiques.

3. Le paiement

L'autorité de certification est également l'organisme de paiement des fonds. Dès l'adoption d'un programme, une avance de 5 % est versée par la Commission européenne à l'autorité de gestion. Au fur et à mesure de la mobilisation de cette avance pour le versement des aides aux bénéficiaires, l'autorité de certification peut adresser trois ou quatre fois par an un appel de fonds à la Commission européenne.

L'aide communautaire est versée au bénéficiaire par l'autorité de certification, après contrôle de service fait attestant de la réalité des dépenses par la présentation des factures acquittées ou de pièces comptables de valeur probante équivalente.

4. L'audit

Pour l'ensemble des programmes européens financés par le FEDER et le FSE, y compris les programmes de coopération territoriale dont l'autorité de gestion est située en France, l'autorité d'audit est la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC).

La CICC produit tout d'abord l'avis de conformité du système de gestion et de contrôle de chaque PO, avant la première demande de paiement intermédiaire et en tout état de cause dans les douze mois suivant l'approbation du programme par la Commission européenne.

En cours de période, la CICC met en œuvre une stratégie d'audit des systèmes de gestion et de contrôle, définie en liaison avec la Commission européenne. Elle a la responsabilité des contrôles d'opérations, réalisés par des unités fonctionnellement indépendantes selon des normes d'audit internationalement reconnues, sur la base d'échantillons appropriés.

La CICC émet une opinion annuelle sur le fonctionnement de chaque système de gestion et de contrôle, qui indique le cas échéant les mesures qui peuvent être prises pour consolider les aspects fragiles du système de gestion et de contrôle du programme concerné.

En fin de période, la CICC établit les déclarations de clôture, qui se prononcent sur les montants finaux des dépenses des programmes. Le cas échéant, elle procède à l'examen des fiches de signalement d'irrégularités établies sous la responsabilité des autorités de gestion, avant de les transmettre à l'Office de lutte anti-fraude (OLAF) de l'Union européenne.

II. UNE EFFICACITÉ AMOINDRIE PAR DES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES

La politique de cohésion européenne est globalement considérée comme un succès. Elle a permis de réduire les disparités économiques entre les régions européennes, et de donner davantage de visibilité à l'action de l'Union européenne. **Néanmoins, le dispositif national de sa mise en œuvre par la France demeure perfectible.** Pour identifier certaines de ses faiblesses, votre rapporteur s'est appuyé, outre sur les auditions qu'il a réalisées, sur les travaux de la mission commune à l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et l'administration générale des affaires sociales¹, constituée afin d'analyser les causes du retard constaté dans la programmation et la justification des fonds européens.

A. UN DÉFAUT GÉNÉRAL DE GOUVERNANCE

1. Un manque de coordination des administrations centrales gestionnaires

La mission commune aux trois inspections générales estime que le pilotage national du dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des programmes financés par les fonds structurels reste confus.

La circulaire du Premier ministre du 13 avril 2007² charge la délégation interministérielle à l'aménagement et à l'attractivité régionale (DATAR), en lien avec les ministères chargés de l'outre-mer, de l'emploi, de l'intérieur et de l'agriculture et de la pêche, d'une mission générale de suivi et d'appui pour faciliter la mise en œuvre des fonds européens. Ainsi, la DATAR a élaboré le CSRN, en partenariat avec les régions, puis a accompagné les autorités de gestion dans leurs négociations avec la Commission européenne pour la validation des PO.

Selon la mission, la DATAR n'apparaît pas en position de suivre de la même façon l'ensemble des programmes opérationnels : elle se concentre plutôt sur le suivi du FEDER, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), en tant qu'autorité de gestion, ayant la responsabilité de la gestion du FSE. Mais la répartition des compétences pour le FEDER entre la DATAR et la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur n'est pas clairement établie, ce qui est source d'inefficacité administrative.

¹ *Rapport sur le risque de dégageant d'office des fonds structurels européens, mars 2010 – IGF – IGA – IGAS.*

² *Circulaire 5210/SG « Dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des programmes cofinancés par le FEDRE, le FSE, le FEP et le FEADER pour la période 2007-2013 ».*

La mission a constaté qu'aucune réelle modalité de coordination des trois administrations principalement concernées (DATAR, DMAT, DGEFP) n'existe à ce jour. Il en résulte un manque d'appui politique et technique pour les SGAR, qui ne disposent pas du soutien clair des administrations centrales sur les fonds structurels.

2. Une expertise insuffisante des services instructeurs

Au stade de la programmation des projets, la mission estime que le choix d'une organisation administrative excessivement déconcentrée aboutit à l'affectation d'un effectif particulièrement faible à la gestion des fonds structurels du fait de son émiettement. L'effectif moyen consacré à l'instruction des dossiers s'élève à 1,16 équivalent temps plein (ETP) dans les préfectures de département, à 0,77 ETP dans les directions départementales du travail de l'emploi et de formation professionnelle (DDTEFP), compétentes pour les dossiers FSE, et à 0,92 dans les autres services déconcentrés de l'État. **La faiblesse de cet effectif se traduit par une professionnalisation insuffisante des agents, amplifiée par une mobilité importante des experts et des cadres.**

De même, le nombre d'animateurs apparaît réduit par rapport à l'amplitude des mesures à mettre en place pour susciter suffisamment de candidatures. De ce fait, ce sont les services instructeurs qui doivent soutenir les porteurs de projet pour le montage des dossiers, tout en conduisant par ailleurs l'instruction.

Au stade du contrôle de service fait, la faiblesse des effectifs des services instructeurs soulève les mêmes difficultés que pour la programmation. En outre, la faible expertise de certains services instructeurs oblige parfois les autorités de certification à les accompagner au lieu de se concentrer sur leur mission de certification.

Au total, la lourdeur des services déconcentrés de l'État (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement ; directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi ; directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ; etc) aboutit à freiner les projets.

La pratique de la délégation de gestion à des organismes intermédiaires est source d'efficacité lorsqu'elle bénéficie à de grandes collectivités territoriales, notamment aux conseils régionaux. **Toutefois, les petits organismes intermédiaires éprouvent souvent des difficultés à réaliser par eux-mêmes l'instruction et le contrôle de service fait, et sollicitent fréquemment l'aide des services de l'autorité de gestion.** Ces petits organismes intermédiaires sont courants en matière de FSE, où de nombreuses subventions globales sont accordées à des plans locaux pour

l'insertion et l'emploi (PLIE) et à des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) de la formation professionnelle.

B. UN ACCÈS PARFOIS DIFFICILE POUR LES PORTEURS DE PROJETS

1. Une information trop souvent réservée aux initiés

Chaque autorité de gestion doit établir un **plan de communication** de niveau régional, qui est validé par la Commission européenne. Ce plan comporte en général, en début de période, des actions de communication et d'information grand public, qui se resserrent au fil de la programmation sur des cibles plus spécifiques. L'ensemble des média est utilisé (presse télévisée, presse écrite, publicité), ainsi que la participation à des événements professionnels ou l'organisation de séminaires thématiques.

De manière complémentaire, l'animation est une action de proximité très importante pour l'émergence de projets sur le territoire. Dans certaines régions, les animateurs sont distincts des instructeurs. Mais l'animation est confiée dans la plupart des cas aux services instructeurs, redoublant leur charge de travail.

En dépit de ces efforts de communication et d'animation, l'information sur les fonds structurels européens apparaît trop souvent réservée aux initiés. Les collectivités territoriales importantes ou les grandes entreprises disposent des compétences nécessaires pour y avoir accès. Mais le dispositif demeure largement hermétique pour les petites collectivités et les PME.

2. Des procédures de demande excessivement complexes

Le porteur de projet doit tout d'abord **consulter le PO** pour s'assurer que son projet correspond bien à l'une des priorités du programme.

Puis il doit prendre contact avec les services instructeurs pour finaliser son **dossier de demande de subvention**. Les formulaires que votre rapporteur a pu consulter comportent de très nombreuses rubriques à renseigner, certaines sans rapport évident avec l'objet de la demande.

