



MISSION D'INFORMATION
SUR LA SOUS-UTILISATION
CHRONIQUE DES FONDS
EUROPÉENS EN FRANCE

M. DAVID LE BRAS,
DELEGUE GENERAL DE L'ASSOCIATION DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX
DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE,
ET MME KATIA PAULIN, DELEGUEE GÉNÉRALE ADJOINTE

1) Quel bilan dressez-vous du transfert aux régions de la gestion des fonds européens ?

• **« Mitigé » : c'est le qualificatif qui revient le plus régulièrement lorsque les directeurs généraux d'intercommunalité dressent le bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens. Ils soulignent en majorité :**

- ⇒ Des modalités de transfert inadaptées et surtout mal anticipées (« Les Régions ont découvert nouveau métier »)
- ⇒ Un personnel qui manque d'expertise (« perte du savoir-faire des Préfectures ») ; pour l'instant pas de montée en gamme constatée dans le savoir-faire administratif et la sécurisation de l'instruction des dossiers
- ⇒ Une complexité accrue et des retards considérables dans les règlements impliquant un risque financier important pour les porteurs de projets et un décalage dans le traitement des différentes sources de financement
- ⇒ Des défaillances dans le paramétrage des systèmes d'information (Osiris, ISIS, Synergie...)

• Dans le même temps, un contexte initial peu favorable : une gestion des fonds structurels européens d'investissement transférée aux Régions pour la période 2014-2020 avec, entretemps, une fusion des Conseils régionaux et des changements d'exécutif (révision en cours de route des documents de cadrage / réglementaires)

• Néanmoins, des régions qui font évoluer leur dispositif, tant au niveau des règlements d'aide que des moyens humains et informatiques pour instruire les dossiers et qui cherchent une cohérence et une complémentarité des fonds européens et régionaux

• Attention aussi à ne pas faire des fonds européens un ensemble indivis : certains fonds, comme le FEADER semble relativement bien consommé au regard du programme LEADER (45 % contre 2 % en Bretagne à la fin de l'année 2018) : si l'on veut apporter une solution au problème de la consommation des fonds européens, il convient d'entrer dans le détail de chaque fonds, des priorités accordées, des procédures plus ou moins vertueuses

• En bref, pour l'ADGCF, il est sans doute encore trop tôt pour dresser un bilan complet du transfert aux Régions de la gestion des fonds européens. La totalité des paiements sera réalisée en 2023 avec des contrôles pouvant être procédés ultérieurement. A ce stade, l'association partage les principales conclusions de la Cour des comptes, à savoir : un transfert mal anticipé et partiel et surtout, trop complexe

Témoignage d'un manager intercommunal

« C'est un vrai feuilleton ce programme »

Pour expliciter les choses, on va dire, simplement, depuis la loi MAPTAM de 2014, l'autorité de gestion des fonds européens a été transféré à la Région. Toutefois, l'instruction des dossiers LEADER était assurée, pour le cas de la Charente, par la Direction Départementale des Territoires jusque fin 2017. Le donneur d'ordre on va dire, c'est la Région et les DDT appliquaient la réglementation et instruisaient les dossiers Leader. Cela se passait très bien, la technicienne en charge de l'instruction était quelqu'un de très compétente avec une grande expérience de la gestion des fonds européens. Par contre, le point de blocage était d'ordre technique avec le logiciel OSIRIS qui a mis du temps à être opérationnel et qui a bloqué pendant de long mois ce programme. On avance, Osiris fonctionne, on valide des projets, le programme bouge, enfin ! Et lors d'un Comité régionale d'animation des fonds européens en mars 2018, la Région nous annonce que la DDT Charente se désengage de l'instruction des fonds Leader. C'est un vrai feuilleton ce programme ! La Région a donc été contrainte de recruter du personnel pour instruire les dossiers FEADER dont les dossiers LEADER. Le souci c'est que ce programme est très complexe et nécessite du personnel formé et tout cela prend évidemment du temps. J'ai pu avoir mes premiers dossiers instruits par la Région en décembre 2018 et donc première validation par mon Comité de Programmation en Décembre 2018. J'ai eu un autre comité fin mars où j'ai présenté 6 dossiers, seulement 3 ont été validés. Mais que dire, les services font ce qu'ils peuvent pour rattraper le retard.

2) À quelles difficultés êtes-vous confrontés pour l'obtention de ces fonds : montage du dossier, délai de paiement, contrôle, etc. ? Pouvez-vous illustrer vos propos avec des exemples concrets ? Avez-vous des exemples de projets auxquels les collectivités territoriales auraient renoncé par excès de complexité ou de normes ?

