



étude

# Pour une meilleure utilisation des fonds européens en Bretagne

rapporteurs

MM. Gilbert BLANCHARD et Michel MAILLARD



Conseil économique, social  
et environnemental

Juin 2012

Pour une meilleure  
utilisation des fonds  
européens en Bretagne

---



**Copyright © Région Bretagne – Conseil économique, social et environnemental  
de Bretagne**

7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 - 35069 RENNES Cedex

Juin 2012

Les rapports du CESER peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique par les rapporteurs.  
Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique, social et  
environnemental de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESER, venez visiter le site Internet :  
<http://www.ceser-bretagne.fr>



# Avant-propos

---

Depuis longtemps déjà l'Europe est au cœur de notre vie quotidienne, mais aussi au cœur de nos préoccupations. Elle est considérée tantôt comme indispensable et salvatrice, et tantôt comme, en partie, responsable de nos maux du moment, surtout en période de crise. Mais bien, évidemment, tout n'est pas aussi simple ni aussi tranché.

À travers des stratégies successives découlant de volontés politiques impulsées notamment par la Commission Européenne, elle a permis... permet... et permettra de « faciliter » la réalisation de grands et petits projets, et de mener à bien des actions et des projets en Bretagne dont le bien fondé n'est pas contesté.

La politique la plus connue (au moins de nom) par le grand public, et particulièrement en Bretagne, est bien sûr la Politique agricole commune (P.A.C.). Chacun d'entre nous a également pu « voir » la signalétique indiquant le montant de la participation européenne à telle ou telle réalisation (liée le plus souvent à l'aménagement du territoire) soutenue par les fonds dits « structurels ».

Toutefois, ces aspects anecdotiques ne sont que les parties émergées de l'iceberg européen. Les autres aspects, plus opérationnels, sont bien souvent considérés comme « des affaires de spécialistes ».

Il faut pourtant remarquer que la Région Bretagne est très impliquée dans la dynamique européenne :

- d'abord par la mobilisation des députés bretons au parlement,
- au sein du Comité des Régions,
- au sein de la CRPM dont elle assure la présidence au moment où nous présentons cette étude,
- par sa délégation permanente à Bruxelles et par l'EIE (espace partagé avec les Pays de la Loire et Poitou-Charentes)
- par la forte implication du CESER dans le réseau transnational atlantique (RTA).

Le CESER de Bretagne s'est intéressé depuis de nombreuses années à l'impact des politiques européennes sur la Bretagne (études réalisées en 1996 et 1998). C'est dans cet esprit qu'a été créé en 2001 le « Groupe des correspondants

Europe » (composé d'un représentant de chacune des quatre commissions et animé par le rapporteur général aux questions européennes) afin de :

- se tenir informé de l'actualité européenne en général, et de ses incidences possibles au niveau des compétences de chacune des commissions,
- veiller à ce que la dimension européenne soit prise en compte à chaque fois que cela s'avère utile au cours de nos études,
- informer chaque commission aussi souvent que possible en présentant régulièrement un « point d'information Europe »,
- représenter le CESER au Comité de suivi des fonds européens (qui est co-présidé deux fois par an par le Préfet de Région et le Président de Région) et aux réunions de la CRPE,
- associer le CESER Bretagne par ses avis aux travaux européens.

Attentif aux difficultés (apparentes ou réelles) rencontrées pour l'utilisation des fonds structurels et constatées à mi-parcours de la programmation 2007-2013 (notamment dans des domaines stratégiques comme la recherche), et aux risques de perte d'une partie de ces fonds via la procédure dite de dégagement d'office, le CESER a décidé d'entreprendre, pendant la période d'annonce des nouvelles orientations stratégiques « Europe 2020 » qui vont se négocier pour 2014, une étude sur la possible optimisation de l'utilisation des fonds européens en Bretagne, menée par le groupe de travail élargi à 12 membres, tous motivés par cette thématique.

Après une vue d'ensemble des financements européens qui concernent plus particulièrement la région Bretagne et de tous leurs « mécanismes », l'étude s'est attachée à identifier les principaux freins pouvant limiter leur accès ou leur utilisation et à rechercher des leviers pour y remédier.

Nous avons pu nous appuyer sur l'écoute de nombreux acteurs bretons, qu'ils soient autorités de gestion ou porteurs de projet. Ils nous ont fait part de leurs activités et de leurs expériences, et nous tenons donc à les remercier ici publiquement pour leur participation, et pour leur disponibilité.

Merci aussi à toute l'équipe du CESER. A Juliette CRISTESCU qui a démarré l'étude, à Nolwenn ROBIC qui a pris le relais pour la mener à son terme, à Carole MAGNEN et à tous ceux qui ont participé au travail de documentation et de mise en forme du présent document.

Les rapporteurs, MM. Gilbert BLANCHARD et Michel MAILLARD

# Le groupe des correspondants Europe

---

Deuxième assemblée de la Région Bretagne, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) dans sa fonction consultative émet des avis sur le budget du Conseil régional et sur les grandes politiques de la Région. Par son droit d'autosaisine, ou sur saisine de l'exécutif régional, il élabore, sous forme de rapports, des réflexions et propositions sur des sujets d'intérêt régional. Il est composé d'acteurs du tissu économique, social et environnemental de la Bretagne, représentant tous les courants de la société civile. Ce travail a été réalisé par le Groupe des correspondants Europe.

**Rapporteurs :** M. Gilbert BLANCHARD et M. Michel MAILLARD

## **1. Membres du groupe des Correspondants Europe**

- M. Paul AUDREN
- M. Gilbert BLANCHARD
- M. Jean-Claude CERRUTI
- M. Daniel COLLET
- M. Loïc FANOUILLE
- M. Bernard GUILLEMOT
- Mme Annie GUILLERME
- Mme Evelyne HUAUME
- Mme Marie-Martine LIPS
- M. Michel MAILLARD
- M. Thierry MERRET
- M. Jean-Claude MOY
- M. Michel NUSIMOVICI

## **2. Assistance technique**

- Mme Nolwenn ROBIC, Conseillère technique (à partir de septembre 2011)
- Mme Juliette CRISTESCU, Conseillère technique
- Mme Carole MAGNEN, Assistante de direction
- Mme Magali GUERIN, Assistante de direction
- Mme Marlène BENZLER, Stagiaire



# Sommaire

---

## Synthèse

## Introduction

<b>Première partie :</b> <b>Le recours aux financements européens en Bretagne</b>	<b>5</b>
--	----------

<b>Chapitre 1</b> <b>Une grande multiplicité de financements européens mobilisables en région depuis 2007</b>	<b>9</b>
--	----------

1. La déclinaison des politiques européennes en région	13
2. Les acteurs régionaux bénéficiaires de deux types de financements	28

<b>Chapitre 2</b> <b>Les modalités de mobilisation des financements européens par les acteurs bretons</b>	<b>71</b>
--	-----------

1. Un véritable système de contrôle et de gestion	75
2. Deux mécanismes de financement complémentaires	106

<b>Chapitre 3</b> <b>La mobilisation des financements européens en Bretagne</b>	<b>109</b>
--	------------

1. Les apports de la mobilisation des financements européens en Bretagne	113
2. Quelques exemples de projets réalisés grâce aux financements européens en Bretagne	117

<b>Deuxième partie :</b> <b>Une identification des obstacles à l'utilisation des fonds européens en Bretagne</b>	<b>127</b>
---	------------

<b>Chapitre 4</b> <b>Le constat : « La partie émergée de l'iceberg » - Quel usage des fonds européens en Bretagne ?</b>	<b>131</b>
--	------------

1. Les taux de consommation des fonds européens : une préoccupation constante et parfois délicate	135
2. Une appréhension et une maîtrise complexes des fonds par les porteurs de projet	150

<b>Chapitre 5</b>		
<b>Le diagnostic : « La partie immergée de l’iceberg » - Quels semblent être les freins à une bonne utilisation des fonds européens en Bretagne ?</b>		<b>161</b>
1.	Des contraintes en partie inhérentes à la nature et à la finalité des financements européens	166
2.	Des contraintes non résolues voire parfois aggravées par l’organisation de la gestion nationale et régionale	179
<b>Troisième partie :</b>		
<b>Une analyse des bonnes pratiques et des leviers d’actions susceptibles d’optimiser l’utilisation des fonds européens en Bretagne</b>		<b>193</b>
<b>Chapitre 6</b>		
<b>Face à l’échéance de 2014, s’organiser durablement en Bretagne afin de lever les contraintes extérieures à l’utilisation des fonds européens</b>		<b>197</b>
1.	Face à des propositions d’évolutions conséquentes pour 2014-2020...	201
2.	... s’engager dans les négociations et dans un dialogue régulier avec les autorités nationales et européennes	218
3.	... et anticiper les évolutions à venir	233
<b>Chapitre 7</b>		
<b>Optimiser l’utilisation des fonds européens par une stratégie régionale volontariste et innovante</b>		<b>235</b>
1.	Mieux associer l’ensemble des acteurs bretons à la définition des programmes opérationnels, à l’émergence et à la sélection de projets	239
2.	Améliorer la lisibilité des circuits de gestion en simplifiant l’organisation de la gestion des fonds européens	242
3.	Mieux faire connaître les fonds et investissements européens en Bretagne et les rendre plus attractifs	248
4.	Renforcer l’accompagnement administratif et financier des porteurs de projet	251
5.	Simplifier et développer les procédures alternatives de demande de fonds européens à l’échelon régional	259
6.	Orienter le contrôle vers un processus plus préventif et qualitatif	262
7.	Promouvoir la coopération et l’organisation en réseau des acteurs	264
<b>Conclusion</b>		<b>267</b>
<b>Auditions</b>		<b>273</b>
<b>Annexes</b>		<b>277</b>
<b>Tables</b>		<b>295</b>
<b>Table des matières</b>		<b>305</b>

# Synthèse

---



Quels sont les points communs entre : l'amélioration des liaisons Rennes-Brest et Rennes-Quimper, un projet de réduction des déchets organiques, un prototype innovant de biofilm pharmaceutique ou un chantier d'insertion par le maraîchage biologique? Ces projets avec plus de 3000 autres en Bretagne ont obtenu un cofinancement de l'Union européenne. A quelle hauteur ? Par quels moyens ? Sous quelles conditions ? Avec quel accompagnement ? Au prix de quelles difficultés ? Autant de questions auxquelles il importe de répondre.

Aujourd'hui, la « stratégie de Lisbonne » a laissé place à celle « d'Europe 2020 » et une intense période de négociations est ouverte pour la redéfinition des politiques européennes à l'horizon 2014. Plus de 4,5 milliards d'euros auront bénéficié aux acteurs bretons pour la période 2007-2013 au travers d'une vaste gamme d'instruments financiers (FEDER, FSE, FEADER, FEAGA, FEP, PCRD, LIFE+...). Pourtant, ces financements demeurent trop souvent méconnus et pâttissent d'une mauvaise image. A la suite des travaux menés ces trois dernières années aux niveaux national et régional sur l'apport, les dysfonctionnements et les insatisfactions des porteurs de projet européen, il est apparu nécessaire au CESER d'analyser les facteurs de réussite et les obstacles à une meilleure utilisation des fonds européens en Bretagne.

L'objet de cette autosaisine, fondée sur l'audition de porteurs de projet et d'acteurs de gestion, n'est pas d'étudier l'effet de ces financements dans le développement de la région, mais de réaliser un diagnostic de leurs modalités de mise en œuvre afin d'en identifier les principaux leviers d'amélioration.

## 1. Une grande diversité de financements européens mobilisables en région

Présenter l'éventail des financements européens dont bénéficie la Bretagne est indispensable à la compréhension de ce vaste champ d'étude. L'ambition est d'éclairer la logique somme toute assez simple de ces financements et de répondre aux interrogations des acteurs, parfois perdus dans leurs dédales.

### 1.1. Une déclinaison des politiques européennes en région

Les porteurs de projet sont les véritables opérateurs des politiques européennes. Ils bénéficient, pour la réalisation de leurs actions, des crédits d'intervention mis à disposition de chaque programme communautaire et inscrits au Cadre Financier Pluriannuel de l'Union européenne. **Ils sont concernés en Bretagne par la politique de cohésion économique sociale et territoriale, aussi dénommée « politique régionale », ainsi que par l'ensemble des politiques sectorielles européennes.**

Dès 1957, la vocation de l'Europe « d'assurer le développement harmonieux » et de « réduire les écarts entre les différentes régions » apparaît dans le traité de

Rome. Mais ce n'est qu'en 1986 que la **politique régionale** prend son essor. Une véritable politique d'aménagement du territoire est alors mise en place. Elle bénéficie aujourd'hui aux 271 « régions » de l'Union européenne, en fonction de leur situation socio-économique. Les règlements européens l'organisent autour de trois objectifs : un objectif de **convergence** (destiné à soutenir la croissance et l'emploi dans les régions confrontées à des difficultés structurelles, et dont le PIB est inférieur à 75% de la moyenne communautaire), un objectif de **compétitivité régionale et emploi** (pour toutes les autres régions) et un objectif de **coopération territoriale européenne** (visant à renforcer les échanges entre les différents territoires de l'Union). Pour 2007-2013, la Bretagne bénéficie ainsi des deux derniers objectifs, soit plus de **485 millions d'euros** de crédits sur les 347 milliards dont est dotée cette politique. Elle prend ainsi part à quatre programmes de coopération (France-Manche-Angleterre, Espace Atlantique, Europe du Nord Ouest, Interrégional IV C).

L'Union européenne accorde, en outre, des financements à un large panel de projets liés aux politiques sectorielles menées dans les domaines de **l'éducation, de l'agriculture, de la recherche, de l'environnement**, etc.

## 1.2. Différentes modalités de financements

Ces politiques européennes se déclinent et se construisent sur l'ensemble du territoire breton, grâce à deux formes de financements :

**Des financements « directs », gérés et octroyés aux bénéficiaires sans intermédiaire par la Commission européenne.** Celle-ci émet périodiquement, des appels à propositions, sur la base de programmes de travail annuels. Elle offre ainsi le subventionnement de projets pour l'ensemble des politiques sectorielles. Dans cette étude, le choix a été fait de se concentrer sur cinq financements au regard de leur poids financier et de leur impact sur le développement de la Bretagne: 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 et la formation 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 - ainsi que le Fonds européen pour la pêche (FEP) - qui finance la politique commune de la pêche - relèvent de ce mode de fonctionnement. **Un système de contrôle et de gestion** doit assurer l'utilisation efficace et régulière de ces subventions européennes ; des crédits d'assistance technique sont consacrés à sa mise en œuvre. Ce « circuit de

gestion » est composé pour chaque fonds : d'autorités de gestion, de certification, de paiement et d'audit ; d'organismes intermédiaires et de services instructeurs. C'est l'autorité de gestion qui définit et met en œuvre les programmes opérationnels conformément aux principes de bonne gestion financière. Cette fonction est reconnue aux instances nationales ou régionales de l'Etat, selon les fonds concernés. Seul le Conseil régional d'Alsace a obtenu, à titre expérimental, la gestion du programme FEDER sur son territoire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Cependant, les autorités de gestion délèguent, sous leur responsabilité, une partie de leurs tâches à des organismes intermédiaires. Le Conseil régional de Bretagne est ainsi organisme intermédiaire pour les axes 2 et 3 du FEDER (soit plus de 35% de la programmation).

**Notons également qu'en complément de ces subventions la Commission a progressivement développé des dispositifs d'ingénierie financière** (prêt et capital-risque). Elle s'est associée à différentes banques européennes pour initier quatre mécanismes de financements, 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.

## 2. L'apport des financements européens en région

Globalement les attentes des bénéficiaires des fonds européens sont satisfaites. Selon une étude de l'IFOP, 93% des bénéficiaires interrogés seraient même prêts à recommander ce mode de financement à d'autres structures. Il contribue, avant tout, à travers les programmes opérationnels, à l'émergence et à la consolidation de projets apportant **une réponse aux besoins analysés localement et une véritable valeur ajoutée aux territoires**. Ainsi, en Bretagne, le FEDER finance, pour 2007-2013, à hauteur de 301,7 millions d'euros un programme opérationnel en cinq axes, ciblé sur les principaux besoins régionaux (accessibilité, innovation, changement climatique...).

**L'ouverture à l'Europe** constitue un autre apport de ces financements. Leurs bénéficiaires découvrent les problématiques propres à l'Union européenne et profitent d'une **visibilité transnationale**. Grâce aux programmes-cadre et de coopération, qui impliquent obligatoirement des participants issus de différents Etats membres, des **partenariats pérennes** se nouent à l'échelle européenne.

S'ajoute à cela, **l'apport spécifiquement financier** des fonds européens. Sans présenter cette dimension comme primordiale, il serait absurde d'en négliger l'enjeu, d'autant que son caractère programmatif et pluriannuel est porteur d'une **stabilité financière** rassurante, dans le contexte actuel de restrictions budgétaires. En vertu du principe d'additionnalité, ces fonds ne doivent pas servir de substitut aux financements nationaux (publics ou privés) mais intervenir de façon complémentaire. De fait, si certains profitent d'effets d'aubaine, de plus en plus de projets ne verraient pas le jour sans ce soutien financier. Grâce aux contreparties financières mobilisées, ces fonds constituent,

en outre, un **effet de levier** non négligeable renforcé par le **gage de sérieux et de qualité** qu'apporte l'image de marque européenne.

Enfin, notons que la constitution d'une demande de fonds européen conduit en elle-même, à **l'acquisition de certaines compétences**. Si leur complexité est bien souvent décriée, ces procédures sont à l'origine d'une professionnalisation tant des porteurs de projet (mise en place d'une comptabilité analytique, d'une méthodologie de projets, etc.) que des autorités de gestion (administration des dépenses publiques, diagnostic territorial, partenariat, évaluation, etc.).

### 3. Quel usage des fonds européens en Bretagne ?

Avant toute analyse, il est indispensable de dresser un état des lieux complet de l'utilisation des fonds européens en Bretagne.

#### 3.1. Une batterie d'indicateurs témoins d'une mobilisation des fonds assez satisfaisante...

Les autorités gestionnaires suivent avec une attention constante, voire excessive, l'évolution de la consommation des fonds européens. En effet, **la règle du dégageant d'office** implique que tout engagement de crédits au titre d'une année « n » n'ayant pas fait l'objet d'une demande de paiement recevable avant la fin de la deuxième année suivante « n+2 » est dégageant d'office par la Commission européenne. La crainte d'un tel manque à gagner a justifié la mise en place en France, pour le FSE, d'un mécanisme de **programmation dynamique** permettant de réaffecter les crédits attribués à une région - mais n'ayant pas fait l'objet de programmation - à une autre région française au taux de programmation supérieur. De plus, le suivi de la consommation est évalué attentivement au travers **des taux de programmation, de certification et de paiement : trois indicateurs** dont l'évolution est présentée à chaque comité de suivi et peut justifier une révision des programmes opérationnels.

**En Bretagne, ces taux apparaissent globalement satisfaisants** malgré des difficultés spécifiques à certains fonds et un important retard au démarrage de l'ensemble des programmes. La Bretagne a même bénéficié, en 2011, avec quatre autres régions françaises, du mécanisme de programmation dynamique pour un montant de près d'un million d'euros. De plus, la comparaison nationale et européenne de ces données apparaît convenable. Pour le FSE et le FEDER, sur les vingt-deux régions métropolitaines, la Bretagne occupait en mars 2012 la 12<sup>ème</sup> place en termes de taux de programmation des fonds européens et la 8<sup>ème</sup> en valeur absolue.

**Concernant les financements directs**, la Bretagne n'étant pas titulaire d'un montant prédéfini de crédits, il est davantage question de la mobilisation de ces

ressources que de leur consommation. Seules des **évaluations des montants perçus** par la Bretagne sont envisageables, car les données statistiques de la Commission européenne présentent des biais méthodologiques (liés au rattachement de la subvention au siège administratif de la structure ou au chef de file du projet). Pour le PCRD, ces données attestent d'une bonne mobilisation régionale, dans un processus de plus en plus sélectif. 115 millions d'euros soit plus de 5% du montant total reçu par la France ont été retenus par les acteurs bretons entre 2000 et 2006. **Concernant les programmes de coopération**, la Bretagne a participé sur la période 2007-2013 à 79 projets pour plus de 25 millions d'euros FEDER. Elle était ainsi en octobre 2011, la première région bénéficiaire du programme France-Manche-Angleterre en termes de nombre de projets.

### 3.2. ... Mais une appréhension et une maîtrise complexes des fonds par les porteurs de projet

Le suivi de ces différentes données permet d'évaluer l'appréhension des crédits européens au travers des circuits de gestion et d'accompagnement mis en œuvre en région. Cependant, l'évaluation dynamique de ces taux doit être relativisée, puisqu'une montée en puissance progressive (et non linéaire) de la programmation est généralement observée. D'autre part, les règles de dégagement d'office et de programmation dynamique stimulent la programmation et la remontée des dépenses, mais tendent aussi à **faire primer la consommation des fonds sur les véritables objectifs de la politique européenne**. En Bretagne, certains organismes de gestion s'alarment de ces effets pervers et témoignent de la pression induite sur leurs services, par une « **course quasi obsessionnelle à la programmation** ». Il est donc important de ne pas surestimer la portée de ces indicateurs qui ne certifient en rien de la qualité des projets. Il est aisé d'obtenir de très bons taux de programmation et de certification en privilégiant des projets de taille importante, des engagements pluriannuels et une logique de guichet plus que de projet, au détriment de dossiers parfois plus innovants. Ces indicateurs ne doivent pas exonérer les autorités gestionnaires d'une **analyse approfondie des obstacles** à la bonne consommation des fonds, ni être les seuls fondements des remaquettages financiers.

**L'analyse des projets, du profil et de l'opinion des bénéficiaires est essentielle à une bonne compréhension de la situation :**

**Un rapide panorama** permet d'observer que si ces fonds sont utilisés équitablement sur l'ensemble du territoire breton, la répartition des projets entre les acteurs privés et publics est globalement inégale (en décembre 2011, les porteurs de projet FEDER étaient pour près de 89%, en montant programmé, des représentants de la sphère publique). Par ailleurs, l'accès des PME aux fonds européens est limité. Selon une étude réalisée par l'IFOP, seules 5% des TPE et PME interrogées ont déjà présenté une demande de fonds européens (FEDER, FSE), tandis que 63% des pôles de compétitivité et des centres de recherches,

56% des collectivités et 48% des associations ont utilisé ce mécanisme de financement.

**Pour les porteurs de projet**, la méconnaissance des financements européens demeure la véritable barrière à une demande de subvention. Leur image empreinte de lourdeur et de complexité, décourage en particulier les petites structures. Tous sont en demande d'une information, d'une simplification des procédures et d'un accompagnement renforcés.

**Quant aux irrégularités identifiées dans l'usage de ces fonds**, elles relèvent, de façon significative, davantage d'erreurs que de fraudes. Entre 2006 et 2009, celles-ci étaient concentrées à 60% entre l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni. Cependant, au mois de mars en 2012, la France s'est vue notifier une interruption de paiements des fonds FEDER par la Commission européenne, pour un taux d'erreur national excédant largement le seuil maximal de 2%.

## 4. Quels sont les freins à une bonne utilisation des fonds européens en Bretagne ?

Quels que soient les structures et les financements en jeu, les porteurs de projet et les autorités gestionnaires sont confrontés aux mêmes difficultés.

### 4.1. Des contraintes en partie inhérentes à la nature et à la finalité des financements européens

Une partie des difficultés tient à des règles contraignantes, mais néanmoins indispensables à la qualité des projets financés et à une **utilisation régulière, pertinente et efficace des deniers publics**. Cela étant, **la multiplication et l'instabilité de ces règles**, ainsi qu'une mise en œuvre excessivement stricte, ont pu décourager des initiatives locales pourtant pertinentes.

Tout d'abord, la sélection d'un projet dépend de son **inscription dans la grille d'intervention** définie par les programmes opérationnels ou les appels à propositions. Favorable à une articulation des projets avec les stratégies de développement régional, **un fléchage** des dépenses, très en amont, peut cependant freiner l'émergence de projets novateurs, disqualifier ceux issus de petites structures et compromettre l'égalité de traitement des organisations.

Par ailleurs, des **règles d'éligibilité** définissent strictement les dépenses qui peuvent être cofinancées par l'Union européenne. Leur vérification fondée sur la production de **pièces justificatives** conditionne le paiement, qui n'intervient, pour les financements indirects, qu'à l'issue du projet, sous forme de remboursement. En réaction à quelques fraudes historiques et médiatisées, ces opérations sont soumises à de nombreux **contrôles**. Les promesses de simplification de la Commission européenne n'ayant pas toujours porté leurs fruits, les règles d'éligibilités des dépenses apparaissent complexes et parfois

inadaptées aux logiques et aux besoins des porteurs de projet. L'obligation de planifier l'intégralité des coûts et des recettes dans un plan de financement prévisionnel, et la difficulté d'amender les projets pour les faire évoluer constituent des obstacles en particulier pour les projets d'innovation. La production des pièces justificatives qui nécessite de réaliser les copies, l'enlissement et l'enregistrement de l'ensemble des pièces originales de paiement, ainsi que le haut degré de précision attendu sont fortement chronophages (sur ce point OSIRIS et PRESAGE, les outils informatiques à disposition des services gestionnaires se sont avérés peu synonymes de simplification). Cela requiert beaucoup de moyens humains et financiers et éloigne les intéressés du cœur de leur projet pour des considérations parfois absurdes.

**Cependant, pour la plupart des acteurs auditionnés, plus que leur consistance propre, c'est l'instabilité et l'interprétation exagérée et inégale de ces règles qui est source de difficultés.** Les bouleversements intervenant à chaque nouvelle programmation sont redoutés des porteurs de projet et des autorités de gestion car ils impliquent un temps et des efforts d'adaptation conséquents (ainsi la réorganisation de la politique de cohésion a fait des années 2007 et 2008, deux années blanches en termes de programmation). Cette insécurité juridique est même devenue permanente, puisque des changements réglementaires interviennent presque chaque semestre, de façon étonnamment rétroactive. En outre, les autorités de contrôle européennes, nationales et régionales, motivées par la crainte de voir engagée leur responsabilité sur fonds propres, interprètent souvent largement leurs ordres de mission. Ces « modestes abus de pouvoirs » répercutés en cascade sur chaque niveau de contrôle aboutissent à un environnement de suspicion généralisée, particulièrement anxigène. Ces contrôles préviennent efficacement, les risques de malversations, et permettent de recadrer les dossiers de subventions conformément aux exigences européennes, mais la manière excessive avec laquelle ils sont menés, risque aussi de décourager des porteurs de projet. Le manque de retour sur ces contrôles, de souplesse dans l'application des règles et **l'absence de traduction du principe de proportionnalité** édicté par la Commission européenne (les dépenses de gestion des fonds européens doivent être proportionnelles au coût du programme opérationnel ou de l'opération concernée), gênent les bénéficiaires qui en déplorent également la nature trop peu qualitative. Il est vrai, ces derniers manquent, parfois, de la rigueur et de la réactivité nécessaires, mais ils s'avouent surtout pris au piège de règles, dont ils méconnaissent ou sous-estiment l'exigence.

La **forfaitisation** de certaines dépenses depuis 2006, et le développement des procédures de « **micro-projets** » allègent cependant, certaines de ces contraintes pour les opérations ou les structures plus modestes.

**Les auteurs de ces demandes de subventions sont, par ailleurs, contraints par des délais exigeants.** Concernant les programmes-cadre, seulement quelques semaines séparent la parution de l'appel à propositions de la

date limite de dépôt de candidature. A l'opposé, les délais d'instruction, de certification et de paiement demeurent importants et très imprévisibles malgré les efforts entrepris (le délai moyen entre le dépôt de dossier complet d'instruction et la date de programmation est de 109 jours pour le FEDER). Ces aléas de calendriers ont tendance à déconnecter le temps des financements européens du temps des projets, ce qui leur est dommageable. Cela renforce **l'impératif de trésorerie**, particulièrement pénalisant pour les petites structures. Certaines d'entre elles choisissent en conséquence de recourir à l'emprunt. Néanmoins, le paiement immédiat des subventions des autres co-financiers publics et la mise en œuvre d'un système de versement d'acomptes à échéances régulières par les organismes de gestion délégataires ont permis de lever, en partie, cette contrainte, du moins pour les porteurs de projet.

Enfin, la **recherche de partenaires, comme la recherche de co-financiers**, peut s'avérer délicate pour des structures de taille réduite, peu internationalisées et faiblement mobilisées dans les réseaux d'acteurs régionaux et européens. Ces dernières souffrent de l'absence de schémas de cofinancement stables et du contexte actuel de limitation des dépenses publiques. Cela est particulièrement clair pour le FEADER et le FEP dont le taux d'intervention est établi en fonction des seules dépenses publiques (un euro de crédits publics appelle un euro de crédits européens).

#### 4.2. Des contraintes non résolues voire aggravées par l'organisation de la gestion nationale et régionale

L'efficacité des fonds européens ne tient pas seulement à l'action des institutions européennes. Leur optimisation dépend également de la mobilisation des porteurs de projet et des autorités de gestion nationales et locales. Pourtant, la levée de certains freins demeure un défi, quand cette déclinaison territoriale n'est pas à l'origine de contraintes supplémentaires.

**Certains dispositifs de simplification mis en œuvre par la Commission européenne n'ont pas été pleinement traduits et répercutés dans la réglementation nationale et régionale.** L'institution de coûts forfaitaires rendue possible dès 2006 par Bruxelles, n'a ainsi été mise en place que cinq ans plus tard par les autorités françaises.

Bien qu'elle soit recherchée, **l'articulation entre les fonds européens est restée limitée.** Le pilotage national du dispositif par la DATAR reste confus et elle dispose de trop peu d'effectifs. De plus, la gestion de ces fonds par des autorités différentes et à des niveaux distincts (national ou régional) accentue cette difficulté. La tenue de comités de suivi interfonds n'a pas encore enclenché de véritable dynamique de gestion cohérente et les différents programmes apparaissent toujours gérés en « tuyaux d'orgues ».

La **déconnexion des dispositifs d'aides régionaux, nationaux et européens**, est aussi fréquemment relevée. Si des initiatives ont été prises afin d'y remédier pour le Contrat de Projet Etat Région, le Schéma régional de l'innovation et le Fonds de maturation, il semble qu'une méconnaissance des périmètres de la programmation européenne de la part des élus locaux affaiblisse largement leur impact.

« **Le diagramme d'un savant fou** » : C'est ainsi que certains services qualifient, eux-mêmes, la nébuleuse d'acteurs mobilisée dans la gestion des fonds européens, à laquelle s'ajoute la participation d'une myriade d'organismes relais (chambres consulaires, associations, centres techniques, syndicats de branche, groupements d'employeurs, etc.) et de réseaux européens (Eurocities, Enterprise Europe network, Noé, Urbact, Earlall, etc.). Outre le manque de coordination, la dépendance dans laquelle sont entretenus les organismes intermédiaires par les autorités de gestion et la nature de leurs relations alternant confiance et défiance caractérisent ce cheminement administratif. La problématique est identique concernant les programmes cadres, dont l'organisation en Points de contacts nationaux (PCN) n'apparaît pas satisfaisante.

On en vient à se demander si les programmes de l'Union ne risquent pas d'être réservés à terme aux seuls initiés. Il n'existe pas, en Bretagne, d'échelon unifié permettant d'**informer les acteurs** des fonds auxquels leur projet pourrait émerger, de hiérarchiser les flux d'informations issus de la Commission européenne ou d'orienter les intéressés vers les interlocuteurs les plus pertinents. Les porteurs de projet sont trop peu destinataires d'information ciblée tandis que la communication à l'égard du grand public et la valorisation des projets européens demeurent limitées.

**Enfin, malgré les crédits de l'assistance technique qui y sont partiellement dédiés, le manque d'interlocuteurs identifiés et de ressources humaines ne permet pas encore un accompagnement pédagogique des porteurs de projet.** Si la mise en œuvre des dispositifs d'animation a pris du retard en début de programmation, les gestionnaires ne sont pas encore parvenus à palier leurs insuffisances. En outre, peu de structures font appel à des cabinets de conseil, dont le nombre reste restreint en Bretagne. Ces frais de montage de projet peuvent pourtant être intégrés aux dépenses éligibles, ou, bénéficier de subventions spécifiques.

## 5. Quels leviers d'actions pour une meilleure utilisation des fonds européens en Bretagne ?

Optimiser l'utilisation des fonds européens, ce n'est pas en attendre un strict retour sur contribution. Cela consiste en revanche à faire des fonds européens les vecteurs d'une politique communautaire de proximité, œuvrant à un aménagement durable de l'ensemble des territoires. Dans le contexte actuel de

crise, et tandis que les renégociations des politiques européennes sont en cours, il y a urgence à relever ce défi.

## 5.1. Les négociations des programmes pour 2014-2020: un défi et une opportunité pour renforcer durablement les échanges avec les instances européennes

### 5.1.1. Face à des propositions d'évolutions conséquentes pour 2014-2020...

Une fois établis, en juin 2011, le projet de Cadre financier pluriannuel (CFP) et la répartition des crédits européens, la Commission européenne a ouvert les négociations concernant les affaires maritimes et la pêche, la politique de cohésion, le devenir de la PAC, de la recherche, etc. à l'horizon 2020. Outre la réforme des principales politiques européennes, un large programme de simplification de leurs modalités de mise en œuvre devrait également être adopté.

### 5.1.2. ... s'engager dans les négociations et dans un dialogue régulier avec les autorités nationales et européennes...

Les institutions françaises ont, à leur tour, commencé à préparer cette nouvelle programmation : pour la politique de cohésion, un comité de pilotage interfonds animé par la DATAR a déjà été créé et, en région, la phase de diagnostic précédant l'élaboration des programmes opérationnels devrait bientôt démarrer. Le CESER, conscient des enjeux de ces négociations dans l'agenda européen, est convaincu de l'importance d'une participation unanime des acteurs régionaux autour de ces questions, et les invite à faire entendre leur voix.

**Les acteurs régionaux doivent veiller à apparaître comme des partenaires à part entière de l'élaboration des nouveaux cadres réglementaires européens de 2014-2020.** La proposition de règlement de la Commission européenne rend désormais impérative la conclusion de contrats de partenariats entre les Etats et la Commission, élaborés en collaboration avec les Collectivités territoriales. Cela représente une avancée, d'autant que la Commission s'est engagée à établir un « code de conduite européen en matière de partenariat ». Cependant, il est nécessaire de demeurer vigilant quant à la réelle implication des régions dans l'élaboration de ces contrats.