L'étape suivante est le passage devant le **comité régional de programmation** commun à tous les fonds, coprésidé par le préfet de région et le président du conseil régional, qui sélectionne ou non le projet.

Une fois la décision du comité régional de programmation notifiée, une **convention** est passée entre l'autorité de gestion et le porteur de projet, qui mentionne le montant de la subvention européenne, le calendrier de

réalisation du projet et les obligations qui incombent au porteur de projet. Parmi celles-ci figurent l'obligation de publicité, qui consiste pour le porteur de projet à informer le public de la participation de l'Union européenne à son action.

C. DES COÛTS DE GESTION ÉLEVÉS

1. Un coût de gestion moyen supérieur à 6 %

Sur la base d'une hypothèse de coût de 50 000 euros par équivalent temps plein (ETP) par an, et à partir d'un échantillon de huit régions métropolitaines, la mission commune aux trois inspections générales a calculé que **le coût de gestion total des fonds structurels européens (autorités de gestion, organismes intermédiaires et autorités de certification) s'élevait en moyenne à 6,4 %.**

Toutefois, ce résultat est obtenu en rapportant le coût des effectifs consacrés à la gestion des fonds structurels à la seule part communautaire de ces fonds. Si l'on rapporte ce coût au montant total des fonds sous gestion, en ajoutant les contreparties nationales, le coût de gestion s'établirait à 2,2 % des crédits.

2. Un nombre souvent excessif de cofinanceurs

A partir du retraitement des données statistiques d'une région métropolitaine portant sur un échantillon de 120 dossiers FEDER, la mission a constaté que 67 % des dossiers ont été financés par plus de deux cofinanceurs nationaux. Dans 6,7 % des dossiers, on compte cinq cofinanceurs nationaux.

Ce nombre excessif des cofinanceurs se traduit par des **coûts de coordination élevés** : négociations sur la répartition des cofinancements, arbitrages sur le périmètre et le calendrier du projet, etc. Il contribue également à **ralentir la procédure**. En effet, les règles et les délais d'instruction des dossiers varient selon les régions et chaque cofinanceur a tendance à attendre les autres pour prendre une décision.

D. UNE PROGRAMMATION EXPOSÉE AU RISQUE DU DÉGAGEMENT D'OFFICE

1. Le principe de la règle du dégage ment d'office

La règle du dégage ment d'office est prévue à la section 7 du règlement général sur les fonds structurels européens¹ : « *La Commission dégage d'office la partie d'un engagement budgétaire pour un programme opérationnel qui n'a pas été utilisée pour le paiement de préfinancement ou pour les paiements intermédiaires, ou pour laquelle aucune demande de paiement (...) de lui a été transmise, au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle de l'engagement budgétaire au titre du programme* ».

Elle est justifiée par un **principe de bonne gestion financière** : les autorités de gestion doivent être en mesure de programmer les dossiers selon un rythme régulier afin d'assurer une présence constante de l'aide européenne dans les territoires et afin d'éviter les effets d'une concentration des dépenses en fin de cycle. Cette concentration finale présenterait **certains risques** : accélération excessive des procédures de traitement, manque de rigueur, voire programmation de dossiers inéligibles avec pour conséquence des corrections financières ultérieures.

La règle du dégage ment d'office consiste donc à imposer aux autorités de gestion de communiquer à la Commission européenne les certificats de service d'une tranche annuelle de fonds structurels au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant cette tranche annuelle. Si le montant total des certificats est inférieur au montant prévu dans la maquette financière initiale, la différence entre les deux montants est annulée : la Commission européenne ne procédera pas au remboursement des dépenses correspondantes, même si celles-ci ont déjà été engagées.

2. Un risque accru en début de période de programmation

Traditionnellement, le risque de dégage ment d'office est particulièrement élevé en début de période de programmation, alors que les flux des projets ne sont pas encore bien amorcés. **Pour la période de programmation actuelle, une difficulté supplémentaire est résultée du « fléchage » des projets sur les objectifs de Lisbonne** : certains projets d'infrastructures, qui étaient antérieurement éligibles, se sont trouvés exclus, sans que les porteurs de projet potentiels dans les nouveaux domaines de la

¹ Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999, article 93.

recherche et l'innovation aient immédiatement conscience des opportunités s'ouvrant à eux.

Ainsi, au 15 novembre 2009, la situation apparaissait préoccupante au regard du risque de dégage­ment d'office. **Le taux de certification des dépenses correspondant à la tranche 2007 du FEDER s'élevait à 72,83 % seulement pour l'ensemble des 22 régions métropolitaines.** Plus du quart des dépenses devait encore faire l'objet d'une certification par les autorités de certification, alors que ces dernières ne disposaient plus que d'un mois avant de procéder au dernier appel de fond possible pour l'année 2009 et donc pour éviter le dégage­ment d'office de ces dépenses.

Surtout, ce pourcentage global recouvrait des disparités importantes : en Île-de-France, en Picardie, en Provence-Alpes-Côte-d'Azur ou encore en Corse, le taux de certification de l'engagement budgétaire du FEDER de l'année 2007 n'atteignait pas 20 %.

Le taux de certification apparaissait plus satisfaisant pour le FSE, puisqu'il s'élevait à 96 % au niveau national en France métropolitaine. Les disparités entre régions ont moins d'importance que pour le FEDER puisque, la gestion du FSE reposant sur un PO national unique, la règle du dégage­ment d'office est calculée à partir des données nationales agréées, et non pour chaque région.

La situation apparaissait tout aussi préoccupante pour l'outre-mer, avec un taux de certification global de l'engagement budgétaire de l'année 2007 pour le FEDER de seulement 50,73 %. En ce qui concerne le FSE, pour lequel les départements d'outre-mer disposent chacun de leur propre PO, le taux de certification atteignait 100 % à la Réunion et 86,4 % en Guyane, mais était encore nul en Martinique et en Guadeloupe.

Toutefois, le redressement spectaculaire du taux de certification des dépenses de la tranche 2007 entre le 15 novembre et le 20 décembre 2009 a permis d'éviter presque complètement le dégage­ment d'office : celui-ci a été limité à 6 millions d'euros pour le FEDER, soit 1,81 % du montant total des dépenses à certifier pour la tranche 2007, et a été totalement évité pour le FSE.

III. RECOMMANDATIONS POUR LA PROCHAINE PÉRIODE DE PROGRAMMATION

Les négociations pour la prochaine période de la politique européenne de cohésion sont amorcées, dans le cadre plus général des perspectives financières pour 2014-2020. Alors que les propositions de la Commission européennes sont désormais connues, et doivent être maintenant discutées entre le Conseil et le Parlement européens, votre commission a jugé utile de formuler de manière complémentaire un certain nombre de propositions pour

perfectionner le dispositif national de mise en œuvre des fonds structurels européens.

A. LES PERSPECTIVES DE L'APRÈS 2013

1. Une approche stratégique à trois niveaux

La Commission européenne, dans son cinquième rapport sur la cohésion de novembre 2010, propose de structurer la politique de cohésion sur la base d'une approche stratégique à trois niveaux :

– un cadre stratégique commun (CSC) adopté par la Commission, qui engloberait le Fonds de cohésion, le FEDER, le FSE, le FEADER et le FEP ;

– un contrat de partenariat pour le développement et l'investissement qui, sur la base du CSC, établirait les priorités en matière d'investissement, la répartition des ressources nationales et de l'Union entre les programmes et les domaines prioritaires, les conditions convenues et les objectifs à atteindre ;

– des programmes opérationnels (PO) qui, comme actuellement, seraient les principaux instruments de gestion et transposeraient le contenu des documents stratégiques en priorités concrètes d'investissement, assorties d'objectifs clairs et mesurables, en vue d'atteindre les objectifs nationaux fixés dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 ».