- Pour les directeurs généraux d'intercommunalité, l'empilement des contrôles, la masse exponentielle de documents (« plusieurs kilos de papier »), explications, justifications et justificatifs qu'il faut produire au départ et qui augmente au fur et à mesure que les contrôles se succèdent, rendent difficiles l'accès aux fonds européens (« il s'avère bien souvent que seuls les initiés déposent des dossiers »)
- Pour autant, le problème majeur n'est pas le montage des dossiers qui reste certes complexe et exigeant mais le temps d'instruction des dossiers qui autant pour la demande que le paiement est très long entraînant des délais intenable pour des porteurs des projets surtout privés : (« pour des dossiers validés en 2016, aucun fonds n'a encore été versé »)
- Dans certains cas, cela peut aller jusqu'au dépôt de bilan pour des porteurs de projets privés, avec suppression d'emplois (exemple du GAL Saint Lois, avec la cessation d'activité d'une coopérative de plateforme logistique de produits bio pour cause de retard dans le versement de la subvention LEADER attendue et de défection de la banque qui n'a pas donné de délai supplémentaire)
- Ainsi, afin de fluidifier l'instruction (trop de dossiers en attente), la Région Bourgogne-Franche-Comté par exemple a créé un dispositif financier spécifique pour remplacer les fonds européens sur certains dossiers par des fonds régionaux
- **Surtout, l'impression que les domaines concernés et crédits réservés sont de toute manière arrêtés à l'avance et imposés, sans pour autant être adaptés aux territoires (« financement de réseaux de chaleur juste inutile pour nous »)**

• **Le niveau d'exigence pour monter un dossier présuppose ainsi de :**

- ⇒ Produire plusieurs devis pour des dépenses minimales
- ⇒ Trouver un régime d'aide d'Etat qui ne pénalise pas le porteur de projet (le fléchage en « de minimis », solution de facilité de la Région et de l'Etat risque de pénaliser à terme beaucoup de structures publiques mais également privées car le montant de 200 000 € d'aide publique sur 3 exercices fiscaux glissants est rapidement atteint)
- ⇒ Trouver un cofinancement public pour un porteur de projet privé
- ⇒ Définir les taux d'intervention : il n'est pas possible d'indiquer au porteur de projet actuellement quel taux il aura sur son dossier tant que le dossier n'a pas été instruit : cela dépend du régime d'aide d'Etat, des aides des cofinanceurs et de leur assiette éligible, si son autofinancement est public ou privé... Les élus notamment ne comprennent pas cette façon de fonctionner qui diffère de tous les autres cofinanceurs
- ⇒ Demander au comptable public de faire des attestations (au moment du dépôt du dossier) concernant le FCTVA alors que ce n'est pas lui qui instruit et prend les décisions

• **En bref, les problématiques identifiées par l'ADGCF :**

- ⇒ Domaines d'action subventionnés parfois inadaptés au territoire
- ⇒ Critères d'éligibilité des dossiers trop sélectifs
- ⇒ Fongibilité impossible
- ⇒ De surcroît, un niveau d'exigence (« quasi perfection administrative ») largement favorable aux porteurs de projets les mieux dotés en ingénierie, là où les structures moins habituées à la matière administrative publique sont plus facilement en difficulté
- ⇒ Finalement, l'impression d'un manque de confiance sur la façon de travailler des territoires et même parfois une sensation d'ingérence de la Région et de l'Europe dans les pratiques de la collectivité

Témoignages de managers intercommunaux

« Toute l'énergie est absorbée par la gestion »

A ce jour, sur 143 opérations sur lesquelles nous nous sommes engagés à apporter un financement LEADER, 105 sont programmées et 2 sont payées. Pour tous ces dossiers l'instruction a dû être refaite plusieurs fois (4 fois pour certaines opérations !) au fur et à mesure de la production des outils opérationnels de gestion par le conseil régional. Donc une perte de temps énorme sur l'instruction des dossiers. En termes de paiements, les outils étant opérationnels depuis le début de l'année 2019, l'objectif d'avoir 30 dossiers payés en fin d'année 2019 est réaliste. Aucun contrôle pour l'instant. En termes de lourdeur administrative de gestion de ces crédits européens, nous avons atteint un niveau qui est totalement incompréhensible pour les élus de base. Si sur notre territoire les porteurs de projets continuent à déposer des demandes de subvention au programme LEADER, c'est parce que l'équipe technique en charge de la gestion de ce programme assure la totalité des tâches de montage des dossiers à la place des porteurs de projets. Le prix à payer : 2.5 ETP pendant 6 ans pour gérer 6 millions d'euros de crédits et au final très peu de temps pour animer le programme. Toute l'énergie est absorbée par la gestion.