**Par ailleurs, si l'échéance de 2014 doit, pour la circonstance, concentrer l'attention de l'ensemble des acteurs, elle doit également permettre d'instaurer une dynamique durable d'analyse et de remontée des difficultés auxquelles sont confrontés les porteurs de projet tout au long de la programmation.** La délégation permanente Bretagne/Europe, l'Espace interrégional européen (EIE), les députés européens, les associations et réseaux des collectivités locales (ARF, CRPM, Eurocities, APFP ...) doivent poursuivre leurs

actions de lobbying à destination des différentes institutions européennes et de sensibilisation des élus et des acteurs bretons aux enjeux européens.

**Pour être pertinents, ces échanges avec les institutions nationales et européennes doivent être fondés sur une analyse approfondie de l'utilisation des fonds européens en région.** Celle-ci doit se détacher du seul suivi des taux de programmation et de certification. Il serait fécond d'étendre, dans ce domaine la dynamique enclenchée par la MIDERB (Mission pour le développement européen de la recherche en Bretagne) et le Conseil régional, afin de faire connaître plus largement l'apport global de l'Union européenne sur le territoire. Une large part de cette réflexion doit également être consacrée aux difficultés de mobilisation des fonds européens en association avec l'ensemble des acteurs au travers de forums ou d'ateliers de discussions.

### 5.1.3. ... anticiper les évolutions à venir

Il est souhaitable d'anticiper rapidement les potentielles évolutions des programmes européens pour 2014 afin que la concertation et la qualité ne soient pas sacrifiées à des impératifs d'urgence. Dans ce cadre, il est essentiel de s'interroger sur les modalités de mise en œuvre d'une gestion multifonds des programmes, de l'extension de modes de gestion plus territorialisés, du fléchage des enveloppes de la politique de cohésion sur des objectifs prioritaires, du développement des mécanismes d'ingénierie financière et de la mise œuvre des nouvelles règles de conditionnalité.

## 5.2. Optimiser l'utilisation des fonds européens par une stratégie régionale volontariste et innovante

**Les progrès attendus pour améliorer la mobilisation des fonds européens, supposent une intervention commune des autorités européennes, nationales et régionales. A partir des bonnes pratiques identifiées en Bretagne et dans les autres régions françaises et européennes, le CESER engage surtout les autorités régionales à mettre en œuvre une véritable stratégie volontariste et innovante.**

**Le processus de simplification des règles et des procédures d'accès aux fonds européens initié par la Commission européenne doit être accéléré à tous les échelons.** Même si certaines inquiétudes demeurent, le CESER approuve cette rationalisation lorsqu'elle rejoint les demandes d'amélioration des autorités de gestion et des acteurs locaux (réaffirmation du principe de partenariat et de proportionnalité, harmonisation des règles, assouplissement du dégageant d'office, accélération des paiements aux porteurs de projet...).

**De nouvelles pratiques pour une meilleure association des acteurs locaux aux programmes opérationnels** doivent être inspirées des exemples relevés par le Comité économique et social européen et repris par la Commission

européenne dans son « **Code de conduite en matière de partenariats** ». Dans ce cadre, le CESER rappelle à l'Etat, l'importance d'une association des Collectivités territoriales au pilotage stratégique des programmes européens.

**Le surenchérissement de règles à chaque échelon de gestion doit conduire à s'interroger sur l'échelle pertinente d'élaboration et de mise en œuvre des programmes opérationnels.** Les enseignements de **l'expérimentation alsacienne** doivent contribuer à une réflexion plus approfondie quant à la coordination et la collaboration des acteurs impliqués dans la gestion des fonds structurels ainsi que sur une gestion territorialisée ou décentralisée des fonds.

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 pour améliorer la lisibilité des circuits de gestion des fonds européens, l'information et l'accompagnement des porteurs de projet. Cela questionne aussi l'organisation des Points de contacts nationaux concernant les programmes-cadre.

Les apports et les difficultés d'articulation du CPER avec le programme opérationnel FEDER, peuvent également être instructifs et présider à de nouvelles expérimentations.

Les conseils dispensés par **Bretagne Valorisation** pour le PCRD et l'animation des **Groupes d'Action locale** (FEADER), par des cellules spécialisées démontrent qu'il est tout à fait possible de renforcer l'accompagnement administratif et financier des porteurs de projet, en s'appuyant, notamment, pour les programmes à gestion déléguée, sur les moyens dédiés à l'assistance technique.

L'existence de dispositifs régionaux de prise en charge des frais de montage de projet pour les programmes cadres, tels que **l'APT** (Aide au partenariat technologique) pour les PME ou **Bretagne FP7** dans le domaine de la recherche, peut être davantage étendue à l'instar du dispositif **FRAPPE** dans le Nord-Pas de Calais.

L'évolution des fonctions de contrôle amorcée au sein des services du Conseil régional de Bretagne laisse croire qu'un **contrôle plus préventif et pédagogique peut voir le jour.**

A partir de l'expérience du **Fonds de Garantie régional Oséo** de nouveaux mécanismes d'ingénierie financière devraient pouvoir être développés.

Enfin l'organisation de « **Roadshows** » par le programme France-Manche-Angleterre et d'une **journée de capitalisation** par le Conseil régional témoignent de l'importance des moments d'échanges et de rencontres entre porteurs de projet.

**Face aux difficultés d'utilisation des fonds européens analysées dans ce rapport, l'identification de ces pratiques, facteurs de réussite, a participé à la détermination de dix préconisations par le CESER de Bretagne.** A l'orée d'une nouvelle période de programmation, il est essentiel qu'elles soient prises en compte à tous les niveaux pour une meilleure appropriation par l'ensemble des acteurs et une meilleure utilisation des fonds européens en Bretagne.

### **Les 10 préconisations du CESER de Bretagne**

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 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 dé-compartmentée 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 valorisation 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, microprojets...), 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.

# Introduction

---



Tandis que tous les regards se tournent aujourd'hui vers l'Europe, le CESER de Bretagne a souhaité se saisir d'un questionnement européen. Son éclairage se porte sur les modalités concrètes des interventions de l'Union européenne à l'échelle régionale au travers du cofinancement de milliers de projets.

Le CESER a précédemment réalisé en janvier 1996 une étude « Bretagne, terre d'Europe »<sup>1</sup>, puis une autre, en octobre 1998 sur « Les fonds structurels en Bretagne dans une Europe élargie »<sup>2</sup>, mais depuis cette date, exceptée une réponse à la consultation de la Commission européenne sur la politique agricole commune en juin 2010, il ne s'est pas exprimé sur les modalités de mise en œuvre de la politique européenne. Or celle-ci a profondément évolué, en s'élargissant, et en redéfinissant ses objectifs. Les stratégies de Lisbonne et de Göteborg initiées par le Conseil européen en mars 2000 et en juin 2001 ont laissé la place, en mars 2010, à une stratégie renouvelée « Europe 2020 » et au triptyque d'une « croissance intelligente, durable et inclusive »<sup>3</sup>.

Cet horizon 2020, donne lieu à une intense période d'actualités européennes : les négociations sur le cadre financier pluriannuel de l'Union se déroulent ainsi actuellement, parallèlement à la redéfinition des politiques sectorielles qui y sont intimement liées (de la politique régionale, à la politique de la recherche, en passant par la politique du développement ou de l'agriculture, etc.).

L'impact de ces discussions sur la façon dont seront organisées les interventions de l'Europe en Bretagne n'est pas à négliger puisque, si l'on rappelle fréquemment que la France demeure la première bénéficiaire des fonds européens avec 13,6 milliards d'euros<sup>4</sup>, on oublie plus souvent que la Bretagne est, quant à elle, bénéficiaire de plus de 4,5 milliards d'euros de financements européens pour la période 2007-2013<sup>5</sup>. Dans le contexte économique actuel, l'optimisation de ces crédits est une question, plus que jamais d'actualité.

Les travaux de l'IFOP, de l'Assemblée des Régions d'Europe, de l'Association de Promotion et de Fédération des Pays, etc., s'accordent tous pour affirmer que l'ensemble des acteurs (régionaux, infrarégionaux, publics ou privés, associatifs, entrepreneuriaux, universitaires) se félicitent des apports des politiques européennes pour le financement d'initiatives innovantes et collaboratives.

Pourtant, ces mêmes études relèvent une méconnaissance, des dysfonctionnements et des insatisfactions dans l'utilisation des fonds européens. Le CESER, lui-même présent aux Comités de suivi des fonds européens en Bretagne, a été amené à dresser un constat similaire.

---

<sup>1</sup> Source : Terre d'Europe CES de Bretagne Rapporteur M Pierre Thivend Janvier 1996

<sup>2</sup> Source : Les fonds structurels en Bretagne, dans une Europe élargie, CES de Bretagne, Rapporteur M. Pierre Thivend, Octobre 1998

<sup>3</sup> Source : Communication de la Commission européenne du 3/03/2010 COM (2010) 2020 final

<sup>4</sup> Soit 0,7% de son RNB – Source :

<http://ec.europa.eu/budget/biblio/multimedia/interactive/fundsbymemberstate/indexfr.cfm>

<sup>5</sup> Tout financement confondu FEDER, FSE, FEADER, FEAGA, FEP, financements directs (cf. tableau 3, chapitre 1 «2. Les acteurs régionaux bénéficiaires de deux types de financements ») 659 millions sans compter le FEAGA

C'est pourquoi, à la suite du rapport Lequiller du 12 mai 2010, et des travaux réalisés par les CESER d'Ile de France, de Franche Comté et du Rhône-Alpes le CESER de Bretagne a décidé d'étudier la façon dont s'effectue l'utilisation des financements européens par les acteurs bretons.

En prélude à son analyse, le CESER dresse une présentation des principaux financements européens dont bénéficie la Bretagne pour cofinancer les projets portés par les divers acteurs bretons au nom de leurs collectivités, de leurs associations, ou de leurs entreprises (1<sup>ère</sup> partie).

Son ambition est de réaliser un réel diagnostic de l'utilisation des subventions européennes à l'échelle régionale (2<sup>ème</sup> partie). Il ne s'agit pas, ici, de juger de la qualité des projets menés, mais d'identifier les obstacles, les facteurs de réussite et les potentiels leviers d'action à une optimisation de l'utilisation des financements européens en Bretagne (3<sup>ème</sup> partie).

Première partie

# Le recours aux financements européens en Bretagne

---



L'action de l'Europe en région est souvent méconnue. Pourtant la politique européenne n'est pas aussi lointaine que ce que l'on imagine bien souvent. Elle se décline au plus près de nous et sur l'ensemble du territoire breton. En effet, l'ultime niveau d'intervention communautaire qu'est le projet, est du ressort de la société civile. Celui-ci dépend aussi bien des Etats membres, que des autorités locales, des organismes publics et privés, des entreprises, des associations et de manière générale des citoyens européens ou des pays tiers<sup>6</sup>.

Ainsi, les porteurs de projet européens **sont les véritables acteurs opérationnels de la politique communautaire**, ils en assurent la mise en œuvre.

Or, **l'existence même de ces projets repose sur les financements européens**. Ils en définissent les objectifs, les cadres, les bénéficiaires, et fournissent bien évidemment, élément primordial, un apport financier conséquent.

Le fondement des financements européens réside dans la capacité de ces crédits à **constituer un véritable effet levier** pour l'émergence de nouvelles actions en faveur du « développement durable de l'Europe »<sup>7</sup>. Par conséquent, l'efficacité des fonds européens ne tient pas seulement à l'action des Institutions européennes. **Leur optimisation dépend également de la mobilisation de l'ensemble des acteurs** du territoire européen, et en particulier des porteurs de projet et des autorités de gestion nationales et locales.

C'est pourquoi, cette première partie, est consacrée, à la description des financements européens dont est bénéficiaire la Bretagne (chapitre 1), aux modalités d'organisation des acteurs pour la gestion (chapitre 2) et aux apports concrets de ces financements à l'échelle régionale (chapitre 3).

---

<sup>6</sup> Source : Guide des aides de l'Union européenne Thierry Cornillet, Actualisé au 1<sup>er</sup> janvier 2010, Editions les grilles d'or

<sup>7</sup> Article 3 du Traité sur l'Union européenne (TUE)



## Chapitre 1

# Une grande multiplicité de financements européens mobilisables en région depuis 2007

---



<b>1.</b>	<b>La déclinaison des politiques européennes en région</b>	<b>13</b>
1.1.	La politique de cohésion économique sociale et territoriale : une politique régionale de l'Union européenne	14
1.1.1.	<i>Une politique aux fondements de l'Union européenne</i>	15
1.1.2.	<i>Une politique de convergence, de compétitivité et de coopération pour 2007-2013</i>	19
1.2.	Des politiques sectorielles aux effets régionaux	25
<b>2.</b>	<b>Les acteurs régionaux bénéficiaires de deux types de financements</b>	<b>28</b>
2.1.	Des financements directs (par appels à propositions de la commission européenne)	33
2.1.1.	<i>Le Programme-cadre de recherche et de développement PCRD</i>	34
2.1.2.	<i>Les financements pour les réseaux de transports européens RTE-T</i>	37
2.1.3.	<i>Le programme cadre pour l'innovation et la compétitivité CIP</i>	38
2.1.4.	<i>Le programme-cadre pour l'éducation et la formation tout au long de la vie EFTLV</i>	39
2.1.5.	<i>LIFE +, l'instrument financier pour l'environnement</i>	41
2.2.	Des financements indirects (au travers d'autorités de gestion nationales et régionales)	42
2.2.1.	<i>Le Fonds européen de développement régional (FEDER)</i>	43
2.2.2.	<i>Le Fonds social européen (FSE)</i>	54
2.2.3.	<i>Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)</i>	57
2.2.4.	<i>Le fonds européen pour la pêche</i>	64
2.3.	Des mécanismes financiers complémentaires	66



Pour beaucoup d'acteurs, même très avertis des fonds européens, les aides européennes s'apparentent toujours à « une jungle » ou à un « maquis »<sup>8</sup>. Cette image d'une végétation foisonnante, plus ou moins désordonnée est, en effet, l'image que peut donner la diversité des financements européens.

C'est pour cette raison, que cette étude s'attache, dans un premier temps à présenter **l'éventail des financements européens dont bénéficie la Bretagne**.

L'ambition est davantage d'éclairer la logique, somme toute, assez simple, de l'organisation de ces financements, que d'en donner une présentation complète. De la sorte, comme dans l'étude de 1996, « seront déçus les plus curieux qui pensaient qu'on allait enfin tout savoir sur l'Europe » ou rassurés les pessimistes qui estimaient que « c'était impossible à faire ».

Ainsi, de façon identique au fonctionnement administratif français, chaque politique européenne repose sur des ressources spécifiques, inscrites au budget européen, dans le Cadre Financier Pluriannuel (CFP)<sup>9</sup>. Les crédits d'intervention de ces politiques permettent le cofinancement de projets participant sur l'ensemble du territoire européen à la réalisation des actions et des objectifs des programmes communautaires. Ils se matérialisent sous **deux formes** : soit, au travers, **de subventions<sup>10</sup> allouées sur appel à propositions de la Commission européenne, soit au travers d'un instrument financier (ou fonds) communautaire** (tels que le FSE, le FEDER...).

Sans financements européens, il ne saurait y avoir de politiques européennes.

Il faut donc avoir à l'esprit, pour les comprendre, **la philosophie des grandes orientations européennes**, avant d'appréhender la réalité même de ces financements.

## 1. La déclinaison des politiques européennes en région

Il est de coutume d'entendre parler d'une « Europe des Régions ». Cette expression ne relève pas nécessairement d'une approche fédérale, mais témoigne plus largement de la reconnaissance et de la promotion par l'Union européenne du rôle et de la place des régions, comme échelons administratifs

---

<sup>8</sup> Source : Auditions des 26 janvier et 8 février 2012 devant le groupe des correspondants Europe

<sup>9</sup> Le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne est en cours de négociation. Communication de la Commission européenne au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions « Un budget pour la stratégie Europe 2020 » COM (2011) 500 Final.

<sup>10</sup> La subvention est définie par le Règlement Financier de l'Union européenne Article 108 Version consolidée du Règlement (CE, EURATOM) No 1605/2002 du Conseil du 25/06/2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

intermédiaires, en tant que bénéficiaires mais également en tant qu'acteurs des politiques communautaires, au sein d'une communauté toujours plus large.

Avec ces financements l'Europe impulse, effectivement, des dynamiques construites au sein des territoires par la mobilisation des acteurs locaux. Cette mise en œuvre de la politique européenne n'est pas une simple transposition des mesures européennes, puisqu'elles sont élaborées par les acteurs régionaux eux-mêmes, dans une logique ascendante.

Le Bretagne est ainsi concernée, en tant que région, principalement par la politique de cohésion économique sociale et territoriale, justement dénommée « politique régionale », mais aussi, plus largement, par l'ensemble des politiques sectorielles européennes auxquelles contribuent les schémas et les stratégies de développement régional.

### 1.1. La politique de cohésion économique sociale et territoriale : une politique régionale de l'Union européenne

« Située à la périphérie du continent européen et à l'écart de ses principaux axes de transport et de développement la Bretagne s'est engagée depuis longtemps dans la défense d'une politique européenne favorisant la réduction des disparités entre territoires européens »<sup>11</sup>. Celle-ci existe sous le nom de « politique de cohésion économique sociale et territoriale ».

Sa nature régionale tient au fondement du mode de calcul de ces allocations, établi à cet échelon grâce au système NUTS (nomenclature des unités territoriales statistiques). Cette nomenclature établie dès 1988 par l'Office européen des statistiques Eurostat, subdivise chaque pays en trois niveaux d'unités statistiques (régions NUTS), selon des seuils spécifiques de population. Les régions et les départements d'outre-mer français (DOM), comme les voïvodies polonaises, ou les régions autonomes de l'Espagne, se superposent à cette échelle purement statistique. L'Union européenne est ainsi divisée en 271 « régions de niveau 2 » toutes bénéficiaires de la politique de cohésion, selon des critères de pondération liés à la population totale, au PIB par habitant au nombre de personnes sans emploi dans la région, au nombre d'emplois nécessaires pour atteindre un taux d'emploi de 70%, au nombre de travailleurs ayant un niveau d'éducation peu élevé, et à la faible densité de population<sup>12</sup>. Ce sont, cependant, les gouvernements, qui répartissent les enveloppes régionales

---

<sup>11</sup> La Région Bretagne est d'ailleurs fortement impliquée en ce sens au sein de la CRPM (la Conférence des Régions Périphériques Maritimes). Source : « Contribution au débat lancé par le Commissaire européen en charge de la politique régionale sur les conclusions du 5<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne », Session de février 2011, Direction des affaires Européennes et Internationales Conseil régional de Bretagne

<sup>12</sup> Critères pour les régions pouvant bénéficier de l'objectif compétitivité régionale et emploi (Annexe II du règlement général 1083/2006 « Cadre financier Méthodologie » et critères visés à l'article 18)

en tenant compte de ces indications<sup>13</sup> (cf. annexe 1). Ainsi la Bretagne dont le PIB était de 97,2% de la moyenne de l'UE à 25 en SPA (standard de pouvoir d'achat) par habitant en 2002<sup>14</sup>, reçoit, pour 2007-2013, **485,7 millions d'euros de crédits** sans comptabiliser la coopération territoriale européenne (dont 301,7M€ FEDER et 184M€ FSE, cf. tableau 1, infra). Pour mémoire, cette enveloppe était de 424 millions d'euros pour 2000-2006 (dont 382M€ FEDER et 42M€ FSE)<sup>15</sup>.

### 1.1.1. Une politique aux fondements de l'Union européenne

- **Historique**

**Dès 1957**, la volonté de l'Europe « d'assurer le développement harmonieux » et de « réduire les écarts entre les différentes régions et le retard des moins favorisées » apparaissait dans le traité de Rome. Le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen d'orientation et garantie agricole (FEOGA) furent créés dès 1960 et 1962, mais ce n'est que dix-huit années plus tard, en 1975, que le Fonds européen de développement régional (FEDER) vit le jour sous l'effet conjugué du choc pétrolier de 1974 et de l'élargissement de 1973. Jusqu'à cette date, les signataires du traité de la Communauté économique européenne pensaient que les seules forces du marché unique suffiraient à réduire les écarts de développement entre Etats membres<sup>16</sup>.

C'est en 1986 que la politique régionale prend véritablement son essor avec l'arrivée de Jacques Delors à la présidence de la Commission. Il fait alors du renforcement de la solidarité entre Européens une condition sine qua non de la relance de la constitution du marché européen. C'est ainsi que l'Acte Unique européen tout en fixant l'objectif de la création d'un marché unifié pour 1992, inscrit par son article 23 la cohésion économique et sociale dans les traités européens.

- **Elaboration de la politique régionale européenne**

L'élaboration de la politique régionale européenne se fait au travers d'un partenariat entre l'Europe, les États et les Régions, selon les modalités suivantes <sup>17</sup>:

**Le budget et les règles d'utilisation des fonds structurels** sont décidés par le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen, sur la base d'une

---

<sup>13</sup> CIACT du 6 mars 2006 (Voir le dossier de presse du CIACT)

<sup>14</sup> Article 5 du règlement général 1083/2006 CE Les financements européens pour 2007-2013 ont été calculés sur la base des données communautaires pour la période 2000-2002. (PIB breton en 2002 : 63 683,5 millions d'euros source Eurostat)

<sup>15</sup> Source : Contribution au débat lancé par le Commissaire européen chargé de la politique régionale sur les conclusions du 5<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne. Février 2011, Conseil régional de Bretagne.

<sup>16</sup> Source : « Les fonds structurels européens 2007-2013 » Territoires en mouvement, La documentation française DIACT.

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/how/policy/index\\_fr.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/index_fr.cfm)

proposition de la Commission européenne. Cinq règlements européens<sup>18</sup> structurent, pour la période 2007-2013, le fonctionnement de la politique européenne de cohésion. Il s'agit :

- Du règlement général qui définit les règles, les normes et les principes communs applicables au Fonds européen de développement régional (FEDER), au Fonds social européen (FSE) et au Fonds de cohésion.
- Du règlement relatif au FEDER
- Du règlement relatif au FSE
- Du règlement relatif au Fonds de cohésion
- Du règlement relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)

**Les principes et les priorités** de la politique de cohésion sont établis à la suite d'un processus de consultation entre la Commission et les Etats membres :

- Le *Conseil* adopte sur proposition de la *Commission européenne*, dans le délai de trois mois à compter de la publication du paquet de règlements des **Orientations Stratégiques Communautaires (OSC)**, elles déterminent les domaines prioritaires d'intervention de la politique de cohésion.
- Les *Etats membres* s'appuient sur les OSC pour élaborer, dans les 5 mois suivant leur adoption, leur propre **Cadre de référence stratégique national (CRSN)**. Ce document expose la stratégie du pays et propose une liste de **programmes opérationnels (PO)** qui présentent les priorités du pays pour les programmes nationaux et des régions pour les programmes régionaux. Les travailleurs, employeurs et organisations de la société civile peuvent participer à l'élaboration des PO.
- La *Commission* dispose de trois mois pour transmettre ses commentaires demander d'éventuels compléments d'information et valider le CRSN et les programmes opérationnels de chaque région.
- C'est aux *Etats membres et à leurs régions* que revient la tâche de mettre en œuvre les PO, c'est à dire de sélectionner, contrôler et évaluer des milliers de projets. Ce travail est organisé par les « *Autorités de gestion*<sup>19</sup> » propres à chaque pays ou région. La société civile peut également être associée à cette étape.

---

<sup>18</sup> Règlement (CE) no 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) no 1783/1999 ; Règlement (CE) no 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) no 1784/1999 ; Règlement (CE) no 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) ; Règlement (CE) no 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) no 1260/1999 ; Règlement (CE) no 1084/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 instituant le Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) no 1164/94

<sup>19</sup> Voir chapitre 2 « 1.2.1 Les organismes de gestion institués par l'Union européenne ».

- La *Commission européenne* engage les fonds, paie les dépenses certifiées à chaque pays et participe au suivi de chaque programme opérationnel aux côtés du pays ou de la région concerné.
- La *Commission et les Etats membres* soumettent des rapports stratégiques tout au long de la programmation.

Le budget de la politique de cohésion s'élève à **347 milliards d'euros** pour la période 2007-2013.

- **Principes d'intervention**

Les règlements européens adoptés en 1988 organisent la politique de cohésion selon **quatre grands principes d'intervention**, toujours en vigueur :

**Le principe de concentration**, qui revêt trois aspects<sup>20</sup> :

*La concentration des ressources* : la majeure partie des fonds se concentre sur les régions et les pays les plus pauvres. 81,7% des fonds pour la période 2007-2013 sont ainsi à destination des régions de la « convergence » dont le PIB est inférieur à environ 75% de la moyenne communautaire<sup>21</sup>.

*La concentration de l'effort* : l'effort d'investissement est concentré sur de grandes priorités stratégiques (pour la période 2007-2013 les dépenses sont ciblées sur les priorités de la stratégie de Lisbonne et l'économie de la connaissance : RDT, innovation, transfert de technologies, technologies de l'information et de la communication, mise en valeur des ressources humaines et développement des entreprises).

*La concentration des dépenses* : au début de chaque période de programmation, un financement annuel est alloué à chaque programme. Ces fonds doivent être dépensés avant la fin de la deuxième année suivant la date à laquelle ils ont été alloués (règle du N+2).

**Le principe de programmation** selon lequel les fonds européens sont mis en œuvre dans le cadre de programmes pluriannuels déclinés en objectifs, en axes mesures et actions.

**Le principe d'additionnalité** selon lequel les fonds structurels ne doivent pas servir de substitut aux financements nationaux, mais intervenir de façon complémentaire, afin de constituer une réelle valeur ajoutée pour les territoires. Les Etats membres de l'Union fixent avec la Commission européenne un niveau de dépenses publiques éligibles à maintenir pendant toute la durée de la programmation. La Commission vérifie ce seuil au milieu et à la fin de la programmation.

---

<sup>20</sup> Source : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/how/principles/index\\_fr.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/how/principles/index_fr.cfm)

<sup>21</sup> Voir infra 1.1.2 « Une politique de convergence, de compétitivité et de coopération pour 2007-2013 » la carte 2 et la figure 1.

**Le principe de partenariat** établi, quant à lui, qu'une concertation étroite doit prévaloir entre la Commission européenne, l'Etat membre, les autorités régionales et locales concernées, les partenaires économiques et sociaux et l'ensemble des organismes intéressés, à tous les stades du processus de programmation, depuis la conception jusqu'au stade du suivi et de l'évaluation, en passant par la gestion et la mise en œuvre des programmes. Cette démarche contribue à garantir que les programmes soient adaptés aux priorités et aux besoins locaux, autant de conditions indispensables à leur réussite.

- **Les objectifs de la politique de cohésion**

Selon les données d'Eurostat<sup>22</sup>, en 2007, le PIB par habitant, exprimé en standards de pouvoir d'achat, des 271 régions NUTS-2 de l'UE27 variait entre 26% de la moyenne de l'UE27 dans la région du Severozapaden en Bulgarie et 334% de cette moyenne dans la région d'Inner London au Royaume-Uni. Par ailleurs, celui d'une région sur quatre était inférieur à 75% de la moyenne communautaire (cf. annexe 2). C'est pour pallier ces disparités que la politique régionale existe. « La politique de cohésion tient lieu de **politique communautaire d'aménagement du territoire** »<sup>23</sup>, en effet, « afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne »<sup>24</sup>.

**La mention de la « cohésion territoriale »** est apparue dans ces objectifs depuis 2007 et l'adoption du traité de Lisbonne. Elle a d'ailleurs également été intégrée aux objectifs de l'Union européenne à l'article 3 du Traité de l'Union européenne<sup>25</sup>, et fait partie intégrante de la nouvelle stratégie de l'Union européenne « Europe 2020 ».

---

<sup>22</sup> Source : Communiqué de presse Eurostat, 18 février 2010, 25/2010

<sup>23</sup> Source : « L'avenir de la politique de cohésion » Jean Peyrony, Commission européenne, Direction générale de la politique régionale (DG Régio) in Territoires 2040 n°2 « Prospective périurbaine et autres fabriques de territoires » Revue en ligne de la DATAR (Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale), janvier 2011.

<sup>24</sup> Source : Article 174 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

<sup>25</sup> « Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres », Article 3 du TUE

- **Fonctionnement**

La politique de cohésion intervient, donc, en respect de ces principes et de ces objectifs au travers de **l'allocation de financements à des projets engagés** par des organismes publics, certaines organisations du secteur privé (en particulier les petites entreprises), les universités, les associations, les ONG et les organisations bénévoles. Ces projets doivent correspondre au cadre d'action des programmes opérationnels définis dans chaque Etat ou région.

Le cadre de la politique régionale est défini pour une période de **7 ans**. Cela correspond à la temporalité du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne, traduction financière des priorités politiques de l'Union. C'est ainsi que progressivement, de programmation en programmation, cette politique évolue en lien avec l'adoption de nouvelles politiques européennes.

### 1.1.2. Une politique de convergence, de compétitivité et de coopération pour 2007-2013

Les réflexions sur la programmation 2007-2013 de la politique de cohésion se sont engagées dès 2004 suite à la parution du troisième rapport sur la cohésion économique et sociale<sup>26</sup>. Ce document de la Commission européenne, présentant les apports et avancées de la politique de cohésion, ainsi que la vision de la Commission européenne pour l'avenir de la politique régionale, confirmait une tendance à la réduction des disparités de revenu et d'emploi entre les pays de l'Europe des quinze et les effets positifs des politiques communautaires en la matière. Cependant, il mettait aussi en évidence les **nombreux défis à relever par l'Union européenne**, du fait en particulier de **l'élargissement de l'Europe** de quinze à vingt-cinq Etats membres. Environ 92% des habitants des nouveaux Etats membres vivaient dans une région où le PIB par habitant était inférieur à 75% de la moyenne communautaire et, par conséquent, la diminution du PIB de l'Europe des vingt-cinq par rapport à celui de l'Europe des quinze a atteint les 12,5%.

A l'aune de ce bilan, la Commission européenne proposa de **modifier l'architecture de la politique européenne** de cohésion de l'Union.

Hormis, le transfert du FEP et du FEAGA dans le périmètre des politiques de la pêche et de l'agriculture, deux grands changements furent introduits :

---

<sup>26</sup> « Un nouveau partenariat pour la cohésion, convergence, compétitivité coopération » Commission européenne - février 2004

- **Une politique de cohésion organisée autour de 3 nouveaux grands objectifs**

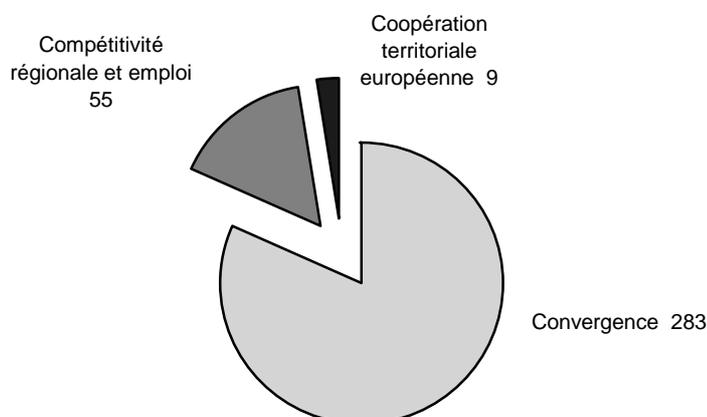
La période 2007-2013 privilégie désormais l'élaboration d'une stratégie cohérente applicable à l'ensemble d'une région, à la place de l'ancien micro zonage qui restreignait l'accès des financements à des territoires délimités au niveau des communes, des arrondissements, etc. jusqu'en 2007 (cf. carte 1).

Carte 1. Microzonage en vigueur en Bretagne pour l'objectif 2 (soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle) du programme 2000-2006



Source: [libnt2.lib.unipi.gr/regio/regio/map/france/maps/pdf/map\\_fr52\\_en.pdf](http://libnt2.lib.unipi.gr/regio/regio/map/france/maps/pdf/map_fr52_en.pdf); © EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Figure 1. Répartition des ressources de la politique de cohésion 2007-2013 par objectif (en millions d'euros)



Source : Exploitation CESER à partir des différentes sources précitées

La concentration de l'aide sur les régions les moins développées passe dorénavant au travers de la réorganisation de la politique européenne de cohésion autour de trois nouveaux objectifs (cf. figure 1, tableau 1 et carte 2) :

- **L'objectif Convergence** qui est destiné à soutenir la croissance et l'emploi dans les Etats membres et les régions confrontés à des difficultés structurelles. Il concerne 84 régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire. Sous le régime transitoire dégressif de « phasing out »<sup>27</sup> sont également concernées 16 régions dont le PIB était inférieur à 75% de la moyenne de l'UE à quinze, mais qui du fait des élargissements se situent désormais par un « effet statistique » au-dessus de ce seuil. Cet objectif bénéficie d'une enveloppe de 283,3 Mds soit 81,7% du montant total alloué à la politique de cohésion. Ce montant est financé par le FEDER (Fonds européens de développement économique et régional), le FSE (Fonds social européen), et le fonds de cohésion<sup>28</sup> dont bénéficient les 15 Etats membres connaissant les retards de développement les plus importants de l'UE. En France, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion sont éligibles à cet objectif et bénéficient d'un cofinancement de 85% des dépenses.
- **L'objectif Compétitivité régionale et emploi** qui est consacré au renforcement de l'attractivité, de la compétitivité et de l'emploi des régions autres que celles soutenues par l'objectif Convergence. Cent-soixante-huit régions sont concernées, dont treize au titre du dispositif de « phasing in » pour les régions qui avaient dépassé le seuil de 75% du PIB, de l'Europe des Quinze, mais qui restent, néanmoins, moins riches que la moyenne communautaire. Toutes bénéficient ainsi d'une enveloppe de 55 Milliards d'euros, soit 16% de la dotation totale des fonds de la politique de cohésion. Ce montant est financé conjointement par le FEDER et le FSE. Pour la période 2007-2013, la France est le premier bénéficiaire de cet objectif avec 10,256 Milliards d'euros alloués à l'ensemble du territoire métropolitain. Pour cet objectif le cofinancement maximum des fonds par programme opérationnel est établi à 50% pour le régime commun des régions « compétitivité régionale et emploi » et à 80% et 85% pour les autres régions.