Votre rapporteur estime important que tous les niveaux de collectivités territoriales soient impliqués dans l'élaboration des programmes opérationnels. Un « pacte territorial » permettrait d'établir les priorités sur le territoire de chaque région et de déterminer ce que feront ensemble de manière partenariale l'Europe, l'État, la région, les départements et les communautés de communes.

2. La création d'une nouvelle catégorie de régions intermédiaires

Dans son cinquième rapport sur la cohésion, la Commission européenne a proposé de créer une catégorie de régions intermédiaires entre celles relevant aujourd'hui de l'objectif « convergence » et celles relevant de l'objectif « compétitivité régionale et emploi ».

Actuellement, l'objectif «convergence » concerne les 84 régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, plus 16 autres régions disposant d'un PIB par habitant devenu très légèrement supérieur à ce seuil de 75 % en raison de l'effet statistique de l'élargissement de l'Union européenne, qui a abaissé cette moyenne (régime transitoire dégressif de *phasing out*).

L'objectif « compétitivité régionale et emploi » concerne les 168 régions inéligibles à l'objectif « convergence », dont le PIB est supérieur à 75 % de la moyenne communautaire. En outre, 13 d'entre elles bénéficient de dotations complémentaires en raison de leur ancien statut de région de « l'objectif 1 », précurseur de l'objectif « convergence » durant la période 2000-2006. Ce régime transitoire de *phasing in* vise à amortir l'ampleur de la diminution du soutien apporté par les fonds structurels, lorsqu'une région s'enrichit jusqu'à passer d'une catégorie d'objectif à l'autre.

Il résulte de cette classification qu'une région dont le PIB est légèrement supérieur à 75 % de la moyenne communautaire peut relever de trois niveaux différents d'intensité des aides communautaires selon qu'elle relevait déjà de l'objectif « compétitivité » avant l'élargissement, qu'elle s'est trouvée exclue de l'objectif « convergence » par l'effet statistique de celui-ci, ou qu'elle en est sortie du fait de son enrichissement propre.

La Commission européenne propose de traiter de manière équivalente toutes les régions d'un même niveau de richesse, en créant une **nouvelle catégorie de régions dont le PIB par habitant serait compris entre 75 % et 90 % de la moyenne communautaire**. Toutes les régions de cette catégorie intermédiaire recevraient un même niveau d'aide, sans dégressivité, quel que soit l'historique de leur développement économique. Les régimes transitoires de *phasing out* et de *phasing in* seraient supprimés.

En ce qui concerne la France, cette nouvelle catégorie de régions intermédiaires pourrait bénéficier, outre à la Martinique qui sortira en 2013 de l'objectif « convergence », à dix régions métropolitaines : la Corse, le Languedoc-Roussillon, la Picardie, le Limousin, le Nord-Pas-de-Calais, la Basse-Normandie, la Lorraine, la Franche-Comté, le Poitou-Charentes et l'Auvergne. Au total, tout en réduisant les effets de seuil, l'aide supplémentaire apportée à ces régions pourrait s'élever à 3 milliards d'euros, sans que rien ne soit retiré aux autres régions françaises relevant de l'objectif « compétitivité ».

Le Sénat a pris clairement position en faveur de cette proposition faite par la Commission européenne, par une résolution devenue définitive le 3 juin 2011¹ à la demande de sa commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire², sur une initiative de sa commission des affaires européennes³. **Néanmoins, cette proposition doit encore convaincre une majorité des États membres.** Certains pays, comme l'Espagne ou l'Allemagne, préféreraient que l'on consacre plutôt les crédits prévus pour les régions intermédiaires à renforcer les mécanismes de transition dont bénéficient leurs régions tout juste sorties de l'objectif « convergence ».

¹ Résolution européenne n° 130 (2010-2011) sur une politique européenne de cohésion ambitieuse après 2013.

² Rapport n° 559 (2010-2011) de M. Rémy Pointereau.

³ Proposition de résolution n° 523 (2010-2011) de MM. Yann Gaillard et Simon Sutour.

3. Un budget de 376 milliards d'euros pour la période 2014-2020

La Commission européenne a rendu publiques, le 29 juin dernier, ses propositions pour le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne pour la période 2014-2020. **Le plafond total des engagements serait fixé à 1033,5 milliards d'euros en prix constants 2011¹**, soit une augmentation de 4,02 % par rapport au plafond des engagements du CFP actuel, qui est de 993,6 milliards d'euros en prix constants 2011. Ce montant correspond à 1,05 % du revenu national brut des États membres de l'Union européenne.

La Commission européenne propose d'allouer 376 milliards d'euros à la politique de cohésion, soit 36,7 % du CFP 2014-2020 contre 35 % lors de l'exercice précédent. Ce montant se décomposerait comme suit :

– 162,6 milliards d'euros pour les régions relevant de l'objectif de convergence ;

– 38,9 milliards d'euros pour les régions intermédiaires, dénommées par la Commission « régions en transition » ;

– 53,1 milliards d'euros pour les régions relevant de l'objectif de compétitivité ;

– 11,7 milliards d'euros pour la coopération territoriale ;

– 68,7 milliards d'euros pour le fonds de cohésion ;

– 40 milliards d'euros pour le « mécanisme pour l'interconnexion en Europe ». Ce mécanisme consisterait en un fonds géré de façon centralisée et destiné à financer les investissements dans les infrastructures de transport, d'énergie et de télécommunication.

Votre rapporteur est personnellement favorable à l'instauration de ce nouveau fonds pour les infrastructures. Néanmoins, il observe que si l'on retranche ce fonds du budget de la politique de cohésion, pour n'en conserver que les instruments traditionnels, ce budget ne s'élève plus qu'à 336 milliards d'euros, en diminution de 3,2 % par rapport à la période 2007-2013 (347 milliards d'euros).

Quoiqu'il en soit, les propositions de la Commission européenne ne sont qu'une base de discussion pour les négociations qui s'ouvrent entre le Conseil et le Parlement européens. Et l'expérience a montré que le CFP finalement arrêté par ces deux institutions se partageant en codécision le pouvoir de décision budgétaire est systématiquement en retrait par rapport aux montants initialement proposés par la Commission.

¹ Ce montant de 1 033,5 milliards d'euros est entendu à structure constante du CFP, c'est-à-dire en incluant les projets ITER (réacteur expérimental international pour la fusion nucléaire) et GMES (surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité).

4. La concentration thématique et la conditionnalité

Dans son cinquième rapport sur la cohésion, la Commission européenne a proposé de concentrer les fonds structurels sur un nombre plus réduits de thèmes. **Votre rapporteur n'est pas opposé à cette idée, à la condition que chaque région puisse choisir, lors de l'élaboration de son programme opérationnel, les thèmes qui correspondent effectivement à ses spécificités.** Il lui paraît également important que l'intitulé de chaque thème demeure suffisamment large, pour que des évolutions dans le contenu des projets soient possibles sur la durée de la programmation.

Par ailleurs, la Commission européenne confirme, dans sa communication sur le CFP 2014-2020, sa volonté d'introduire de la conditionnalité dans la politique européenne de cohésion. Un lien étroit serait établi avec les programmes nationaux de réforme et les programmes de stabilité et de convergence élaborés par les États membres, ainsi qu'avec les recommandations par pays adoptées par le Conseil. La conditionnalité prendrait la forme, d'une part, de conditions *ex ante* qui devraient être remplies avant le versement des fonds et, d'autre part, de conditions *ex post* qui feraient dépendre le déblocage de fonds supplémentaires de performances à atteindre.

En outre, 5 % du budget de la politique de cohésion seraient mis en réserve et alloués, au cours d'un examen à mi-parcours, aux États membres et aux régions dont les programmes auront atteint les jalons fixés pour la réalisation des objectifs de leur programme liés aux ambitions d'Europe 2020.