« Les mêmes pièces sont demandées à plusieurs reprises »

Le logiciel de dépôt des dossiers de demande de subvention utilisé par la Région Normandie (Progos) connaît des limites : nous ne pouvons déposer des fichiers trop lourds ce qui pose souvent problème puisque nous devons fournir pour chaque dossier de demande de subvention l'ensemble des pièces de

marché. Aussi, nos services font le plus souvent en complément des éléments transmis sur la plateforme, des envois mails. Les mêmes pièces sont demandées à plusieurs reprises au moment de l'instruction. Par ailleurs, il n'y a pas d'alerte des services de la Région via la plateforme pour demander la transmission d'éléments complémentaires : nos services sont obligés de se rendre sur la plateforme de manière régulière.

« Si le soutien financier est conséquent »

Au regard du temps de gestion administrative du dossier, et d'une absence de prise en charge des frais de fonctionnement sur nombre de dispositifs, notre intercommunalité et les communes du territoire ne font acte de candidature auprès des fonds européens que si le soutien financier mobilisable est conséquent. Nous mobilisons ainsi le temps et la compétence d'un technicien expert pour ne pas perdre les financements escomptés à l'échelle du territoire »

« Complètement débile pour moi »

Pour les dossiers Leader, il y a une chose que je pourrais mettre en avant et qui est complètement débile pour moi c'est le fait pour une association qui organise une manifestation culturelle, de demander des devis comparatifs pour une troupe de théâtre par exemple. En fait, à partir du moment où un porteur de projet sollicite ce fonds Leader il doit, lorsque le poste de dépense est > à 1 000 € fournir un devis mais également un autre devis comparatif. Pour les entreprises par exemple il n'y a pas de problème mais tout ce qui touche à la culture c'est difficile, lorsque vous souhaitez avoir dans votre festival le chanteur Cali c'est lui et pas un autre artiste c'est quoi l'intérêt de demander un devis de Raphaël!

3) Ces problèmes sont-ils dus à la réglementation européenne ou à la réglementation française ? Disposez-vous d'éléments de comparaison avec d'autres pays de l'Union européenne ?

• Pour les directeurs généraux d'intercommunalité, la plupart des problèmes sont dues à une interprétation nationale voire régionale de la réglementation européenne. Par exemple, en région Bourgogne-Franche-Comté :

- ⇒ Alors que la réglementation européenne indique qu'il est possible de calculer un équivalent subvention brute (ESB) pour un prêt à taux zéro ou une avance remboursable et d'utiliser cet ESB pour calculer une aide FEADER, la Région Bourgogne Franche-Comté a décidé pour sécuriser les dossiers que tous projets présentant un prêt à taux zéro ou une avance remboursable ne pouvait bénéficier de fonds FEADER ; l'ESB étant calculé sur la durée de remboursement, le remboursement ne pouvait avoir lieu après la date butoir des paiements FEADER
- ⇒ Alors que la réglementation européennes des régimes d'aides d'État permet de classer certains projets hors régimes d'aides d'État car ne faussant pas la concurrence entre États membres, la Région Bourgogne Franche-Comté, pour sécuriser les projets demande à ce que cette possibilité soit utilisée en dernier ressort ; s'il n'existe pas de régime d'aides d'État spécifique, l'utilisation du « de minimis » est quasiment obligatoire
- ⇒ Pour la réglementation européenne, les collectivités si elles exercent des activités économiques (définition européenne très large) doivent être considérées comme des entreprises. Par contre, elle ne dit pas si elles doivent être considérées comme des petites, moyennes ou grandes

entreprises. Plusieurs communications de la Commission adoptent des points de vue différents à ce propos. Pour sécuriser les projets, la Région BFC a donc choisi de considérer toutes les collectivités comme des grandes entreprises. Ce choix n'est pas sans conséquence. Ainsi, les collectivités doivent pour tous leurs projets fournir un scénario contrefactuel (comment aurait été dimensionné le projet sans l'aide européenne). C'est un travail long et fastidieux qui pourrait être évité si la Région BFC n'avait pas choisi la communication la plus stricte de la commission

⇒ la réglementation européenne impose un contrôle du caractère raisonnable des coûts en demandant par exemple aux porteurs de projets de fournir plusieurs devis. En FEADER « classique », il faut fournir 2 devis à partir de 2 000€ HT de dépenses. En LEADER, il faut fournir 2 devis à partir de 1 000€ HT. Cette différence, c'est l'État français qui l'a voulue car les projets LEADER sont des projets plus petits. Or, ce choix fait peser davantage de contraintes pour des projets plus petits ; ce qui est vécu par les porteurs de projets comme une injustice et une méfiance vis-à-vis des territoires ruraux

- Pour l'ADGCF, la réglementation française est a priori plus contraignante, puisque d'autres pays s'en sortent mieux. Mais la réglementation ne fait pas tout. Il faut s'intéresser aux modes opératoires concrets, aux règles de délégation, au « passage de relais » entre l'Etat et les Régions, qui s'est opéré dans une grande incompréhension. Sur le terrain, il est difficile de trouver des réponses précises aux questions (délais, procédures,...) avec un risque de contrôle de plus en plus fort et un grand décalage entre programmation (par exemple dans les GAL) et instruction (par engorgement de services peu dimensionnés)