---

<sup>27</sup> « En phase de suppression progressive des aides »

<sup>28</sup> Le fonds de cohésion a été créé en 1994 pour aider les États membres les plus en retard de développement à atteindre les critères de convergence nécessaires à la réalisation de l'Union économique et monétaire prévue par le Traité de Maastricht. Pour la période 2007-2013, le Fonds de cohésion est réservé aux États membres dont le RNB par habitant est inférieur à 90% de la moyenne de l'Union européenne. Ses 69 752 milliard d'euros financent des études et projets dans le domaine de l'environnement et dans des réseaux transeuropéens d'infrastructures de transports. Source: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/cohesion/index\\_fr.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/cohesion/index_fr.cfm); Les fonds structurels européens 2007-2013 DIACT

- **L'objectif Coopération territoriale européenne** qui vise, quant à lui, à renforcer la coopération entre les différents territoires de l'Union. Il prend la suite, et approfondit l'ancienne initiative communautaire Interreg III de la période 2000-2006, au travers de trois volets : transfrontalier, transnational, et interrégional<sup>29</sup>. Les 8,7 Milliards d'euros alloués à cet objectif représentent 2,5% du budget total. Ce montant est financé exclusivement par le FEDER. L'ensemble des territoires européens peut y recourir. La France bénéficie au titre de ce programme d'une enveloppe de 860 M€ ce qui la place au premier rang des Etats bénéficiaires. La Bretagne participe à 4 programmes de coopération qui reçoivent ensemble 953,5 millions d'euros de crédits européens. Pour cet objectif le cofinancement maximum du FEDER (au niveau du PO) est établi à 75%, ou à 85% si l'un des partenaires du projet appartient aux Etats membres dont le PIB moyen par habitant de 2001 à 2003 était inférieur à 85% de la moyenne de l'UE à 25.

Tableau 1. Financements de la politique européenne de cohésion économique sociale et territoriale en Bretagne et en Europe.

Politique de cohésion économique sociale et territoriale							
Politiques et Objectifs	Convergence			Compétitivité régionale et emploi		Coopération territoriale	TOTAL
	FEDER	FSE	Fonds de Cohésion	FEDER	FSE	FEDER	
<b>Montants en Bretagne</b> (Volets régionaux) en M€	0	0	0	301,7	184	26,39 <sup>30</sup>	
	0			485,7		26,39	512,09
<b>Montants en Europe</b> en M€	283 300			55 000		8 700 <sup>31</sup>	347 000

Source : PO FEDER version 3.1 29/07/2011 ; comité de suivi FSE 12/09/2011, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy) ;  
Tableau récapitulatif des participations bretonnes aux programmes de coopération territoriale européenne Service DAEI Conseil Régional de Bretagne

Chaque Etat doit procéder à la répartition des fonds FEDER et FSE pour les objectifs « compétitivité régionale et emploi » et « convergence ». En France, cette répartition a été décidée par le gouvernement et actée lors du CIACT (Comité interministériel d'aménagement de compétitivité des territoires) du

<sup>29</sup> Voir infra 2.2.1 Le Fonds européens de développement régional (FEDER).

<sup>30</sup> Montants calculés par le service DAEI du Conseil Régional de Bretagne en mars 2012 (FEDER attribué en Bretagne pour 79 projets entre 2007 et 2013 sur les quatre programmes de coopération auxquels la Bretagne est éligible), présentation de la Direction des affaires européennes et interrégionales le 27 mars 2012 à Roscoff.

<sup>31</sup> Enveloppe totale de la coopération territoriale européenne. La Bretagne est éligible à quatre programmes qui bénéficient au total d'une enveloppe de 954 milliards d'euros.

6 mars 2006. En métropole, le gouvernement a ainsi décidé que la **répartition FEDER/FSE** serait de **53%** soit 5,11 milliards d'euros pour le FEDER et de **44%** soit 3,98 Milliards d'euros pour le FSE.

Carte 2. Fonds structurels 2007-2013. Eligibilité des régions aux objectifs Convergence et Compétitivité régionale



Source : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/images/map/eligible2007/sf200713.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/images/map/eligible2007/sf200713.pdf)

- **Une politique de cohésion articulée avec la stratégie de Lisbonne**

La stratégie de Lisbonne, adoptée en mars 2000 par le Conseil européen visait à faire de l'Europe, d'ici 2010, « l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Cette stratégie a évolué par la suite, au travers du Conseil européen de Göteborg en 2001, et d'une révision de ses bases en 2005, pour devenir « une stratégie renouvelée » veillant à l'association des dimensions économique, sociale et environnementale dans le développement de l'Union européenne.

« Les actions soutenues par les moyens limités dont dispose la politique de cohésion doivent se concentrer sur la promotion d'une croissance durable, de la compétitivité et de l'emploi, tel qu'énoncé dans la stratégie de Lisbonne renouvelée »<sup>32</sup>.

Cette volonté de la Commission européenne a été actée pour la programmation 2007-2013, puisque les **Orientations stratégiques communautaires (OSC)** de la politique de cohésion, adoptées en octobre 2006, traduisent, par leurs **quatre piliers**, le renforcement de la dimension stratégique de la Politique de cohésion :

- faire de l'Europe et ses régions un endroit plus attractif pour investir et travailler ;
- améliorer la connaissance et l'innovation au service de la croissance ;
- avoir accès à des emplois plus nombreux et de meilleure qualité ;
- renforcer la cohésion territoriale et la coopération.

Mais la programmation 2007-2013 a été plus qu'inspirée dans ses priorités d'intervention par cette stratégie. En effet, les chefs d'Etat et de gouvernements, tirant les conclusions d'un échec partiel de la stratégie de Lisbonne, ont souhaité, que soit assurée une meilleure concentration des fonds de la politique de cohésion sur ces objectifs. Pour ce faire, il a été convenu, en 2005, que 60% des fonds alloués à l'objectif de convergence et 75% des fonds des objectifs de compétitivité régionale et emploi soient destinés au financement de projets plus immatériels, entrant dans le cadre de la stratégie européenne : dépenses en faveur de la recherche et de l'innovation, du renforcement des compétences, des services aux entreprises, des infrastructures européennes d'envergure et l'amélioration de l'efficacité énergétique. **Cet engagement de ciblage des dépenses est également appelé « earmarking »**. Malgré l'absence d'obligation juridiquement contraignante sur ce point, tous les États en respectent le principe. Ils sont, tenus de rendre compte chaque année de la

---

<sup>32</sup> Source : Communication de la commission « Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi » Orientations stratégiques communautaires 2007-2013

façon dont ils ont utilisé les programmes relevant de la politique de cohésion, en faveur de la croissance, de l'emploi et de la compétitivité<sup>33</sup>.

**Les apports de la politique de cohésion sont importants.** La politique européenne anticipe certaines évolutions et impulse certaines politiques et méthodes novatrices (informatisation, approche intégrée, exigences de développement durable, contrôle de gestion...)<sup>34</sup>. Selon le troisième rapport de la Commission européenne sur la politique de cohésion, celle-ci a permis de créer, entre 2000 et 2006, un million d'emplois dans les entreprises de l'Union européenne, tout en générant une hausse supplémentaire de 10% du PIB des régions de l'objectif 1 de l'UE-15. Plus de 23 millions de personnes ont été raccordées à des systèmes de collecte et de traitement des eaux usées, et 20 millions au moins à un approvisionnement d'eau potable grâce à l'appui du FEDER et du Fonds de cohésion durant la période 2000–2006. Elle a également à son actif, le financement de la formation d'une dizaine de millions de personnes par an, le développement de la coopération transfrontalière, du partenariat, de la rénovation de quartiers urbains déshérités, l'amélioration de l'accès aux services en zones rurales, ou le renforcement de l'administration des Etats membres.

## 1.2. Des politiques sectorielles aux effets régionaux

Hormis, la politique régionale européenne, les régions bénéficient de l'ensemble des politiques sectorielles. En effet, l'Union européenne octroie des financements et des aides à un large éventail de projets et de programmes portant sur de nombreux domaines, comme la culture, l'éducation, l'agriculture et le développement rural, la recherche et l'environnement.

Il n'est pas possible de décrire ici chacune d'entre elles, mais le cadre financier pluriannuel (CFP) 2007-2013, doté de 975,7 milliards d'euros de crédits d'engagements, soit 1,12% du RNB de l'Union, permet d'avoir une vision d'ensemble des dépenses européennes par rubrique (cf. tableau 2).

Les financements associés à ces politiques sont présentés plus loin dans ce chapitre<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Sources : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/glossary/lisbon\\_targeting\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/lisbon_targeting_fr.htm) ; « Les fonds structurels européens 2007-2013 » Territoires en mouvement, La documentation française DIACT ; brochure « L'Europe s'engage »

<sup>34</sup> Source : Rapport « Dynamiser en Franche Comté, la politique de l'Union européenne » Novembre 2011 CESE de Franche-Comté

<sup>35</sup> Voir infra, « 2.1 Des financements directs (par appels à propositions de la commission européenne) »

Tableau 2. Cadre financier pluriannuel, montants disponibles pour 2007-2013

	<b>Période</b> (base légale)	<b>Montant total</b> à prix courants (en M€)
<b>Rubrique 1A - Compétitivité pour la croissance et l'emploi</b>		
7 <sup>es</sup> programmes-cadres de recherche	(07-13)	54 547,47
Réseaux transeuropéens (RTE) de transport	(07-13)	8 013,00
Réseaux transeuropéens (RTE) d'énergie	(07-13)	155,00
Galileo (radionavigation par satellite)	(07-13)	3 005,00
Marco Polo II (performances environnementales du système de transport de marchandises)	(07-13)	450,00
Education et formation tout au long de la vie	(07-13)	6 970,00
Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC)	(07-13)	3 621,30
Progress (programme pour l'emploi et la solidarité sociale)	(07-13)	743,25
Douane 2008-2013 (faciliter le commerce légitime ; prévenir le commerce déloyal et illégal)	(08-13)	323,80
Fiscalis 2008-2013 (coopération entre administrations fiscales ; lutte contre la fraude fiscale)	(08-13)	156,90
Hercule II (protection des intérêts financiers de l'UE)	(07-13)	98,53
Démantèlement de centrales nucléaires : a) Ignalina ; b) Bohunice	(07-13)	1 260,00
Péricles (protection de l'euro contre le faux monnayage)	(07-13)	7,00
Mesures antipollution	(07-13)	154,00
Erasmus Mundus 2*	(09-13)	493,69
<b>Rubrique 1B - Cohésion pour la croissance et l'emploi</b>		
Fonds structurels totaux, comprenant	(07-13)	277 657,74
<i>Fonds européens de développement régional (indicatif)</i>		198 941,36
<i>Fonds social européens (indicatif)</i>		78 716,37
Fonds de cohésion total	(07-13)	69 752,33
<b>Rubrique 2 - Conservation et gestion des ressources naturelles</b>		
Dépenses de marché et aides directes (indicatif)**	(07-13)	316 586,70
Développement rural	(07-13)	91 962,33
Politique commune de la pêche et droit de la mer	(07-13)	2 411,60
Fonds européen pour la pêche	(07-13)	4 339,67
Life+ (instrument financier pour l'environnement)	(07-13)	2 143,41
<b>Rubrique 3A - Liberté, sécurité et justice</b>		
Fonds européens pour l'intégration des ressortissants des pays tiers	(07-13)	825,00
Droits fondamentaux et citoyenneté	(07-13)	96,50
Justice pénale	(07-13)	199,00
Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme	(07-13)	139,40
Prévenir et combattre la criminalité	(07-13)	605,60
Fonds européens pour les réfugiés (soutien aux efforts de l'UE dans le domaine de l'accueil des réfugiés ; procédures communes en matière d'asile)	(08-13)	628,00
Fonds européen pour le retour (retour des ressortissants de pays tiers résidant illégalement dans l'UE)	(08-13)	676,00
Fonds pour les frontières extérieures	(07-13)	1 820,00

Daphné (combattre la violence)	(07-13)	116,85
Justice civile	(07-13)	109,30
Prévenir la consommation de drogue et informer le public	(07-13)	21,35
<b>Rubrique 3B - Citoyenneté</b>		
Instrument financier de protection civile	(07-13)	133,80
Santé publique	(08-13)	321,50
Protection des consommateurs	(07-13)	156,80
Culture 2007	(07-13)	400,00
Jeunesse en action	(07-13)	885,00
MEDIA 2007 (soutien du secteur audiovisuel européen)	(07-13)	754,95
L'Europe pour les citoyens	(07-13)	215,00
<b>Rubrique 4 - L'Union européenne en tant que partenaire mondial</b>		
Instrument de préadhésion (IPA)	(07-13)	11 468,00
Instrument de coopération en matière de sûreté nucléaire	(07-13)	524,00
Assistance macrofinancière	(07-13)	753,30
PESC (politique étrangère et de sécurité commune)	(07-13)	1 980,00
Réserve pour garantie de prêts	(07-13)	1 400,00
Instrument de coopération avec les pays industrialisés et les autres pays et territoires à revenu élevé	(07-13)	172,00
Instrument financier de protection civile	(07-13)	56,00
Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)	(07-13)	11 181,00
Instrument de coopération au développement (ICD)	(07-13)	16 897,00
Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)	(07-13)	1 104,00
Instrument de stabilité	(07-13)	2 062,00
Aide humanitaire	(07-13)	5 614,00
Réserve d'aide d'urgence***	(07-13)	1 744,00
<b>Autres instruments</b>		
Fonds de solidarité de l'Union européenne (assistance financière en cas de catastrophe majeure dans un Etat membre ou un pays candidat)****		Jusqu'à 1 000,00 par an
Fonds européens d'ajustement à la mondialisation *****		Jusqu'à 500,00 par an

\* Proposition de la Commission ; adoption en instance au moment de la publication

\*\* Après transfert en faveur du développement rural

\*\*\* Hors plafonds de la rubrique 4

\*\*\*\* En plus des plafonds du cadre financier

\*\*\*\*\* Financé par des fonds non utilisés du budget de l'UE

Chiffres fondés sur les montants de référence énoncés dans les bases juridiques

En cas de nécessité, les montants peuvent être soumis à des changements,

en fonction d'une décision commune des institutions

*Source : Guide d'initiation Nouveaux fonds, meilleures règles Aperçu des nouvelles règles financières et des subventions disponibles pour la période 2007-2013 Edition 2008 Commission européenne*

## 2. Les acteurs régionaux bénéficiaires de deux types de financements<sup>36</sup>

Le fonctionnement des financements européens est étroitement en lien avec les objectifs de chacune des politiques qu'il dessert. Celles-ci sont financées dans le cadre de programmes-cadre (englobant de façon cohérente des programmes spécifiques proches ou complémentaires ; on en dénombre sept pour la période 2007-2013<sup>37</sup>) ou de programmes d'action.

Cependant, outre cette classification par politiques, une distinction fondée sur les modalités de gestion de ces financements est opérée. En effet, si la Commission européenne est chargée, sous le contrôle du parlement, de l'exécution des dépenses de l'Union européenne, et donc de la gestion du budget, du paiement des dépenses et en particulier de l'allocation des subventions aux organisations, on différencie deux types de gestion de ces aides :

• **Il existe d'une part des financements directs**, gérés et octroyés par la Commission européenne directement aux bénéficiaires, sans intermédiaire national ou régional. Cette gestion, s'apparente à une « gestion centralisée » et représente la forme d'aide la plus répandue en termes de nombre de programmes, puisque l'ensemble des politiques sectorielles déjà mentionnées<sup>38</sup> dispose de tels outils de financements directs. On distingue parmi ces financements :

- les subventions « grants », octroyées à la suite d'un appel à propositions pour le cofinancement de projets ;
- les marchés publics « procurements » attribués à la suite d'appels d'offre pour l'achat de services, de biens, ou de travaux ;
- les subventions de fonctionnement d'organisations tierces versées, de façon restrictive, sur la base d'accords et de partenariats à des pays, et organisations intermédiaires dont les actions contribuent aux objectifs de l'Union (ONU, Croix Rouge...).

Nous parlerons, dans cette étude uniquement des subventions. La Commission européenne établit chaque année et pour chaque programme un « programme de travail prévisionnel » planifiant les actions à entreprendre pour l'année à venir, les objectifs à atteindre, un calendrier d'appels à propositions, le montant indicatif correspondant, le taux maximal de participation financière et les résultats escomptés. Sur la base de ces programmes de travail annuels, la

---

<sup>36</sup> Guide des aides de l'Union européenne Thierry Cornillet Editions les grilles d'or, 2010; Audition de M. Alexandre Colomb (CCI, Enterprise Network), le 26 janvier 2012

<sup>37</sup> Le programme cadre pour l'innovation et la compétitivité (CIP), le PC pour la recherche et le développement, le PC de la Communauté européenne de l'Energie Atomique, le PC pour les droits fondamentaux et la justice, le PC pour la sécurité et la protection des libertés, le PC solidarité et gestion des flux migratoires, et le PC pour l'éducation et la formation tout au long de la vie.

<sup>38</sup> Voir chapitre 1 « 1.1.2 Une politique de convergence, de compétitivité et de coopération pour 2007-2013 »

Commission lance périodiquement des appels à propositions « calls for proposal », publiés au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) dans le but de financer des projets s'inscrivant dans ce programme. Les porteurs de projet potentiels, appelés « proposants » ou « soumissionnaires » sont invités, au travers de ces appels, à faire acte de candidature auprès de la Commission. Le texte d'un appel à propositions (cf. annexe 3) précise ses objectifs, les conditions d'éligibilité, son budget, ainsi que les délais en vigueur. Les propositions reçues sont évaluées et sélectionnées par un panel d'experts indépendants et spécialisés, mandatés par la Commission européenne<sup>39</sup>. Il est à noter qu'il est parfois nécessaire de répondre à un appel à manifestations d'intérêt avant de pouvoir participer à un appel à propositions. Lorsqu'une proposition est sélectionnée, la Commission européenne engage des négociations avec le consortium au sujet des aspects financiers, scientifiques et techniques du projet, afin d'aboutir à la conclusion d'une convention de subvention. Celle-ci définit les droits et les obligations des parties, et la contribution financière de l'UE aux coûts dudit projet.

• **Il existe, d'autre part, des financements indirects** dont la gestion est « décentralisée » ou « partagée », puisque conformément à l'article 59 du règlement (CE) No 1083/2006<sup>40</sup>, elle est déléguée à des autorités de gestion nationales ou régionales. Les aides indirectes financent deux politiques emblématiques de l'Union européenne que sont la Politique agricole commune (PAC) et la politique régionale, ainsi que la Politique commune de la pêche (PCP). Les autorités de gestion<sup>41</sup> sont donc chargées de mettre en œuvre en région les programmes et grands axes de ces politiques en redistribuant les fonds européens alloués par la Commission. L'élaboration des programmes opérationnels, de la sélection des projets, de l'attribution des fonds, de la gestion, du suivi et du contrôle relèvent de leurs compétences. Cette forme d'aide représente environ 76% des aides en volume financier<sup>42</sup>.

**La Bretagne est bénéficiaire de ces deux types de financement** (cf. tableau 3). Elle est allocataire à hauteur de 4,5 milliards d'euros pour les financements indirects pour 2007-2013 (659 millions sans compter le FEAGA). Concernant les financements directs, seules des approximations sont possibles. En effet, la publication par la Commission européenne des listes de bénéficiaires de subventions européennes, obligatoire depuis 2007, présente un biais « effet de siège », lié au rattachement de la subvention au siège administratif de la structure, et un biais « chef de file », puisque seul le montant de l'aide au chef de file est recensé pour les projets collaboratifs. Cependant, la Commission européenne indique qu'il s'agit d'une première étape destinée à rendre plus

---

<sup>39</sup> Des appels à manifestation d'intérêt sont réalisés fréquemment par la Commission européenne pour constituer ces équipes de sélection des projets.

<sup>40</sup> Règlement CE n°1083/2006 du conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européens de développement régional, le fonds social européen, et le Fonds de cohésion.

<sup>41</sup> Les missions des autorités de gestion sont définies plus précisément au chapitre 2 « 1.2.1 Les organismes de gestion institués par l'Union européenne ».

<sup>42</sup> Source : Guide des aides de l'Union européenne Thierry Cornillet Avocat à la Cour Editions les grilles d'or janvier 2010

transparente la manière dont l'Union européenne gère les fonds qui lui sont confiés par les citoyens européens, et que « la direction générale Communication de la Commission européenne s'attache déjà, en collaboration avec les autres directions générales et services, à améliorer la qualité des informations fournies afin de pouvoir les présenter de manière plus cohérente, comparable et conviviale »<sup>43</sup>. De plus, cet impératif de transparence se heurte, parfois au respect du droit à la vie privée comme l'avait relevé la Cour de justice de l'Union européenne en novembre 2010, concernant la publication des listes de bénéficiaires physiques des aides agricoles<sup>44</sup>. Les données disponibles pour la Bretagne sont donc le fruit de travaux spécifiques. Une étude<sup>45</sup> commandée par le Conseil régional de Bretagne en 2008 a permis d'analyser la participation au 6<sup>ème</sup> Programme Cadre de Recherche et de Développement des acteurs bretons. Ces estimations, fondées sur une confrontation des données recueillies par les représentants régionaux et notamment l'observatoire de la MIDERB (Mission pour le développement européen de la recherche en Bretagne) et sur les données contractuelles de la Commission européenne, écartant l'effet de siège, ont établi que la Bretagne comptait 374 participations financées<sup>46</sup> pour 279 projets distincts sur la période 2000-2006. Le montant reçu par les participants bretons sur cette période, doit ainsi approcher les 115 millions d'euros soit plus de 5% du montant total reçu par la France<sup>47</sup>. Une seconde étude est en cours de réalisation, dans le cadre du projet AMCER (Advanced Monitoring and Coordination of EU R&D Policies at Regional Level ; Veille et coordination avancées des politiques européennes en R&D au niveau régional) qui s'inscrit dans le programme ESPON<sup>48</sup> de l'Union européenne. Ce projet porté par neuf régions<sup>49</sup> (dont la Bretagne) et soutenu par la CRPM, a pour but de synthétiser les données des systèmes régionaux de R&D, les trajectoires et défis territoriaux des régions analysées, d'évaluer la nature et l'impact des investissements européens dans ce domaine, de comparer ces données et d'en tirer, en définitive, une méthodologie pour une meilleure prise en compte des résultats des programmes européens dans les régions<sup>50</sup>.

---

<sup>43</sup> Source: [http://ec.europa.eu/grants/beneficiaries\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/grants/beneficiaries_fr.htm)

<sup>44</sup> Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) et Hartmut Eifert (C-93/09) contre Land Hessen.

<sup>45</sup> Analyse de la participation de la région Bretagne dans le 6<sup>ème</sup> PCRD (2002-2006) Etude commandée par le Conseil régional de Bretagne. Mathieu Doussineau, Cécile Vergas, Technopolis Group.

<sup>46</sup> Comptant au moins un partenaire breton.

<sup>47</sup> L'estimation initiale de 110,2 millions d'euros ne prend pas en compte, faute d'information financière, les réseaux d'excellence. Elle est donc en deçà du montant réel, évalué à 115 millions d'euros.

<sup>48</sup> Observatoire en réseau du développement territorial et de la cohésion européenne dont la finalité est de disposer d'un savoir, de bases de données et d'indicateurs, en vue de révéler les potentiels de développement régionaux des territoires européens afin de contribuer aux objectifs de la politique de cohésion européenne.

<sup>49</sup> Ce projet est coordonné par la Région Toscane (IT) et associe 8 autres Régions: Andalousie (ES), Bretagne (FR), Catalogne (ES), East of England (UK), Flandres (BE), Ostrobothnia (FI), Niedersachsen (GE), et Provence Alpes Côte-d'Azur (FR). Il présente un budget de 350 000 euros et une durée de deux ans.

<sup>50</sup> Sources : <http://www.ums-riate.fr/documents/ResumeAMCER.pdf>; Rencontre avec le Conseil régional de Bretagne et la MIDERB, mars 2012 ;

[http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_TargetedAnalyses/amcer.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TargetedAnalyses/amcer.html)

Tableau 3. Tableau récapitulatif des principaux financements européens en Bretagne pour 2007-2013<sup>51</sup>

Financements	Fonds de cohésion	Financements délégués						Principaux Financements directs					TOTAL		
		FEDER			FSE		FEAGA	FEADER	FEP	PCRD	RTE-T	CIP		Life +	EFTLV
Politiques et Objectifs	Politique de cohésion économique sociale et territoriale						Politique agricole commune		Politique commune de la pêche	Politique recherche et développement	Politique de transport	Politique d'innovation et de compétitivité	Politique pour l'environnement	Education et formation tout au long de la vie	
	Convergence	Convergence	Coopération territoriale (en mars 2012)	Compétitivité régionale et emploi-	Compétitivité régionale et emploi	Convergence	1er pilier de la PAC	2 <sup>ème</sup> pilier de la PAC Politique de développement rural de l'UE	Développement durable du secteur de la pêche, des zones de pêche et de la pêche dans les eaux intérieures						
Montants en Bretagne en M€	0	0	26,39	301,7	184	3850 (*)	120,5	26,8	115 (estimation pour 2000-2006)	-	-	-	-	4 624,39	
Montants en Europe en M€	69 752,33	198 941,36			78 716,37		316 586,7	91 962,33	4 339,67	54 547,47	8 013,00	3 621,30	2 143,41	6 970,00	

(\*) Evaluation réalisée à partir des données de 2007 à 2010 et sur une extrapolation à montant constant pour les trois années suivantes (550 millions par an) Sources : Guide d'initiation Nouveaux fonds meilleures règles. Commission européenne. Editions 2008 ; PO FEDER, Comité de suivi interfonds 9/12/2011 (synthèse FSE); Maquette FEADER DRAAF Comité de suivi 21-02-2011 ; Comité de suivi inter fonds 9/12/2011 Etat d'avancement du FEP ; DRAAF AGRESTE Tableaux de l'agriculture bretonne, ASP Bretagne, présentation de la Direction des affaires européennes et internationales le 27 mars 2012 à Roscoff

<sup>51</sup> Les sigles et abréviations sont repris dans les tables en fin d'étude. (FEDER, Fonds européen de développement régional, FSE Fonds social européen, FEAGA, Fonds européen de garantie agricole, FEADER fonds européen agricole pour le développement rural, FEP Fonds européen pour la pêche, PCRD, programme-cadre de recherche et de développement, RTE-T Réseaux Transeuropéens de Transport, CIP Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité, EFTLV Programme-cadre pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, Life + instrument financier pour l'environnement)

### **Cofinancements** <sup>52</sup>:

Le financement par les Fonds structurels doit être associé à des fonds privés ou publics, régionaux ou nationaux.

Par contre, il n'est pas possible, actuellement, de recevoir pour un même projet des subventions européennes au titre de deux financements européens distincts. Cela est interdit pour les fonds structurels<sup>53</sup>, et simplement impossible pour les programmes cadres du fait des conditions d'éligibilité et des critères de sélection du système d'appels à propositions. Cependant, cela devrait être modifié en 2014, puisque la Commission prévoit d'autoriser la combinaison pour un même projet de subventions émanant de plusieurs instruments de financement de l'UE.<sup>54</sup>

Les fonds de la Banque européenne d'investissement (BEI) peuvent également servir à financer la contribution régionale ou nationale d'un projet financé par le 7<sup>ème</sup> PCRD, le CIP (Programme cadre pour l'innovation et la compétitivité) ou les Fonds structurels.

**Quant au taux d'intervention des fonds européens** établi en vertu du principe d'additionnalité, il est fixé par axe de dépense prioritaire, puis globalisé par programme. L'assistance technique qui permet de financer l'ensemble des mesures nécessaires à la mise en œuvre des programmes<sup>55</sup> peut ainsi être financée, dans le cadre de plusieurs programmes opérationnels, à des taux privilégiés. Le taux dépend également pour les fonds de la politique de cohésion de la catégorie de région concernée. De plus, il peut varier en fonction des dispositifs susceptibles d'être mis en œuvre en faveur des petites structures, des PME, des organismes publics sans but lucratif, des établissements d'enseignement, des organismes de recherche, etc, ou en fonction de la nature des projets (protection d'habitats ou d'espèces prioritaires).

La contribution des Fonds au niveau du programme opérationnel est calculée en fonction, soit du total des dépenses éligibles, publiques et privée, soit des dépenses publiques éligibles. Dans ce dernier cas seules les contributions financières issues d'une collectivité publique (Etat, collectivités territoriales, établissements publics, EPCI...) sont prises en compte pour le calcul du taux d'intervention du fonds européen.

---

<sup>52</sup> Source : [http://cordis.europa.eu/eu-funding-guide/combine-options\\_fr.html](http://cordis.europa.eu/eu-funding-guide/combine-options_fr.html)

<sup>53</sup> Article 54(5) du règlement du Conseil No 1083/2006 « Une dépense cofinancée par les fonds ne peut bénéficier de l'intervention d'un autre instrument financier communautaire ».

<sup>54</sup> Voir chapitre 6 « 1.1.2 Les propositions de la Commission européenne pour la politique de cohésion »

<sup>55</sup> Voir pour plus de précisions chapitre 2 « 1.3.2 L'assistance technique et ses objectifs »

Tableau 4. Tableau des taux d'intervention européen par fonds (taux moyen)

<b>Fonds</b>	<b>Taux d'intervention</b>
<b>FEDER (compétitivité régionale et emploi)</b>	50% des dépenses éligibles
<b>FEDER (coopération territoriale)</b>	<i>Fonctionnement en dépenses publiques</i> 75%
<b>FSE</b>	50% des dépenses éligibles
<b>FEADER</b>	<i>Fonctionnement en dépenses publiques</i> 50 ou 55% selon les axes
<b>FEP</b>	<i>Fonctionnement en dépenses publiques</i> 50%
<b>CIP</b>	Taux de cofinancement indiqué dans l'appel à propositions. Le plus généralement taux de 50%. (75% ou 100%)
<b>EFTLV</b>	
<b>RTE-T</b>	
<b>Life+</b>	
<b>PCRD</b>	

Source : Règlements européens de chaque fonds et programmes

Cette partie présente, donc, les principaux fonds européens et leur déclinaison régionale, selon cette distinction. Le mode de gestion et les réalisations permises par ses financements en Bretagne seront abordés dans le second chapitre de cette étude.

## 2.1. Des financements directs (par appels à propositions de la commission européenne)<sup>56</sup>

Comme le reconnaît la Commission européenne elle même : « un néophyte pourrait se perdre dans cette panoplie de thèmes, d'activités, de régimes de financement, etc. Mais l'aide est à portée de main! »<sup>57</sup>.

Il existe, en effet, autant de financements directs que de politiques sectorielles européennes, de domaines d'action et d'acteurs socioprofessionnels: des aides en faveur du développement (FED, Fonds européen de développement, IEVP Instrument européen de voisinage et de partenariat, etc.), du transport et de l'énergie (RTE-T Réseau Transeuropéen de Transport, RTE-E Réseau Transeuropéen de l'Energie, Marco Polo II, etc.) du secteur audiovisuel (Media 2007), des hautes technologies (Galileo) des fonds pour les politiques douanières et fiscales (Douane 2013, Fiscalis 2013, Pericles, Hercule II, etc.), de l'emploi et des affaires sociales (FEM Fonds européen d'ajustement à la mondialisation,

<sup>56</sup> Sources : Guide des aides de l'Union européenne Thierry Cornillet Editions les grilles d'or, 2010; <http://beta.brplpc.org/> base de données en ligne de l'espace interrégional européen (EIE); [http://ec.europa.eu/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/index_fr.htm); <http://www.labretagneetleurope.eu>

<sup>57</sup> Source : « Le 7<sup>ème</sup> PC en bref, Un guide de poche pour néophyte » Commission européenne

Progress), de la culture et de la jeunesse (Programme jeunesse en action, Culture 2007-2013) et encore bien d'autres<sup>58</sup>.

Certains guides des aides, en font la compilation<sup>59</sup>, telle n'est pas l'ambition, ici : la perspective d'une étude sur l'utilisation des fonds en Bretagne invite à se concentrer sur quelques financements relativement importants, à la fois par leur poids financier, et leur impact sur le développement de la Bretagne. Cela ne doit, cependant, pas faire oublier l'apport de l'ensemble des financements précités pour les acteurs socio-économiques, et les citoyens bretons en général.

Aussi avons-nous choisi de porter notre attention sur les cinq programmes de financement présentés ci-après :

- Le Programme-cadre de recherche et de développement (PCRD)
- Les financements pour les Réseaux 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)
- L'instrument financier pour l'environnement (Life +)

### 2.1.1. Le Programme-cadre de recherche et de développement PCRD<sup>60</sup>

- **Objectifs**

Pour la période 2007-2013, le 7<sup>ème</sup> PCRD qui succède naturellement, au 6<sup>ème</sup> PCRD, est le principal instrument de l'Union européenne en matière de financement de la recherche. Ce programme doit contribuer à faire de l'Union Européenne « l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive du monde » grâce au « triangle de la connaissance » : recherche, éducation et innovation.

- **Enveloppe budgétaire**

Il est doté d'un budget de 54,5 milliards d'euros sur 7 ans, ce qui représente la plus importante allocation de fonds pour ce type de programme. Cette priorité établie dans la stratégie de Lisbonne a bénéficié d'une hausse de 41% (en prix 2004) de son budget.

---

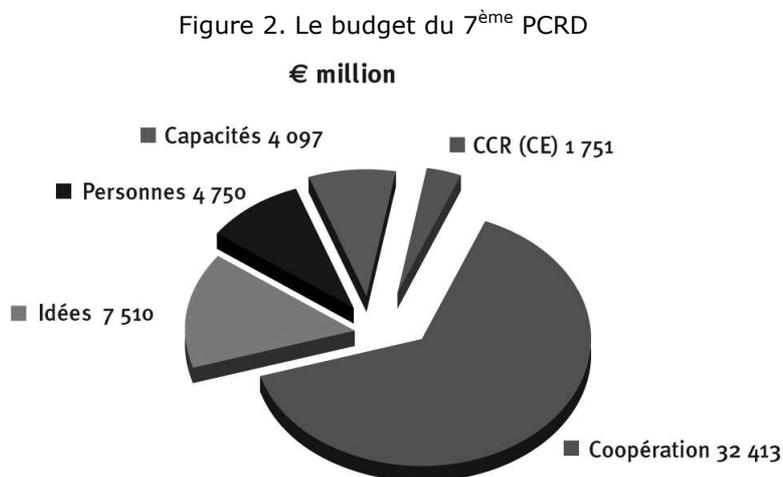
<sup>58</sup> Voir tableau 3 supra.

<sup>59</sup> Guide d'initiation « Nouveaux fonds, meilleures règles, Aperçu des nouvelles règles financières et des subventions disponibles pour la période 2007-2013 » Edition 2008 Commission européenne ; Guide des aides de l'Union européenne, 2010, Thierry Cornillet, Editions les grilles d'or ; « Programmes de soutien de l'Union européenne pour les PME, Vue d'ensemble des principales possibilités de financement accessibles aux PME européennes » Janvier 2012, Commission européenne ; Des guides sont également réalisés pour chaque programme par les autorités de gestion.