Votre rapporteur n'est pas favorable à l'introduction de la conditionnalité dans la politique de cohésion. D'une part, il estime inéquitable qu'une région puisse être pénalisée en raison du non respect par l'État membre auquel elle appartient de son programme national de réforme. D'autre part, les critères d'évaluation lui apparaissent bien trop incertains, voire subjectifs, pour pouvoir conditionner le déblocage des fonds ou d'une réserve de performance.

B. RENFORCER LE PILOTAGE DES FONDS STRUCTURELS

1. Confirmer la DATAR comme pilote de l'ensemble des fonds

La déconcentration de la mise en œuvre des fonds structurels européens a pour conséquence que les approches et les méthodes varient d'une région à l'autre. Par ailleurs, la RGPP ayant conduit un affaiblissement technique des administrations départementales et régionales, votre rapporteur estime que le cadre national devrait peser davantage.

La mission commune aux trois inspections générales préconise une **redéfinition précise des missions respectives de la DATAR et du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales**, qui constituerait un gain de temps pour les autorités de gestion et une plus grande efficacité de chacun des services.

Par ailleurs, elle estime que, en tant qu'administration interministérielle, la DATAR doit tenir un rôle de **stratège en matière de fonds européens** et constituer une force de proposition vis-à-vis de la Commission européenne pour l'ensemble des programmes qu'elle supervise.

La DATAR doit en même temps constituer le **pôle d'expertise** attendu par les autorités de gestion sur toutes les questions qu'elles se posent en programmation comme en gestion des fonds européens, les services instructeurs sur lesquels s'appuient les SGAR ne disposant souvent pas de la compétence nécessaire.

Dans cette perspective, la mission préconise la constitution d'une **plateforme d'experts juridiques et financiers** disposant de compétences particulières en matière de montage de dossiers de recherche-développement et d'aide aux entreprises. Cette équipe ad hoc totalement dédiée au soutien aux gestionnaires permettrait de soulager les chargés de mission de la DATAR, qui pourraient alors se consacrer à des travaux d'élaboration des normes et de dialogue avec la Commission européenne.

Votre rapporteur relève la modestie des effectifs de la DATAR, qui s'élèvent à 141 équivalents temps plein (ETP) seulement. Sur ce total, une vingtaine de personnes seulement peuvent être affectées aux politiques européennes. De ce fait, la DATAR doit s'appuyer très largement sur les ministères sectoriels.

2. Intensifier les efforts de communication

Il convient d'intensifier les efforts de communication sur les objectifs et les règles des fonds européens afin d'aller à la rencontre des porteurs de projets, surtout en début de période de programmation.

Pour cela, les **chambres consulaires** pourraient être mobilisées à destination du monde de l'entreprise, tandis que les **sous-préfets d'arrondissement** pourraient être chargés de finaliser et faire remonter les projets vers le niveau régional.

Votre rapporteur souligne qu'un soin particulier devra être apporté à l'information des élus des plus petites collectivités territoriales, qui demeure aujourd'hui insuffisante. Trop souvent, ces élus ne savent pas comment fonctionnent les fonds européens, qui va instruire les dossiers et qui va décider de la sélection des projets.

3. Rationaliser le nombre des intervenants par projet

Votre rapporteur relève que, selon la mission commune aux trois inspections générales, la délégation de la gestion des fonds structurels européens par subvention globale donne de bons résultats lorsqu'elle bénéficie à des collectivités territoriales, et estime qu'elle devrait être plus systématique. En revanche, elle peut poser problème lorsqu'elle bénéficie à de petits organismes intermédiaires, ce qui est notamment le cas en matière de FSE.

Le versement des subventions globales aux petits organismes intermédiaires pourrait être **conditionné à leur regroupement**, soit par la création de structures communes telles que des groupements d'intérêt public, soit par une mutualisation de leurs moyens de gestion.

Votre rapporteur approuve une proposition faite par la mission, consistant à **instaurer un nombre maximum de cofinanceurs**, afin de réduire les délais de collecte des engagements de l'ensemble des cofinanceurs ainsi que les coûts de coordination entre eux dans la gestion du projet. Le nombre des cofinanceurs venant en contrepartie des fonds communautaires pourrait ainsi être limité à deux par projet, sauf exception justifiée, notamment pour les dossiers supérieurs à 1 million d'euros.

Afin d'éviter le « saupoudrage », qui se traduit par des frais de gestion disproportionnés, une **taille minimale par projet** pourrait être instaurée et, pour les projets plus modestes, une délégation de gestion pourrait être mise en place au niveau des départements.

4. Élargir la composition du groupe de suivi du cadre de référence stratégique national

Le groupe de suivi du cadre de référence stratégique national (CRSN), présidé par le délégué à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, réunit les représentants des différents ministères impliqués dans la mise en œuvre des fonds structurels, ainsi que des représentants des différentes autorités régionales (3 préfets de régions et 3 présidents de conseils régionaux). Ce groupe élabore des recommandations à l'attention des autorités de gestion, et est consulté avant l'envoi par le Gouvernement à la Commission des deux rapports stratégiques triennaux prévus sur la période 2007-2013.

Afin d'améliorer la concertation entre l'État et les collectivités territoriales dans le pilotage stratégique de la politique de cohésion, **votre rapporteur propose d'ouvrir la composition du groupe de suivi du CRSN aux associations nationales des différents niveaux de collectivités**

territoriales qui n'en font pas partie : Assemblée des départements de France, Association des maires de France, Association des maires des grandes villes de France. Cette proposition va dans le sens des demandes réitérées de la Maison européenne des pouvoirs locaux français, qui représente à Bruxelles ces différentes associations de collectivités territoriales.

5. Conforter la commission interministérielle de coordination des contrôles

La qualité des contrôles réalisés en France doit beaucoup au travail d'audit de systèmes et de contrôle des opérations mené par la CICC sur la base d'échantillons statistiques. Celle-ci adresse désormais ses avis à la Commission européenne sur un rythme annuel, et non plus en fin de période seulement, ce qui permet de corriger en cours de route d'éventuels dérapages.

La CICC a développé de bonnes relations avec les acteurs locaux chargés de la mise en œuvre des fonds structurels européens, à l'égard desquels elle se comporte davantage comme un conseil que comme un juge. Elle cherche à les aider à bien consommer les fonds disponibles, tout en leur évitant d'éventuelles corrections financières. Les audits de systèmes et les observations de la CICC débouchent sur une notation, mais ne sont pas rendus publics.

Votre rapporteur estime qu'une partie de la mission d'audit remplie par la CICC de manière extérieure aux autorités de gestion pourrait être, pour les petits projets, internalisée dans les préfectures de régions.

Par ailleurs, afin que les recommandations de la CICC puissent bénéficier à d'autres gestionnaires que ceux directement concernés par ses contrôles, **votre rapporteur propose que la CICC publie un rapport annuel d'activité.** Celui-ci devrait être anonymisé, afin de conserver la confidentialité des échanges entre la CICC et les gestionnaires de projets.

FAUT-IL GÉNÉRALISER L'EXPÉRIENCE ALSACIENNE ?

A titre expérimental, la région Alsace est autorité de gestion pour l'objectif 2 « compétitivité et emploi » depuis le 1^{er} janvier 2003. Cette expérience a été régularisée *a posteriori* par l'article 44 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, puis a été prolongée pour la période 2007-2013 par le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006. Cette prolongation a également été régularisée *a posteriori* par l'article 125 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Votre rapporteur s'est demandé si cette expérience est concluante et mérite d'être étendue à toutes les régions. D'après les diverses personnes qu'il a auditionnées, la qualité de la gestion du FEDER par la région Alsace est plutôt bonne. Elle ne se

distingue pas particulièrement par sa rapidité de programmation, mais les projets retenus sont sérieux et il n'y a jamais eu ni dégageant d'office, ni reversement en raison d'irrégularités.

Toutefois, les conditions du succès de cette expérience dépendent beaucoup des dimensions géographiquement réduites de la région Alsace, qui ne compte que deux départements et trois grandes villes. De ce fait, la communication est plus aisée, les partenaires se connaissent tous et les arbitrages peuvent être rendus sans tension excessive.