Témoignages de managers intercommunaux

« Une multiplicité d'acteurs »

Le retard de mise en œuvre des FESI est surtout dû à l'architecture française de gestion de ceux-ci. Par exemple, concernant le FEADER, lors de la précédente programmation, la France avait déjà 2 ans de retard. Le transfert aux régions d'une partie des FESI n'est pas la cause exclusive de ces problèmes. Les réglementations européennes sont les mêmes pour tous les Etats membres y compris la France. Pour autant, d'autres Etats membres sont plus rapides et subissent moins d'apurement. Coopérant avec des finlandais sur un projet de coopération LEADER, je constate qu'ils ont eu leur réponse de la part de leur autorité de gestion sur l'éligibilité, l'opportunité, le financement en trois mois, quand en France il en faut 6. D'ailleurs les Polonais et les finlandais sont plus rapides, consomment tous les fonds attribués et ne subissent pratiquement pas d'apurement. En comparaison, ils ont moins d'échelons administratifs et sont organisés pour optimiser les FESI. En France, il y a une multiplicité d'acteurs avec des modifications législatives et budgétaires perpétuelles, alors que le cadre réglementaire et financier européen dure sept ans.

« Des délais bien plus longs »

On constate des difficultés quant à l'interprétation de la réglementation : une incertitude juridique se fait souvent sentir, conduisant les Autorités de Gestion, organismes intermédiaires ou porteurs de projets à une prudence parfois excessive ou des ralentissements dans l'instruction des dossiers. Un dossier FEAMP est instruit et payé en seulement 6 mois en Finlande - les délais sont bien plus longs en France.

- 4) Avez-vous des exemples de projets intervenant dans le cadre de programmes de coopération territoriale ? Comment se passe le traitement des dossiers ? Est-il parfois plus simple, dans ce cas, de faire présenter la demande de fonds européens par le partenaire étranger ? Disposez-vous d'exemples ?

• A cette question, l'ADGCF n'a recensé que des réponses partielles et hétérogènes :

Témoignages de managers intercommunaux

« 4 % côté français »

Un Programme de Coopération transfrontalière entre l'Espagne, la France et l'Andorre (POCTEFA) pour lequel les crédits côté Espagne sont consommés à près de 70% pendant que les partenaires côté français stagnent autour des 4%

« Aucun dossier de coopération déposé »

La sous-mesure 19.3 LEADER du PDR (Programme de Développement Rural de l'ancienne Région Rhône-Alpes) « aide à la préparation et mise en œuvre d'activités de coopération » abondée d'une enveloppe de 40 000 euros, n'a toujours pas été consommée à ce jour par notre communauté. En effet, le mot d'ordre de la Région AURA depuis le début de programmation est de privilégier la consommation de l'enveloppe de la Sous-Mesure LEADER 19.2 « Aide à la préparation et mise en œuvre d'opérations dans le cadre de la Stratégie Locale de Développement ». Par ailleurs, les outils permettant d'instruire les dossiers de coopération ne sont disponibles que depuis Janvier 2019. Ainsi aucun dossier de coopération n'a été à ce jour déposé.

« Pas logés à la même enseigne »

Dans le cadre des programmes INTERREG, les marges de manœuvre sont souvent plus grandes : le dialogue peut s'engager avec les partenaires et des compromis peuvent en émerger. Toutefois, les Secrétariats Techniques Conjointes (Sud Ouest Européen et Espace Atlantique pour notre Région), chargés de la gestion des programmes, ne sont pas logés à la même enseigne. Certaines règles ou bonnes pratiques internes ne s'appliquent pas de la même manière dans tous les STC (règles de compatibilisation des frais généraux ou de valorisation des ressources humaines...). Une harmonisation des pratiques pour la prochaine période de programmation serait la bienvenue pour éviter aux porteurs de projets éligibles à plusieurs programmes de s'y perdre et éviter de diffuser l'idée que certains programmes sont plus "souples" que d'autres

- 5) La fusion des régions a-t-elle entraîné des difficultés particulières pour la gestion des fonds européens au niveau des intercommunalités ?

• Pour les directeurs généraux d'intercommunalité, les complexités de gestion des fonds européens se sont accentuées avec la fusion des régions. La fusion a accru l'éloignement global des interlocuteurs

directs et a induit des changements de paradigmes de par la volonté régionale d'homogénéiser des règles différentes (voire contradictoires ?)