<sup>60</sup> Source : [http://cordis.europa.eu/fp7/home\\_fr.html](http://cordis.europa.eu/fp7/home_fr.html)

- **Sous-programmes**

Les objectifs généraux du 7<sup>ème</sup> PCRD sont regroupés en quatre catégories: Coopération, Idées, Personnes et Capacités (figure 2).



NB: Programme-cadre Euratom:  
2,7 milliards d'euros sur cinq ans — non inclus ci-dessus.

Source : « Comment s'impliquer dans le 7<sup>ème</sup> programme-cadre de recherche de l'Union européenne, Un guide de poche pour néophytes » Commission européenne 2007

- **Le volet « Coopération »** (64% du budget PCRD) soutient les actions de recherches collaboratives menées par des consortiums transnationaux constitués d'entreprises et de milieux universitaires, sur dix domaines thématiques.

- **Le volet « Idées »** (15%) soutient des travaux de « recherche exploratoire », « sur la seule base de l'excellence scientifique ». La recherche peut être menée dans tous les domaines de la science ou de la technologie, y compris l'ingénierie, les sciences socio-économiques et les sciences humaines. Contrairement au programme « Coopération », les partenariats transnationaux ne sont pas obligatoires.

- **Le programme « Personnes »** (9,5%) vise au renforcement du potentiel humain dans les domaines de la recherche et du développement technologique en Europe, et à la promotion de la mobilité. Mis en place à travers une série d'actions Marie Curie, le programme octroie des bourses et met en place des mesures destinées à aider les chercheurs à bâtir leurs compétences et leurs capacités tout au long de leur carrière en contribuant, en particulier à la structuration de la capacité de formation initiale de qualité disponible en Europe. Le but est également d'améliorer les perspectives de carrière des jeunes chercheurs.

- **Le programme « Capacités »** (8%) renforce les capacités de recherche dont a besoin l'Europe pour devenir une économie prospère fondée sur la connaissance. Il couvre les domaines suivants : infrastructures de recherche ; recherche au profit des PME ; régions de la connaissance; potentiel de recherche; la science dans la société ; activités spécifiques de coopération internationale.

- **Le programme spécifique pour le Centre commun de recherche CCR et ses activités non nucléaires** (3,5%)

- **Le programme spécifique pour les activités de recherche et de formation en matière nucléaire d'Euratom** (projet ITER de recherche sur l'énergie de fusion, recherche sur la fission nucléaire la protection contre la radiation, et actions directes du CCR dans le domaine du nucléaire) Euratom est séparée juridiquement de la Communauté européenne et possède son propre programme-cadre de recherche, mais ce dernier est géré par les mêmes institutions communautaires. Il est financé, séparément à hauteur de 2 751 millions d'euros.

- **Fonctionnement**

Ces fonds sont dépensés (pour la plus grande partie) sous forme de subventions accordées aux acteurs de la recherche dans toute l'Europe et ailleurs, pour cofinancer des projets de recherche, de développement technologique et de démonstration. Les subventions font l'objet d'une forte compétition, et sont accordées sur la base d'appels à propositions et au terme d'une procédure d'examen par des pairs.

Les activités financées au titre du 7<sup>ème</sup> PCRD doivent présenter « une valeur ajoutée européenne », afin d'être complémentaires aux programmes de recherche nationaux. Un des aspects clés de la valeur ajoutée européenne réside dans le caractère transnational de nombreuses actions, puisque les projets de recherche sont réalisés par des consortiums associant des participants de divers pays européens. Le 7<sup>ème</sup> PCRD introduit cependant, par le biais des programmes menés à l'initiative des chercheurs du nouveau Conseil européen de la recherche (objectif Idées), une nouvelle action sans obligation de coopération transnationale au profit des « équipes individuelles », articulées autour d'un « chercheur principal ».

Les programmes de travail annuels et le texte intégral des appels à propositions sont publiés sur le site Internet CORDIS consacré à la recherche et financée par l'Union européenne<sup>61</sup>.

Dans un grand nombre d'Etats, des points de contacts nationaux (PCN) ont été mis en place afin de conseiller et d'assister les chercheurs et les organisations désirant participer au PCRD<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> <http://cordis.europa.eu/fp7/>

<sup>62</sup> Leurs coordonnées se trouvent sur le site : [http://cordis.europa.eu/fp7/get-support\\_fr.html](http://cordis.europa.eu/fp7/get-support_fr.html). Voir infra chapitre 2 « 1.3.2 L'assistance technique et ses objectifs »

## 2.1.2. Les financements pour les réseaux de transports européens RTE-T

- **Objectifs**

La Commission européenne a mis en place le programme Réseau transeuropéen de transport RTE-T (TEN-T en anglais), pour construire un réseau multimodal unique intégrant terre, mer et air. Ce programme est un élément essentiel de la mise en place du marché intérieur et du renforcement de la cohésion économique et sociale.

Il vise en particulier à améliorer l'interconnexion, et l'interopérabilité du réseau, à poursuivre la construction des chaînons manquants et la suppression des goulets d'étranglement, en favorisant la performance économique, la sécurité du citoyen et de l'environnement.

- **Enveloppe budgétaire**

Il finance à hauteur de 8 milliards d'euros une centaine de projets, études ou travaux (axes ferroviaires, autoroutiers, autoroutes de la mer, axes fluviaux...).

- **Fonctionnement**

30 projets prioritaires ainsi que des priorités horizontales ont été établis<sup>63</sup>.

Ce programme est financé de manière directe et indirecte :

- une partie des actions est financée via les programmes de la politique régionale convergence et compétitivité régionale et emploi
- une autre partie est financée en gestion directe : tous les ans, un appel à projets multi-annuel (80% du budget) ainsi qu'un appel à projets annuel sont lancés. L'agence exécutive du RTE-T (AERTE-T) assure la mise en œuvre et la gestion technique et financière du programme. Elle fournit un appui technique aux promoteurs en matière d'ingénierie financière et juridique.

Le taux de cofinancement est de 50% du coût des études préalables et jusqu'à 10% du coût des travaux, le reste doit être couvert par des engagements publics, privés ou par des prêts de la BEI.

A titre d'exemple, le projet Ligne à Grande Vitesse Bretagne - Pays de la Loire a bénéficié de 98 millions d'euros FEDER pour son projet global s'élevant à 485 millions d'euros<sup>64</sup>.

L'Union européenne finance, par ailleurs, d'autres projets de transports au travers du programme Marco Polo II visant à relier les différents modes de transport de

---

<sup>63</sup> Source : Décision n° 884/2004/CE du parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la décision n° 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport

<sup>64</sup> Source : Etude du CESER de Bretagne « Optimiser le projet Bretagne à grande vitesse », Janvier 2012, Rapporteurs : Jean-Philippe Dupont et Pascal Olivard

marchandises en veillant à la propreté de l'environnement, et à la réduction de l'encombrement des routes.

### 2.1.3. Le programme cadre pour l'innovation et la compétitivité CIP <sup>65</sup>

- **Objectifs**

Le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité CIP promeut la compétitivité des entreprises européennes, notamment des petites et moyennes entreprises (PME). Il soutient l'innovation (notamment l'éco-innovation), améliore l'accès au crédit et fournit des services d'appui en faveur des entreprises dans les régions. Il encourage le recours aux technologies de l'information et de la communication (TIC) et aide au développement de la société de l'information. Il incite également à une utilisation plus large des énergies renouvelables et au renforcement de l'efficacité énergétique.

- **Enveloppe budgétaire et sous-programmes**

Avec un budget total de **3,6 milliards d'euros**, le CIP est composé de trois programmes.

**Programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise (PIE).** Ce programme entend soutenir l'innovation et les petites et moyennes entreprises (PME) dans l'UE, en se concentrant sur : un accès au crédit pour les PME facilité par les « instruments financiers du CIP » destinés à soutenir les PME aux différentes étapes de leur développement et à appuyer leurs investissements innovants, des services aux entreprises : au travers du « Entreprise Europe Network » , un soutien à la création de réseaux et d'échanges transnationaux, à des projets pilotes, ou encore à l'élaboration de stratégies politiques dans le domaine de l'innovation et des PME (60% du budget global).

**Le programme d'appui stratégique en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC)** est destiné à encourager une plus grande adoption des services basés sur des TIC innovantes et l'exploitation des contenus numériques dans les domaines d'intérêt général tout en relevant les défis de l'UE tels que l'avancée vers une économie respectueuse de l'environnement ou le vieillissement de la population (20% du budget).

**Le programme Énergie intelligente pour l'Europe (EIE)** aide à atteindre les objectifs ambitieux que s'est fixé l'UE en matière énergétique et dans le cadre du changement climatique (20% du budget).

---

<sup>65</sup> Source: [http://ec.europa.eu/cip/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/cip/index_fr.htm)

- **Fonctionnement**

L'Agence exécutive pour l'énergie intelligente est responsable de la mise en œuvre des actions des programmes EIE et PIE.

Le CIP propose une « boîte à outil » commune aux différents programmes, rassemblant le financement de projets, des instruments financiers, des réseaux (Entreprise Europe Network), des actions d'analyse, des espaces d'échange (espace d'innovation européen : Europe INNOVA, site PRO INNO Europe).

Plusieurs instruments financiers participent au soutien des entreprises<sup>66</sup>:

- le mécanisme en faveur des PME innovantes et à forte croissance (MIC) favorise l'offre de capital d'amorçage pour les PME et l'offre de capital de suivi durant la phase d'expansion
- le mécanisme de garantie PME qui facilite, quant à lui, l'accès des PME au financement par emprunt, au micro crédit et aux fonds propres ou quasi fonds propres. Ce mécanisme comporte également un instrument de titrisation des portefeuilles de prêts bancaires.

#### 2.1.4. Le programme-cadre pour l'éducation et la formation tout au long de la vie EFTLV

- **Objectifs**

Le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (« Lifelong learning programme » en anglais, LLP) permet aux personnes, à tous les stades de leur vie, de participer à des expériences d'apprentissage stimulantes et contribue à développer le secteur de l'éducation et de la formation en Europe<sup>67</sup>.

- **Enveloppe budgétaire**

Doté d'un budget avoisinant les **sept milliards d'euros** (6 970 000 000 euros) pour la période 2007-2013, le programme finance une série d'actions comprenant des échanges, des visites d'étude et des activités de mise en réseau. Les projets sont destinés non seulement aux étudiants et aux apprenants, mais aussi aux enseignants, aux formateurs et aux autres acteurs de l'éducation et de la formation.

---

<sup>66</sup> Voir infra, « 2. Deux mécanismes financiers complémentaires »

<sup>67</sup> Source : [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78_fr.htm)

- **Sous-programmes**

Ce programme est structuré en quatre sous-programmes, plus ou moins connus du public, finançant des projets à différents niveaux de l'éducation et de la formation :

- **Comenius** (10%<sup>68</sup>) pour les écoles. Ce programme doit aider les jeunes et le personnel éducatif à mieux comprendre la diversité des cultures, des langues et des valeurs européennes. Il a également vocation à améliorer la qualité de la formation des enseignants, les approches pédagogiques et la gestion des écoles. Enfin, il permet d'agir en faveur de l'acquisition par les jeunes des qualifications et des compétences de base nécessaires à leur développement personnel, à leur activité professionnelle future et à une citoyenneté active.
- **Erasmus** (40%) pour l'enseignement supérieur. Ce programme, devenu emblématique, permet chaque année à plus de 200 000 étudiants d'étudier et de faire un stage à l'étranger. Il finance en outre la coopération entre établissements d'enseignement supérieur dans toute l'Europe. Le programme, intégré au programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie en 2007, ne s'adresse plus seulement aux étudiants mais également aux professeurs et employés d'entreprise qui souhaitent enseigner à l'étranger, ainsi qu'au personnel universitaire désireux de bénéficier d'une formation à l'étranger. Son budget annuel dépasse les 450 millions d'euros.
- **Leonardo da Vinci** (25%) pour l'enseignement et la formation professionnels. Le programme Leonardo da Vinci finance les projets pratiques dans le domaine de l'enseignement et de la formation professionnels. Les initiatives couvrent aussi bien les actions permettant aux personnes d'effectuer un stage professionnel à l'étranger que les efforts de coopération à grande échelle.
- **Grundtvig** (3%) pour l'éducation des adultes. Le programme Grundtvig met l'accent sur les besoins d'apprentissage et d'étude des apprenants suivant un enseignement pour adultes ou un enseignement « alternatif », ainsi que sur les organisations proposant ces services. Il vise à contribuer au développement du secteur de l'éducation des adultes et à permettre à un plus grand nombre de personnes de vivre une expérience éducative, notamment dans un autre pays européen.

D'autres projets sont financés au titre du volet transversal du programme, dans des domaines qui se rapportent à tous les niveaux de l'éducation, notamment

---

<sup>68</sup> Les proportions indiquées sont les dotations minimales accordées aux sous-programmes par les règlements européens (COM 2004-474 final)

l'apprentissage des langues, les technologies de l'information et de la communication, la coopération politique et la diffusion et l'exploitation des résultats des projets.

En outre, le programme comprend des actions Jean Monnet qui stimulent l'enseignement, la réflexion et le débat sur l'intégration européenne, impliquant des établissements d'enseignement supérieur du monde entier.

- **Fonctionnement**

Ce programme propose deux types de financement : des appels à propositions, et des appels d'offre pour l'élaboration de travaux spécifiques. Un appel à propositions général est publié une fois par an par la DG EAC (Education Audiovisuel et Culture) de la Commission européenne et géré par l'Agence exécutive (EACEA). Les fonds alloués aux programmes sectoriels sont gérés directement par les agences nationales situées dans les pays participants, mais l'EACEA gère, elle même, les projets multilatéraux destinés à produire des résultats concrets, les réseaux multilatéraux, les mesures d'accompagnement de courte durée et ponctuelle.

#### 2.1.5. LIFE +, l'instrument financier pour l'environnement

- **Objectifs**

LIFE+ est l'instrument financier de l'Union pour la protection de l'environnement. Il fait suite au programme LIFE créé en 1992 et appuie la mise en œuvre du 6<sup>ème</sup> programme cadre dans le domaine de l'environnement. L'objectif général de LIFE+ est non seulement de contribuer à la mise en œuvre, à l'actualisation et au développement de la politique européenne en matière d'environnement mais également d'améliorer l'intégration des préoccupations environnementales dans les autres politiques.

- **Enveloppe budgétaire**

Cet instrument est doté de **2 milliards d'euros** pour la période 2007-2013 dont presque 80% seront affectés au soutien de projets. Une allocation nationale indicative des fonds, basée sur la population et la superficie des sites Natura 2000, est prévue pour chaque Etat membre ; la France, en 2011, bénéficiait ainsi d'environ 27 millions d'euros.

- **Sous-programmes**

Le programme LIFE+ comprend trois piliers :

- « **Nature et biodiversité** » : permet de cofinancer des projets de bonnes pratiques ou de démonstration contribuant à l'application des directives « Oiseaux » et « Habitats » et du réseau Natura 2000. II permet également de cofinancer des projets innovants ou de démonstration visant à la

réalisation des objectifs de la communication de la Commission intitulée « Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà ».

- « **Politique et gouvernance en matière d'environnement** » : en matière d'environnement permet de cofinancer les projets innovants ou pilotes qui contribuent à l'application de la politique environnementale européenne et au développement de mesures, techniques, méthodes et instruments innovants. Il sert également à contrôler les pressions exercées sur l'environnement (y compris la surveillance à long terme des forêts et des interactions environnementales).
- « **Information et communication** » : ce nouveau volet permet de cofinancer les projets relatifs à la communication et aux campagnes de sensibilisation aux problèmes liés à l'environnement, à la protection de la nature et à la conservation de la biodiversité, ainsi que des projets liés à la prévention des feux de forêt (sensibilisation, formation spécifique).

La Commission accorde une attention toute particulière aux projets transnationaux. Les projets sont cofinancés, en général à hauteur de 50%.

- **Fonctionnement**

Chaque année, la Commission lance un appel à propositions tenant compte de son programme stratégique pluriannuel et des éventuelles priorités nationales qui lui ont été transmises. La Commission sélectionne les projets, et en publie régulièrement la liste.

Les projets financés doivent répondre aux critères suivants: être d'intérêt communautaire en contribuant à la politique communautaire dans le domaine de l'environnement, être techniquement et financièrement cohérents et réalisables, offrir un bon rapport coût efficacité, et satisfaire les objectifs des trois piliers.

78% des ressources de LIFE+ sont utilisées pour le financement de projets. Au moins 50% des fonds sont affectés à des subventions d'action pour des projets concernant la conservation de la nature et de la biodiversité et au moins 15% à des projets transnationaux.

## 2.2. Des financements indirects (au travers d'autorités de gestion nationales et régionales)

Les aides indirectes sont, quant à elles, des subventions apportées aux porteurs de projet par des organismes intermédiaires nationaux et régionaux (autorités de gestion) chargés de mettre en œuvre, la politique communautaire, ses programmes, axes et mesures en redistribuant les fonds européens alloués par la Commission.

Cela relève des fonds suivants :

- **Le FEDER, le FSE, et le Fonds de cohésion** qui financent tous trois la politique de cohésion;
- **Le FEAGA et le FEADER** qui financent la politique agricole commune et les programmes de développement rural ;
- **Le FEP** qui finance la politique commune de la pêche.

Il est fréquent d'entendre parler de « fonds structurels européens », cela renvoie, en réalité, aux fonds « à finalité structurelle » qui participent selon les articles 174 et 175 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) au « développement harmonieux de l'Union » et au « renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale ». Seuls le FSE, le FEDER et le FEADER bénéficient, au sens strict, de cette appellation.

Chacun de ces fonds finance des programmes dont les objectifs et les priorités sont définis conjointement par les institutions européennes et les autorités de gestion nationales ou régionales.

### 2.2.1. Le Fonds européen de développement régional (FEDER)

- **Présentation générale du FEDER**

Le FEDER, Fonds européen de développement régional, a été créé en **1975**, suite à l'aggravation des inégalités liées au premier choc pétrolier, et à l'intégration de trois nouveaux membres, l'Irlande, le Danemark et le Royaume-Uni. Le premier connaît de profonds retards de développement, quant au dernier, il n'a adhéré qu'à la condition de ne pas devenir l'un des premiers contributeurs nets au budget de l'Union européenne. Ce faisant, la création du FEDER doit permettre de satisfaire le Royaume-Uni, mais surtout, bien sûr, de financer les projets d'infrastructures et les investissements de modernisation des équipements de production dans les régions défavorisées.

Ce fonds a évolué, au cours des années pour devenir aujourd'hui, dans une Europe à vingt-sept le principal instrument, du renforcement de la cohésion économique et sociale et de la réduction des disparités régionales avec une enveloppe de **198,94 Milliards d'euros**.

Le FEDER soutient le **développement et l'ajustement structurel des économies régionales**, y compris la reconversion des régions industrielles en déclin.

**Les financements du FEDER s'inscrivent dans le cadre des objectifs «Convergence», «Compétitivité régionale et emploi» et «Coopération territoriale européenne».**

Il concentre son intervention sur un nombre de **priorités thématiques** :

- des investissements qui contribuent à créer des emplois durables ;
- des investissements dans les infrastructures ;
- des mesures de soutien au développement régional et local, ce qui comprend l'assistance et les services aux entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME) ;
- l'assistance technique.

**Le FEDER accorde une attention particulière aux spécificités territoriales qu'elles soient liées aux problématiques urbaines ou rurales.**

Les actions relatives à la dimension urbaine sont intégrées dans les programmes opérationnels, en se fondant sur l'expérience de l'initiative URBAN. En ce qui concerne les zones rurales et les zones dépendantes de la pêche, l'intervention du FEDER est centrée sur des actions en faveur de l'accessibilité (infrastructures, réseaux et services de télécommunications) du développement de nouvelles activités économiques, du renforcement des liens entre les zones urbaines et rurales, et du développement du tourisme et des aménagements en milieu rural.

Pour les zones à handicaps naturels, le FEDER contribue au financement d'investissements en faveur de l'accessibilité, des activités économiques liées au patrimoine culturel, de l'utilisation durable des ressources et de la stimulation du secteur du tourisme. Enfin, le FEDER contribue à financer les surcoûts liés à la situation géographique des régions ultrapériphériques.

En France, les Préfets de région sont autorités de gestion des programmes FEDER. L'Etat publie son Cadre de Référence Stratégique National en matière de cohésion, et les régions adoptent leurs Programmes Opérationnels FEDER qui déclinent les priorités communautaires et nationales sur les territoires régionaux en tenant compte de leurs spécificités. Les PO contiennent donc les axes et mesures auxquelles peuvent se référer les porteurs de projet pour élaborer leur candidature.

- **L'objectif compétitivité régionale et emploi du FEDER en Bretagne**

En ce qui concerne l'objectif « Compétitivité régionale et emploi », **la Bretagne** est bénéficiaire de 301,7 millions d'euros et ses priorités se regroupent autour de **trois pôles** :

- innovation et économie de la connaissance, notamment dans le domaine de l'amélioration des capacités régionales de RDT et d'innovation, de l'esprit d'entreprise et de la création des nouveaux instruments financiers pour des entreprises;
- environnement et prévention des risques, ce qui inclut la réhabilitation des terrains contaminés, la stimulation de l'efficacité énergétique, la promotion des transports publics urbains propres et l'élaboration de plans pour prévenir et gérer les risques naturels et technologiques;
- accès aux services de transports et de télécommunications d'intérêt économique général, en particulier le renforcement des réseaux secondaires

et l'encouragement de l'accès aux technologies de l'information et la communication (TIC) par les PME.

La stratégie régionale du programme opérationnel, intitulée « **Amarrer la Bretagne à l'Europe élargie, valoriser ses atouts spécifiques et favoriser les synergies pour renforcer durablement sa cohésion territoriale et sa compétitivité** » se décline en **5 axes** qui intègrent **11 objectifs** spécifiques, eux-mêmes divisés en actions, dans le cadre desquelles les demandes de cofinancement peuvent être réalisées par les porteurs de projet (cf. tableau 5, infra)<sup>69</sup>.

La région ayant analysé que son risque majeur pour la période 2007-2013 consiste en un décrochage au niveau des espaces européen et mondial<sup>70</sup>, compte tenu de sa situation géographique à l'écart des principaux flux européens de biens et de personnes. Elle a donc présenté un programme opérationnel avec comme priorité forte, un **grand projet d'infrastructure ferroviaire** (Bretagne à grande vitesse) mobilisant près de 100 millions d'euros au titre du FEDER, soit un tiers de l'enveloppe globale consacrée à la Bretagne pendant la période 2007-2013.

Le diagnostic de la Bretagne met, par ailleurs, en évidence le handicap que constitue « son profil régional non suffisamment technologique, la faible valeur ajoutée de l'industrie, le faible taux de connexion Internet des entreprises, la faible internationalisation des entreprises, les progrès restant à accomplir dans les coopérations entre recherche, enseignement supérieur et entreprises, les filières en mutation, les bassins d'emploi fragiles », et c'est, par conséquent, l'axe 2 pour la **recherche, l'innovation et la compétitivité** des entreprises bretonnes qui concentre 34% des moyens d'intervention du FEDER (constitution d'un Pôle de recherche et d'enseignement supérieur, interventions sur onze sites de la Région : Brest, Rennes, Vannes, Lorient, Saint Malo, Saint Briec, Quimper, Morlaix, Lannion, Fougères, actions pour l'entrepreneuriat en faveur des bassins d'emplois fragiles ou soumis à des mutations industrielles, couverture du territoire en réseau à très haut débit, mise en œuvre du Schéma Régional de l'Innovation (SRI)...).

En outre, les atouts exceptionnels de la Bretagne dans le **domaine maritime** sont mis en exergue et leur valorisation mobilise 9% des moyens d'intervention du FEDER.

L'axe 4 pour **l'environnement et la prévention des risques** concentre près de 10% des fonds FEDER en faveur de la valorisation des réserves et parc, ou projets

---

<sup>69</sup> Source : Audition de M. Jérôme Bastin, Mme Sylvie Couratin, Mme Anne-Laure Vallauri, (Conseil régional de Bretagne) le 23 février 2011 ; « Dans le langage marin, l'amarrage consiste à fixer un bateau ou un navire à quai au à un poste terrestre, en utilisant des cordages. Le vocabulaire utilisé illustre ainsi parfaitement l'ambition d'intégration européenne de la Bretagne consistant à se rendre solidaire du reste de l'Union et à adhérer aux objectifs formulés à Lisbonne et Göteborg, tout en améliorant son accessibilité au marché européen élargie » Evaluation ex-ante d programme opérationnel FEDER 2007-2013 objectif « compétitivité régionale et emploi » pour la région Bretagne, 23 mars 2007 Ramboll Management.

<sup>70</sup> Source : PO FEDER Bretagne (V. Justification de la concentration géographique et financière) p. 124 ; L'élaboration du programme opérationnel repose sur un diagnostic du territoire, voir à ce sujet chapitre 2 « 1.3.1 L'élaboration des programmes ».

de parcs naturels, du soutien au plan régional pour les poissons migrateurs et, enfin pour la lutte contre les inondations.

Le programme prévoit notamment à l'horizon 2013 :

- D'accroître la part du ferroviaire dans le transport de voyageurs (flux entre la Bretagne et l'Île-de-France) de 43,5 à 48,5% ;
- De limiter les émissions de gaz à effet de serre (CO2 et équivalents) à 100kT ;
- De faire passer la part de personnes se rendant au travail en transport en commun de 3,4 (en 1999) à 5% ;
- D'atteindre un taux de croissance annuel moyen des emplois métropolitains de 5%.

Tableau 5. Plan de financement du PO FEDER Bretagne 2007-2013

<b>Axes du FEDER Bretagne</b>	<b>Montants FEDER en M€</b>
<b>AXE 1 - Faire de la Bretagne une région européenne accessible et attractive afin de conforter son développement équilibré et durable (41%)</b>	<b>124, 0</b>
> OBJECTIF 1 - Bretagne à Grande Vitesse	88, 0
> OBJECTIF 2 - Soutenir un développement métropolitain durable	36, 0
<b>AXE 2 - Accroître la compétitivité et la performance économique régionale par l'innovation et la connaissance (37%)</b>	<b>111, 0</b>
> OBJECTIF 1 - Structurer et développer le système régional d'innovation	10, 0
> OBJECTIF 2 - Soutenir la recherche afin de favoriser les développements technologiques	45, 2
> OBJECTIF 3 - Accompagner l'entrepreneuriat, assurer la promotion de l'innovation et favoriser les démarches d'éco-management	12, 5
> OBJECTIF 4 - Développer la couverture du territoire en réseaux à haut et très-haut débit	42, 8
<b>AXE 3 - Valoriser les atouts exceptionnels de la Bretagne dans le domaine maritime et des sciences de la mer, dans une perspective de développement durable du littoral (9%)</b>	<b>26, 7</b>
> OBJECTIF 1 - Renforcer l'excellence bretonne dans le domaine des sciences de la mer et de l'économie maritime	17, 3
> OBJECTIF 2 - Mettre en oeuvre une gestion intégrée du littoral et des zones portuaires	9, 4
<b>AXE 4 - Préserver l'environnement et prévenir les risques naturels (11%)</b>	<b>33, 4</b>
> OBJECTIF 1 - Valoriser la biodiversité régionale en agissant sur les milieux remarquables naturels	3, 5
> OBJECTIF 2 - Contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique et prévenir les risques	27, 8
> OBJECTIF 3 - Améliorer et diffuser les connaissances régionales sur l'environnement	2, 1
<b>AXE 5 Assistance technique (2%)</b>	<b>7, 2</b>
<b>Programme opérationnel (100%)</b>	<b>301, 7</b>

Source : PO FEDER Version 3.1 Objectif compétitivité régionale et emploi 2007-2013 29/07/2011

- **L'objectif coopération territoriale européenne du FEDER en Bretagne**

A la fin des années 1980, malgré les avancées dans le processus d'unification européenne, le constat est établi que les régions transfrontalières souffrent toujours des barrières géographiques, administratives, politiques, et juridiques entre Etats membres.

La reconnaissance de cette situation conduit la Commission européenne en 1989 à financer grâce au FEDER une série de projets pilotes de coopération transfrontalière. Le soutien national et européen à ces zones se concrétise par la

suite, avec la création en août 1990 du programme d'Initiative Communautaire (PIC) Interreg<sup>71</sup>.

Fondé sur cette expérience, la **coopération territoriale européenne** s'élargit progressivement à l'ensemble des régions européennes et devient pour 2007-2013 l'un des trois objectifs de la politique européenne régionale, complétant les objectifs de « convergence » et de « compétitivité régionale et d'emploi ».

Ce changement de statut, s'il n'a pas permis, selon la CRPM, de « saut qualitatif »<sup>72</sup> marque, néanmoins, la reconnaissance de son importance par l'Union européenne et témoigne d'une volonté d'intégration des démarches de coopération dans une logique globale de développement équilibré et durable du territoire européen.

La quatrième programmation de coopération territoriale, pour 2007-2013 dénommée « **Interreg IV A, B ou C** » a pour objectif d'encourager la coopération entre acteurs nationaux, régionaux et locaux de différents Etats membres, en les incitant à identifier des solutions communes pour des problématiques similaires, cela dans des domaines divers (développement urbain, rural, côtier, mise en relations et en réseau d'acteurs socio-économiques...) et en réponse à des défis qui dépassent de plus en plus souvent les frontières nationales ou régionales.

L'objectif de coopération territoriale européenne se décline en **trois volets**<sup>73</sup> :

- **Les programmes transfrontaliers (Interreg A)** proposent une coopération transfrontalière entre zones contiguës, et visent à promouvoir, au travers de stratégies de développement communes, les centres économiques et sociaux transfrontaliers. (74% des crédits)
- **Les programmes transnationaux (Interreg B)** sont destinés, quant à eux, au renforcement de l'intégration territoriale dans l'Union grâce à la formation de grands groupes de régions européennes, aux problématiques communes. (21% des crédits)
- **Les programmes interrégionaux (Interreg C)** soutiennent l'échange d'informations, d'expériences, et la mise en réseau des régions, dans un but d'amélioration des politiques et outils d'action régionaux. (5% des crédits)

Du point de vue financier, et en comparaison avec les objectifs « convergence » et « compétitivité régionale et emploi », les sommes en jeu sont modestes pour cette programmation, puisqu'elles représentent **8,7 milliards d'euros** sur les 347 milliards d'euros de la politique régionale<sup>74</sup> (**soit 2,5% du budget total**). Mais, un grand nombre de pays souhaiteraient que cela change, et la Commission

---

<sup>71</sup> Source : Communication relative aux programmes de coopération territoriale européenne, état de leur application en Bretagne, session plénière du Conseil régional 22-23 Octobre 2009

<sup>72</sup> Note technique du secrétariat général de la CRPM Coopération territoriale et stratégies macro-régionales : quelles opportunités pour la politique de cohésion après 2013 ? Avril 2010

<sup>73</sup> Sources : Audition de M. Jérôme Bastin, Mme Sylvie Couratin, Mme Anne-Laure Vallauri, (Conseil régional de Bretagne) le 23 février 2011 ; Audition de Mme Marie-Noëlle Le Kervern (Conseil régional de Haute-Normandie), le 7 mars 2012; Étude du CESER de Bretagne « Les coopération interrégionales de proximité » Mars 2009, Rapporteur Alain Le Menn.

<sup>74</sup> Voir supra Figure 1 – « 1.1.2 Une politique de convergence, de compétitivité et de coopération pour 2007-2013 »

européenne semble acquise à cette cause comme en témoigne sa communication du 6 octobre 2011<sup>75</sup>.

Dès la seconde période de programmation (1994–1999), l'extension de l'initiative communautaire au volet transnational permet l'entrée de la Bretagne dans les programmes Interreg, par une implication aux premières étapes de la constitution de l'Espace Atlantique, et en 2007 **la Bretagne** devient, éligible aux trois volets de la coopération territoriale européenne, à travers les programmes suivants :

- Sur le volet **transfrontalier** : programme IVA France (Manche) Angleterre
- Sur le volet **transnational** : programmes IVB de l'Espace Atlantique et de l'Europe du Nord Ouest
- Sur le volet **interrégional** : programme IV C comme l'ensemble des régions européennes

**On distingue pour certains programmes deux zones de programmation :**

- les zones éligibles
- les zones adjacentes (celles-ci jouxtent les zones éligibles et peuvent être « bénéficiaire unique » ou chef de file d'un projet dans des cas dûment justifiés et jusqu'à 20% de l'enveloppe FEDER)

Les organismes hors de cette aire de coopération peuvent également, dans des cas dûment justifiés, se joindre à un partenariat de projet du Programme. (Article 21-2) du règlement 1080/2006.

Les États membres peuvent recourir à l'instrument juridique de coopération, le groupement européen de coopération transfrontalière (GECT), pour lui déléguer les tâches de l'autorité de gestion et du secrétariat technique conjoint.

Pour qu'un projet soit sélectionné, il doit comprendre des **bénéficiaires d'au moins deux pays qui doivent agir de façon conjointe dans au moins deux des quatre domaines suivants** : développement, mise en œuvre, équipe et financement. Quand il s'agit de **réseaux de coopération et d'échange d'expérience, ils doivent comprendre au moins trois bénéficiaires d'au moins trois régions de deux États membres** au minimum, qui doivent agir de façon conjointe dans les quatre domaines précités.

