

Pour une meilleure utilisation des fonds européens en Bretagne

Plus de 4,5 milliards d'euros bénéficient aux acteurs bretons pour la période 2007-2013 à l'aide d'un vaste éventail d'instruments financiers. C'est par leur intermédiaire et le cofinancement de projets que la dynamique européenne se construit quotidiennement et au plus près de nous. Pourtant pour beaucoup d'acteurs même très avertis des fonds européens, une image complexe et confuse émane de la multiplicité de ces financements souvent difficiles à appréhender.

A l'orée d'une nouvelle période de programmation européenne pour les sept années 2014-2020, il est plus que jamais nécessaire d'optimiser et de mettre en lumière les apports des financements européens en région.



Une multiplicité de financements reflet de la diversité des politiques européennes

La Bretagne est concernée par la politique de cohésion économique, sociale et territoriale, aussi dénommée « politique régionale », ainsi que par l'ensemble des politiques sectorielles européennes. Celles-ci se déclinent sur le territoire selon deux formes de financements :

Des **financements « directs »**, gérés et attribués aux bénéficiaires immédiatement par la Commission européenne :

- le programme-cadre de recherche et de développement (PCRD)
- les financements pour les réseaux de transeuropéens de transport (RTE-T)
- le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (CIP)
- le programme-cadre pour l'éducation tout au long de la vie (EFTLV)
- et l'instrument financier pour l'environnement (Life+) ...

Des **financements « indirects »** dont la gestion est partagée avec les autorités de gestion nationales ou régionales :

- le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), et le Fonds de cohésion (FC) qui financent tous trois la politique de cohésion
- le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) qui financent la politique agricole commune et les programmes de développement rural
- le Fonds européen pour la pêche (FEP) qui finance la politique commune de la pêche

En complément de ces subventions la Commission a développé, en association avec certaines banques européennes, des dispositifs d'ingénierie financière de prêt et de capital-risque connus sous les acronymes de JEREMIE, JASMINE, JASPERS et JESSICA destinés spécifiquement aux PME, aux institutions de micro-financement et aux investissements en zones urbaines.

Un système de contrôle et de gestion garant de l'utilisation efficace et régulière des subventions européennes

Lorsque la Commission européenne n'est pas seule gestionnaire de ces fonds, un « circuit de gestion » est mis en œuvre nationalement ou régionalement, en s'appuyant sur des crédits « d'assistance technique ». Il est composé pour chaque fonds : d'autorités de gestion, de certification, de paiement et d'audit ; d'organismes intermédiaires et de services instructeurs. En France, les autorités de gestion sont étatiques. Seul le Conseil régional d'Alsace a obtenu à titre expérimental la gestion du programme FEDER sur son territoire depuis le 1^{er} janvier 2003. Les Régions peuvent cependant obtenir la délégation d'une subvention globale, en tant qu'organisme intermédiaire. Le Conseil régional de Bretagne remplit cette fonction pour certains axes du FEDER et du FSE.

Les apports des financements européens en région

A l'instar de l'amélioration des liaisons ferroviaires Rennes-Brest et Rennes-Quimper, de projet collaboratif de réduction des déchets organiques, d'expérimentation pour l'internet du futur, etc., plus de 3000 projets sont cofinancés en Bretagne. Ils constituent une réponse aux besoins analysés localement et une véritable valeur ajoutée pour les territoires. L'apport de ces financements est aussi significatif en termes de professionnalisation des acteurs et d'ouverture à l'Europe. Par leur biais, des partenariats pérennes se nouent à l'échelle européenne et certaines initiatives profitent d'une visibilité transnationale.

Une analyse des freins à la bonne utilisation des fonds européens

L'utilisation des fonds européens en Bretagne est évaluée par une batterie d'indicateurs. Ses résultats sont satisfaisants en termes de pro-

grammation et de respect de la réglementation, mais un point d'achoppement subsiste, qui n'est pas sans conséquence : les fonds européens sont encore mal connus et mal maîtrisés par les acteurs régionaux ; leur image est empreinte de lourdeur et de complexité. Si ce constat est commun à bon nombre de régions européennes, il n'en est pas moins dommageable.