- De fait, les directeurs généraux d'intercommunalité ont l'impression que c'est le plus complexe, le plus long, le plus lourd, le plus opaque, le plus rigide, etc... qui s'est imposé, bref, la règle prudentielle maximale qui semble prévaloir dans l'immédiat, et cette difficulté d'harmonisation montre en creux combien l'application de la régionalisation des fonds européens a généré des mécanismes d'application divers

- Pour autant, l'ADGCF note que si la fusion des Régions a pu engendrer des retards supplémentaires dans la gestion des FESI, la loi NOTRe a eu un fort impact à l'échelle des intercommunalités. La fusion de différentes structures en une seule entité a eu pour conséquence de retarder la mise en œuvre de certains dispositifs européens territorialisés (LEADER, ITI FEDER par exemple). Et dans une moindre mesure, le temps de redéfinir les compétences, les politiques locales et les moyens, de précieux mois ont été perdus pour solliciter certains FESI afin que les intercommunalités puissent être bénéficiaires de ceux-ci

Témoignages de managers intercommunaux

« Le mode de la Basse-Normandie »

La fusion des Régions a entraîné un retard au début de la programmation dans le traitement des dossiers européens. En effet, les Régions Haute-Normandie et Basse-Normandie n'avaient pas le même mode de fonctionnement dans la gestion de ces fonds : la Haute-Normandie avait une gestion centralisée de toutes les demandes de subvention au sein d'un service Europe alors que la Basse-Normandie avait une gestion décentralisée dans chaque service opérationnel de la Région en fonction des différentes thématiques du PO. Le mode de fonctionnement choisi a été celui de la Basse-Normandie et il a entraîné une réorganisation complète pour les équipes de la Haute-Normandie. Nous n'avons gardé aucun de nos interlocuteurs présents en début de PO

« Pas eu le temps en région AURA »

La fusion des régions a entraîné des difficultés particulières pour la gestion des fonds du Programme LEADER. La Région AURA n'a pas eu le temps (en début de Programmation) et n'a pas mis les moyens humains nécessaires pour reprendre la gestion d'un Programme Européen tel que LEADER (dont les dossiers administratifs sont parfois très conséquents). Le temps d'« appropriation » du Programme LEADER et de mise en place des nouvelles équipes au niveau de la Région ont posé des difficultés de mise en place des outils permettant l'instruction des dossiers dans chaque GAL LEADER de la Région AURA

6) Quels problèmes particuliers rencontrez-vous avec le programme LEADER ?

- **Ici, c'est surtout la perte de sens du programme LEADER que relèvent les directeurs généraux d'intercommunalité : comment soutenir l'innovation et l'expérimentation avec un mode de gestion aussi complexe ?**

- Certains problèmes sont inhérents au programme LEADER et ce depuis plusieurs générations de programme (complexité, problème d'accès aux financements pour les privés, nécessité d'un cofinancement public, ...) :

- ⇒ Ce programme est ainsi marquée par un outil d'instruction OSIRIS qui a été très long à se mettre en place et avec des disparités régionales fortes en termes d'accès et de développement
 - ⇒ La vérification du respect des marchés publics et l'application de régimes d'aide d'Etat viennent ajouter en délais et complexités, et met en insécurité financière les porteurs de projets
 - ⇒ Les délais d'instruction sont si longs et si pointilleux, que peuvent être détectées des anomalies après la réalisation des opérations et l'avis favorable sur le montant de la subvention accordée.
 - ⇒ Parfois, à l'avance de trésorerie financière pour le porteur de projet vient s'ajouter le risque d'une pénalité financière
 - ⇒ Enfin, La multiplication des co-financeurs publics avec leur propre circuit de gestion des dossiers de financement vient encore ajouter de la complexité, du retard et donc des risques, résultat d'une décentralisation inaboutie en terme de clarification des compétences
- A l'aune de la complexité actuelle du programme LEADER, les directeurs généraux d'intercommunalité affirment leur réticence à envisager le montage de dossiers au bénéfice de petites entreprises ou d'associations en raison des délais à prendre en compte et du coût (voire du risque) que peut représenter l'avance de trésorerie des fonds

Témoignages de managers intercommunaux

« Une crédibilité écornée »

Une défiance de cet outil de la part des acteurs associatifs et des collectivités. Une crédibilité écornée, une peur de la difficulté administrative du montage, du suivi, du contrôle, un retard des paiements nécessitant une avance de trésorerie parfois trop lourde, etc. Un outil très intéressant dans sa philosophie, ses objectifs mais qui ne « séduit » pas/plus sur les territoires ruraux. Un découragement des agents en charge du déploiement de l'outil LEADER conduisant à un fort turn-over et une perte d'expertise

« Une ligne de partage pénalisante »

La ligne de partage, imposée par la région, entre ce qui relève du FEADER et ce qui relève du LEADER peut parfois être pénalisante pour les porteurs de projet. En effet, dès lors qu'une action est éligible au FEADER, elle doit être financée par le FEADER quand bien même elle pourrait bénéficier du LEADER. Cette règle stricte contraint un porteur de projet à s'inscrire dans un appel à projet régional, parfois complexe, alors qu'il aurait eu intérêt par simplification, proximité ou lié au budget "modeste" de son projet, à déposer une demande de LEADER auprès du GAL