C'est pourquoi, dans l'attente du rapport d'évaluation de l'expérience alsacienne prévu par l'article 44 de la loi du 13 août 2004, **votre rapporteur ne propose pas de la généraliser à des régions plus étendues et moins homogènes.**

C. SIMPLIFIER LES RÈGLES DE GESTION DES FONDS

1. Décloisonner la gestion des différents fonds

Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ne relève pas de la politique de cohésion, mais du second pilier de la politique agricole commune. Pourtant, il obéit au même principe de gestion partagée que le FEDER ou le FSE, avec une mise en œuvre largement déconcentrée dans les régions.

Il convient donc de mieux articuler ces fonds entre eux. Tout d'abord, en prévoyant des **orientations stratégiques communautaires qui soient communes** au FEDER, au FSE et au FEADER et précisent leurs champs d'intervention respectifs. Ensuite, en revenant sur la règle qui interdit de financer un même projet par plusieurs fonds. Enfin, en **harmonisant les règles de gestion et de contrôle** pour ces différents fonds (par exemple, le FEADER ne peut pas cofinancer de projets privés, alors que le FEDER et le FSE le peuvent).

2. Instaurer un dossier unique de demande de cofinancement

La mission commune aux trois inspections générales a proposé d'instaurer un **dossier unique de candidature** qui serait commun non seulement à l'ensemble des fonds communautaires, mais aussi à d'autres fonds publics nationaux (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, par exemple), régionaux et départementaux. L'objectif est de simplifier les démarches des porteurs de projet afin de les encourager à se porter candidats et à monter plus vite leurs dossiers.

Votre rapporteur approuve cette proposition. Toutefois, il faut examiner, rubrique par rubrique, si ce sont les réglementations

communautaires ou les contraintes supplémentaires que se donne la France qui complexifient les dossiers. Il sera également essentiel d'apporter un soutien particulier aux entreprises, pour qui les dossiers sont en général plus délicats à monter que pour les collectivités territoriales ou les associations, car elles sont soumises aux règles relatives à la concurrence et aux aides d'État.

3. Alléger les exigences en matière de contrôles

Les capacités administratives ne sont pas les mêmes dans tous les États membres. Lorsque l'un d'entre eux met en place de bons systèmes de gestion et de contrôle, ce qui est le cas de la France, il devrait pouvoir bénéficier d'une **surveillance allégée** par les services de la Commission européenne. Cela simplifierait considérablement la tâche des autorités de gestion au quotidien. C'est pourquoi **votre rapporteur soutient la proposition** faite par M. Pierre Lequiller, président de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, dans son récent rapport sur la bonne utilisation par la France des fonds structurels européens¹, **consistant à négocier un « contrat de confiance » entre la France et la Commission européenne**, qui reconnaîtrait la rigueur de notre pays dans la gestion des fonds structurels européens.

Par ailleurs, pour les projets d'un montant inférieur à un certain seuil, **les frais généraux pourraient être calculés sur une base forfaitaire** et non plus remboursés sur pièces justificative.

Votre rapporteur a toutefois bien conscience que l'allègement des contrôles est rendu difficile par le fait que la Commission européenne se trouve sous la surveillance du Parlement européen, qui ne lui accorde de décharge qu'à la condition que le taux d'erreur demeure inférieur à 1 %.

D. PERFECTIONNER LES RÈGLES FINANCIÈRES

1. Adapter les règles applicables aux projets générateurs de recettes

Pour les projets générateurs de recettes, c'est-à-dire les projets impliquant une redevance payée par l'utilisateur ou la fourniture de services contre paiement, il est actuellement prévu une estimation préalable des recettes attendues, un suivi des montants effectivement générés, **puis un reversement final en cas d'éventuels surfinancements**. Il en résulte une

¹ *Rapport de M. Pierre Lequiller au Premier ministre – « Premier bilan de l'utilisation en France des fonds structurels européens alloués pour la période 2007-2013 » – Mai 2010.*

insécurité juridique et une complexité de nature à dissuader les porteurs de projets.

Une révision des règles en vigueur apparaît opportune afin de ne pas écarter les projets d'investissement impliquant le secteur privé, qui sont le plus souvent concernés. La commission des affaires européennes du Sénat, dans son rapport d'information sur l'avenir de la politique de cohésion après 2013¹, propose comme solution de revenir aux dispositions de la précédente période de programmation, qui prévoyaient une **minoration forfaitaire du taux de cofinancement** pour les projets générateurs de recettes substantielles.

2. Préfinancer les projets à mesure de leur réalisation

Pour toutes les catégories de projets, votre rapporteur estime injustifié que les avances versées par la Commission européenne soient conservées en trésorerie au niveau de l'État central. **Il lui paraît indispensable que ces avances soient aussitôt réaffectées au préfinancement des projets, en suivant au plus près leur calendrier de réalisation.**

3. Développer l'ingénierie financière et de projet

L'ingénierie financière consiste à utiliser les fonds européens pour financer des prêts, des garanties de prêts ou des participations en capital risque. Actuellement, seuls 10 milliards d'euros sur un total de 347 milliards d'euros de fonds structurels sont distribués de cette manière. **Votre rapporteur est favorable au développement de ces formes renouvelables de financement, qui ont l'avantage d'accroître les capacités d'investissement et d'obliger à bien réfléchir à la viabilité des projets.**

Toutefois, les dispositifs d'ingénierie financière doivent être conçus comme complémentaires des subventions, qui gardent toute leur pertinence pour certaines catégories d'investissements. Par ailleurs, leur développement nécessite d'importants moyens d'assistance technique et d'expertise, c'est-à-dire d'ingénierie de projet, qui devront être mobilisés suffisamment tôt.

¹ *Rapport d'information n° 266 (2010-2011) fait par MM. Yann Gaillard et Simon Sutour.*

E. MAÎTRISER LE RISQUE DU DÉGAGEMENT D'OFFICE

1. Assouplir la règle du dégage ment d'office

Votre rapporteur considère que la règle du dégage ment d'office, même si elle peut être justifiée par des considérations d'efficacité, risque d'avoir pour effet pervers d'inciter à programmer hâtivement des projets de qualité moindre, voire qui s'avèreront finalement inéligibles aux fonds structurels européens. C'est pourquoi il soutient deux propositions visant à assouplir cette règle.

Premièrement, **le délai imposé aux autorités de gestion pour consommer les fonds pourrait être allongé d'une année**, passant de N+2 à N+3, mais uniquement pour les deux premières années de la période de programmation. Il s'agit mieux tenir compte de la dynamique de cette dernière, marquée par une montée en puissance progressive.

Deuxièmement, **la règle du dégage ment d'office devrait être appliquée pour le FEDER au niveau national**, comme pour le FSE, et non plus au niveau de chaque programme opérationnel. Il s'agit de mutualiser le risque de dégage ment d'office entre les différents programmes, en autorisant une compensation entre les plus et les moins avancés.

Toutefois, votre rapporteur souligne qu'il convient d'être conscient que les autorités centrales de l'État peuvent avoir la tentation, surtout en période de rigueur budgétaire, de laisser des dégage ments d'office se produire afin de réduire à due concurrence la contribution nationale au financement des fonds structurels européens.

2. Anticiper les travaux pour la prochaine programmation

Après avoir rendu publiques ses propositions pour le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 le 29 juin dernier, la Commission présentera à la fin du mois de septembre prochain ses propositions de règlements pour la prochaine période de programmation de la politique de cohésion. Celles-ci seront discutées par le Conseil et le Parlement européens au cours des 18 mois suivants, et n'aboutiront donc pas avant le deuxième trimestre 2013.

Le CRSN et les PO de la prochaine période de programmation devant entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2014, **leur élaboration durerait moins d'un an, au risque d'une perte en qualité**. Il serait donc opportun d'anticiper le début des travaux d'élaboration de ces documents, sans attendre formellement l'adoption définitive des règlements communautaires.