---

<sup>75</sup> Voir infra chapitre 6 « 1.1.2 Les propositions de la Commission européenne pour la politique de cohésion »

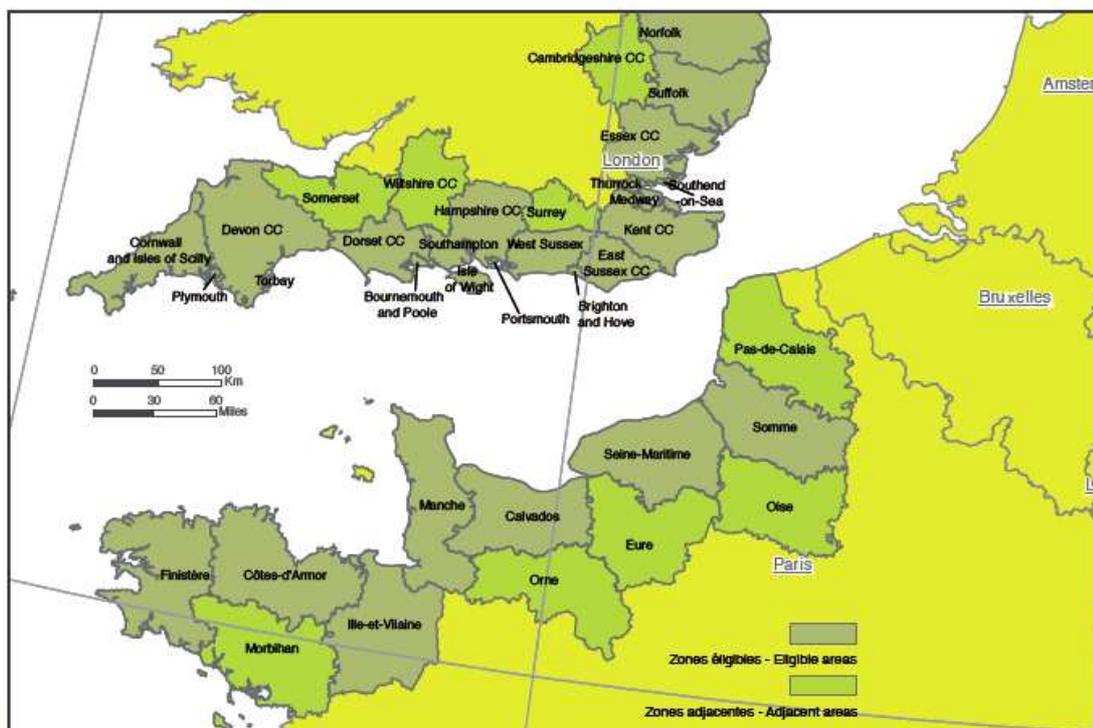
Tableau 6. Présentation des programmes de coopération européenne concernant la Bretagne 2007-2013

	<b>Programme IVA France(Manche)Anglet erre</b>	<b>Programme IVB Europe du Nord Ouest</b>	<b>Programme IVB Espace Atlantique</b>	<b>Programme IV Volet interrégional</b>
<b>Montant de la dotation FEDER 2007-2013 en MC</b>	173,5	355	104	321
<b>Autorité de gestion</b>	Région Haute Normandie (France)	Région Nord-Pas-de- Calais (France)	Région Norte (Portugal) (France)	Région Nord-Pas-de- Calais (France)
<b>Zones éligibles</b>	<u>France</u> : Somme, Seine- Maritime, Calvados, Manche, Côtes d'Armor, Finistère, Ille et-Vilaine  <u>Angleterre</u> : Norfolk CC, Suffolk CC, Southend-on- Sea, Thurrock, Essex CC, Brighton and Hove, East Sussex CC, West Sussex CC, Portsmouth, Southampton, Hampshire CC, Isle of Wight, Medway, Kent CC, Bournemouth and Poole, Dorset CC, Cornwall, and Isles of Scilly CC, Plymouth, Torbay, Devon CC	Belgique Allemagne Luxembourg Pays-Bas UK Irlande  <u>France</u> : Ile de France Champagne-Ardenne Picardie Haute-Normandie Centre Basse-Normandie Bourgogne Nord-Pas-de-Calais Lorraine Alsace Franche-Comté Pays de la Loire Bretagne	Espagne Portugal UK Irlande  <u>France</u> : Haute-Normandie Basse-Normandie Pays de la Loire Bretagne Poitou-Charentes Aquitaine	Ensemble UE + Norvège + Suisse
<b>Taux d'intervention maximum</b>	50%	50%	65%	75%
<b>Priorité n°1</b>	Renforcer le sentiment d'appartenance à un espace commun et la conscience d'intérêts partagés	Développer l'économie de la connaissance en s'appuyant sur les capacités d'innovation	Promouvoir les réseaux entrepreneuriaux et d'innovation	Innovation et économie de la connaissance
<b>Priorité n°2</b>	Tisser des partenariats d'acteurs pour le développement économique et les pôles d'excellence transmanche	Gérer de façon durable les ressources naturelles ainsi que les risques naturels et technologiques	Protéger, sécuriser et valoriser durablement l'environnement marin et côtier	Environnement et prévention des risques
<b>Priorité n°3</b>	Construire un espace commun attractif pour y vivre et pour le visiter	Améliorer la connectivité en promouvant des solutions de transport intelligentes et durables ainsi que les TIC	Améliorer l'accessibilité et les liaisons internes	
<b>Priorité n°4</b>	Assurer un développement durable environnemental de l'espace commun	Promouvoir des communautés fortes et prospères	Promouvoir les synergies transnationales en matière de développement urbain et régional durable	
<b>Assistance technique</b>				

Source : Tableau de synthèse des PO de Coopération Territoriale Européenne / Bretagne SGAR Bretagne Mission Europe

## Le programme transfrontalier France (Manche) - Angleterre (IV A)

Carte 3. Zone d'éligibilité du programme transfrontalier France (Manche) Angleterre (IV A)



Source : Programme opérationnel Interreg IVA France (manche) Angleterre 2007-2013 approuvé le 19 septembre 2008 par la CE

La coopération transfrontalière franco-britannique est née à l'occasion de la construction du tunnel sous la Manche. En 1986 la région Nord-Pas de Calais et le Comté du Kent signaient un protocole d'accord portant sur les mesures et travaux d'accompagnement engendrés par la construction du tunnel, en matière de formation, d'aménagement du territoire, d'infrastructures, de tourisme, etc. Ce protocole a servi de base, en 1992, à la rédaction du premier programme Interreg franco-anglais, le programme TransManche.

**L'insertion de la Bretagne** dans cet espace transfrontalier n'a été décidée que lors de cette nouvelle programmation 2007-2013 ; elle est le résultat d'une forte mobilisation régionale et du soutien de l'Assemblée des Régions de l'Arc Manche, dans l'objectif de faire reconnaître l'espace Manche comme un bassin maritime et un espace de coopération pertinents.

Ce programme est doté d'une allocation FEDER de **173,5 millions d'euros**.

Il a pour autorité de gestion unique la Région Haute-Normandie, assistée d'un Secrétariat technique commun basé à Rouen et chargé de :

- La coordination de l'animation du programme à l'ensemble de la zone selon un dispositif prévoyant en particulier 2 coordinateurs de l'animation côté français
- L'instruction et le suivi des projets
- Le suivi et la gestion administrative du programme
- La communication et les évaluations

Le programme opérationnel, dont les bénéficiaires du programme peuvent être opérateurs publics, privés ou associatifs, se décline en 4 axes prioritaires et 11 objectifs spécifiques (cf. tableau 6, supra, et plan de financement en annexe 4)

Le programme France (Manche) Angleterre est relié au programme des 2 Mers, par un axe commun doté de 12,6 millions d'euros et géré par la Région Nord-Pas de Calais. Les projets éligibles sur cet axe doivent compter des partenaires des deux zones et concerner le développement de problématiques d'intérêt commun (en particulier sur une dimension maritime transfrontalière), la capitalisation de bonnes pratiques, ou le développement de projets stratégiques spécifiques (sur proposition des instances des 2 Programmes).

### **Le programme transnational Espace Atlantique (IV B EA)**

Carte 4. Zone d'éligibilité du programme transnational Espace Atlantique (IV B EA)



Source : « Coopérer avec les régions d'Europe, programmes et projets de coopération territoriale européenne en Bretagne 2007-2013 » L'Europe s'engage en Bretagne.

Doté d'une allocation FEDER de **104 millions d'euros** (pour un taux maximal d'intervention de 65%), le programme est géré par la Région Norte du Portugal (Commission de Coordination et de Développement Régional), la Préfecture de Région des Pays de la Loire est autorité nationale française.

Le programme opérationnel « Espace Atlantique 2007-2013 » s'articule autour de 4 priorités (cf. tableau 6, supra, et plan de financement en annexe 5)

### **Le programme transnational Europe du Nord Ouest (IV B ENO)**

Carte 5. Zone d'éligibilité du programme transnational Europe du Nord Ouest (IV B ENO)



Source : « Coopérer avec les régions d'Europe, programmes et projets de coopération territoriale européenne en Bretagne 2007-2013 » L'Europe s'engage en Bretagne

Comme pour le programme précédent, la zone de programmation 2007-2013 implique des régions de 8 Etats : Belgique, France, Allemagne, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse et Royaume-Uni. Doté d'une allocation FEDER de **355 millions d'euros** (pour un taux maximal d'intervention de 50%), le programme est géré par la Région Nord - Pas de Calais.

Le programme opérationnel s'articule autour de 4 priorités. (cf. tableau 6, supra, et plan de financement en annexe 6)

### **Le programme interrégional IV C**

L'objectif de ce programme est lié à l'amélioration de l'efficacité des politiques de développement régional, la modernisation économique et le développement de la compétitivité en Europe, par l'échange d'expériences et le transfert des bonnes pratiques entre les régions.

La zone éligible couvre l'ensemble de l'Union européenne, à laquelle sont associées la Norvège et la Suisse. Un système unique de gestion a été mis en place par la **Région Nord - Pas de Calais**, autorité de gestion, à laquelle a été adossé un Secrétariat technique commun à l'ensemble de la zone. Le programme est doté d'une allocation FEDER de **321 millions d'euros**, pour soutenir des projets portant sur 3 priorités (cf. tableau 6, supra, et plan de financement en annexe 7)

Deux types d'opérations peuvent être soutenus par ce nouveau programme :

- Les projets d'initiative régionale : projets portés par des acteurs régionaux ou locaux avec des partenaires d'autres pays européens concernant des questions de politique régionale (échange d'expériences et de bonnes pratiques, dans le but de développer de nouveaux outils et approches)
- Les projets de capitalisation : projets de coopération interrégionale qui s'attachent en particulier au transfert de bonnes pratiques de développement régional vers des programmes financés par les Fonds Structurels européens au travers des Objectifs Convergence, Compétitivité Régionale et Emploi et d'autres programmes de Coopération Territoriale Européenne dans les régions participant au projet ou représentées dans le partenariat.

#### 2.2.2. Le Fonds social européen (FSE)

Le FSE, le Fonds Social Européen, a été créé dès le **11 janvier 1960**, conformément au traité de Rome qui l'instituait dans le but « d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et [...] de contribuer au relèvement de leur niveau de vie » (Article 3 du traité).

À ses débuts, le FSE aidait les travailleurs des secteurs en restructuration et fournissait en outre une aide à la réinstallation aux personnes sans emploi ayant quitté leur région pour chercher du travail ailleurs.

Puis, parallèlement aux évolutions socio-économiques de l'Europe, des réformes successives ont réorienté ses priorités aux vues des nouveaux défis sociétaux et en direction des groupes les plus exposés au chômage et à l'exclusion. Ainsi, les crédits du fonds social européen, ont bénéficié, tour à tour, au monde agricole en crise, à l'industrie de l'habillement, à l'emploi des jeunes, des femmes, des personnes handicapées, des seniors, à la formation professionnelle, au développement de l'enseignement de l'utilisation des nouvelles technologies, etc.

L'accent s'est peu à peu déplacé du chômage à l'emploi, et les dispositifs de formation, de création d'emplois, l'orientation professionnelle et le conseil sont apparus au cœur du FSE.

Depuis l'adoption de la stratégie de Lisbonne, le FSE concourt notamment, à la réalisation des objectifs suivants : atteindre un taux d'emploi global de l'UE de 70%, un taux d'emploi des femmes supérieur à 60% et un taux d'emploi des seniors de 50% avant 2010.

**Pour la période 2007-2013** en cours, le FSE bénéficie d'une enveloppe de **79 milliards d'euros**, il participe à l'objectif « compétitivité régionale et emploi » de manière complémentaire avec le FEDER. La priorité est aujourd'hui accordée au renforcement de l'adaptabilité des travailleurs, des entreprises et des entrepreneurs. À cette fin, le FSE soutient la modernisation et le renforcement des institutions du marché du travail ainsi que des mesures actives du marché de l'emploi et des actions en matière d'éducation et de formation tout au long de la vie. Le FSE continue, par ailleurs de s'atteler aux problèmes de l'emploi en assurant l'accessibilité du marché du travail et en promouvant la participation à ce marché. En outre, il œuvre à prévenir l'exclusion sociale et à lutter contre la discrimination en assurant l'accès et l'inclusion des travailleurs désavantagés. Depuis 2007, le FSE renforce également la capacité des institutions publiques à créer et mettre en œuvre des politiques et services et promeut les partenariats entre employeurs, syndicats, organisations non gouvernementales et administrations publiques.

Le FSE n'accorde pas d'aide directe aux personnes. Entreprises, associations, collectivités locales, établissement de formation sont les bénéficiaires prioritaires du soutien communautaire. Les actions du FSE sont aujourd'hui orientées principalement en faveur des chômeurs de longue durée (23%) et des jeunes (16%).

- **Le FSE en Bretagne pour 2007-2013**

Le fonds social européen est géré au niveau national en France. Ses orientations stratégiques sont donc définies dans un Programme opérationnel national. Chacun des quatre Départements d'Outre-Mer dispose également de son propre programme opérationnel FSE au titre de l'Objectif « Convergence ». Ils bénéficient ainsi de modalités de financement tenant compte de leur éloignement avec le continent européen. Près de 85% des crédits disponibles pour le FSE, sont cependant mis à disposition des Préfets de région pour soutenir des projets locaux au plus près du territoire.

En France, plus de 5 milliards d'euros peuvent être investis par le FSE entre 2007 et 2013, dont près de 83% pour l'objectif « Compétitivité régionale et emploi ».

En Bretagne, le volet régional FSE apporte une aide de **184 M€** pour la période 2007-2013.

Sept priorités transversales ont été définies au niveau national et communautaire pour la période. Il s'agit de l'égalité entre les hommes et les femmes, l'égalité des chances, le vieillissement actif, le développement durable, l'intégration des personnes handicapées, l'innovation, le caractère transnational ou interrégional.

Le volet régional du programme opérationnel « compétitivité régionale et emploi » du FSE pour 2007-2013 soutient cinq axes d'intervention thématiques. (cf. tableau 7)

Tableau 7. Plan de financement du volet régional du programme opérationnel FSE pour 2007-2013

Axes	Montant FSE en M€
<b>Axe 1 : Adapter les travailleurs et les entreprises aux mutations économiques</b> (15,8%)	29
▶ anticiper et gérer les mutations économiques (prévention des mutations, GPEC, mobilité et reclassement)	
▶ agir sur le développement des compétences (apprentissage et alternance, vieillissement actif, accès à la formation dans les PME, VAE)	
▶ promouvoir la création et l'esprit d'entreprise (actions d'accompagnement, soutien aux réseaux)	
<b>Axe 2 : Améliorer l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi</b> (35,5%)	65,3
▶ moderniser le service public de l'emploi (accompagnement des demandeurs d'emploi non indemnisés, accès des jeunes au marché du travail, coordination des acteurs)	
▶ développer les politiques active de l'emploi (formation des demandeurs d'emploi, participation des femmes au marché du travail, intégration des migrants)	
<b>Axe 3 : renforcer la cohésion sociale et lutter contre les discriminations</b> (42,1%)	77,4
▶ accompagner les politiques publiques de cohésion sociale (accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux, PLIE communaux, programmes départementaux d'insertion)	
▶ favoriser l'inclusion sociale (publics en difficulté particulière, lutte contre l'abandon scolaire)	
▶ lutter contre les discriminations (promotion de la diversité, action pour les habitants des Zones Urbaines Sensibles)	
<b>Axe 4 : développement du capital humain, mise en réseau, innovation et transnationalité</b> (2,7%)	5
▶ adapter l'offre de formation et le système d'orientation (innovations pédagogiques, ingénierie en matière d'orientation et de formation)	
▶ partenariats et initiatives locales pour l'emploi et l'inclusion (bonne gouvernance territoriale, professionnalisation des acteurs de l'insertion, microprojets associatifs, promotion des TIC)	
▶ actions innovantes transnationales	
<b>Axe 5 Assistance Technique dédiée au fonctionnement du programme.</b> (3,9%)	7,2
<b>TOTAL (100%)</b>	<b>184</b>

Source : Comité de suivi 12. 09. 2011

### 2.2.3. Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)<sup>76</sup>

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le financement des deux piliers de la PAC est assuré par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)<sup>77</sup>. Jusqu'à cette date, il n'était assuré que par le FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) constitué de deux sections : une Section Garantie, principalement consacrée au financement du soutien des marchés et des aides aux revenus, et une Section Orientation qui finançait les mesures d'amélioration structurelle et de développement rural.

Pour la période 2007-2013, le FEAGA est doté d'une enveloppe de **316,6 milliards d'euros (80%)** et le FEADER d'un budget **de 91,9 milliards d'euros** en prix courants, (20% des fonds dédiés à la PAC). Sur la période 2007-2013, la France reste la première bénéficiaire de la PAC, en recevant 19,2% de ces crédits. L'importance de ce budget s'explique par les objectifs et la particularité de cette politique qui reste l'une des rares à être entièrement commune. Par ailleurs, si la part du pilier développement rural dans la PAC demeure minoritaire, il faut noter que celle-ci est en constante augmentation depuis son instauration.

**Le FEAGA** finance, conformément au droit communautaire, certaines dépenses en gestion partagée entre les États membres et la Communauté (aides directes aux agriculteurs, restitutions à l'exportation, interventions destinées à la régulation des marchés, actions d'informations et de promotion en faveur des produits agricoles) ainsi que certaines dépenses de manière centralisée, notamment les Organisations Communes de Marché (OCM), les programmes de surveillance phytosanitaire et alimentaire, etc. Il finance des aides découplées de la production ou « DPU » (Droits à paiement unique) fondées sur des références de production historiques, ainsi que des aides couplées liées à la production de l'année. Le régime des soutiens directs aux agriculteurs a été profondément modifié au fil des réformes de la PAC, les aides ne sont, donc plus liées aux seuls volumes de production et elles sont subordonnées au respect de certaines normes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire et de bien-être animal<sup>78</sup>.

**Le FEADER** finance, exclusivement en gestion partagée, la contribution financière de la Communauté aux programmes de développement rural. Ce fonds a pour objectif de renforcer la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture, concourir à une meilleure gestion de l'espace rural et de l'environnement, et de diversifier l'activité en milieu rural et favoriser le développement.

---

<sup>76</sup> Auditions de M. Eric Plaze et de M. Jean-Claude Chardron (DRAAF Bretagne) le 24 novembre 2011 ; Sources : [http://www.toutteleurope.eu/fr/divers/toutes-les-informations-pratiques/information-pratique/afficher/fiche\\_infocard/112/t/44382/from/2608/card/fonds-europeen-agricole-de-garantie-feaga-et-fonds-europeen-agricole-pour-le-developpement-rural.html](http://www.toutteleurope.eu/fr/divers/toutes-les-informations-pratiques/information-pratique/afficher/fiche_infocard/112/t/44382/from/2608/card/fonds-europeen-agricole-de-garantie-feaga-et-fonds-europeen-agricole-pour-le-developpement-rural.html) ; <http://www.asp-public.fr/beneficiaire/les-aides-directes-du-premier-pilier-de-la-pac> ; [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework:11096\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework:11096_fr.htm)

<sup>77</sup> Voir encadré, infra « La politique agricole commune en quelques mots ».

<sup>78</sup> Les réformes de 2003 (accord de Luxembourg) et de 2008 (bilan de santé de la PAC) sont à l'origine de ces évolutions (découplage des aides, dégressivité, plafonnement, conditionnalité).

- **Le FEAGA en France et en Bretagne pour 2007-2013**

La France bénéficie de 330 milliards d'euros pour 2007-2013 via le FEAGA. En Bretagne en 2010, les aides du premier pilier s'élevaient à 550,4 millions d'euros soit environ 3,8 milliards d'euros sur 2007-2013<sup>79</sup>.

- **Le FEADER en France et en Bretagne pour 2007-2013**

La politique de développement rural de l'Union européenne a pour objectif d'accompagner les mutations de l'espace rural, qui représente aujourd'hui 90% du territoire de l'Union européenne, pour répondre aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux du XXI<sup>e</sup> siècle, de façon coordonnée avec la politique communautaire de cohésion.

Chaque Etat membre définit, à partir du règlement de développement rural européen, un **programme de développement rural (PDR)**. La France a élaboré pour la période 2007-2013 six PDR : un Programme de développement rural Hexagonal (PDRH) et un programme spécifique pour la Corse, pour la Guadeloupe, pour la Guyane, pour la Martinique, pour La Réunion. Le Programme de développement rural « hexagonal » (PDRH) se compose :

- d'un socle commun de mesures applicables dans l'ensemble des 21 régions qui pour des raisons d'équité et de solidarité nécessitent un traitement identique sur l'ensemble du territoire du programme (indemnités compensatrices de handicaps naturels, soutien à l'installation en agriculture, aides à la reconstitution des forêts après tempêtes...);
- et de volets régionaux spécifiques dont la programmation est confiée aux Préfets de région : **les DRDR** (Documents régionaux de développement rural) pour les dispositifs favorisant le maintien et le développement des activités économiques et de l'emploi (mesures de formation, soutien au transfert de connaissances et à l'innovation, accompagnement à la restructuration et à la modernisation), et la préservation de l'état des ressources naturelles sur des zones ciblées et autour d'enjeux prioritaires sont programmés dans les volets régionaux.

---

<sup>79</sup> Source : ASP Délégation régionale de Bretagne Rapport d'activité 2010 « Les aides du premier pilier de la PAC » et DRAAF AGRESTE Tableaux de l'agriculture bretonne 2010. Les chiffres sont connus pour les années passées, mais ils sont fondés sur une évaluation à montant égal pour 2011-2012 et 2013 (550 millions par an).

La Bretagne bénéficie pour le volet régional de **120,5 millions d’euros** déclinés en 5 axes (cf. Tableau 8).

Tableau 8. Plan de financement du volet régional du programme opérationnel FEADER pour 2007-2013

AXES	Montant FEADER en M€
<b>Axe 1</b> L’amélioration de la compétitivité de l’agriculture et de la sylviculture par un soutien à la restructuration, au développement et à l’innovation (36%)	43,3
<b>Axe 2</b> L’amélioration de l’environnement et de l’espace rural par un soutien à la gestion des terres (28%)	33,74
<b>Axe 3</b> L’amélioration de la qualité de vie et la promotion de la diversification des activités économiques en zone rurale (15%)	18,45
<b>Axe 4 Démarche LEADER-</b> La conception de stratégies locales intégrées et la réalisation concrète d’actions par des partenaires publics et privés locaux (20%)	23, 84
<b>Axe 5 Assistance technique</b> (1%)	1,12
<b>TOTAL</b> (100%)	<b>120,5</b>

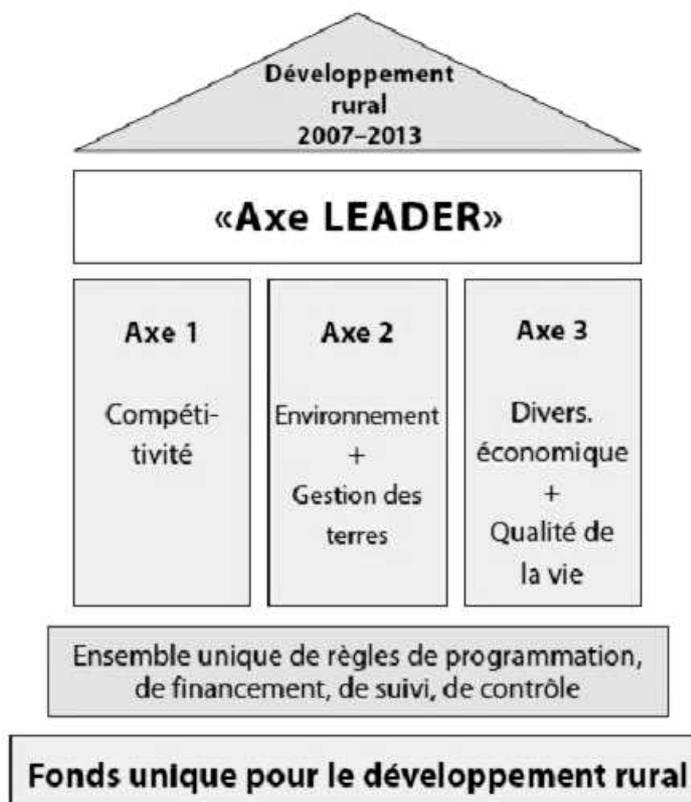
Source : DRAAF Bretagne maquette FEADER août 2011 simplifiée (suite au comité de suivi du 21-02-2011)

La Bretagne a fixé ses priorités sur l’amélioration de la compétitivité des exploitations agricoles, et dans une moindre mesure des exploitants forestiers, ainsi que celle des industries agroalimentaires, les mesures de gestion agricoles et forestières dans les sites Natura 2000, la mise en œuvre de mesures agroenvironnementales (MAE) contribuant à améliorer la qualité de l’eau, la diversification des exploitations agricoles vers des activités non agricoles, la conservation et la mise en valeur du patrimoine rural. La région a, par ailleurs mis sur l’accent sur deux dispositifs : la démarche LEADER et le dispositif Breizh Bocage.

**La démarche LEADER** (Liaisons entre les actions de développement de l’économie rurale) de l’axe 4, s’inscrit dans une démarche innovante de développement local. En effet, il s’agit d’une politique impulsée par la Commission européenne depuis 1991 visant à mobiliser le potentiel local pour faire des territoires ruraux des pôles équilibrés d’activité et de vie<sup>80</sup>. Cela passe par un renforcement des liens et des partenariats entre les acteurs locaux publics et privés (agriculteurs, sylviculteurs, autres acteurs ruraux), au travers d’une gouvernance intégrée.

<sup>80</sup> Source : Décision du Conseil du 20 février 2006 relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013) (2006/144/CE)

Figure 3. La démarche LEADER, un axe méthodologique du FEADER

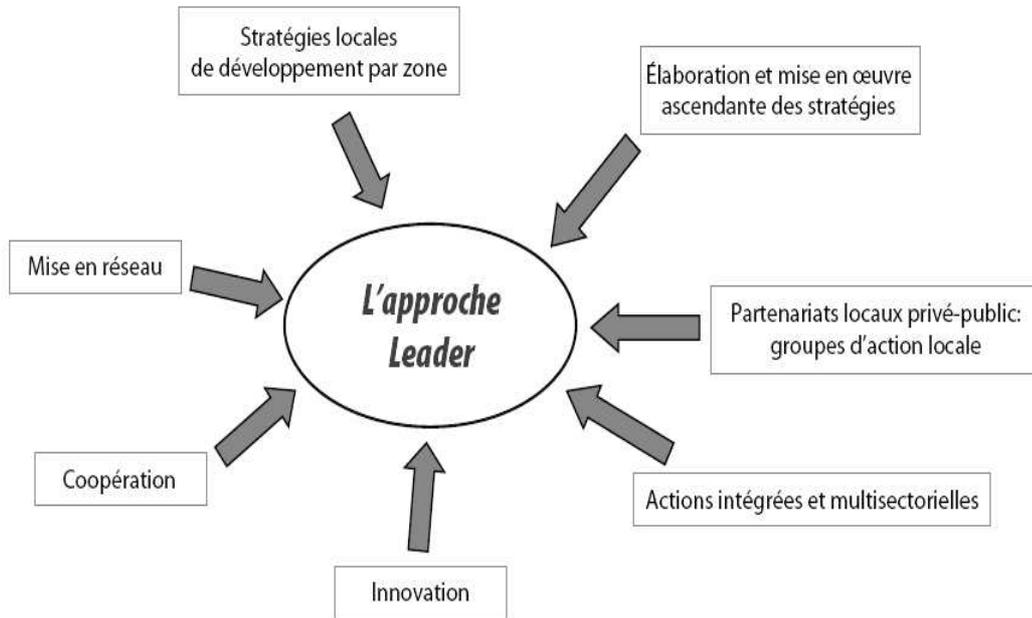


Source : LEADER 2007-2013 Guide de gestion Ministère de l'agriculture et de la pêche

Trois générations de programmes se sont succédées, sous le nom de LEADER I, LEADER II, LEADER +. Pour 2007-2013, LEADER est devenu le quatrième axe méthodologique du FEADER (cf. figure 3). Il respecte sept principes :

- la définition d'une stratégie locale de développement
- une gestion partenariale autour de groupes d'action locale (GAL)
- une élaboration et une mise en œuvre selon une démarche ascendante
- l'identification d'une priorité multisectorielle et d'un plan d'action s'appuyant sur les mesures des axes 1, 2 ou 3 et novateur au regard des interventions publiques classiques menées sur le territoire (les bonnes pratiques recensées en ce domaine ont vocation à être diffusées au-delà du périmètre du territoire)
- la sélection des projets par le GAL, comité de programmation mixte, composé au moins à 50% d'acteurs locaux du secteur privé
- la coopération des territoires LEADER entre eux
- une mise en réseau
- une promotion de projets innovants

Figure 4. Les sept principes de l'approche LEADER



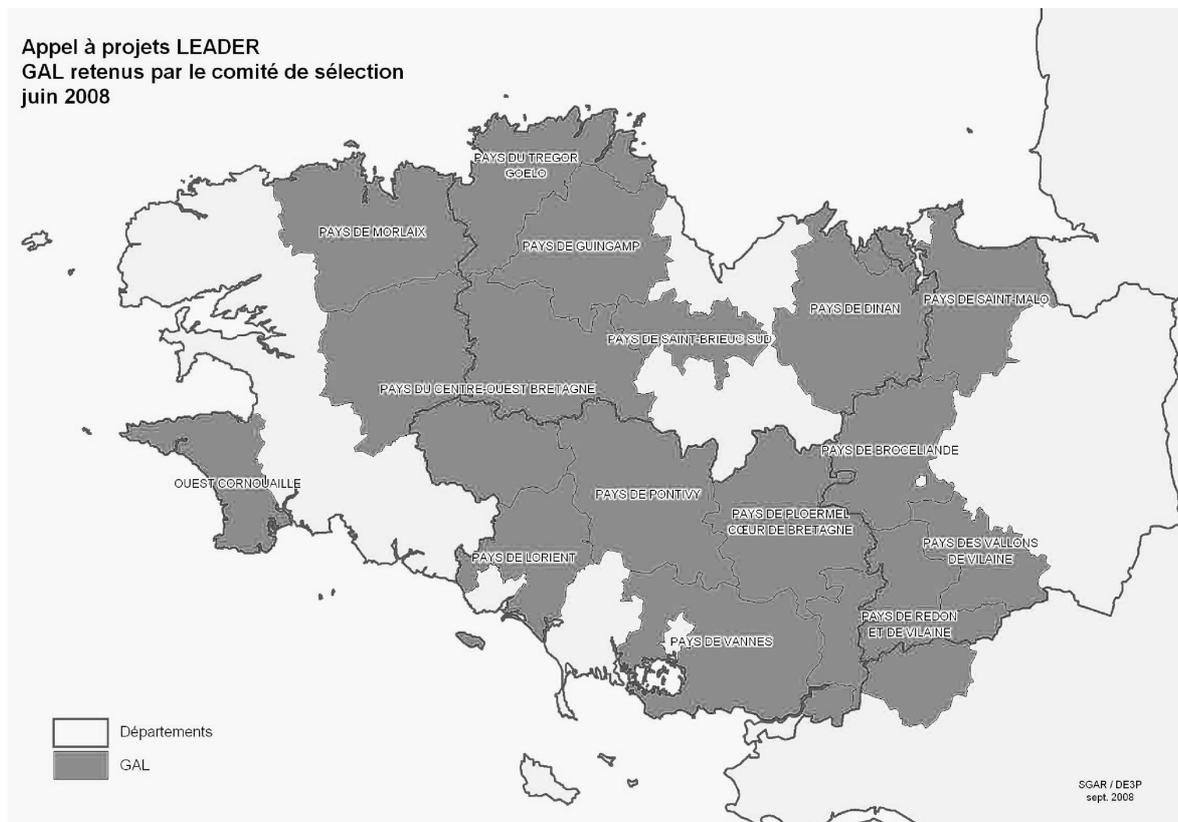
Source : Audition M. Eric Plaze (DRAAF Bretagne), le 24 novembre 2011.

L'objectif de cette démarche favorable à la conciliation d'intérêt parfois divergents et au « décloisonnement des différents secteurs à travers des projets concertés et innovants », intégrant « la sphère agricole dans les démarches territoriales », a été perçu comme un « **véritable enjeu en Bretagne** »<sup>81</sup>. Seuls les programmes Natura 2000 et Breizh Bocage ont été conservés dans l'axe 3, tous les autres dispositifs ont été intégrés à cette démarche et 23,84 millions d'euros y sont alloués. 15 Groupements d'Actions Locales ont été retenus et ont reçu des enveloppes moyennes de 1,5 million d'euros<sup>82</sup>. (cf. carte 6)

<sup>81</sup> Source : DRDR Version n°3 20/11/2009

<sup>82</sup> GAL du pays de Ploërmel, cœur de Bretagne / GAL du Pays du centre ouest Bretagne/ GAL du pays de Vannes/ GAL du Pays de Dinan/ GAL du Pays de Brocéliande/ GAL du Pays de Pontivy / GAL du Pays de Redon et Vilaine/ GAL du Pays de Guingamp/ GAL du Pays de Morlaix/ GAL du pays de saint Malo/ GAL du sud du pays de Saint Brieuc/ GAL du Pays du Trégor Goëlle/ GAL du Pays des Vallons de Vilaine/ GAL Ouest Cornouaille/ GAL du Pays de Lorient

Carte 6. Cartographie des 15 Groupes d'Actions Locale (GAL) retenus en Bretagne pour LEADER 2007-2013



Source : <http://www.europe-en-bretagne.eu/index.php/fre/Projet/Recherche-par-fonds/FEADER/LEADER-une-methode-de-mise-en-oeuvre-Axe-4>

La Bretagne a, par ailleurs, mis en œuvre un autre dispositif novateur au travers de son volet régional FEADER. Il s'agit du programme « **Breizh bocage** » (dispositif 323D1 « talus et plantation de haies »), qui vise à inciter à la création et à la reconstitution de haies bocagères ou talus ou talus boisés, dans le cadre d'opérations collectives avec un objectif clairement affiché d'amélioration de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques. Le dispositif vise principalement à réduire les transferts de polluants d'origine agricole vers les eaux superficielles ; il présente également un intérêt pour la fourniture de biomasse (bois - énergie), la préservation de la biodiversité et la restauration des paysages<sup>83</sup>. Ce programme a été créé, en 2007, **pour répondre au déclin rapide du bocage en Bretagne** (estimé à -1,1% par an) dans le cadre du contrat de projet Etat région 2007-2013 (Grand projet 5 « poursuivre la reconquête de la qualité de l'eau et atteindre le bon état écologique des milieux aquatiques ») et finance les études préalables, l'ingénierie et les investissements liés à la création, la restauration, l'amélioration et l'entretien du bocage dans le cadre du cahier des charges validés par les financeurs. Une phase d'étude territoriale et de diagnostic-action précède tout engagement de travaux.

<sup>83</sup> Source : DRDR Document régional de développement rural Version 2 – validée en mars 2008

Ce programme est le seul dispositif européen de reconstitution du bocage : il est le résultat d'une volonté politique forte en la matière.