Certaines contraintes tiennent à l'impératif d'une utilisation régulière et efficace des deniers publics ; mais, la multiplication, l'instabilité et l'application excessive de certaines règles d'éligibilité et de justification des dépenses, ainsi que leur mise en œuvre au travers de chaque système de gestion et de contrôle, participent aussi à complexifier la mobilisation des fonds européens par les porteurs de projet. Ceux-ci font aujourd'hui face, en Bretagne à un foisonnement d'informations et un empilement d'acteurs qui rendent ces fonds, peu accessibles. A défaut d'une simplification aboutie des règles européennes et d'un accompagnement effectif leur utilisation ne peut être optimale.

Une identification des bonnes pratiques et des leviers d'actions

Les progrès attendus pour améliorer la mobilisation des fonds européens, supposent une intervention commune des autorités européennes, nationales et régionales.

Tout d'abord, à partir de l'expérience du Fonds de Garantie régional FEDER, de nouveaux mécanismes d'ingénierie financière devraient pouvoir être développés en Bretagne.

Déjà, face à la complexité des règles et des procédures européennes, un processus de simplification a été initié par la Commission européenne pour la prochaine programmation (réaffirmation du principe de partenariat et de proportionnalité, harmonisation des règles, assouplissement du dégagement d'office, accélération des paiements aux porteurs de projet...). Cette initiative doit être soutenue et déclinée en région. En ce sens, il est indispensable de mettre fin à la multiplication et à la surinterprétation des règles européennes. Leurs modalités de contrôles doivent également évo-

luer, à la manière, du processus amorcé au sein des services du Conseil régional de Bretagne, vers des levés de prévention et de pédagogie, afin de restaurer un environnement de confiance favorable à un meilleur respect de la réglementation.

Le surenchérissement de règles à chaque échelon de gestion doit, par ailleurs, conduire à s'interroger sur l'échelle pertinente d'élaboration et de mise en œuvre des programmes opérationnels. Les enseignements de l'expérimentation alsacienne et des programmes de coopération territoriale européenne doivent contribuer à une réflexion plus approfondie quant à une gestion territorialisée ou décentralisée des fonds. Les exemples relevés par le Comité économique et social européen et repris par la Commission européenne dans son « Code de conduite en matière de partenariats » peuvent également inspirer de nouvelles pratiques pour une meilleure association des acteurs locaux aux programmes opérationnels.

En outre, pour répondre au manque de lisibilité des circuits de gestion et d'accompagnement auquel sont confrontés les porteurs de projet, l'organisation, à La Réunion, d'une plateforme unifiée et partenariale chargée de la gestion des fonds structurels (AGILE), et en Lorraine d'une Plateforme d'assistance technique européenne (PASTEL) pour les programmes sectoriels, ouvre des champs de réflexion féconds. Notons que cela favoriserait aussi une meilleure coordination des programmes régionaux, infra-régionaux et européens (comme c'est aujourd'hui le cas entre les programmes européens et le CPER) et l'organisation de cofinancements stables en amont de la programmation.

L'information, la mobilisation et l'accompagnement des porteurs de projet sont au cœur des préoccupations du CESER. La mise en œuvre d'une véritable stratégie d'animation constitue un levier d'action central. Afin de ne pas réserver les fonds européens à un public d'initiés et pour faciliter la rencontre de partenaires, l'organisation de cycles de formation et de moments d'échanges entre porteurs de projet à la manière des « Roadshows » organisés par le programme France-Manche-Angleterre apparaît essentiel. Sans exonérer les structures de

leurs responsabilités, il est, en outre, tout à fait possible de renforcer leur accompagnement administratif et financier, en s'appuyant, notamment, pour les programmes à gestion déléguée, sur les moyens dédiés à l'assistance technique. Les conseils dispensés par Bretagne Valorisation pour le PCRD, ou par des cellules spécialisées pour les Groupes d'Action locale, le démontrent. Les dispositifs régionaux de prise en charge des frais de montage de projet pour les programmes cadres, tels que « l'Aide au partenariat technologique » pour les PME ou « Bretagne FP7 » dans le domaine de la recherche, peuvent être étendus à l'instar du dispositif FRAPPE dans le Nord-Pas de Calais. Enfin, le développement des acomptes et la réduction des délais de paiement des fonds européens entrepris par les autorités locales doivent être poursuivis, en vue d'atténuer les problèmes de trésorerie liés aux demandes de subventions européennes.