Par ailleurs, il apparaît essentiel à votre rapporteur que, pour la prochaine période de programmation comme pour la période en cours, le calendrier des contrats de projets État-régions continue d'être calqué sur celui des fonds structurels européens.

*

*

*

Réunie le mardi 5 juillet 2011, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté à l'unanimité le présent rapport d'information.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 5 juillet 2011, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire entend la présentation du rapport d'information de M. Rémy Pointereau, sur la mise en œuvre nationale de la politique européenne de cohésion.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Ma communication d'aujourd'hui est complémentaire de la résolution sur l'avenir de la politique européenne de cohésion après 2013 que notre commission a adoptée le 25 mai dernier, puisqu'elle concerne la mise en œuvre par la France de cette politique, à travers les fonds structurels européens.

Pour commencer, je vais d'abord vous rappeler la manière dont est organisé le dispositif national de gestion des fonds structurels, qui est assez complexe.

Le cadre général est fixé par les règles communautaires. Pour la période 2007-2013, toutes les régions européennes sont éligibles à la politique de cohésion, mais avec une intensité variable en fonction de leur niveau de développement. Les conditions d'éligibilité sont fixées en fonction de trois grands objectifs :

– l'objectif 1 « convergence », qui concerne les régions européennes dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne du PIB communautaire, ainsi que les États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Il concentre 81,5 % des fonds alloués à la politique de cohésion ;

– l'objectif 2 « compétitivité régionale et emploi », qui concerne les régions dont le PIB par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne communautaire. Il reçoit 16 % des fonds alloués à la politique de cohésion ;

– l'objectif 3 « coopération territoriale européenne », qui concerne toutes les régions sans distinction de niveau de développement, et qui vise à financer des projets de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. Il reçoit 2,5 % des fonds alloués à la politique de cohésion.

Pour contribuer à la réalisation de ces objectifs, la politique de cohésion fait appel à trois fonds :

– le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui participe à chacun des trois objectifs ;

– le Fonds social européen (FSE), qui participe aux deux premiers objectifs, avec pour but de faciliter l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques et sociales ;

– le Fonds de cohésion, qui se concentre sur les infrastructures de transport et environnementales, sur l'efficacité énergétique et sur les énergies

renouvelables. Réserve aux États membres dont le revenu national brut est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire, il ne concerne pas la France.

Au total, 347 milliards d'euros sont affectés à la politique de cohésion sur la période 2007-2013.

Sur cette période, la France bénéficie d'un peu plus de 14 milliards d'euros de crédits issus des fonds structurels européens, soit un taux de retour de 4,13 % sur un total de 347 milliards. Pour cette période de programmation, il n'y a plus de zonage, et ce sont toutes les régions françaises qui sont éligibles aux trois grands objectifs de la politique de cohésion.

La mise en œuvre nationale des fonds structurels européens recourt à des documents de programmation articulés les uns avec les autres. Tout d'abord, à partir des orientations communautaires, chaque État membre élabore un cadre de référence stratégique national (CRSN), qui fixe les principaux enjeux et axes d'intervention des fonds structurels pour les années à venir. Le CRSN est transmis à la Commission européenne, qui le valide, puis il sert de référence pour la rédaction des programmes opérationnels (PO). En France, 35 programmes opérationnels au total sont mis en œuvre. Comme le CRSN, les PO sont transmis à la Commission européenne pour examen et validation.

Les règlements communautaires prévoient que la mise en œuvre de chaque programme opérationnel est pilotée par une autorité de gestion désignée par l'État membre. La France a fait le choix d'une assez large déconcentration. Pour les objectifs 1 et 2, l'autorité de gestion est le Préfet de région, relayé par son Secrétaire général aux affaires régionales (SGAR), qui est lui-même secondé par les différents services instructeurs compétents selon les thématiques. Toutefois, pour le FSE, l'autorité de gestion est centrale : il s'agit du ministère chargé de l'emploi. Par ailleurs, à titre expérimental, la région Alsace est autorité de gestion pour les crédits FEDER de son PO régional.

La chaîne de contrôle de l'utilisation des fonds structurels comporte une autorité de certification. En France, elle est exercée par les directeurs des finances publiques, qui sont garants de l'exactitude et de la conformité des dépenses. Elle comporte également une autorité d'audit, exercée par la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC). La CICC est un organisme central, qui procède de manière aléatoire à des contrôles a posteriori.

Dans le cadre de ma mission d'information, j'ai procédé à un certain nombre d'auditions. J'ai rencontré des représentants de l'Association des régions de France et de la Maison européenne des pouvoirs locaux français, des représentants de la région Alsace, le président de la CICC, un inspecteur général de l'administration auteur d'un rapport sur la gestion des fonds structurels, ainsi que le délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. Je me suis aussi rendu à Bruxelles, où j'ai rencontré le spécialiste de la politique régionale à notre Représentation

permanente, ainsi que le directeur général de la politique régionale à la Commission européenne.

L'enseignement que j'en ai retiré est que l'efficacité de la mise en œuvre nationale de la politique européenne de cohésion se trouve amoindrie par des difficultés récurrentes. Premièrement, il y a un défaut général de gouvernance. On constate d'abord un manque de coordination entre les différents ministères gestionnaires. En théorie, la DATAR est chargée d'une mission générale de suivi et d'appui, pour faciliter la mise en œuvre des fonds européens. En pratique, elle se concentre plutôt sur le suivi du FEDER en métropole, la direction générale de l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ayant la responsabilité du FSE, tandis que le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a la responsabilité des programmes opérationnels dans les départements d'outre-mer.

On constate, également, une expertise insuffisante des services instructeurs dans les régions. Les SGAR et les directeurs régionaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) ne pilotent pas toujours efficacement les services déconcentrés sur lesquels ils s'appuient pour l'animation ou l'instruction des dossiers. Ceux-ci ont aussi subi, ces dernières années, les effets de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Deuxièmement, l'accès aux fonds européens est parfois difficile pour les porteurs de projets. L'information sur l'existence même des fonds, ainsi que sur les procédures à suivre, est trop souvent réservée aux initiés. Quant aux dossiers de demande, ils sont excessivement complexes. Les élus ont du mal à s'y retrouver, et les entreprises plus encore.

Troisièmement, les coûts de gestion des fonds structurels européens apparaissent relativement élevés. Un rapport commun à l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires sociales l'évalue en moyenne à 6,4 % des fonds concernés. Ce coût de gestion non négligeable s'explique notamment par un nombre souvent important de cofinanceurs pour un même projet, dont les règles ne sont pas coordonnées.

Quatrièmement, les fonds structurels européens se trouvent exposés au risque de la règle du « dégageant d'office », d'après laquelle les crédits engagés au titre de l'année N qui n'ont pas été consommés à la fin de l'année N+2 sont restitués au budget communautaire. Ce risque est accru en début de période de programmation, quand les projets retenus tardent à se mettre en place.

Vous savez que nous nous trouvons actuellement dans la phase de préparation de la prochaine période de programmation des fonds structurels, pour les années 2014 à 2020. La Commission européenne vient de rendre publiques, le 29 juin dernier, ses propositions chiffrées pour l'ensemble du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne. Dans un contexte de hausse globale du budget communautaire de 4 %, le budget de la politique de

cohésion passerait de 347 à 376 milliards d'euros. Ce montant inclurait 40 milliards d'euros consacrés à un fonds pour les infrastructures, qui serait géré de manière centralisé, sans l'intervention des régions. Ce fonds spécialisé permettra notamment de financer les opérations programmées par le schéma national des infrastructures de transports (SNIT), qui a été examiné il y a deux semaines par notre commission.