### **La politique agricole commune en quelques mots**

La PAC, la politique agricole commune bien que figurant dès 1957 dans le traité de Rome n'a été mise en place qu'en 1962. L'objectif était alors évident : il s'agissait d'augmenter la production alimentaire dans une Europe dévastée par des années de guerre, et d'atteindre l'autosuffisance alimentaire de la Communauté européenne. Depuis 1972, la PAC a évolué au fil de réformes successives et la programmation 2014-2020 introduira, sans doute, à nouveau, des transformations dans cette politique qui représente 39,4% du budget européen pour 2007-2013 (elle a représenté jusque 70% du budget en 1984).

La Politique agricole commune a pour but (art. 39 TFUE) : d'accroître la productivité de l'agriculture, d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, de stabiliser les marchés, de garantir la sécurité des approvisionnements, et d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. A ces objectifs définis par les traités s'ajoutent l'attachement à une alimentation saine et de qualité, une production respectueuse de l'environnement et des animaux, ainsi qu'une attention croissante pour le développement rural à travers l'aménagement des territoires, la gestion des ressources naturelles et la diversification économique dans les zones rurales de l'UE.

La PAC concrétise ces objectifs au travers de deux piliers :

- Un premier pilier soutient les marchés et les revenus agricoles (au travers d'une organisation commune des marchés agricoles (OCM), d'aides directes aux agriculteurs, et de mesures de soutien au marché)
- Un second pilier consacré à la politique de développement rural (environ 25% du budget de la PAC) qui, au travers, d'aides aux actions agro-environnementales, d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, d'investissements dans les exploitations agricoles, etc., cherche à promouvoir une agriculture et un secteur forêt bois compétitifs et respectueux de l'environnement, des produits alimentaires de qualité, un espace rural occupé et aménagé de façon équilibrée pour et par ses divers acteurs, une économie rurale diversifiée. A l'origine, cette politique de développement rural s'est construite au sein de la politique de cohésion, avant de s'en dissocier suite à la structuration de ce second pilier.

#### 2.2.4. Le fonds européen pour la pêche

Le Fonds Européen pour la Pêche (FEP) a remplacé l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) le 1er janvier 2007. Il doit contribuer, grâce aux 4,3 milliards d'euros qui lui sont alloués sur la période, à la **réalisation des objectifs de la politique commune de la pêche (PCP)** qui consistent notamment à assurer selon ses cinq axes prioritaires, la conservation et l'exploitation durable des ressources de la mer et en particulier à adapter la flotte de pêche, développer les méthodes de productions aquacoles, promouvoir le secteur de la pêche, aider les zones de pêche à respecter l'environnement et soutenir les activités touristiques dans ces zones.

Le programme opérationnel du FEP en France est national, il n'existe pas de PO régional. Cependant selon la maquette financière de la Bretagne, la Région bénéficie d'une enveloppe régionale de **26,8 M€** pour 2007-2013 pour des projets qui concourent au développement de la pêche et de l'aquaculture. (cf. tableau 9) Le PO national comporte deux axes supplémentaires : un axe 4 « encourager le développement durable des zones de pêche et l'aquaculture », et un axe 5 « assistance technique ». La gestion et l'affectation des fonds, pour l'axe 4 sont déléguées à des « groupes d'action locale des zones de pêche » (« Fisheries Local Action Groups », FLAGS) qui rassemblent, autour de la définition d'une stratégie locale, des professionnels de la pêche et des acteurs publics et privés concernés, de manière identique à la démarche LEADER. En France, onze zones traditionnelles de pêche, qui intègrent des zones protégées, expérimentent ce dispositif, dont deux sur le territoire breton : le pays de Cornouaille et le pays d'Auray<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Sources : <http://agriculture.gouv.fr/Penser-localement-l-avenir-de-la> ; <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/fr/tools/flags> ; Les fiches de présentation de chaque groupe sont disponibles sur le site : <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/content/france-flags-factsheets>

Tableau 9. Maquette financière du volet régional breton du PO national Fonds européen pour la pêche pour 2007-2013

<b>AXES</b>	<b>Présentation</b>	<b>Montant FEP</b>
<b>Axe 1</b> : Aider la flotte à se moderniser et à adapter sa capacité et son effort de pêche aux ressources halieutiques disponibles (13%)	Une aide financière peut être accordée aux pêcheurs et aux propriétaires d'un navire de pêche affectés par les mesures prises pour lutter contre la surexploitation des ressources ou pour protéger la santé publique, pour le retrait temporaire ou permanent des navires de pêche, et pour la formation, la reconversion ou le départ en retraite anticipé des pêcheurs. Le FEP peut contribuer à des améliorations des conditions de travail, de la qualité des produits, du rendement énergétique et de la sélectivité de la capture. Il peut également participer au remplacement de moteurs, à des indemnités non renouvelables aux pêcheurs victimes d'un arrêt définitif de la pêche et à des primes pour des jeunes pêcheurs voulant acheter leur premier navire de pêche.	<b>3 463 668</b>
<b>Axe 2</b> : Soutenir l'aquaculture et l'aval de la filière, la transformation et la commercialisation (43%)	Le FEP favorise l'acquisition et l'utilisation d'équipements et de techniques qui visent à réduire l'impact de la production aquacole sur l'environnement et à améliorer la qualité des produits et les conditions en matière d'hygiène, de santé humaine ou de santé animale. Les aides sont allouées en priorité aux micros, petites et moyennes entreprises, et limitées à certaines grandes entreprises qui comptent moins de 750 employés ou réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 200 millions d'euros.	<b>11 664 313</b>
<b>Axe 3</b> : Contribuer aux opérations visant à promouvoir l'intérêt collectif du secteur (44%)	Certaines actions collectives peuvent bénéficier d'une aide au titre du FEP à condition qu'elles contribuent au développement durable ou à la conservation de ressources, à l'amélioration des services offerts par les ports de pêche, au renforcement des marchés des produits de la pêche ou à la promotion de partenariats entre les scientifiques et les professionnels du secteur de la pêche;	<b>11 721 567</b>
<b>TOTAL (100%)</b>	Programme opérationnel	<b>26 849 548</b>

Source : Comité de suivi 9/12/2011 Etat d'avancement du FEP

Les montants sont répartis parmi les États membres selon l'importance du secteur de la pêche, le nombre de personnes actives dans le secteur et les ajustements jugés nécessaires pour la pêche et pour la continuité des activités.

**La politique commune de la pêche en quelques mots :**

La politique commune de la pêche (PCP) a été officiellement instaurée en 1983, mais ses origines remontent au début des années 70, lorsque la pêche faisait encore partie de la politique agricole commune.

La principale préoccupation de l'époque était d'éviter les conflits entre les nations, alors que de nombreux pays dans le monde repoussaient les limites de leurs eaux territoriales, pour créer des zones économiques exclusives (ZEE). Les jeunes institutions européennes ont œuvré à la conclusion d'un accord aux termes duquel les États membres sont convenus d'accorder un libre accès mutuel à leurs eaux, afin de préserver les zones et méthodes de pêche traditionnelles de chaque nation.

Les préoccupations actuelles ne sont plus du même ordre. Il s'agit, désormais, face au déclin alarmant des stocks de poissons dans les eaux européennes, de construire un secteur de la pêche à la fois durable et rentable. Depuis la réforme de 2002, et l'établissement du règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche, la PCP s'y atèle en soutenant « une pêche et une aquaculture durables dans un environnement marin sain qui puisse soutenir un secteur économiquement viable offrant des possibilités d'emplois et des perspectives d'avenir aux communautés côtières ».

*Source : Guide des utilisateurs, la Politique Commune de la Pêche, Commission européenne*

### 2.3. Des mécanismes financiers complémentaires<sup>85</sup>

La Commission européenne appelle à une « réorientation vers un dosage plus équilibré des outils disponibles », et notamment de ceux relevant de l'ingénierie financière (prêts et capital-risque)<sup>86</sup>.

Plusieurs banques européennes accompagnent financièrement les porteurs de projet.

**La BERD** (Banque européenne pour la reconstruction et le développement) est destinée à l'accompagnement des pays vers l'économie de marché et **la CEB** (Banque de développement du Conseil de l'Europe) au financement de projets sociaux et d'opérations en réponse à des situations d'urgence, pour les populations les moins favorisées.

---

<sup>85</sup> Sources : Guides aides de l'Union européenne Thierry Cornillet Editions les grilles d'or 2010 ; <http://www.unilim.fr/prospeur/fr/prospeur/ressources/europe/reperes/BEI.htm> ; [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/instruments/jasmine\\_fr.cfm#2](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jasmine_fr.cfm#2)

<sup>86</sup> Source : Investir dans l'avenir de l'Europe, Cinquième rapport sur la cohésion économique sociale et territoriale, Rapport de la Commission Novembre 2010

**La Banque européenne d'investissement (BEI)**, a pour sa part, été créée en 1998 par le traité de Rome. Les vingt-sept États membres de l'Union en sont actionnaires, et leurs Ministres des finances constituent son Conseil des gouverneurs. La BEI emprunte d'importants volumes de fonds sur les marchés de capitaux et les prête à des conditions favorables en faveur de projets contribuant à la réalisation des objectifs de l'Union. Avec 4,9 milliards d'euros de prêts accordés en 2010, la France a été le cinquième bénéficiaire de ces financements au sein de l'Union Européenne. La BEI accorde des prêts individuels, ainsi que des prêts globaux et groupés. Ceux-ci sont alloués par des organismes relais (Caisse des dépôts et consignations, agence Oséo, banques...). La banque peut également accorder des garanties classiques ou des garanties du service de la dette.

**Le Fonds européen d'investissement (FEI)** a lui été créé en 1994, pour fournir du capital à risque aux petites et moyennes entreprises (PME) et en particulier aux jeunes sociétés et aux entreprises à orientation technologique. Il sert, en outre de caution aux institutions financières pour couvrir leurs prêts aux PME. Le FEI a pour actionnaire majoritaire la Banque européenne d'investissement, avec laquelle il constitue le « Groupe BEI ». Ce n'est pas une institution bailleur de fonds: elle n'octroie pas directement de prêts ou de subventions aux entreprises mais travaille par le biais d'autres intermédiaires financiers. Il utilise à cet effet soit ses propres fonds, soit ceux qui lui sont confiés par la Banque européenne d'investissement ou par l'Union européenne.

La BEI, et le FEI coordonnent leur action avec les fonds structurels en matière de développement régional. Depuis 2004, la Commission européenne en partenariat avec ces institutions, a initié **4 nouveaux mécanismes de financement**<sup>87</sup> :

**JEREMIE**, acronyme de Joint European Resources for Micro to Medium-sized Enterprises (Ressources européennes conjointes pour les PME et les microentreprises) est une initiative commune visant à améliorer l'accès des PME aux sources de financement dans les régions les moins développées. Elle permet aux États membres et aux régions d'utiliser une partie de leurs fonds structurels pour investir dans des instruments renouvelables, tels que les fonds de capital-risque, les fonds de prêts et les fonds de garantie au travers d'un fonds de participation.

Ces fonds peuvent soutenir :

- la création de nouvelles entreprises ou l'extension d'entreprises existantes ;
- l'accès aux capitaux d'investissement par les entreprises (en particulier, les PME) en vue de moderniser et de diversifier leurs activités, de développer de nouveaux produits, ainsi que d'assurer et d'accroître leur présence sur le marché ;

---

<sup>87</sup> Pour la mise en place de tels dispositifs en Bretagne voir chapitre 2 « 2. Deux mécanismes de financements complémentaires »

- les activités de recherche et de développement axées sur les entreprises, le transfert des technologies, l'innovation et l'entrepreneuriat ;
- la modernisation technologique des structures de production pour aider à atteindre les objectifs d'une économie à faibles émissions de CO2 ;
- les investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables.

La Région Languedoc-Roussillon a été la première Région de France et d'Europe à mettre en œuvre cette initiative ; l'Auvergne a depuis suivi cet exemple.

**JASMINE** (Joint Action to Support Micro finance - Action commune visant à soutenir les institutions de microfinance en Europe) est une des actions annoncées par la Commission européenne dans sa communication sur le développement du microcrédit en Europe, en novembre 2007<sup>88</sup>. Cette initiative prévoit de développer, outre des mesures d'information et de communication, une assistance technique aux institutions de micro-financement (IMF) pour les aider à devenir des intermédiaires financiers crédibles et viables par l'adoption de "bonnes pratiques". Il s'agit également de financer les opérations des institutions non-bancaires les plus prometteuses afin qu'elles puissent accorder davantage de prêts à des porteurs de projet. Cette démarche a l'originalité d'associer plusieurs institutions de l'Union Européenne (Commission, BEI, Parlement) ainsi que des banques publiques et privées, le réseau EUROFI (groupe de réflexion dédié aux services financiers et bancaires européens) et des donateurs. Le capital de départ de l'ensemble du projet est d'environ 50 millions d'euros. Selon des estimations reposant sur des données d'Eurostat, la demande de microcrédits dans l'UE pourrait représenter plus de 700 000 nouveaux prêts pour un montant d'environ 6,3 milliards d'euros à court terme.

**JASPERS** (Joint Assistance in Supporting Projects for European Regions - Assistance commune dans le soutien aux projets en faveur des régions d'Europe) est un partenariat entre la Commission européenne, la Banque européenne d'investissement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la Kreditanstalt für Wiederaufbau. Il consiste en un mécanisme d'assistance technique destiné aux douze pays de l'UE ayant adhéré à l'Union en 2004 et 2007. Il fournit aux États membres concernés le soutien nécessaire à la préparation de projets d'envergure de grande qualité qui seront cofinancés par les fonds de l'UE, cela à tous les stades du cycle d'un projet.

**JESSICA** (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas - Soutien communautaire conjoint pour un investissement durable dans les zones urbaines) est une initiative de la Commission européenne, élaborée en coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB). Les pays de l'UE peuvent choisir d'investir, par son biais, une partie des aides reçues au titre des Fonds structurels de l'UE dans des fonds renouvelables, contribuant à stimuler

---

<sup>88</sup> (Voir IP/07/1713) « La Commission européenne et le groupe BEI lancent l'initiative JASMINE pour développer les institutions de microcrédits en Europe en faveur de la croissance et de l'emploi », 10 septembre 2008

l'investissement dans les zones urbaines d'Europe. Elle permet de financer les domaines suivants:

- infrastructures urbaines – notamment le transport, l'eau et le traitement des eaux usées, ainsi que l'énergie ;
- patrimoine ou sites culturels – pour le tourisme ou d'autres exploitations durables ;
- réaménagement des friches industrielles – notamment le déblaiement et la décontamination des sites ;
- création de nouvelles surfaces utiles commerciales pour les PME, ainsi que les secteurs des technologies de l'information et/ou de la R&D ;
- bâtiments universitaires – installations médicales, de biotechnologies et autres structures spécialisées ;
- améliorations en matière d'efficacité énergétique.



## Chapitre 2

# Les modalités de mobilisation des financements européens par les acteurs bretons

---



<b>1.</b>	<b>Un véritable système de contrôle et de gestion</b>	<b>75</b>
1.1.	Le parcours général d'une demande de subvention européenne	75
1.1.1.	<i>Pour une demande de financements directs</i>	75
1.1.2.	<i>Pour une demande de financements indirects</i>	78
1.2.	Les circuits de gestion mobilisés pour une bonne gestion financière des fonds européens	80
1.2.1.	<i>Les organismes de gestion institués par l'Union européenne</i>	80
1.2.2.	<i>Les organismes de gestion en Bretagne</i>	82
1.3.	Les étapes clefs du parcours d'un projet européen	91
1.3.1.	<i>L'élaboration des programmes</i>	91
1.3.2.	<i>L'assistance technique et ses objectifs</i>	93
1.3.3.	<i>L'instruction des demandes de subvention</i>	95
1.3.4.	<i>La programmation d'un dossier de demande de subvention</i>	96
1.3.5.	<i>Le paiement de la subvention européenne</i>	97
1.3.6.	<i>Le système de contrôle et d'audit des fonds européens</i>	98
1.3.7.	<i>L'évaluation des programmes</i>	104
<b>2.</b>	<b>Deux mécanismes de financement complémentaires</b>	<b>106</b>



Les financements européens doivent être mobilisés par les acteurs locaux pour aboutir à la mise en œuvre de véritables projets. Cette mobilisation se fait au travers d'une organisation dédiée, spécifique à chaque Etat membre et à chaque région. Un véritable système de contrôle et de gestion est structuré en Europe et décliné en France et en Bretagne pour permettre une mobilisation efficace et respectueuse des principes de bonne gestion financière des subventions européennes, au travers de deux mécanismes de financements distincts mais complémentaires.

## 1. Un véritable système de contrôle et de gestion

### 1.1. Le parcours général d'une demande de subvention européenne

#### 1.1.1. Pour une demande de financements directs

Le parcours général d'un dossier de demande de fonds directs (PCRD, RTE-T, CIP, LIFE+) est le suivant<sup>89</sup> :

- **Le travail d'analyse, de veille et d'anticipation** du porteurs de projet sur le programme de travail et les appels à propositions de la Commission européenne<sup>90</sup>

- **Le dépôt de proposition en réponse à un appel à propositions de la Commission européenne** : les propositions doivent être déposées en ligne avant la date de clôture de l'appel (cf. annexe 3)

- **La sélection par la Commission européenne des propositions retenues** : la Commission européenne vérifie d'abord les critères d'éligibilité de la proposition (délai de soumission, nombre de partenaires, documents fournis, etc.), puis des « experts évaluateurs », extérieurs et indépendants désignés par la Commission réalisent l'évaluation des propositions sur la base de critères formels et qualitatifs définis dans chaque appel à propositions<sup>91</sup>. La sélection se fait généralement en deux temps. Les experts évaluent individuellement les propositions, puis se réunissent en panels pour prendre une décision de consensus. Des auditions des porteurs de projet peuvent aussi être réalisées. La Commission établit un classement final, une liste de réserve et notifie ses décisions aux intéressés.

---

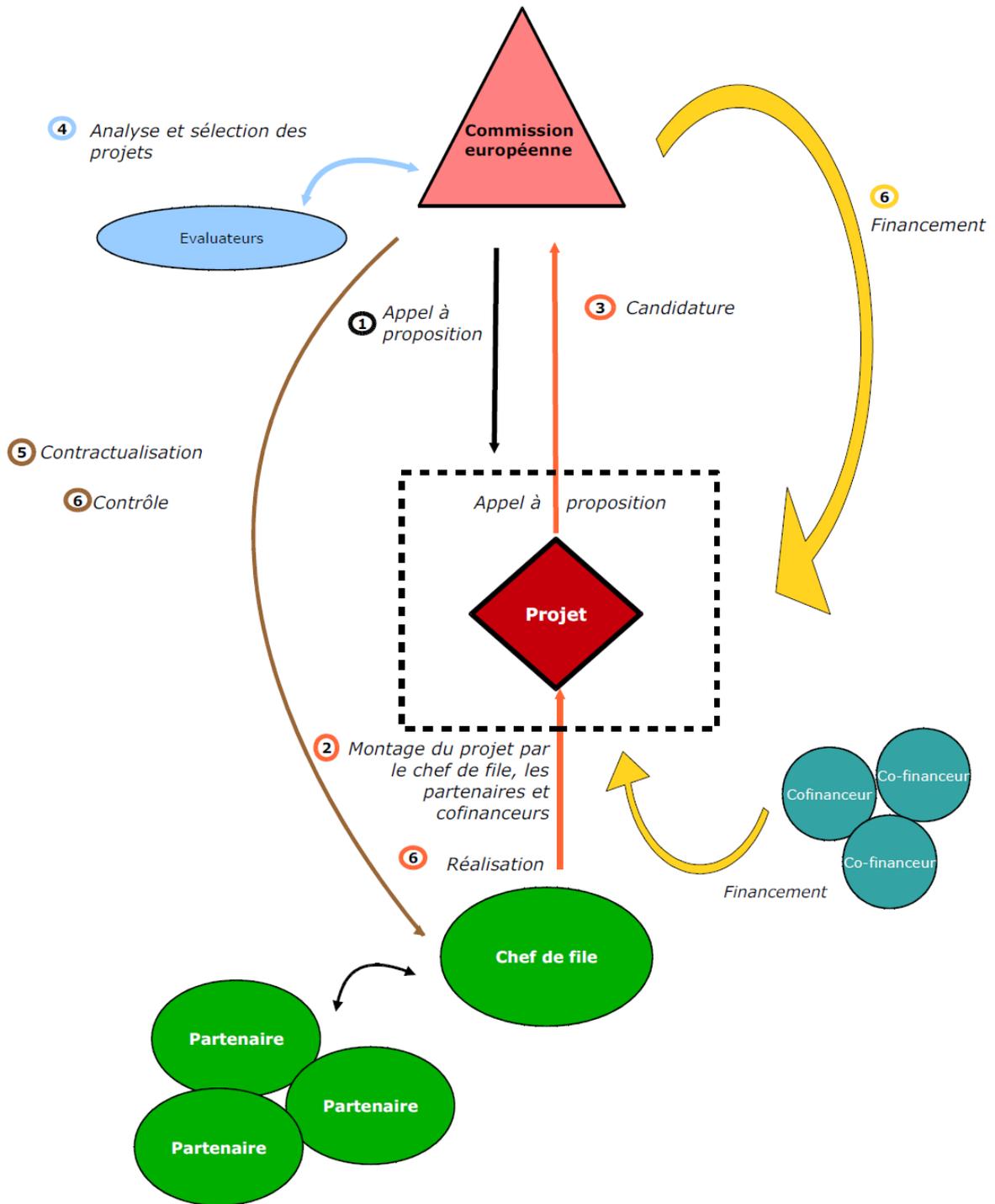
<sup>89</sup> Source « Petit guide d'aide au montage de projets européens, quelques conseils pour le 7<sup>ème</sup> PCRD » Clora Charlotte Jagot, Catherine Daumas, Jo Prieur, 2<sup>nde</sup> édition septembre 2007

<sup>90</sup> Voir supra, chapitre 1 « 2. Les acteurs régionaux bénéficiaires de deux types de financements »

<sup>91</sup> Voir « 2. Les acteurs régionaux bénéficiaires de deux types de financements » Sources : Auditions de M. Yves Le Pannerer (Technicolor), 8 février 2012, et de Mme Béatrice Viale (Bretagne Valorisation), le 7 mars 2012 ; Contribution de Mme Laurence Galon et Mme Catherine Darmont (Rennes Métropole)

- **La contractualisation entre la Commission et les participants retenus** : la subvention accordée, les droits et obligations de tous les participants, ainsi que les règles financières font l'objet d'une contractualisation.
  
- **La conclusion d'un accord de consortium entre les partenaires** : celui-ci précise l'organisation interne et la gestion du consortium, les droits et obligations des partenaires et les procédures de règlement des conflits.
  
- **Les paiements** : le versement de l'aide est échelonné de façon différente selon les programmes. Le plus fréquemment, un pourcentage de l'aide est attribué au démarrage du projet, une seconde part est versée à mi-parcours après l'évaluation d'un rapport intermédiaire, et le solde est transmis à la fin du projet, lors de la réception du relevé des dépenses et des recettes, du rapport final et du rapport d'audit.
  
- **Le suivi** : Les agences et la Commission européenne assurent le suivi en continu du développement du projet par des visites in situ.
  
- **Les contrôles** : La Cour des comptes, la Commission, ou toute personne qu'elle mandate, peut contrôler le bénéficiaire et les partenaires à tout moment pendant la durée du contrat et pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans après l'achèvement du projet ou après le paiement final de la contribution communautaire.

Figure 5. Schéma du parcours d'une demande de financement direct



Source : Exploitation CESER à partir des différentes sources précitées

### 1.1.2. Pour une demande de financements indirects

Le parcours général d'un dossier de demande de fonds indirects est le suivant<sup>92</sup> :

**- L'analyse par le porteur de projet des potentialités de financement des programmes opérationnels**

**- Le dépôt de dossier de demande de subvention par le porteurs de projet** : Pour commencer le porteurs de projet doit remplir un dossier de demande de fonds s'inscrivant dans le cadre d'un programme opérationnel et le déposer auprès du service instructeur de l'action concernée. Un document type est à disposition des porteurs de projet. Celui-ci demande une présentation détaillée du projet et énumère une liste de pièces à joindre (extrait Kbis pour les entreprises, statuts pour les associations, décision d'attribution d'autres aides publiques, plan de financement du projet, devis, etc.) Il est à noter que des appels à projets peuvent aussi être réalisés pour les fonds à gestion indirecte, c'est en particulier le cas pour les financements Interreg.

**- L'instruction du dossier par le service instructeur** : Le service instructeur vérifie la complétude du dossier, l'éligibilité des dépenses, le respect des réglementations, le plan de financement, les attestations de cofinancements, etc. L'ensemble des informations est saisi informatiquement au travers d'un logiciel d'instruction commun aux différents acteurs de la chaîne de gestion (PRESAGE Programme européen de suivi, d'analyse, de gestion et d'évaluation, ou OSIRIS).

**- La programmation par la commission régionale de programmation européenne (CRPE)** : Le dossier une fois instruit est soumis à la CRPE<sup>93</sup> qui se déroule environ une fois par mois. Celle-ci décide d'octroyer ou non la subvention européenne au projet. Le bénéficiaire est averti de cette décision.

**- L'acte attributif de subvention, le conventionnement** : La décision de la CRPE est matérialisée par un arrêté préfectoral ou une convention de l'autorité de gestion ou de l'organisme intermédiaire qui reprend les principaux points de la demande de subvention, précise les obligations endossées par le bénéficiaire et fixe les montants et modalités de versement des aides.

**- Les contrôles** : La mise en œuvre du projet est suivie par des instances de contrôle avant et après paiement, pour s'assurer du respect des procédures, des règles d'éligibilité, de paiement, de publicité, de la réalité de l'opération et des dépenses, etc. Ces contrôles peuvent intervenir à tout moment pendant la durée du contrat et pendant une période de dix ans.

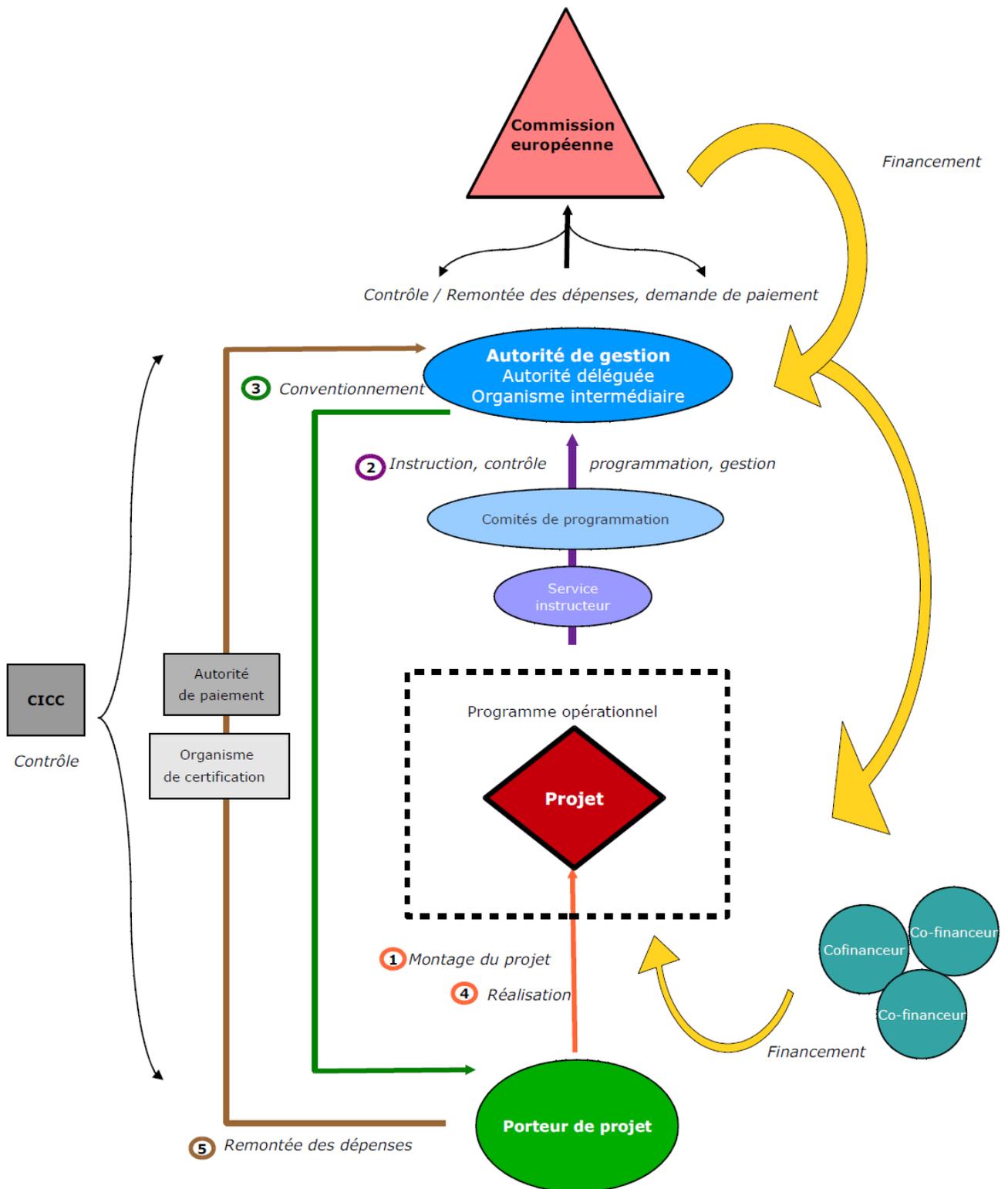
**- Le paiement des fonds** : le paiement s'effectue sur présentation des justificatifs de dépenses réalisées, par l'autorité de paiement.

---

<sup>92</sup> Sources : Auditions réalisées par le groupe des correspondants Europe (voir détails en fin d'études) ; Article « La gestion des fonds régionaux en France » EurActiv.fr 16.03.2011 par Loup Besmond de Senneville.

<sup>93</sup> Voir la composition de la CRPE, infra « 1.2.2. Les organismes de gestion en Bretagne ».

Figure 6. Parcours d'une demande de financement indirect



Source : Exploitation CESER à partir des différentes sources précitées

**Le FEAGA** étant géré, d'une façon un peu spécifique, il est préférable d'en faire ici une présentation séparée. Sa gestion dépend, pour sa partie en gestion partagée, **d'organismes payeurs** désignés par les autorités nationales. Pour le

paiement, les crédits nécessaires sont versés par la Commission aux Etats membres sous forme de **remboursements mensuels**. Ils sont effectués sur la base d'une déclaration de dépenses et de renseignements fournis par ces derniers. En cas de non-conformité des engagements de fonds aux règles communautaires, la Commission peut décider de réduire ou suspendre les paiements. **L'ASP** est l'organisme agréé par la France et l'Union européenne pour le paiement des aides directes du premier pilier de la PAC. L'agence de services et de paiement veille à la préservation des intérêts financiers de l'Union européenne et de l'Etat français en prévenant les risques d'apurement. Pour cela elle réalise les contrôles dans les exploitations agricoles. L'agence fait elle-même l'objet de nombreux contrôles. Les agriculteurs sont encouragés à télédéclarer leur demande d'aide en ligne sur le site téléPAC.

## 1.2. Les circuits de gestion mobilisés pour une bonne gestion financière des fonds européens

Le parcours d'une demande de subvention fait intervenir une grande diversité d'acteurs qui doivent rendre accessible le financement aux porteurs de projet et en assurer un usage à bon escient. Ceux-ci sont définis par les règlements de l'Union européenne, et ont été désignés en France lors du CIIACT du 6 mars 2006 (Comité Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité territoriale) puis en Bretagne.

### 1.2.1. Les organismes de gestion institués par l'Union européenne

La Commission européenne assume la responsabilité de l'exécution du budget de l'Union européenne, et doit, donc à ce titre, s'assurer que les fonds européens sont utilisés de manière légale, régulière et conformément au principe de bonne gestion financière<sup>94</sup>.

**Pour les financements directs, la Commission assume seule**, la totalité de ces missions. Elle peut cependant décider, après une analyse coûts/avantages, d'instituer une **agence exécutive**<sup>95</sup> en vue de la charger de certaines tâches relatives à la gestion d'un ou de plusieurs programmes communautaires. Ces agences sont des organismes créés pour une durée déterminée. Si elles disposent de leur propre personnalité juridique, elles restent placées sous l'autorité des directions générales de la Commission européenne, qui demeurent responsables de la programmation, de l'évaluation et de l'élaboration des politiques. Le Conseil européen de la recherche gère, de cette manière, une partie du PCRD, tout comme l'Agence exécutive éducation, audiovisuel et culture (EACEA) pour les programmes concernés. La Commission travaille, en outre, dans le respect du principe de partenariat, avec l'ensemble des Etats membres

---

<sup>94</sup> Source : Art 274 TCUE ; Article 48, paragraphe 2, du règlement (CE, Euratom) no 1605/2002

<sup>95</sup> En respect du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil (JO L 11 du 16.1.2003)

pour l'élaboration de ses programmes de travail (au travers de comités et de groupes d'experts) et la mobilisation des porteurs de projet (grâce aux réseaux de Points de contacts nationaux)<sup>96</sup>.

**En ce qui concerne les financements indirects**, et en illustration du principe de subsidiarité, ces missions et responsabilités sont assumées en coopération avec les Etats membres, dans le cadre d'une « **gestion partagée** »<sup>97</sup>. Le partenariat porte sur l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes opérationnels. Les États membres peuvent y associer les autorités régionales, locales, urbaines, les partenaires économiques et sociaux, ou tout autre organisme approprié. Ils désignent pour chaque programme opérationnel toutes les autorités du circuit de gestion qui participent au bon fonctionnement de leurs systèmes de gestion et de contrôle. La programmation et la gestion financière sont effectuées au niveau des programmes opérationnels et des axes prioritaires.

**On distingue 5 autorités distinctes** <sup>98</sup> :

- **Les autorités de gestion** : il s'agit d'autorités désignées par l'État membre pour gérer et mettre en œuvre les programmes opérationnels conformément aux principes de bonne gestion financière. Elles établissent la description du système de gestion et de contrôle, en formalisent les procédures détaillées dans un manuel des procédures. Elles veillent à la mise en place de procédures précises et écrites pour les tâches déléguées à des organismes intermédiaires. Les autorités de gestion établissent un plan de communication de niveau régional, l'adressent à la Commission européenne et veillent à son application. Elles prennent les mesures d'information au niveau du programme opérationnel et fournissent les informations prévues aux bénéficiaires potentiels. Elles veillent au respect, par les bénéficiaires, des dispositions applicables en matière de publicité des aides européennes. Elles désignent les différents points de contact chargés de l'information générale sur le programme.
- **Les autorités de certification et de paiement** : il s'agit d'autorités désignées par l'État membre pour certifier les états des dépenses et les demandes de paiement avant leur envoi à la Commission européenne.
- **L'autorité d'audit** : il s'agit d'une autorité fonctionnellement indépendante de l'autorité de gestion et de l'autorité de certification, désignée par l'État membre pour chaque programme opérationnel et chargée de la vérification du fonctionnement efficace du système de gestion et de contrôle.