« Ré-instruire tous les dossiers »

Du fait d'une mise en service tardive des outils de gestion des programmes LEADER (avec le choix en AURA de développer son propre logiciel SharePoint finalement disponible en 2018 en même temps qu'OSIRIS), les GAL qui avaient sélectionné des dossiers depuis 2015 comme le Beaujolais Vert doivent ré-instruire presque tous les dossiers puisqu'un certain nombre de règles ont évoluées. La règle de l'assiette unique qui avait poussé à des montages particulièrement complexes n'est ainsi plus obligatoire et donne lieu à des dossiers difficilement « rattrapables ».

Par ailleurs, avec le transfert de l'instruction aux GAL alors que cette instruction nécessite des compétences très pointues (contrôle des coûts raisonnables et des procédures des marchés, contrôle

des aides d'Etat...), les GAL sont moins perçus comme des structures d'animation et de développement local mais comme des administrations éloignées des réalités de terrain

7) Les intercommunalités ont-elles mis en place un accompagnement des communes et des particuliers (entreprises, associations, etc.) pour l'obtention de fonds européens : information, mise à disposition de personnel, etc. ? Les régions ont-elles mis en place un tel accompagnement ? Quel est l'échelon le plus pertinent (région, département, intercommunalités) pour procéder à l'accompagnement des porteurs de projets, y compris pour le recrutement de personnel ?

- L'ADGCF constate que bon nombre d'agglomérations ont constitué une mission « financements extérieurs » qui est mobilisée pour informer à la fois les services de l'intercommunalité mais également les communes membres des appels à projets engagés, au plan régional et national voire européen et à accompagner les communes le cas échéant pour l'obtention de fonds européens
- Information, fiches fonds, assistance au montage de dossier, relai avec l'autorité de gestion, mise en relation et mise en place de rendez-vous, suivi de l'instruction jusqu'à la programmation suivi de la recette (pour l'intercommunalité) et diffusion de bonnes pratiques pour la suivi de la recette auprès des porteurs de projets hors intercommunalité (modalités de publicité de l'aide, archivage, documents-types de reporting, calendrier d'alertes)... Pour l'ADGCF, l'intercommunalité est l'échelon pertinent pour assurer le lien avec les communes
- Dans les territoires ruraux, c'est à l'échelle du PETR que les intercommunalités mutualisent les moyens d'aide pour les dispositifs territoriaux
- Pour l'ADGCF, la Région, autorité de gestion, a des difficultés à conduire ce type de travail. Elle est en devoir, déjà, d'instruire les dossiers qui lui parviennent des GAL, ce qui constitue un travail considérable, avec un besoin en ressources humaines pas toujours pourvu. Quant au département, ses interventions sont davantage ciblées sur le FSE

Témoignages de managers intercommunaux

« Sur demande de la commune »

La Métropole Rouen Normandie finance avec Caen La Mer et Le Havre Seine Métropole un poste dédié au suivi de nos problématiques urbaines à l'Antenne de Région Normandie à Bruxelles. Nous avons organisé avec l'aide de cette personne, deux séminaires sur les financements européens mobilisables par les communes de notre territoire. La Direction Europe de la Région est également intervenue à l'occasion de ces séminaires pour présenter les crédits disponibles restants sur le PO. L'intercommunalité semble être l'échelon le plus pertinent pour procéder à l'accompagnement des porteurs de projet. Sur demande de la commune, la direction des finances de la Métropole peut intervenir pour aider à la recherche de financements européens

« Des réunions en directions des DGS des communes »

Le Grand Narbonne met son ingénierie de projet pour les fonds européens FEDER au service des partenaires inscrits dans les ATI (urbaines et territoriales), mais aussi une équipe d'animation dans le cadre des GAL Leader et des DLAL FEAMP. L'agglomération organise aussi des réunions en

direction des DGS des communes pour mieux les accompagner et a déployé récemment, à cet effet, une cellule d'appui spécifique

8) Avez-vous recours à des prestataires extérieurs (cabinets spécialisés) pour vous aider à préparer un dossier de demande de fonds européens et à suivre son exécution, jusqu'à l'audit final ? Comment sont-ils recrutés (marchés publics, gré à gré) ?