Par ailleurs, la Commission confirme la création d'une nouvelle catégorie de régions intermédiaires dont le PIB sera compris entre 75 % et 90 % de la moyenne communautaire. Dix régions françaises entreraient dans cette nouvelle catégorie. Néanmoins, cette proposition de la Commission doit encore convaincre une majorité des États membres. Certains pays, comme l'Espagne ou l'Allemagne, préféreraient que l'on consacre plutôt les crédits prévus pour les régions intermédiaires à renforcer les mécanismes de transition dont bénéficient leurs régions tout juste sorties de l'objectif « convergence ».

La Commission européenne a proposé de concentrer les fonds structurels sur un nombre plus réduit de thèmes. L'idée est intéressante, mais il faut que chaque région puisse choisir, lors de l'élaboration de son programme opérationnel, les thèmes qui correspondent à sa spécificité. En revanche, je n'approuve pas la proposition de la Commission européenne de conditionner le versement des fonds structurels au respect par chaque État membre de critères de performance macroéconomiques.

Il faut réfléchir, dès à présent, sur les moyens d'améliorer notre dispositif national de mise en œuvre des fonds structurels européens et je souhaite formuler un certain nombre de recommandations pour la prochaine période de programmation. Tout d'abord, il convient de renforcer le pilotage des fonds structurels. Pour cela, la DATAR doit être confirmée dans son rôle interministériel de stratège et d'expert pour l'ensemble des fonds, ce qui suppose que ses moyens humains soient portés à un niveau suffisant. Afin de soutenir les services instructeurs, une cellule de spécialistes des marchés publics pourrait être mise à la disposition des préfets de régions et des SGAR. En ce qui concerne l'expérience alsacienne, elle semble difficile à généraliser à des régions moins cohérentes et de dimensions plus vastes.

Ensuite, il faut intensifier les efforts de communication afin d'aller à la rencontre des porteurs de projets potentiels, surtout en début de période de programmation. Pour cela, les chambres consulaires pourraient être mobilisées à destination du monde de l'entreprise, et les sous-préfets d'arrondissement devraient être incités à faire remonter les projets vers le niveau régional, dans le cadre d'un « pacte territorial ».

Le nombre des intervenants par projet mérite d'être rationalisé, en fonction du montant concerné. En effet, le mécanisme des financements croisés aboutit à ce que chaque financeur attend l'accord des autres avant d'apporter sa contribution, avec pour effet final d'allonger les délais.

Par ailleurs, pour renforcer la logique partenariale, la composition du comité de suivi du cadre de référence stratégique national devrait être élargie

aux associations représentant les collectivités territoriales de niveau infrarégional.

Un deuxième axe d'amélioration est la simplification des règles de gestion. Tout le monde est d'accord sur cet objectif général. Mais il faudra s'assurer que les propositions que la Commission européenne fera à l'automne en la matière correspondent bien à des simplifications effectives.

Une mesure évidente consisterait à instaurer un dossier unique de demande de cofinancement, identique dans toutes les régions et quel que soit le fonds concerné. Des opérations inter-fonds, financées à la fois par du FEDER et par du FSE devraient pouvoir être montées.

Il faut aussi envisager d'alléger les exigences en matière de contrôle. Ainsi, pour les projets d'un montant inférieur à un certain seuil, qui pourrait être d'un million d'euros, les frais généraux pourraient être calculés sur une base forfaitaire et non plus remboursés sur pièces justificatives. Afin que chacun puisse bénéficier de son expertise, la CICC devrait établir chaque année un rapport d'activité anonymisé.

Plusieurs des personnes que j'ai auditionnées m'ont signalée la nécessité de simplifier les règles applicables aux « projets générateurs de recettes », c'est-à-dire aux partenariats public-privé. Actuellement, pour ce type de projets, il est prévu une estimation préalable des recettes attendues, un suivi des montants effectivement générés, puis un reversement final en cas d'éventuel surfinancement. Cette règle entraîne une complexité et une insécurité juridique qui sont dissuasives.

Un troisième axe d'amélioration concerne la maîtrise du risque de dégageant d'office. D'une part, la règle pourrait être assouplie, en allongeant d'une année le délai imposé aux autorités de gestion pour justifier la consommation des fonds qui leur ont été alloués. On passerait alors de N+2 à N+3. Mais uniquement pour les deux premières années de la période de programmation. D'autre part, il conviendrait d'anticiper les travaux d'élaboration du prochain cadre de référence stratégique national et des prochains programmes opérationnels, de manière à ne pas prendre de retard dès la première année de programmation.

En guise de conclusion, je voudrais redire tout l'intérêt que présentent les fonds structurels pour donner une visibilité à l'Europe auprès de nos concitoyens. La politique de cohésion permet à la construction européenne d'avoir un ancrage solide dans nos régions. Mais elle demeure perfectible, et je crois que notre commission devra demeurer attentive aux propositions de réforme qui vont être discutées à Bruxelles dans les mois qui viennent.

M. Jean-Paul Emorine, président. – Ce qui me paraît déterminant, dans la procédure de mise en œuvre des fonds structurels, c'est le moment où l'on discute des documents de programmation. Comme dans d'autres domaines, tels celui des zones de revitalisation rurale, il faut impliquer les sous-préfets.

M. Daniel Raoul. – Je constate que nos concitoyens ne peuvent pas toujours apprécier l'importance des fonds européens, car dans la communication publique ils sont souvent qualifiés de participations de l'État. En ce qui concerne la règle du dégageant d'office, j'observe qu'en général, il y a un trop-plein de projets en début de période et que l'on décourage alors les candidats, puis, deux ans après, on sollicite à nouveau en urgence les projets, avant de les filtrer à nouveau sévèrement. Cette politique de va et vient est très déstabilisante. Pour la période de programmation 2014-2020, il faudra lancer les appels à projets dès 2012-2013.

Vous avez évoqué un certain manque d'expertise des services instructeurs. Il existe pourtant des experts, mais pas forcément auprès du secrétaire général aux affaires régionales. Le problème du manque de coordination entre les ministères est réel. Mais il y a aussi un effet RGPP au niveau régional. A ce propos, j'appelle votre attention sur les conditions dans lesquelles s'effectue la réforme des services du ministère de l'économie et des finances : selon l'adage « on est jamais mieux servi que par soi-même », c'est la plus coûteuse en termes de gains d'indices. Je trouve choquante cette différence de traitement par rapport aux autres ministères.

Je suis d'accord avec le recentrage du dispositif que vous proposez autour de la DATAR. Il restera à résoudre le problème des cofinancements multiples. Par ailleurs, je regrette la disparition du zonage, qui avait un effet de péréquation plus marqué.

M. Jean-Paul Emorine, président. – Effectivement, sans zonage, la politique de cohésion ne peut pas avoir la même efficacité pour les parties du territoire en voie de désertification.

M. Yannick Botrel. – Sur la base de mon expérience de mise en œuvre des fonds structurels en Bretagne, j'ai observé, comme Daniel Raoul, les mouvements erratiques liés au risque du dégageant d'office. La première année de programmation est perdue, puis il y a une accélération, puis une révision à la baisse quand apparaît la surconsommation des crédits. Ce mécanisme est complexifié par la multiplicité des cofinanceurs, qui interviennent avec des taux de participation différents. En fin de processus, si un écart de quelques euros apparaît par rapport à la maquette préalable, il faut reprendre toutes les délibérations. Aucune entreprise ne pourrait gérer son activité de cette manière !

M. Marc Daunis. – Je me demande si nous ne sommes pas nous-mêmes à l'origine de nos propres difficultés. Je suis favorable à la consolidation du rôle de la région comme autorité de gestion, afin de contourner les effets de la RGPP sur les services de l'État et de faciliter l'articulation des fonds structurels avec les contrats de projets État-régions. Une plus grande implication des sous-préfets me semble intéressante, c'est au niveau du département que les arbitrages doivent être rendus. L'arbitrage de l'État au niveau régional est souvent catastrophique.

M. Jean-Paul Emorine, président. – Avec la réforme des collectivités territoriales, la clarification des compétences a été faite. Il faudra que les régions et les départements trouvent un accord d’ici 2014 pour savoir qui sera chef de file.