Une stratégie régionale volontariste et innovante : 10 préconisations du CESER de Bretagne

Deux leviers d'action s'offrent aux autorités régionales : ils consistent, d'une part, à s'engager dans un dialogue régulier avec les autorités nationales et européennes à partir d'un diagnostic approfondi de l'utilisation des financements européens en région ; et d'autre part, à s'impliquer dans une stratégie régionale volontariste et innovante fondée sur les dix préconisations suivantes :

1) Réaliser en Bretagne un diagnostic régional de l'utilisation des fonds européens, fondé sur une analyse territorialisée et qualitative des apports des politiques européennes ainsi que des difficultés de gestion des fonds européens. Mobiliser à cet effet l'ensemble des acteurs régionaux et des bénéficiaires (sous forme de forums ou d'ateliers). Mettre en question l'usage permanent des indicateurs de programmation.

2) Améliorer en Bretagne l'appropriation du cadre réglementaire européen par les acteurs de la société civile et les autorités locales.

Renforcer leur association à l'élaboration et au suivi des programmes opérationnels, afin de rendre les politiques régionales, infrarégionales et européennes plus cohérentes.

3) S'engager dans les négociations pour la période 2014-2020 et anticiper leurs conséquences en Bretagne pour la préparation des nouveaux programmes (programmes multi-fonds, mécanismes d'ingénierie financière, conditionnalités...). Développer un dialogue ascendant avec les instances européennes, afin de porter régulièrement à leur niveau les difficultés et les intérêts des porteurs de projet en région.

4) Initier en Bretagne une réflexion collective sur les modalités de la gestion des fonds européens, qu'elle soit territorialisée ou décentralisée. Penser une organisation unifiée et en réseau de l'information, de l'animation et de la gestion. Identifier les interlocuteurs des porteurs de projet et fédérer leurs interventions, afin d'offrir une porte d'entrée lisible et décompartimentée de la globalité de ces financements.

5) Parallèlement à cet espace ressource, dispenser une information ciblée sur les fonds européens en fonction des catégories d'acteurs et de leurs domaines d'action. S'efforcer de mobiliser un spectre plus large de porteurs de projet, au travers de mécanismes incitatifs, d'une meilleure articulation des financements européens et régionaux et d'une décomposition des dossiers de candidatures en phases successives simplifiant le parcours d'une demande de subvention.

6) Rendre en Bretagne les financements européens plus attractifs, par la diffusion et la valo-

risation des projets et de leurs résultats. Faire intervenir les élus locaux et européens et mobiliser l'ensemble des médias (presse régionale, sites internet...)

7) Mettre en œuvre une véritable stratégie d'animation en Bretagne, pour un accompagnement pédagogique des porteurs de projet, financée sur les crédits de l'assistance technique (cycles de formation, diffusion d'outils de gestion et de bonnes pratiques). Sensibiliser les porteurs de projet aux exigences et à la méthodologie d'une demande de fonds européens. Inciter les organisations de taille conséquente à se structurer en interne ou à faire appel à des cabinets de conseil.

8) Alléger, dans le strict respect des règles européennes, les contraintes pesant sur les bénéficiaires par le biais d'une simplification des procédures (lettre d'intention, forfaitisation, micro-projets...), du développement des acomptes, de la réduction des délais de paiement, de l'organisation des cofinancements. Ne plus permettre une multiplication des contrôles ni une surinterprétation des règles à tous les niveaux.

9) Poursuivre l'évolution du contrôle vers un processus plus préventif et pédagogique, respectueux du principe de proportionnalité. Profiter de l'expertise des contrôleurs sur les réglementations européennes et leur technicité.

10) Promouvoir en Bretagne la coopération et l'organisation en réseau des futurs porteurs de projet et des autorités gestionnaires (françaises et européennes). Organiser des moments d'échange et de valorisation les réunissant.

rapporteurs

■ Gilbert BLANCHARD et Michel MAILLARD

contact

■ Nolwenn ROBIC, Conseillère technique - Tél : 02 99 87 18 77
Email : nolwenn.robic@region-bretagne.fr

Rapport sous format PDF
www.ceser-bretagne.fr

Les études du CESER peuvent faire l'objet de présentations publiques sur simple demande

Rapport sous format papier
Conseil économique, social et environnemental de Bretagne
7, rue du Général Guillaudot - CS 26918 - 35069 RENNES Cedex
Tél. : 02 99 87 18 75 • Fax : 02 99 87 17 69
Email : ceser@region-bretagne.fr

Directeur de la publication : Alain Even - Impression : Région Bretagne - ISSN 2101-6798