• L'ADGCF constate que peu de directeurs généraux d'intercommunalité déclarent avoir recours à un cabinet spécialisé. Probablement, parce qu'elles qui élaborent des dossiers de demande disposent de moyens humains leur permettant de mettre en œuvre un accompagnement spécifique de leurs projets dans le cadre de financements européens voire sont couvertes par leur Conseil régional. Cependant, pour des projets plus ambitieux comme les projets INTERREG et H2020, le recours à des cabinets spécialisés restent indispensables vu le degré de complexité, le nombre de partenaires et la durée de telles opérations

• Ces cabinets sont sélectionnés dans le cadre de marchés publics

Témoignage d'un manager intercommunal

« Sur un point précis »

Un cabinet spécialisé peut avoir une valeur ajoutée, le cas échéant, sur un dossier précis. Mais pour un suivi quotidien, de terrain et sur le long terme, une ingénierie dédiée internalisée est nécessaire, en particulier lorsque des difficultés telles que nous les rencontrons aujourd'hui existent. C'est généralement l'équipe dédiée qui permet de résoudre les problèmes, de fournir l'appui nécessaire, de « mettre de l'huile dans les rouages ». Ce rôle est essentiel. Un cabinet d'études ne peut pas le fournir de la même façon. Lorsque cependant, sur un point précis, nous avons besoin d'une expertise extérieure, nous appliquons le code de la commande publique

9) Votre association a-t-elle mis en place un échange d'informations, de bonnes pratiques entre directeurs généraux et cadres administratifs ?

• L'ADGCF dispose d'une plateforme collaborative comportant une rubrique « Fonds Européens ». Pour autant, force est de constater qu'il ne s'agit pas du sujet le plus prégnant, sans doute parce que les directeurs généraux d'intercommunalité ne sont pas les interlocuteurs premiers du suivi des dossiers relatifs à ces sujets

Témoignage d'un manager intercommunal

« Pas organisé de façon formelle »

• En réalité, agents chargés de la mise en œuvre des fonds territorialisés des différentes structures communiquent entre eux afin de réaliser au mieux leurs missions. A ce stade, cela n'est pas organisé de façon formelle. Des réseaux existent tel que l'association LEADER France pour le programme

LEADER qui assure la diffusion de bonnes pratiques, en complément des réseaux ruraux régionaux, national et européen. Mais, il n'existe pas de réseaux d'acteurs compilant l'ensemble des pratiques à l'échelle des différents FESI

10) Quelle est votre appréciation de la recommandation n° 5 de la Cour des comptes dans son rapport du 22 mai dernier sur le bilan du transfert de la gestion des fonds européens aux régions, visant à « encourager la création de portails ou de guichets communs à l'État et aux régions et, chaque fois que possible, mutualiser l'instruction des dossiers » ? Quelles seraient les conditions à réunir pour la mettre en application ?

• **L'ADGCF souscrit au principe d'une mutualisation de l'instruction des dossiers en tant que mesure de simplification**

• Pour autant, cela impliquerait un travail considérable en termes d'harmonisation des pratiques et d'appropriation de la réglementation. En outre, cela impliquerait également une certaine compatibilité des dispositifs contractuels de l'État et des Régions, afin que l'outil commun puisse répondre aux besoins de chacun

• D'un point de vue général, on observe que le croisement des dispositifs contractuels aboutit le plus souvent à additionner les exigences propres à chaque dispositif, plutôt qu'à remettre en perspective les besoins communs des différents organismes financeurs et à traduire ceux-ci par des procédures harmonisées. Si la mutualisation amène à instruire les demandes de subventions/dotation de l'État avec le même degré d'exigence que pour les fonds européens, la démarche ne sera pas forcément simplificatrice

• Pour réussir, une telle démarche devrait proposer :

- ⇒ un portail dédié fonctionnel (peu de ralentissements, téléchargement des pièces facilitées sans contrainte trop importante)
- ⇒ une instruction unique avec un interlocuteur unique (contraintes récurrentes : niveau d'exigence différent entre les financeurs, pièces à fournir différentes, instruction non concomitante...)
- ⇒ Une autre mesure de simplification pertinente serait la mise en cohérence des calendriers / temporalité des contrats de territoire, ruralité, etc. avec les calendriers de la programmation des fonds européens. Exemple : Fonds européens 2014-2020, Contrat de territoire 2017-2021 et Contrat de ruralité 2017-2020

• *In fine*, la mutualisation de l'instruction d'un dossier semble difficile à mettre en œuvre concrètement. En effet, il faudrait pour cela que chaque financeur ait la même assiette éligible, les mêmes plafonds de dépenses, etc. D'autre part, les fonds européens sont les seuls à vérifier le respect de la commande publique pour les maîtres d'ouvrages publics ou pour les Organismes Qualifiés de Droit Public. Cette partie ne pourra donc pas être mutualiser. En revanche, pour l'ADGCF, la vérification de la conformité des devis, des factures, etc. pourrait être mutualisée.