M. Benoît Huré. – J’ai l’impression que la rigueur de la France dans l’utilisation des fonds structurels frise l’excès de zèle, par rapport aux autres États membres. Dans la période de montée en puissance des fonds structurels que j’ai connue, la gestion se faisait au niveau départemental. Aujourd’hui, tout a été remonté au niveau régional, et l’on a perdu en réactivité. Les arbitrages au niveau régional ne sont pas bons, car il y a trop de contradictions entre les départements d’une même région.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Daniel Raoul a évoqué la manière dont l’État s’attribue souvent auprès du public la paternité des fonds européens. Mais il est vrai que les fonds structurels sont alimentés par des contributions des États membres. C’est d’ailleurs pourquoi certains de ces derniers s’arrangent fort bien des dégagements d’office, car ceux-ci viennent réduire d’autant le montant de leurs contributions. En ce qui concerne la coordination entre les différents niveaux de collectivité, l’association des régions de France propose un « pacte territorial » qui permettrait de faire un tour d’horizon avec l’ensemble des collectivités concernées avant de mettre en place les programmes opérationnels, et d’établir des priorités pour chacune des régions.

En ce qui concerne la RGPP, je précise que la conditionnalité envisagée par la Commission européenne pourrait porter non seulement sur des critères macroéconomiques, mais aussi sur la mise en œuvre d’un programme de réformes structurelles par chaque État membre. J’espère toutefois que cette proposition ne sera pas retenue. Quant aux indicateurs d’efficacité des fonds structurels, ils me paraissent très subjectifs. Par exemple, comment évaluer les gains en termes d’emplois directs et indirects ?

La DATAR, par son caractère interministériel, est la structure la mieux à même de coordonner les fonds européens. Mais elle ne peut consacrer aujourd’hui qu’une vingtaine de personnes à cette tâche, et il lui faut des moyens supplémentaires.

Davantage de souplesse devrait être recherchée dans l’intitulé des projets. Par exemple, si une municipalité nouvellement élue décide de modifier l’affectation d’un projet engagé par la municipalité précédente, celui-ci risque de ne plus être éligible aux fonds européens. Des intitulés suffisamment larges peuvent faciliter le redéploiement des fonds vers les projets qui évoluent.

Marc Daunis fait sans doute allusion à l’expérience de l’Alsace, qui est l’autorité de gestion du FEDER pour son programme opérationnel. Mais il s’agit d’une région de taille réduite, et la généralisation de cette expérience à des régions plus vastes, moins homogènes, serait difficile. Il y a des

départements pauvres dans des régions riches, et les arbitrages seraient difficiles.

M. Marc Daunis. – Il faut que l'on retrouve une cohérence entre les fonds structurels européens et les contrats de projets État-régions. Je suis pour le « pacte territorial » que vous avez évoqué, qui donne lieu à des arbitrages publics et qui débouche sur un vrai projet. J'y vois un triple avantage, en termes d'harmonisation des rythmes des différentes programmations, en termes de cohérence entre l'État et les collectivités territoriales, et en termes de choix répondant à une logique de projets.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – L'excès de rigueur de la France dans la mise en œuvre des fonds structurels européens a été confirmé par les personnes que j'ai auditionnées. Mais il faut savoir que la politique de cohésion est critiquée au niveau du Parlement européen en raison d'un taux d'erreur important. Il faudrait parvenir à établir une relation de confiance entre la Commission européenne et l'État français et ses régions.

M. Alain Houpert. – Les aides pour les collectivités et les particuliers forment un véritable maquis. Je souhaite, notamment, que les régions et les départements s'harmonisent pour l'application de la règle *de minimis*. En Bourgogne, par exemple, les aides de la région peuvent aller jusqu'à 200 000 euros, mais le plafond est inférieur au niveau des départements.

Mme Renée Nicoux. – La concentration thématique, évoquée par le rapporteur, ne devrait pas aboutir à exclure certaines régions qui n'ont pas les mêmes problématiques que les autres.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Pour les projets de petite dimension, on s'oriente vers une forfaitisation des frais généraux. Par ailleurs, il faudrait mettre en place des règles plus adéquates pour les avances. Actuellement, l'Union européenne verse une avance à l'État, mais celui la reverse en fonction de ses propres contraintes de trésorerie, parfois deux ans après. Ce mode de fonctionnement n'est plus admissible. Il faut que l'avance soit versée au fur et à mesure du déroulement du projet.

En ce qui concerne la concentration thématique, la Commission européenne propose de déterminer une quinzaine de thèmes, parmi lesquels chaque région sera invitée à en choisir trois ou quatre. Cela risque effectivement de poser problème pour certaines régions qui auront une multiplicité de projets dans des domaines différents. De surcroît, la Commission souhaite que les thèmes soient choisis en cohérence avec les priorités de la stratégie « Europe 2020 ». A force de concentrer les thèmes, on risque d'avoir des difficultés à consommer les fonds structurels.

M. Alain Houpert. – Il me paraît important d'ajouter l'assainissement aux thèmes proposés. Alors que la France paie des amendes parce qu'elle n'est pas en règle par rapport aux directives européennes en la matière, il faudrait pouvoir cofinancer par le Fonds européen agricole pour le

développement rural (FEADER) les projets auxquels participent les agences de l'eau.

M. Jean-Paul Emorine, président. – Les départements ont été, par le passé, très généreux en matière d'assainissement. Mais aujourd'hui, plus rien ne se fait. Je suis favorable à une clarification des compétences et à un renforcement des agences de l'eau.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – J'ai abordé le sujet de l'assainissement lors de mon entretien à Bruxelles avec le directeur général de la politique régionale. Il m'a indiqué que l'expérience faite dans les nouveaux États membres a été décevante : alors que les réseaux ont été financés par les fonds européens, trop souvent les raccordements n'ont pas été rendus obligatoires.

M. Gérard César. – J'approuve la suggestion d'Alain Houpert. Si l'Union européenne peut contribuer au financement des services publics d'assainissement non collectif (SPANC), cela déclenchera les participations des départements et des agences de l'eau. L'assainissement est vital pour le développement du tourisme en milieu rural.

M. Benoît Huré. – En ce qui concerne les aspects procéduriers de l'administration française, je peux témoigner qu'ils surprennent nos voisins belges, avec lesquels ma région est liée pour des projets transfrontaliers. La participation des fonds européens au financement de la politique de l'eau et de l'assainissement me paraîtrait, à moi aussi, tout à fait cohérente.

La commission adopte le rapport d'information à l'unanimité.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 25 mai 2011 :

– *Maison européenne des pouvoirs locaux français* – **M. Bruno BOURG-BROC**, député, président ; **Mme Carole PREVOT**, chargée des affaires européennes et internationales à l'Association des maires de France ; **M. Alexandre TOUZET**, chargé des relations avec le Parlement à l'Association des maires de France ; **M. Jean-Sébastien SAUVOUREL**, chargés de mission à la Fédération des maires des villes moyennes.

Jeudi 26 mai 2011 :

– *Conseil régional d'Alsace* – **M. André REICHARDT**, sénateur, premier vice-président ; **M. Olivier MARTIN**, directeur des relations européennes et internationales.

Mercredi 1^{er} juin 2011 :

– *Commission interministérielle de coordination des contrôles* – **M. Jean-Pierre JOCHUM**, président.

– *Inspection générale de l'administration* – **M. Patrick Subrémon**, préfet.

Mercredi 8 juin 2011 :

– *Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne* – **M. Jean-Sébastien LAMONTAGNE**, conseiller en charge de la politique régionale.

– *Direction générale de la politique régionale de la Commission européenne* – **M. Dirk AHNER**, directeur général ; **Mme Ana Maria DOBRE**, analyste des politiques.

Mercredi 15 juin 2011 :

– *Association des régions de France* – **M. Bernard SOULAGE**, vice-président de la commission Europe.

– *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)* – **M. Emmanuel BERTHIER**, délégué interministériel.