---

<sup>96</sup> Voir infra « 1.3.1 L'élaboration des programmes » et « 1.3.2 L'assistance technique et ses objectifs »

<sup>97</sup> Source : Art 53 règlement 1605/2002 (CE, Euratom) portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes

<sup>98</sup> Source : Article 59 « désignation des autorités », 60 et 61 du règlement CE 1083/2006 ; Guide sur l'éligibilité des dépenses cofinancées par les fonds structurels européens (FEDER, FSE) en France Programmation 2007-2013 Guide Edition Mars 2011 L'Europe s'engage en France

- **Un ou plusieurs organismes intermédiaires** peuvent être désignés pour réaliser tout ou partie des tâches de l'autorité de gestion ou de l'autorité de certification sous la responsabilité de cette autorité.
- **Des services instructeurs**<sup>99</sup> : l'autorité de gestion, et les organismes intermédiaires peuvent désigner des services instructeurs pour la gestion des différents dispositifs des programmes opérationnels. Ce sont les interlocuteurs privilégiés des porteurs de projet et les responsables du cycle de vie du dossier : ils interviennent en amont (accompagnement technique, réception des dossiers, instruction, proposition pour programmation) et en aval (conventionnement, contrôle des récapitulatifs de dépenses, préparation des Certificats de Service Faits, visites sur place, archivage...).

En respect de la diversité et des particularités des systèmes institutionnels, juridiques et financiers de chaque état, ces derniers disposent d'une grande latitude dans l'organisation de leur système de gestion. Ils ne sont contraints dans ce choix que par le **principe de séparation des fonctions** entre ces organismes. La même autorité peut ainsi être désignée pour plusieurs programmes opérationnels, elle peut également cumuler plusieurs missions, pourvu qu'en son sein ces fonctions restent séparées. Cette séparation fonctionnelle doit ressortir clairement de l'organigramme de l'organisme gestionnaire. Cela concerne, en particulier les services instructeurs qui ne peuvent pas être à la fois bénéficiaires et chargés de l'instruction d'un dossier.

En contrepartie, de cette latitude, les Etats membres doivent attester que leurs systèmes de gestion et de contrôle de programmes européens garantissent une mise en œuvre efficace et correcte des opérations cofinancées par des fonds européens. La Commission européenne s'en assure au travers de contrôles et grâce à son pouvoir d'interruption, de suspension ou de correction des paiements en cas d'insuffisance des systèmes nationaux. Elle s'assure en outre du remboursement des acomptes et procède au dégageant d'office<sup>100</sup> des engagements budgétaires.

### 1.2.2. Les organismes de gestion en Bretagne <sup>101</sup>

- **Les autorités de gestion**

La France a choisi de désigner **des autorités de gestion étatiques pour le FEP, le FEADER, le FSE et le FEDER.**

---

<sup>99</sup> Les services instructeurs ne sont pas des autorités prévues par les règlements européens, mais ils sont définis dans une circulaire du Premier ministre du 13 avril 2007

<sup>100</sup> Voir infra, chapitre 4 « 1.1 Portée et signification de quelques indicateurs et mécanismes de suivi de la consommation des fonds européens »

<sup>101</sup> Sources : PO FSE, FEDER, FEP, FEADER; Auditions réalisées par le groupe des correspondants Europe (voir détails en fin d'études) ; Rapport d'information du sénat n°712 sur la mise en œuvre nationale de la politique européenne de cohésion, par M. Rémy Pointereau, sénateur.

Le FEP, le FEADER et le FSE sont gérés au **niveau des ministères** :

- le FEP par le Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT), représenté par la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA)
- le FEADER par le Ministère de l'agriculture de l'alimentation de la pêche de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT)
- le FSE par le Ministère chargé de l'emploi, représenté par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Cependant pour les **volets régionaux** de ces programmes les Ministères délèguent leur responsabilité aux **Préfets de région** qui sont assistés du Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) et de son département Europe, et s'appuient sur les directions régionales.

**Concernant l'objectif « compétitivité et emploi » du FEDER, les autorités de gestion sont déconcentrées.** Ce sont les Préfets de région, assistés du SGAR qui gèrent les PO régionaux, à une exception près : à titre expérimental le Conseil régional d'Alsace a obtenu la gestion du programme sur son territoire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Ce transfert a été décidé à titre expérimental, dans le cadre de mesures, destinées à simplifier et à alléger la gestion des fonds européens en y associant plus fortement les collectivités locales adoptées par le gouvernement à la suite du Conseil des ministres du 31 juillet 2002<sup>102</sup>.

**Enfin pour l'objectif « coopération territoriale européenne »** une autorité de gestion unique a été désignée par accord entre les Etats membres partenaires des programmes.

Il s'agit de :

- la Région Haute Normandie pour le programme IVA France(Manche) Angleterre
- la Région Nord-Pas de Calais pour le programme IVB Europe du Nord Ouest et pour le programme IVC
- la Région Norte au Portugal pour le Programme IVB Espace Atlantique

Dans chaque pays membre du programme, une autorité nationale est chargée de la coordination interne au pays et responsable de la régularité des opérations et de l'utilisation des fonds.

---

<sup>102</sup> Cette expérimentation a été régularisée a posteriori par la loi du 13 août 2004, prolongée pour la période actuelle par le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006 et à nouveau régularisée a posteriori par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

- **Concernant les organismes intermédiaires<sup>103</sup>**

Le choix de l'organisme intermédiaire est effectué par l'autorité de gestion sur avis du Comité de suivi. Cette désignation est en lien avec les objectifs du programme opérationnel et les capacités juridique, administrative et financière, indispensables à la bonne gestion des fonds. Une convention dite « de subvention globale » est passée entre l'autorité de gestion et l'organisme intermédiaire<sup>104</sup>. Elle est assortie d'une liste d'objectifs et d'indicateurs qui doit permettre à l'autorité de gestion de veiller au respect des obligations. Les enveloppes financières prévues sont redéfinies annuellement sur la base des programmations et des réalisations effectives.

Pour les dossiers gérés par un organisme intermédiaire, la sélection des opérations est de la responsabilité de l'organisme intermédiaire ; cependant les projets sont présentés pour avis préalable consultatif à la CRPE afin de veiller à la cohérence d'ensemble de la programmation. Par ailleurs, les contrôles d'opérations relevant de la subvention globale sont assurés par l'unité de contrôle placée auprès de l'autorité de gestion ou de l'autorité de gestion déléguée concernée. La responsabilité financière attachée à la partie des fonds en gestion par l'organisme intermédiaire incombe également à celle-ci.

La pratique de la subvention globale a été **renforcée pour la période 2007-2013**. Dorénavant, pour le FEDER la délégation globale ne peut dépasser 50% du volume global des crédits du programme opérationnel, et 60% pour les programmes FSE déconcentrés<sup>105</sup>.

En France, l'usage de cette possibilité a été surexploitée pour la gestion du FSE, jusqu'à l'apparition d'une **véritable « usine à gaz »**, comptant, en début de programmation, plus de 300 organismes intermédiaires agréés, dont 22 régions, 57 départements, 38 OPCA (Organisme Paritaire Collecteur Agréé), 171 PLIE (Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi) et une trentaine d'autres organismes. Cette situation spécifique à la France<sup>106</sup> a fragilisé et retardé la gestion et le pilotage du fonds social européen. La Cour des comptes et l'Europe ont dénoncé ces excès qui participaient davantage à l'atomisation du système qu'à une décentralisation efficiente. Confrontée à cette situation, la DGEFP a été mise dans l'obligation de réduire le nombre d'organismes intermédiaires, en regroupant les PLIE et en fédérant l'action des OPCA. Cette mission malaisée a été opérée avec le concours des conseils généraux et a abouti en Bretagne à un

---

<sup>103</sup> Audition de Mme Anne Prou (Conseil général du Finistère), 21 avril 2011; Sources : Cour des comptes Rapport public annuel 2012, « L'utilisation des crédits du fonds social européen : des améliorations mais toujours une grande dispersion des actions » février 2012 ; Rapport « Le risque de dégageant d'office des fonds structurels européens » mars 2010, Inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales.

<sup>104</sup> Source : règlement 1083/2006 CE

<sup>105</sup> Cette règle est fixée en droit français. Il n'existe pas de textes communautaires limitant le recours aux subventions globales.

<sup>106</sup> Pour un volume de crédits comparable, l'Angleterre ne dispose que de 50 organismes intermédiaires et le Portugal n'en a que dix.

système globalement satisfaisant aujourd'hui<sup>107</sup>, ce qui n'est hélas pas le cas de l'ensemble des régions.

**Pour le FEDER, le Préfet de région a délégué deux subventions globales :**

- L'une au **Conseil régional** pour l'intégralité de l'axe 2 « Accroître la compétitivité et la performance économique régionale par l'innovation et la connaissance » sauf l'action 235 et, pour l'axe 3 « Valoriser les atouts exceptionnels de la Bretagne dans le domaine maritime dans une perspective de développement durable du littoral » sauf les actions 321 et 322. La demande de subvention globale du Conseil régional découlait de l'élaboration d'un Schéma régional de développement économique (SRDE) et de ses compétences portuaires et maritimes renforcées par la loi du 13 août 2004.
- L'autre à **l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'énergie)** qui bénéficie depuis la précédente programmation d'une subvention globale pour les actions en lien avec l'énergie, l'air et les déchets<sup>108</sup>

Tableau 10. Tableau des délégations de gestion des fonds FEDER

	Montants	Proportion
Préfecture de Région	164 095 854 €	<b>54,39%</b>
Délégations de gestion	137 598 000 €	<b>45,61%</b>
- Dont Conseil Régional	111 088 000 €	36,82%
- Dont ADEME	26 510 000 €	8,79%
Total	301 693 854 €	<b>100%</b>

Sources : Maquette du FEDER validée par la Commission européenne le 29/07/2011 ; Audition de M. Guillaume Farny, Mme Isabelle Gravière Troadec et M. Vincent Malfère (SGAR), le 16 décembre 2011.

**Pour le FSE, on compte, en Bretagne, neuf organismes intermédiaires :**

- Le Conseil régional pour la mesure 2.2 « Développement des politiques actives du marché du travail pour faciliter l'accès et le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi ». Le FSE intervient ainsi sur deux dispositifs régionaux de formation : le Programme régional des stages (PRS) et le Dispositif régional d'insertion professionnelle (DRIP) correspondant à ces objectifs.
- Les quatre Conseils généraux ;

<sup>107</sup> Le nombre de PLIE est passé au niveau national de 171 à 99.

<sup>108</sup> (Actions 235 «Aide à la gestion des déchets des entreprises et développer le management environnemental », 421 « soutenir le développement des énergies renouvelables, économiser l'énergie et réduire les émissions de gaz à effet de serre » et 432 « Observer, former et communiquer sur l'énergie, l'air et les déchets ») En 2000-2006, six ADEME étaient gestionnaires de subventions globales en France. Aujourd'hui seules quatre ont renouvelé l'expérience, sept fournissent, par ailleurs une assistance technique sur les thématiques de leurs domaines de compétences.

- Le Groupement d'Intérêt Public Formation de l'Académie de Rennes (GIP FAR) ;
- Trois PLIE (Plan local pour l'insertion et l'emploi) PLIE du Pays de Brest, de Lorient et de Rennes <sup>109</sup>

**Pour le FEP**, France Agrimer (établissement national des produits de l'agriculture et de la mer) est organisme intermédiaire pour certaines mesures.

**Pour le FEADER**, le Conseil régional est organisme intermédiaire pour le dispositif D123A « Investissements dans les IAA » et les conseils généraux des Côtes d'Armor et du Morbihan pour le dispositif 125 « aménagement foncier », mais cette délégation ne s'accompagne pas de subvention globale, cela n'est pas autorisé pour le FEADER.

- **Concernant les services instructeurs**

A chaque action de chaque programme correspond un service instructeur et un seul. En effet, afin de ne pas reproduire l'éclatement des fonctions entre services, comme cela avait pu être le cas sur la période 2000-2006, une circulaire du premier ministre<sup>110</sup>, est venue appeler à la responsabilisation des services instructeurs. Ceux-ci peuvent cependant s'appuyer sur l'expertise d'autres services.

- **Concernant les autorités de paiement et de certification**

Pour la Bretagne l'organisme payeur et de certification pour les programmes de développement rural et pour la pêche est l'ASP (l'Agence de Service et de Paiement). Pour le FEDER, l'Alsace a confié cette responsabilité à la Caisse des dépôts et consignations, mais, pour toutes les autres régions, les trésoriers-payeurs généraux de région assument cette tâche<sup>111</sup>. Il en va de même pour le volet déconcentré du FSE, tandis que son volet national est confié à la Direction générale de la comptabilité publique.

- **Concernant l'autorité d'audit**

L'ensemble du dispositif de contrôle est validé et coordonné par une autorité d'audit. Celle-ci délivre, au début de la programmation, un avis de conformité du système de gestion et de contrôle pour chaque programme opérationnel, et définit une stratégie d'audit en lien avec la Commission européenne. Elle veille au respect des obligations consécutives à la mise en œuvre de la gestion des fonds européens et conduit les audits destinés à vérifier le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle.

---

<sup>109</sup> Ils étaient cinq avant 2011 mais les PLIE du pays de Quimper et de Ploërmel ont fusionné leurs activités d'organismes intermédiaires avec les trois précédentes.

<sup>110</sup> Source : Circulaire du Premier ministre du 13 avril 2007 n°5210 SG. Cela a été réalisé en 2003 en Bretagne.

<sup>111</sup> Notons que « la réforme de la Direction générale des finances publiques engagées depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009 intègre progressivement, jusqu'au 31 décembre 2012, les Trésoriers payeurs généraux dans le nouveau corps des Administrateurs des finances publiques. » (Source Rapport d'information du sénat n°712, Rémy Pointereau)

En France, pour l'ensemble des programmes européens financés par le FEP, le FSE et le FEDER 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)**. Il n'est pas prévu d'autorité d'audit par la réglementation communautaire pour le FEADER mais cette fonction est, tout de même, assurée par la CICC.

La CICC a été instituée par l'article 60 de la loi du 30 décembre 2002. Elle comprend sept membres nommés par arrêté du Premier ministre pour une durée de trois ans renouvelable<sup>112</sup>.

Notons, cependant que d'autres autorités participent à des opérations de contrôle de natures différentes<sup>113</sup>.

- **Les comités de suivi et de programmation**

Deux instances consultatives communes aux différents fonds en gestion déléguée ont été instituées, dans un souci de complémentarité et de cohérence, au niveau régional, pour la programmation et le suivi. Leur composition est fixée par une instruction nationale et arrêtée au niveau régional par les autorités de gestion des programmes. Les représentants des services de l'Etat, les collectivités, les différents co-financeurs, les partenaires sociaux, le monde de l'entreprise et le monde associatif y sont représentés. Il s'agit de :

- **La Commission Régionale de Programmation Européenne (CRPE)** qui donne un avis consultatif avant que l'Autorité de gestion (pour la majeure partie des fonds) ou l'organisme intermédiaire (pour ce qui relève de la Subvention globale) ne prenne sa décision d'attribution.
- **Le Comité de suivi interfonds** qui doit approuver toutes les décisions qui interviennent dans la vie du programme. C'est l'instance de pilotage qui se doit de débattre de la complémentarité et des lignes de partage entre les fonds, de les adapter, de présenter les interventions des différents fonds mis en œuvre au niveau régional, de mettre en lumière les approches innovantes, notamment en termes de partenariat, et de faire émerger les bonnes pratiques.

Ces deux comités sont coprésidés par le Préfet de région et le Président du Conseil régional.

---

<sup>112</sup> Elle est composée d'un inspecteur général des finances, de l'administration, des affaires sociales, du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, d'un membre du service du contrôle général économique et financier, ainsi que deux personnalités qualifiées. Le président et le vice-président de la commission sont nommés par le Premier ministre. Source : Décret n° 2011-2110 du 30 décembre 2011 modifiant le décret n° 2008-548 du 11 juin 2008 relatif à la commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds européens.

<sup>113</sup> Voir infra « 1.3.6 Le système de contrôle et d'audit des fonds européens »

De plus, afin d'assurer le bon fonctionnement de ces comités, des formations spécifiques à chaque fonds et à certains champs thématiques se rassemblent en amont.

Des comités de programmation et de suivi nationaux ont également été mis en place pour les programmes nationaux. Pour le FEP, il s'agit de la COREPAM (la Commission régionale des pêches maritimes et de l'aquaculture marine). Pour les programmes de coopération, ces deux instances existent également, elles sont composées de représentants de l'autorité de gestion, de l'Etat, et d'élus régionaux et locaux, en plus ou moins grand nombre, selon l'étendue de la zone d'éligibilité. Cette année le Conseil régional de Bretagne est présent aux trois comités de suivi. Une représentation du CESER est également assurée pour les comités de programmation et de suivi interfonds et pour le comité de suivi du programme France (Manche) Angleterre.

- **Le rôle de la DATAR**

Pour l'ensemble des programmes opérationnels FEDER et FSE, **la délégation interministérielle à l'aménagement du Territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)**, en lien avec l'ensemble des ministères, exerce une mission générale de suivi et d'appui aux autorités de gestion. Elle assure, pour les programmes financés par le FEDER et le FSE, le pilotage, la coordination et le suivi des programmes à travers le cadre de référence stratégique national (CRSN). Elle coordonne les ministères qui établissent les instructions propres aux fonds dont ils ont la charge, et suit l'état d'avancement des programmes, les réalisations, la mise en œuvre des contrôles, leurs suites et les difficultés rencontrées. La DATAR gère également un intranet composé d'une plateforme d'appui réglementaire apportant des réponses en ligne aux intéressés et d'un outil de veille réglementaire comprenant aujourd'hui plus de **300 textes**<sup>114</sup>.

- **PRESAGE et OSIRIS**

Une application informatique nationale unique, du nom de PRESAGE, est mise à disposition de tous les acteurs pour la gestion et le contrôle des opérations ainsi que le suivi des programmes cofinancés par les fonds structurels et le FEP. L'ensemble des informations nécessaires y sont retracées, du dépôt du dossier aux contrôles d'opérations. Pour les programmes de l'objectif « Coopération territoriale européenne », les autorités de gestion bénéficient de l'outil PRESAGE-CTE, tandis qu'il s'agit, dans l'attente d'une convergence des deux outils, du logiciel OSIRIS pour les programmes de développement rural.

---

<sup>114</sup> Circulaire du Premier ministre du 13 avril 2007 n°5210 SG et Audition de M. Emmanuel Ballerini (DATAR), le 31 mars 2011.

Tableau 11. Récapitulatif des principaux organismes en charge de la gestion du FSE, du FEDER, du FEADER et du FEP en Bretagne

Organismes	Missions	FEDER (objectif 2)	FSE	FEADER	FEP
<b>Autorité de gestion</b>	Assure la bonne gestion financière (respect des règles d'éligibilité, des règles de procédure et de fond, bonne mise en œuvre du contrôle de service fait, bonne saisine des informations dans l'outil informatique de gestion unique...) Assure les évaluations Formalise les procédures détaillées de gestion et de contrôle dans un manuel des procédures, Vérifie le respect des procédures et des objectifs fixés dans la convention établie avec l'organisme intermédiaire Etablit un plan de communication de niveau régional, veille à son application et en assure sa diffusion, Informe les bénéficiaires potentiels Veille au respect, par les bénéficiaires, des dispositions applicables en matière de publicité des aides européennes.	Préfecture de région	Ministère en charge de l'emploi représenté par la DGEFP Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche de la ruralité et de l'aménagement du territoire MAAPRAT	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche de la ruralité et de l'aménagement du territoire MAAPRAT – représenté par la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture DPMA
<b>Autorité de gestion déléguée</b>	Assure les missions d'autorité de gestion pour les mesures qui lui sont confiées	-	Préfecture de région	Préfecture de région (représente)	Préfecture de région pour 11 mesures régionales
<b>Organisme intermédiaire</b>	Tâches confiées à l'organisme intermédiaire pour la part des crédits qui lui est confiée : L'appel à projet, l'animation et l'accompagnement des bénéficiaires, l'instruction, la sélection, le conventionnement, le suivi de la réalisation des projets, le contrôle du service fait, le paiement aux bénéficiaires, l'archivage, ainsi que les contrôles qualité gestion.	Conseil régional  ADEME	Conseil régional  CG  GIP FAR  PLIE (Pays de Saint Brieuc, de Lorient et de Rennes)	Conseil régional (D123 A) Conseils généraux 22 et 56 (D125)	France Agrimer pour certaines mesures
<b>Services instructeurs</b>	Réception et instruction des dossiers Préparation des actes attributifs de subvention Suivi de l'exécution des opérations Contrôle de service fait Mise en œuvre des suites des contrôles Saisie des informations dans l'outil informatique de gestion.	Services instructeurs de la Région Bretagne.  DREAL Préfectures de département Le SGAR gère l'axe 5 Assistance technique	Chaque OI a son propre service instructeur.		
			Cellule FSE de la DIRECCTE pour les mesures dont l'autorité de gestion est déléguée au Préfet de région.	DDTM pour les dispositifs du socle national (dispositifs 112, 212, 124A, 124B) (Directions départementales des territoires et de la mer)	DIRM, DRAAF ou DDT pour les mesures dont l'autorité de gestion est déléguée au Préfet de région  DPMA pour toutes les autres mesures  France Agrimer

Organismes	Missions	FEDER (objectif 2)	FSE	FEADER	FEP
Autorité de programmation	Programmation des dossiers en fonction de critères définis dans les DOMO	-	-	Comités thématiques et techniques / GAL pour LEADER	Commission nationale de programmation pour la partie centralisée du FEP / COREPAM
		CRPE			
Autorité de certification	Certification des Etats de dépenses Contrôle de cohérence et contrôle de qualité-certification	Trésorerie générale	Trésorerie générale	ASP Agence de service et de paiement	
Autorité de paiement	Certification des demandes de paiement	Trésorerie générale	Trésorerie générale	ASP Agence de service et de paiement	ASP Agence de service et de paiement et France Agrimer
Autorité d'audit	Veille au respect des obligations liées à la mise en œuvre de la gestion des fonds européens, et s'assure de l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle mis en place. Contrôle d'opérations, audit de système de gestion et de contrôle, avis de conformité du système de gestion et de contrôle.	CICC			
Comité de suivi	Présentation des interventions mises en œuvre en région, pilotage, suivi des programmes, révisions, valorisation des bonnes pratiques.	Comité technique FEDER	Comité national de suivi FSE	Comité de suivi national FEADER Comité technique FEADER Comité des financeurs FEADER	Comité national de suivi PO FEP
		Comité régional de suivi interfonds			
Paiement	Commission européenne				

Sources : Programmes opérationnels FEP, FSE, FEADER, FEDER et volets régionaux ; Audition

### **Le Conseil régional, acteur central de la gestion et de l'animation des programmes**

Depuis la troisième période de programmation (2000-2006) le Conseil régional a délégué de gestion d'une subvention globale pour une partie du FEDER (54,6 millions d'euros) et du FSE (10,5 millions d'euros).

Pour la quatrième période 2007-2013, les montants ont sensiblement augmenté (111 millions d'euros pour le FEDER et 41 millions d'euros pour le FSE).

Sur proposition de la Commission permanente, le Président du Conseil régional se prononce pour tout ce qui relève de la subvention globale dans le cadre de la mission XI du budget, programme 8000 « fonds de gestion de la subvention globale ».

La Région est impliquée en tant qu'institution dans la mise en œuvre et le suivi de ces programmes. Elle joue également un rôle dans l'animation sur le territoire régional, et peut être impliquée en tant que partenaire dans certains projets. Le Pôle Coopération de la DAEI anime ces programmes avec les Conseils généraux qui y sont éligibles et accompagne les porteurs de projet (y-compris au sein des directions opérationnelles du Conseil Régional).

Le Conseil régional est autorité de paiement pour les crédits de la subvention globale, il reçoit donc directement les fonds de la part de la Commission européenne

Il effectue un contrôle de premier niveau sur les projets l'impliquant directement.

Au Conseil régional, le choix des services instructeurs a été fait en privilégiant une approche sectorielle. Cependant, une cellule de coordination effectue les missions de suivi et de pilotage, et assure l'interface avec l'autorité de gestion et les interlocuteurs institutionnels. (douze ETPT sont chargés de la gestion du FEDER et sept du FSE).

## 1.3. Les étapes clefs du parcours d'un projet européen

### 1.3.1. L'élaboration des programmes

Les projets soutenus par les fonds européens **ne sont pas des initiatives isolées**. Ils peuvent être portés par des individus mais doivent s'intégrer et contribuer au cadre défini par les programmes opérationnels.

### **Pour les financements indirects :**

Les Programmes opérationnels sont élaborés, dans le **respect des engagements nationaux en matière de ciblage sur les priorités de la stratégie de Lisbonne**.

A la manière d'une stratégie de développement, ils sont **organisés autour de grandes priorités qui sont autant de réponses aux besoins territoriaux révélés par les analyses socio-économiques obligatoirement mises en œuvre à cette occasion**<sup>115</sup>.

Pour ce faire, les programmes opérationnels sont **élaborés de manière partenariale**, en associant, de façon plus ou moins forte, au sein de comités de pilotage, les représentants des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et du monde socioéconomique. Une consultation élargie est souvent réalisée sur des versions préparatoires de programmes. Pour le programme France (Manche) Angleterre, un « Programmation preparation group » (PPG) a ainsi déjà été mis sur pied pour la prochaine période 2014-2020<sup>116</sup>; et pour les fonds FEDER, FSE, FEAMP (le nouveau Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche) et FEADER, la DATAR a présenté dans une circulaire du 12 mars 2012 une feuille de route pour l'élaboration du cadre stratégique commun, du contrat de partenariat et des diagnostics territoriaux précédant la définition des programmes opérationnels. Un **comité de pilotage interfonds** animé par la DATAR et rassemblant les directeurs des administrations centrales impliquées dans la gestion des fonds a déjà été créé. Il proposera dès juin 2012 une « version zéro » du contrat de partenariat et une méthode de consultation en vue de la mise en place pour le 1<sup>er</sup> janvier 2014 des différents programmes<sup>117</sup>. La phase de diagnostic sera lancée au printemps 2012 avec la **création dans chaque région d'un comité** réunissant les différentes directions générales, les SGAR, et autres parties prenantes, sur la base des documents existants.

Une **complémentarité avec les contrats de projets Etat-régions** établis pour la même période est également recherchée. Ainsi en Bretagne, le FEDER contribue à 7 des 8 Grands Projets (GP) du CPER. Les subventions FEADER sont concentrées sur les Grands projets 2, 5 et 6, tandis que le FEP et le FSE contribuent respectivement aux Grands Projets 4 et 7. 81% des crédits du FEDER, 27% des dépenses FSE, 16% des dépenses FEADER et 100% des dépenses FEP apparaissent dans les grandes priorités du CPER (cf. annexe 8)<sup>118</sup>. De plus, la révision à mi-parcours du CPER a été menée conjointement avec la révision du programme opérationnel FEDER.

---

<sup>115</sup> Voir chapitre 1 « 2.2.1 Le FEDER » Le choix réalisé par la Bretagne pour le programme FEDER « compétitivité régionale et emploi ».

<sup>116</sup> Voir chapitre 6 « 1. Face à des propositions d'évolutions conséquentes pour 2014-2020... »

<sup>117</sup> Circulaire du délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale du 12 mars 2012 « cadrage du diagnostic territorial stratégique des programmes post 2013 »

<sup>118</sup> Source : Rapport d'activités de l'Etat 2010/2011 Services de l'Etat en région Bretagne, Préfet de la région Bretagne

Les programmes opérationnels sont transmis à la Commission européenne pour examen et validation. Leur modification exige une décision en comité de suivi et l'introduction d'une demande, auprès de la Commission Européenne.

**Chaque programme opérationnel comprend :**

- 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 ;
- les plans de financement ;
- les dispositions relatives à la mise en œuvre des programmes ;
- la liste indicative des grands projets.

**Pour les financements directs :**

Pour le PCRD, des groupes d'experts et des comités de programme thématiques, associent les représentants de chaque Etats membres (deux représentants du ministère de la recherche et du ministère sectoriel concerné), aux réflexions de la Commission européenne sur les programmes de travail et les appels à propositions.

### 1.3.2. L'assistance technique et ses objectifs

**Pour les financements indirects :**

L'ensemble des mesures de préparation, de communication, de sélection, de suivi, d'évaluation et de contrôle nécessaires à la mise en œuvre des programmes, sont réalisées par la DATAR et par les autorités de gestion ou organismes intermédiaires grâce aux financements spécifiques de « **l'Assistance technique** »<sup>119</sup>.

**Un dispositif national d'assistance technique existe sous le nom d'Europ'Act.** Celui-ci fait l'objet d'un programme opérationnel indépendant, placé sous l'autorité de gestion de la DATAR. Il est doté de 39 millions d'euros de crédits FEDER prélevés sur les enveloppes des objectifs « Convergence », « Compétitivité régionale et emploi » et « Coopération territoriale européenne ». Afin de répondre au besoin d'appropriation des enjeux stratégiques et des modalités d'intervention propres à la politique de cohésion, il doit permettre:

- D'assurer un suivi stratégique de la politique de cohésion (orientations et programmes)
- De coordonner au plan interinstitutionnel un appui technique à la mise en œuvre des programmes et des projets
- D'améliorer la lisibilité de l'action de l'UE (principalement sur la politique de cohésion)

---

<sup>119</sup> Source : Article 46 du règlement n°1083/2006

Il s'agit d'identifier, de valoriser, de capitaliser les bonnes pratiques et de fournir à l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la politique de cohésion, les appuis, les connaissances et les outils pertinents<sup>120</sup>.

En outre, **chaque programme possède un axe « Assistance technique »** limité à 4% ou 6% du montant total alloué.

Pour le FEDER, par exemple, cet axe rassemble plus de 7 millions d'euros autour de 3 objectifs : l'animation et la gestion du programme, l'information et la communication, ainsi que l'évaluation.

Au Conseil régional cet axe finance les **ressources humaines** mobilisées pour accompagner les porteurs de projet, et en particulier les agents du service SPEURO (Service politique de cohésion, contractualisation nationale et coopération européenne). C'est également, dans ce cadre, que des réunions des structures bénéficiaires ont été organisées en septembre 2011, touchant 80% des structures bénéficiant de FEDER sur la subvention globale.

**Sur le plan de la communication**, un minimum de 10% de l'assistance technique doit être consacré à des actions de communication<sup>121</sup>. Un comité de pilotage régional associant le SGAR et les directions régionales de l'Etat, l'ADEME et le Conseil régional de Bretagne se réunit semestriellement, décide collectivement des actions de communication retenues et en évalue les résultats. La stratégie régionale adoptée est composée d'une phase de lancement de la stratégie et d'une phase de mise en œuvre<sup>122</sup>. Cette seconde phase doit permettre de « sensibiliser les citoyens, de mobiliser les acteurs et d'assurer la transparence des programmes auprès des bénéficiaires » au travers d'un évènement à destination des jeunes pour la fête de l'Europe, de la mise en place de visites de projets avec les médias locaux, ainsi que d'une campagne média grand public au second semestre 2012. Un site Internet commun aux quatre fonds « **L'Europe s'engage en Bretagne** », a d'ores et déjà été mis en œuvre ainsi qu'un catalogue des projets réalisés. De son côté le Conseil régional a démarré en avril 2011 une série de visites de terrain associant la presse et permettant de valoriser auprès du grand public l'intervention de l'Union européenne sur le territoire, ainsi qu'un site internet [www.labretagneetleurope.eu](http://www.labretagneetleurope.eu).<sup>123</sup>

**Pour les financements directs :**

Concernant le PCRD et Life + des **Points de contacts nationaux (PCN)** sont chargés d'informer les acteurs concernés et de les accompagner dans leur montage de projet (formation, recherche de partenaires...). Ils ont été désignés pour le PCRD par la direction générale pour la recherche et l'innovation

---

<sup>120</sup> Voir le Programme opérationnel Europ'Act.

<sup>121</sup> Circulaire SG 5197 12 février 2007

<sup>122</sup> Plan validé en Comité de suivi du 20 novembre 2007. Source : Compte rendu du comité de suivi interfonds 20 novembre 2007

<sup>123</sup> Source : Budget primitif 2012 du Conseil régional, Mission X : Relations avec les citoyens ; Auditions de M. Jérôme Bastin, Mme Sylvie Couratin, Mme Anne-Laure Vallauri, (Conseil régional de Bretagne) le 23 février 2011 ; voir aussi chapitre 7 « 3. Mieux faire connaître les fonds et investissements européens en Bretagne et les rendre plus attractifs ».

(D.G.R.I.) du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur la base d'un appel à manifestation d'intérêt publié en août 2006. Oséo, l'INSERM, l'INRA, Ubifrance, le CEA, l'ADEME, le CNRS, etc. remplissent cette fonction. Pour Life +, un point de contact national a été mis en place au sein du bureau des affaires européennes du MEDDTL (Ministère de l'écologie du développement durable, des transports et du logement) mais une mission d'assistance technique gratuite est déléguée à l'association Enviropea.

### 1.3.3. L'instruction des demandes de subvention

L'instruction du dossier de demande de subvention est subordonnée à l'envoi d'un dossier complet par le porteur de projet. Le service instructeur vérifie la **complétude du dossier** et peut demander au bénéficiaire, la transmission des pièces complémentaires qu'il juge nécessaires, avant de lui adresser un « accusé de réception » attestant du dépôt de la demande, sans préjuger en rien de la décision qui sera prise ultérieurement.

Le service peut alors procéder à l'instruction de la demande, à l'issue de laquelle, il soumettra la demande à l'instance de programmation<sup>124</sup>.