Témoignages de managers intercommunaux

« Des projets multisectoriels »

C'est probablement une source de réduction des coûts mais pas nécessairement une facilité pour les demandeurs étant donné que chacun de nos projets est aujourd'hui multisectoriel et nécessite pour être suffisamment concis un descriptif orienté sur les attendus et les critères propre aux financeurs

« Cette proposition fait sens »

Oui pour un guichet unique. En soi, cette proposition fait sens, puisque les projets sont principalement cofinancés par des fonds régionaux (sectoriels, territorialisés, ou européens en tant qu'autorité de gestion) et d'Etat (DRAC, DIRECCTE, ARS, CNDS...). Le parcours du porteur de projet serait facilité par la mise en place d'un seul guichet unique »

« Une instruction commune indispensable »

Pour la Métropole Rouen Normandie, il y a peu de dossiers financés à la fois par l'Etat et la Région donc peu d'intérêts pour cette recommandation. En revanche, certains dossiers sont financés par des fonds Région et des fonds européens et le dépôt d'un seul dossier auprès des services de la Région pour une instruction commune paraît indispensable.

« Créer davantage d'écart »

Cette gestion « très centralisée » risque de créer encore davantage l'écart entre les personnes qui instruisent les dossiers « de très loin » et la réalité du vécu des porteurs de projets sur le terrain. En effet, nous sommes très souvent confrontés à une méconnaissance importante des fonctionnements/réalités locales entraînant tel ou tel changement dans la mise en œuvre des projets. Or, ces changements sont parfois très mal compris par les gestionnaires des fonds européens à la Région qui restent « campés » sur leur position/règlement sans faire l'effort de s'adapter aux réalités et sans avoir la volonté de trouver des solutions pour éviter des problématiques majeures aux porteurs. Un guichet commun permettrait à priori une clarification du fonctionnement et un même règlement pour tous mais ne permettrait pas un cadre « agile et adaptable » aux réalités des uns et des autres. Aussi, la crainte serait de voir réduites à peau de chagrin les ressources humaines en charge de la gestion des fonds dans ce « guichet commun ». En effet, les échanges et les expertises des agents sont essentiels pour accompagner comme il se doit les porteurs de projets

11) Que pensez-vous de la prochaine programmation 2021-2027, à la fois sur les priorités définies et les modalités de gestion et de versement ?

- L'ADGCF constate que la simplification est à l'ordre du jour depuis plus de 10 ans sans que l'on ait vu une évolution en ce sens. La proportionnalité des contrôles, la définition du forfait, l'alignement des exigences réglementaires de la politique de développement régional sur les politiques d'action communautaires sectorielles, sont autant de sujets : la Commission européenne fait des annonces intéressantes (plus grande lisibilité des programmes, limitation à un unique cadre réglementaire, simplification des flux entre fonds et programmes) qui doit permettre d'être plus réactif
- Reste à l'organisation nationale de se mettre dans le sens de la marche en n'ajoutant pas les règles de chaque niveau de collectivité à celles déjà exigeantes de l'Union, de façon à permettre une réelle efficacité des fonds et laisser la place à l'expérimentation. Il convient également de mobiliser des moyens d'ingénierie, peut-être à repenser et optimiser, pour faciliter l'accompagnement et l'instruction
- On peut ainsi apprécier certains éléments pour le futur cadre pluriannuel :
 - ⇒ Une politique de cohésion confirmée, pour toutes les régions
 - ⇒ Un budget pour la cohésion relativement préservé
 - ⇒ Des propositions réelles de simplification
 - ⇒ Des propositions intéressantes sur les croisements des financements européens
- Mais aussi des points de vigilance :
 - ⇒ Des obligations de concentration des enveloppes FEDER très contraignantes
 - ⇒ Une déconnexion réglementaire entre le FEADER et les autres fonds, posant question pour la mise en cohérence des interventions sur les territoires notamment

Témoignages de managers intercommunaux

« Etre associé à l'écriture des PO »

Il est nécessaire que les métropoles et agglos soient associées dès l'écriture du PO aux côtés des Régions et de l'Etat afin que le PO réponde pleinement aux priorités de chaque territoire. Il est aussi important de permettre aux intercommunalités ayant acquis l'expérience dans la gestion des fonds européens, de prétendre, si elles le souhaitent, à une enveloppe en subvention globale

« Le cofinancement par le FSE »

Une incertitude semble poindre quant à la possibilité de voir le FSE continuer de financer les structures de l'insertion par l'activité économique ; sachant que le FSE est une ressource importante notamment des ateliers et chantiers d'insertion qui sont des partenaires actifs au niveau de notre territoire, des restructurations en profondeur du cofinancement par le FSE sont susceptibles de mettre à mal l'avenir de certaines structures de l'IAE ainsi que les modalités de fonctionnement et le devenir de l'intervention des divers programmes d'accompagnements individuels socioprofessionnels dont celui de l'agglomération

« Eviter les aller-retour »

Il est nécessaire de donner la délégation de paiement au futur détenteur de la délégation de gestion, pour éviter les aller-retour entre autorité de gestion et autorité de paiement, qui mettent en péril la situation financière de certains porteurs de projets