En cas d'acceptation du projet, le service instructeur notifie au bénéficiaire une convention financière qui précise les modalités d'attribution de la subvention FEDER et énumère les **obligations fixées aux porteurs de projet par les règlements communautaires** sous peine de reversement partiel ou total des sommes versées. Celui-ci s'engage alors :

- à respecter le plan de financement, le calendrier de réalisation des travaux et le calendrier de production des pièces justificatives de dépenses
- à transmettre au service instructeur les décisions relatives aux autres aides publiques ou privées sollicitées et à l'informer au plus tôt de l'encaissement de ces aides
- à tenir informé le service instructeur tout au long de l'exécution de l'opération
- à communiquer les indicateurs d'objectifs de réalisation et les indicateurs de suivi du déroulement du projet
- à tenir une comptabilité séparée de l'opération ou utiliser une codification comptable adéquate
- à se soumettre à tout contrôle technique, administratif et financier, sur pièces et/ou sur place effectué par les services instructeurs, par toute autorité commissionnée par le Préfet ou par les corps d'inspections et de contrôles nationaux ou communautaires
- à respecter les politiques communautaires et notamment les règles de concurrence et de passation des marchés publics, la protection de l'environnement, l'égalité des chances entre hommes et femmes
- à assurer la publicité de la participation européenne

---

<sup>124</sup> Source : Note d'information relative au dossier de demande de subvention FEDER destinée au porteur de projet. Document type 1-05 note info FEDER.doc

**Ces exigences devraient faire l'objet de simplifications dans la nouvelle programmation 2014-2020<sup>125</sup>.**

1.3.4. La programmation d'un dossier de demande de subvention

La décision de programmation du dossier est prise par l'autorité de gestion ou l'organisme intermédiaire sur **avis consultatif des comités de programmation**. La réglementation européenne impose l'adoption, dans les six mois suivant l'approbation du programme opérationnel, des critères de sélection des opérations financées. Les **Documents de Mise en Œuvre (DOMO)**<sup>126</sup> précisent ces critères d'appréciation ainsi que les modalités d'instruction par fiches actions. A titre d'exemple, les opérations financées au sein de l'action 313 du PO Compétitivité régionale et emploi « Développer les synergies entre acteurs et soutenir les actions collectives de la filière navale et nautique » sont ainsi sélectionnées sur leur capacité à « contribuer à la compétitivité des entreprises dans les secteurs naval et nautique » ainsi qu'à « la création et au développement d'entreprises innovantes, notamment dans le domaine des éco-innovations ».

La sélection des projets est donc étroitement liée à la rédaction des programmes opérationnels et des documents de mise en œuvre.

Cependant, **certains dispositifs de développement territorial sont exonérés de passage en CRPE**. C'est le cas des axes 4 du FEADER et du FEP, pour lesquels la sélection des opérations est effectuée par les Groupes d'Action Locale (GAL) eux-mêmes. Le comité régional de programmation est alors informé en aval de la sélection des opérations par les GAL afin d'éviter, notamment, les doubles financements. Cela permet d'aménager un espace de liberté aux projets locaux innovants.

**Pour les financements directs**, des critères de sélection sont également établis pour chaque thématique, et donnent lieu à l'attribution de notes par les évaluateurs. Pour le 7<sup>ème</sup> PCRD, trois critères majeurs<sup>127</sup> et de même importance se distinguent :

- La qualité technique et scientifique
- L'impact probable
- La qualité de mise en œuvre

On peut noter, à cet égard, que plus de deux tiers de la note attribuée au projet dépend de critères autres que purement scientifiques.

---

<sup>125</sup> Voir chapitre 6 « 1. Face à des propositions d'évolutions conséquentes pour 2014-2020... »

<sup>126</sup> Document de mise en œuvre DOMO Objectif Compétitivité régionale et emploi 2007-2013 Version n°3 approuvée par le comité de suivi de novembre 2009. / DOMO FSE

<sup>127</sup> Source « Petit guide d'aide au montage de projets européens, quelques conseils pour le 7<sup>ème</sup> PCRD » Clora Charlotte Jagot, Catherine Dumas, Jo Prieur, 2<sup>ème</sup> édition septembre 2007 ; Audition de Mme Béatrice Viale (Bretagne Valorisation), le 7 mars 2012, et de M. Yves Le Pannerer (Technicolor), 8 février 2012.

### 1.3.5. Le paiement de la subvention européenne<sup>128</sup>

Sauf exception, les crédits des fonds structurels européens gérés par l'Etat, en provenance de la Commission européenne, sont gérés hors du budget de l'Etat, sur un compte de tiers.

**Pour les financements directs**, les paiements revêtent la forme d'un préfinancement, de paiements intermédiaires et d'un paiement du solde final. Ils sont effectués au profit de l'organisme désigné par l'Etat membre.

**Pour les financements indirects**, le paiement aux bénéficiaires intervient après la réalisation des travaux, en respect du principe de « **service fait** » qui interdit de payer une dépense publique, avant que les prestations, qu'elle rémunère, n'aient été effectivement exécutées par le partenaire. Le contrôle de service fait, ou la certification des dépenses est réalisée par l'autorité de certification ; il permet la délivrance d'un « certificat de service fait » qui atteste de la réalité, l'éligibilité et la fiabilité des dépenses d'un projet cofinancé par les Fonds structurels européens. La participation européenne répond ainsi au principe « Dis moi ce que tu dépenses, je te dirai ce que je te dois ». La demande de solde doit être présentée accompagnée entre autres pièces justificatives, d'un compte rendu d'exécution du projet. Dès lors, l'autorité de certification intègre ces dépenses à **un appel de fonds** (ADF). Elles font l'objet d'un remboursement de la part de la Commission européenne sur les comptes de l'autorité de certification.

Trois aménagements sont possibles :

- Sans attendre le paiement de la Commission européenne, l'autorité peut payer le bénéficiaire grâce au fonds de roulement dont elle dispose, qui est issu des avances consenties par la Commission européenne au programme (à hauteur de 7,5% du montant total pour 2007-2013)<sup>129</sup>. En Bretagne, le Conseil régional effectue ainsi en totalité l'avance de trésorerie auprès des bénéficiaires, en s'appuyant sur le programme 8000 de son budget.
- Les autorités gestionnaires peuvent également payer les bénéficiaires, par **tranches intermédiaires** au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Pour cela, le porteur de projet est tenu de déposer sa demande de paiement dans les délais fixés par la convention et de joindre à sa demande les pièces réglementaires nécessaires. Au Conseil régional, cela est possible dans la limite de 80% des dépenses avant solde complet. Le nombre d'acomptes varie de 1 à 3 selon le coût et la durée du projet. La quasi-totalité des projets bénéficie de ce fonctionnement, à l'exception des projets de taille très réduite. Le Conseil général des Côtes d'Armor réalise,

---

<sup>128</sup> Guide sur l'éligibilité des dépenses cofinancées par les fonds structurels européens (FEDER, FSE) en France Programmation 2007-2013 Guide Edition Mars 2011 L'Europe s'engage en France

<sup>129</sup> Ce préfinancement a été de 2% en 2007, de 3% en 2008 et, dans le contexte de crise une avance supplémentaire de 2,5% a été accordée en 2009.

quant à lui, un acompte de 30% aux bénéficiaires avant de solder les paiements lors de la validation du Certificat de service fait.

- En outre, le Conseil régional de Bretagne a mis en œuvre un mécanisme d'avance qui lui permet de verser une avance aux bénéficiaires avant toute remontée de dépenses. Aujourd'hui ce système est réservé aux bénéficiaires privés qui doivent en faire la demande. Il est en pratique très peu développé puisqu'une seule demande a abouti depuis 2007 pour une avance financière de 20% des fonds FEDER. Cela résulte tout d'abord, d'une faible demande en ce domaine des porteurs de projet. Le paiement immédiat des subventions des autres co-financeurs publics et le système de versement d'acomptes à échéance régulière répond en partie aux difficultés de trésorerie des porteurs de projet qui ont bien souvent débuté leurs travaux avant d'obtenir ce cofinancement. Cela résulte également d'un choix du Conseil régional qui ne souhaite pas en réaliser une promotion importante compte tenu des risques administratifs et financiers que cela représente. En effet, ces paiements étant réalisés sans contrôle de certification préalable, ils présentent un risque direct pour la Collectivité.

Compte tenu des règles budgétaires et comptables de l'Etat, cela n'est pas réalisable par les Préfectures de région.

<p>Les crédits sont dits « programmés » après le passage en CRPE Les crédits sont dits « engagés » après conventionnement Les crédits sont dits « certifiés » après la certification des dépenses</p>
---

### 1.3.6. Le système de contrôle et d'audit des fonds européens <sup>130</sup>

Pour les programmes en gestion indirecte, l'utilisation de crédits européens s'accompagne de différents contrôles, réalisés par des instances, elles-mêmes distinctes (cf. figure 7) :

- **Les vérifications ou contrôles de « service fait » (CSF)** aussi appelés « contrôles de premier niveau » sont réalisés par les services instructeurs des autorités de gestion ou des organismes intermédiaires ; ils portent sur la réalité et la conformité physique des opérations réalisées, par rapport à ce qui était prévu, ainsi que sur la réalité et l'éligibilité des dépenses effectuées par le maître d'ouvrage. Ces contrôles concernent toutes les opérations et donnent lieu à la délivrance d'un « certificat de service fait »

<sup>130</sup> Sources : Les fonds structurels européens 2007-2013 DIACT La documentation française ; Rapport d'information du Sénat n°172 par M. Rémy Pointereau Sur la mise en œuvre nationale de la politique européenne de cohésion ; Audition de M. Bruno Borodine (Conseil régional de Bretagne), 8 février 2012. Auditions de M. Jérôme Bastin, Mme Sylvie Couratin, Mme Anne-Laure Vallauri, (Conseil régional de Bretagne) le 23 février 2011. Audition de M. Bruno Borodine (Conseil régional de Bretagne), 8 février 2012. Circulaire du Premier ministre du 13 avril 2007 n°5210 SG

indispensable au paiement de la dépense. Ils sont réalisés au minimum sur pièces voire sur place.

- **Des contrôles « qualité de gestion » (CQG)** ou audits internes sont réalisés, par les autorités gestion ou les organismes intermédiaires pour s'assurer du respect des procédures par l'ensemble des services impliqués en interne, au sein des services instructeurs et des organismes intermédiaires bénéficiant de subventions globales. L'audit interne n'assume ni ne partage les responsabilités de la gestion pas plus que celles du service fait. Il donne une opinion sur le système de gestion et avance des recommandations pour améliorer l'efficacité de la piste d'audit<sup>131</sup>. Au Conseil Régional, la mission de contrôle est effectuée par la MCFSE- Mission de contrôle des fonds structurels européens au sein de la Direction des affaires juridiques, de l'évaluation et du contrôle interne.
- **Des contrôles de certification** sont quant à eux assurés, pour le FEDER par les services du Trésor public (en Alsace il s'agit de la Caisse des dépôts et consignation), et par l'ASP (Autorité de services et de paiement) pour le FEADER et le FEP, afin de s'assurer de l'éligibilité des dépenses déclarées. L'autorité de certification se tient informée des procédures de gestion mises en place par les autorités de gestion et les organismes intermédiaires, et de leur évolution. Elle reçoit la totalité des « certificats de service fait » établis par les services et 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. En outre, l'autorité de certification sélectionne un échantillon de dossiers pour effectuer des contrôles « de qualité certification », qui consistent à vérifier que les dépenses retenues dans le « certificat de service fait » sont conformes aux dispositions de l'acte attributif de subvention, éligibles et justifiées par des pièces de dépenses probantes. Les divergences relevées sont immédiatement signalées au service gestionnaire. 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.
- **Les contrôles d'opérations et les audits.** Les premiers sont réalisés chaque année sur un échantillon d'opérations selon une méthode statistique établie par l'autorité d'audit (la CICC). Ils sont réalisés sur place par des unités fonctionnellement séparées mises en place par les autorités de gestion, sur la base de documents comptables et des données conservées par le bénéficiaire. Il s'agit de vérifier que les dépenses déclarées correspondent aux pièces comptables et justificatives et sont conformes aux règles communautaires et nationales.

---

<sup>131</sup> Source : Audition de M. Bruno Borodine (Conseil régional de Bretagne), 8 février 2012.

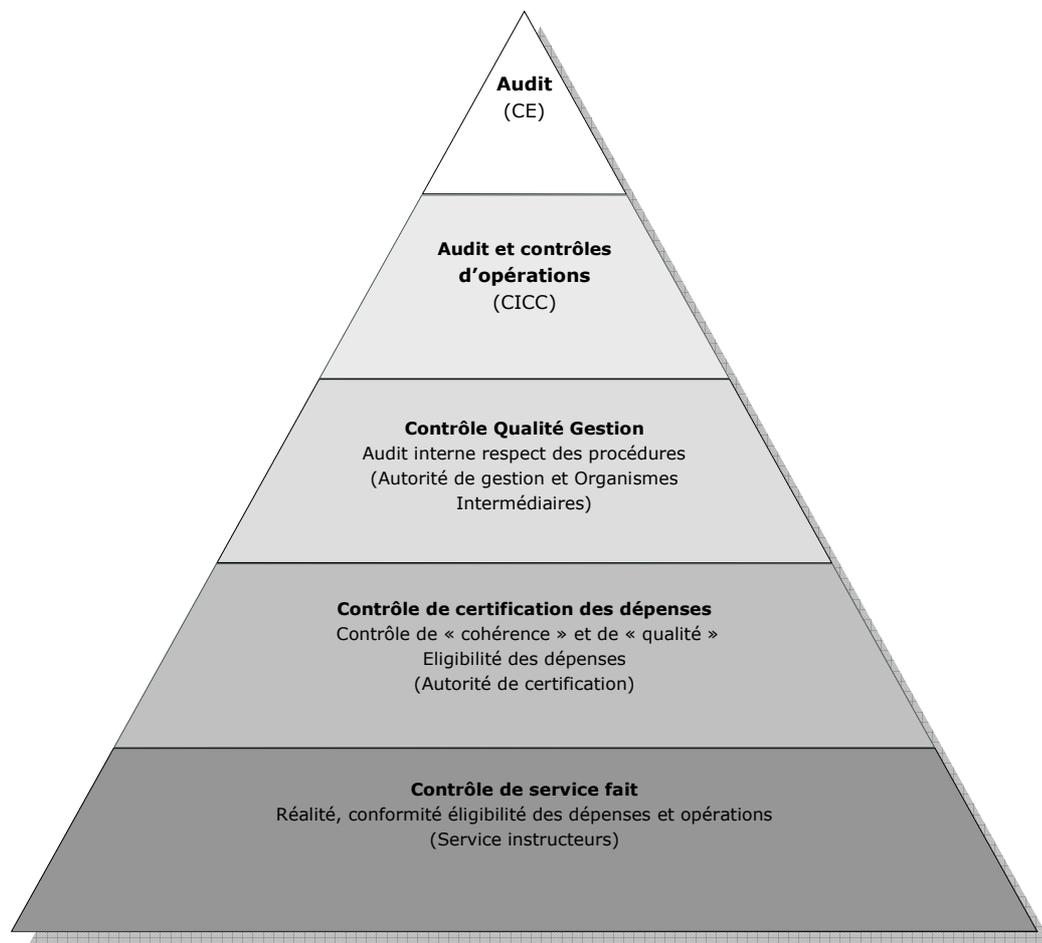
**En Bretagne**, les contrôles d'opérations incombent pour le FEDER, à la cellule «contrôles et contentieux» de la Préfecture de région, pour le FSE en région, aux services régionaux de contrôle (SRC) des DRTEFP et pour le volet déconcentré du FEP, aux unités de contrôle des SGAR. La CICC est également responsable des audits de système de gestion et de contrôle. Dans ce cadre, elle émet en cours de période une opinion annuelle sur le fonctionnement de chaque système de gestion. Une mission de la CICC en région est composée en règle générale de quatre membres de l'inspection générale de l'administration. A l'issue de chacune d'elle, un rapport qui reprend les principales constatations et suggestions de l'IGA est adressé à l'autorité de gestion. Une fois les réponses reçues, la phase dite « contradictoire » est close et le rapport définitif est adressé à l'autorité de gestion, accompagné d'une lettre du ministère de l'intérieur, quand il s'agit d'un programme géré par le Préfet de région. En fin de période, la CICC établit les déclarations de validité qui se prononcent sur les montants finaux des dépenses des programmes en vue de leur clôture. Elle transmet à l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) les fiches de signalement d'irrégularités établies par les autorités de gestion.

- **Les audits des services de la Commission européenne** réalisés par la Direction générale de la politique régionale (DG Regio) sont en conséquence réduits aux seules circonstances exceptionnelles. Notons que la Commission se trouve elle-même sous la surveillance du parlement européen, qui n'accorde sa décharge qu'à condition que le taux d'erreur demeure inférieur à 1%.
- Les fonds peuvent également être contrôlés par **l'OLAF** ou **la Cour des comptes européenne**.

**Pour les programmes de coopération**, le circuit de contrôle est complexifié, de par la nature transnationale des programmes. Pour le programme France (Manche) Angleterre, par exemple, en complément des contrôles habituels, chaque partenaire doit faire certifier la remontée de ses dépenses par un auditeur externe (recruté par ses soins en respect d'un cahier des charges strictement défini), celle-ci est ensuite validée par l'autorité nationale française puis contrôlée par le chef de file, puis par l'autorité de gestion.

**Pour les programmes en gestion directe**, la nature des contrôles est similaire mais la Commission européenne, la Cour des comptes et l'office de lutte antifraude en sont les seules instances responsables.

Figure 7. Les contrôles et audits de l'utilisation des fonds européens



Source : Exploitation CESER à partir des différentes sources précitées

### **Les corrections financières applicables :**

**La Commission européenne** veille au bon fonctionnement **des systèmes de gestion ou de contrôle des programmes**. Cette assurance lui est donnée par les conclusions des audits et des contrôles d'opération réalisés, et en particulier par trois indicateurs :

- la fiabilité du système (élevée, modérée ou faible)
- le niveau de confiance
- le seuil d'erreur significative

Si le niveau de confiance est inférieur à 60% ou si le seuil d'erreur significative est de plus de 2%, il existe alors une grave insuffisance du système de gestion et de contrôle, la Commission européenne peut donc décider de **suspendre tout ou partie des paiements**. Elle n'y mettra fin que lorsque l'Etat membre aura pris les mesures nécessaires. Si elles ne sont pas effectuées, la Commission peut décider **d'annuler tout ou partie de la participation communautaire au programme opérationnel**<sup>132</sup>. Cette correction est calculée selon un taux appliqué à l'ensemble de la contribution des fonds structurels en faveur de l'Etat membre<sup>133</sup>.

**Afin de prévenir de telles sanctions**, les autorités de contrôle doivent réaliser un contrôle assidu des programmes et effectuer **les corrections financières nécessaires**, lorsqu'elles décèlent des irrégularités<sup>134</sup>.

Celles-ci consistent à **annuler tout ou partie de la participation publique pour l'opération ou le programme opérationnel**. L'objectif des corrections financières est de rétablir une situation dans laquelle 100% des dépenses faisant l'objet d'une demande de cofinancement des Fonds structurels sont en conformité avec les réglementations nationales et communautaires. Il est tenu compte, pour ce faire, de la **nature, de la gravité des irrégularités et de la perte financière qui en résulte**.

Les corrections financières sont ainsi fondées, chaque fois que cela est possible, **sur la base de dossiers individuels** en tenant compte **du principe de proportionnalité**. Dans ce cas, la correction est égale au montant des dépenses qui ont été imputées aux Fonds, par erreur.

En cas **d'irrégularité systémique**, l'Etat membre étend ses investigations à toutes les opérations susceptibles d'être affectées.

Lorsqu'il n'est pas possible de quantifier de manière précise le montant des dépenses irrégulières, ou lorsqu'il serait disproportionné d'annuler l'ensemble

---

<sup>132</sup> Sources : Règlement 1083/2006 article 92 et 99 ; règlement 1828/2006 de la Commission.

<sup>133</sup> Le taux de la correction financière est obtenu en soustrayant trois points de pourcentage de la différence entre le niveau cible convenu et le niveau atteint, exprimée en pourcentage du niveau cible convenu, puis en divisant le résultat par dix.

<sup>134</sup> En conformité avec l'article 98 du règlement (CE) n°1083/2006. Lorsqu'il s'agit des services de la Commission, ceux-ci demandent à l'Etat membre, d'effectuer les corrections nécessaires. L'Etat membre peut faire part de ses observations et demander à l'appui de justificatifs une révision de la correction financière proposée. En cas de désaccord, après deux phases de contradictoire, la Commission statue, et en cas de refus, la correction peut être appliquée sur décision de la Commission elle-même.

des dépenses en question, la retenue est calculée sur la base d'une **extrapolation** (à partir d'un échantillon représentatif de transactions présentant des caractéristiques homogènes) ou sur une base **forfaitaire** (selon une appréciation de l'importance de l'infraction aux règles).

A titre d'exemple, en cas de non respect flagrant des exigences de passation des marchés publics, une correction de 100% du montant du contrat en cause est recommandée. Cette correction est de 25% en cas de non respect témoignant d'un degré de publicité permettant aux opérateurs économiques situés sur le territoire d'un autre Etat Membre d'avoir accès au marché et de 2%, 5%, ou 10% du montant du contrat selon la gravité de l'irrégularité et des cas de récidive en cas de mauvaise application de certains éléments auxiliaires <sup>135</sup>.

**Il est à noter que les ressources des fonds ainsi libérées peuvent être réutilisées par l'État membre jusqu'au 31 décembre 2015 pour le programme opérationnel concerné.**

Comme le souligne elle-même la Commission, la mise en œuvre des programmes de cohésion par une multitude d'organisations et pour une grande variété de projets implique intrinsèquement un risque d'erreurs. Ainsi, la Cour des comptes relève davantage d'erreurs que de véritables fraudes. Selon les données de la Commission européenne, **la majorité des erreurs commises dans la gestion de la politique de cohésion interviennent sur des questions de marchés publics (41%) et d'éligibilité (39%)** pour le FEDER et le Fonds de cohésion. Par ailleurs, sur les quatre années 2006-2009, ces erreurs sont concentrées à 60% dans trois Etats membres : l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni, ce qui témoigne à contrario de la fiabilité des systèmes dans la majorité des Etats membres.

En France, la CICC a, tout de même, circonscrit six domaines dans lesquels « il serait urgent d'améliorer les processus de gestion et de contrôle » afin d'atteindre un taux d'irrégularité inférieur à 2%<sup>136</sup> : l'éligibilité temporelle des opérations, l'éligibilité des dépenses internes, le respect des dispositions communautaires relatives aux aides d'Etat, relatives aux mécanismes d'ingénierie financière, à la commande publique, la prise en compte des recettes dans les dossiers d'aides FEDER, la séparation des fonctions de gestionnaire et de bénéficiaire des fonds européens.

---

<sup>135</sup> Note COCOF 07/0037/03-FR Orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer aux dépenses cofinancées par les fonds structurels et le fonds de cohésion lors du non respect des règles en matière de marchés publics.

<sup>136</sup> Sources : Panorama 40 « Politique de cohésion 2014-2020 » Hiver 2011/2012 Commission européenne p24 ; Commission staff working paper « Analysis of errors in cohesion policy for the years 2006-2009 \_ actions taken by the commission and the way forward\_ SEC(2011)1179 final Recommandations adressées aux collectivités territoriales autorités de gestion de programme FEDER par le ministère de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités territoriales et de l'immigration 11 août 2011 ; Audition de M. Bruno Borodine (Conseil régional de Bretagne), 8 février 2012 ; « Les dépenses de l'UE, Pour en finir avec les mythes. » Brochure de la Commission européenne. Le taux d'irrégularité constaté à l'issue des contrôles d'opérations en 2010 s'élève à 3,09% après extrapolations à l'ensemble des opérations cofinancées. Le seuil de 2% d'erreur significative est mentionné dans le règlement européen 1828/2006.

Pour la Bretagne, une cartographie des risques est également dressée. Les difficultés sont identiques, mais s’y ajoutent aussi l’imprécision des plans de financements, la justification insuffisante des frais de personnel et des contributions en nature, la mauvaise circonscription du périmètre du dossier FEDER, l’incomplétude des dossiers de subvention et le manque de preuves de publicité. Grâce à des réorganisations internes, à la mise en œuvre ou l’adaptation de nouveaux outils (documents types, dossier unique, fiche d’instruction, etc.), à la formation des service instructeurs, à un renforcement des contrôles de qualité gestion, à des plans de reprise des dossiers et à des réunions d’information des bénéficiaires, les risques encourus ont été progressivement atténués et les démarches de demandes de subvention partiellement simplifiées.

Il est à noter, que, quelque soit l’envergure d’un projet, celui-ci peut faire l’objet d’audits à n’importe quels moments et jusqu’à **10 ans** après sa clôture. Sur ce point, et sur la proportionnalité des contrôles, des propositions de simplification ont été réalisées par la Commission européenne pour 2014-2020<sup>137</sup>.

### 1.3.7. L’évaluation des programmes<sup>138</sup>

**La politique européenne de cohésion** est la plus évaluée des politiques de l’Union européenne. Elle est évaluée en continu et au moyen de nombreux critères et indicateurs par les SGAR, tandis que la DATAR l’évalue de façon plus ponctuelle et thématique<sup>139</sup>. Il s’agit d’analyser :

- **La pertinence** c’est à dire le lien entre les objectifs recherchés par les programmes et les besoins du territoire.
- **L’efficacité** des programmes c’est-à-dire la bonne réalisation des objectifs initiaux (comparaison entre ce qui a été fait et ce qui était initialement prévu).
- **L’efficience** des programmes c’est-à-dire le ratio entre les effets obtenus et les ressources mobilisées pour y parvenir.
- **L’utilité** c’est-à-dire la correspondance entre les effets obtenus et les besoins identifiés.

---

<sup>137</sup> Voir chapitre 6 « 1. Face à des propositions d’évolutions conséquentes pour 2014-2020... »

<sup>138</sup> Sources : PO FEDER Version 2.6 du 7/12/2007 ; Nouvelle période de programmation 2007-2013 « Orientations indicatives sur les méthodes d’évaluation- indicateurs pour le suivi et l’évaluation » Document de travail n°2 Aout 2006 Commission européenne DG Régio ; CRSN 2007-2013 7 juin 2007

Evaluations réalisées : Evaluation à mi-parcours du programme européen Objectif 2 (2000-2006) en Bretagne Novembre 2003 Préfecture de la région Bretagne, SGAR, Ernst&Young. Evaluation finale 2000-2006 ; Evaluation ex ante du PO FEDER 2007-2013 objectif compétitivité régionale et emploi pour la région BZH, Ramboll Management 23 mars 2007 ; Evaluation à mi-parcours du CPER et du PO FEDER Bretagne 2007-2013. Novembre 2010. Préfecture de la région Bretagne, Conseil régional de Bretagne, Edater, en collaboration avec Technopolis ; Synthèse des évaluations régionales à mi-parcours des PO FEDER 2007-2013 Décembre 2011 Synthèse d’étude L’Europe s’engage en France ; Evaluation à mi-parcours du Programme de Développement Rural Hexagonal, Ministère de l’agriculture de l’alimentation de la pêche de la ruralité et de l’aménagement du territoire Epices, ADE, en collaboration avec Tercia Consultants, Pollen Conseil et ASca. Evaluation à mi-parcours programme France(Manche) Angleterre 2007-2013 réalisée par Technopolis (27 mars 2012).

<sup>139</sup> Audition de M. Emmanuel Ballerini (DATAR), le 31 mars 2011.

- **La durabilité** c'est-à-dire la capacité de ces interventions à produire des effets à long terme.

Ces évaluations sont mises en œuvre selon un plan d'évaluation, par les autorités de gestion au travers de **quatre dispositifs** :

- **Une évaluation stratégique environnementale (ESE)** qui doit décrire, évaluer et émettre des recommandations quant aux incidences potentielles de la mise en œuvre du programme opérationnel sur l'environnement.
- **Une évaluation ex-ante** qui vise à optimiser l'allocation des ressources budgétaires et la qualité de la programmation.
- **Des évaluations in itinere** qui peuvent être réalisées en cours de programmation. Des évaluations à mi-parcours sont ainsi réalisées nationalement et régionalement. En Bretagne, cela a permis de s'interroger sur la nécessité d'une réévaluation des objectifs en lien avec l'actuelle crise économique et sociale.
- **Une évaluation ex-post**, enfin, qui est réalisée sous la responsabilité de la Commission européenne en lien avec l'Etat membre et l'autorité de gestion afin de tirer les enseignements de la programmation concernant la politique de cohésion économique et sociale.

Le plus souvent, ces évaluations sont menées par des cabinets de consultants, dans un travail en concertation avec les services de l'Etat et des Régions. Elles donnent parfois lieu à des consultations publiques.

Par ailleurs, les services études et évaluation au sein des autorités de gestion et des organismes intermédiaires sont chargés du **suivi continu de l'exécution des programmes à partir d'indicateurs** définis et renseignés informatiquement par les porteurs de projet et les services instructeurs. Ils s'appuient pour ce faire sur de véritables tableaux de bord de la programmation dans lesquels quelques indicateurs de contexte, un corpus d'indicateurs clés - établis à la demande de la Commission européenne pour favoriser la comparabilité des programmes (nombre d'emplois créés, nombre de bénéficiaires, etc.)- et des indicateurs de résultats et de réalisations propres à chaque programme et priorité (portion du littoral couverte par des outils de suivi scientifiques et cartographiques...) sont définis. Ces informations sont ensuite transmises aux Comités de suivi.

Enfin, les **taux de programmation, de certification et de paiement**<sup>140</sup> contribuent également à évaluer la dynamique de consommation des fonds européens, tandis que le suivi du **taux d'earmarking** permet de s'assurer du respect du fléchage de 75% des fonds sur les priorités des stratégies de Lisbonne et de Göteborg<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> Voir infra chapitre 4 « 1.1 Portée et signification de quelques indicateurs et mécanismes de suivi de la consommation des fonds européens »

<sup>141</sup> Ce taux de 75% est établi pour les programmes opérationnels de l'objectif compétitivité régionale et emploi.

## 2. Deux mécanismes de financement complémentaires

Comme mentionné précédemment, deux modalités distinctes de financements européens coexistent : les subventions et les mécanismes d'ingénierie financière. Tout deux doivent contribuer au financement de projets et constituer un effet de levier vis à vis des financements publics et privés ; les premières au travers d'aides financières directes non remboursables (les subventions), les seconds au travers d'amorces, de prêts ou d'avances financières remboursables.

**En Bretagne, les subventions constituent la quasi-totalité des formes de financements européens.** Les mécanismes d'ingénierie financière développés par la Commission avec le concours de la BEI, n'ont trouvé en France jusqu'à aujourd'hui que peu d'adeptes du fait de la complexité de ces dispositifs. De plus, la stabilisation juridique au niveau national n'a été effectuée qu'au début de l'année 2012.

**Le Conseil régional de Bretagne a choisi de ne pas utiliser les mécanismes de l'Union européenne, par contre, à la fin de l'année 2011, il a programmé une première opération relevant du champ de l'ingénierie financière, en constituant auprès de Oséo Région, déjà gestionnaire d'un Fonds de garantie régional (constitué en 2004), un Fonds de Garantie régional FEDER doté de 1,3 million d'euros FEDER<sup>142</sup>.** Ce fonds a vocation à faciliter l'accès aux financements bancaires des PME pour des projets concernant la création et le développement d'entreprises ou le renforcement de structures financières. Il s'agit d'une garantie de prêts bancaires à hauteur de 70% du montant des concours. Cela concerne les prêts de long à moyen terme (plus de 2 ans) jusqu'à 1,5 million d'euros. Ce mécanisme, de nature à rassurer les établissements financier prêteur est actif depuis le 1er janvier 2012. Une dizaine de garanties ont d'ores et déjà été accordées pour une centaine de milliers d'euros. Avec 1,3 million d'euros de dotation, le fonds de garantie FEDER peut prendre 6,5 millions d'euros de risques par effet de levier, ce qui permet de co-garantir 37 millions d'euros d'emprunts bancaires, soit environ 200 dossiers pour 2012 et 2013. Si les prêts sont correctement remboursés, le montant garanti sera retourné au fonds Oséo et remobilisable. En terme de risque le risque est réparti entre les fonds nationaux d'Oséo (35%), le Fonds régional Bretagne (17,5%) et le fonds FEDER Bretagne (17,5%).

**Quant aux subventions, l'enjeu majeur réside dans la détermination du taux d'intervention des fonds européens<sup>143</sup>.** Celui-ci doit être à la fois attractif, pour catalyser un nombre important de projets et raisonnable, afin de ne pas minimiser le cofinancement national et de constituer un véritable effet

---

<sup>142</sup> Action 232 du PO FEDER Bretagne « Intervenir en faveur du financement des entreprises »

<sup>143</sup> Voir supra, chapitre 1 « 2. Les acteurs régionaux bénéficiaires de deux types de financements » (article 52 du règlement 1083/2006)

levier vis à vis des dépenses territoriales. Ces taux de cofinancement sont déterminés en comité de pilotage et de suivi par l'intermédiaire de l'autorité de gestion. Leurs valeurs minimum et maximum sont indiquées dans le Document de mise en œuvre opérationnelle, non par projet, mais pour chaque axe et action. Cela impose d'en effectuer un pilotage subtil. Cependant, s'il s'agit d'un élément de complexité pour les autorités de gestion et les organismes intermédiaires, c'est aussi et surtout un levier sur lequel ils ont toute latitude pour agir<sup>144</sup>.

A titre d'exemple le taux d'intervention global est de 35,04% pour le FEDER en Bretagne.

Notons cependant que cette modulation n'est pas possible pour le FEADER, pour lequel la détermination de ce taux est fixée par axes dans le règlement européen<sup>145</sup>.

---

<sup>144</sup> Audition de M. Jérôme Bastin, Mme Sylvie Couratin, Mme Anne-Laure Vallauri, (Conseil régional de Bretagne) le 23 février 2011.

<sup>145</sup> Article 70 du règlement FEADER.



## Chapitre 3

# La mobilisation des financements européens en Bretagne

---



---

<b>1.</b>	<b>Les apports de la mobilisation des financements européens en Bretagne</b>	<b>113</b>
1.1.	Une véritable valeur ajoutée pour le territoire	113
1.2.	Une ouverture à l'Europe et au partenariat	113
1.3.	Un levier financier	114
1.4.	Une acculturation à certaines méthodes de qualité	115
1.5.	Des apports en termes de développement des territoires	115
<b>2.</b>	<b>Quelques exemples de projets réalisés grâce aux financements européens en Bretagne</b>	<b>117</b>



La mobilisation des financements européens, au travers des circuits de gestion décrits dans le précédent chapitre, constitue un apport incontestable au développement de la région, sur lequel la communication demeure encore probablement insuffisante. Le bénéfice de ces fonds pour les acteurs locaux relève pourtant de différents aspects, dont le plus visible consiste bien sûr en la réalisation d'une multitude de projets sur l'ensemble du territoire breton.

Une analyse des apports de ces financements en Bretagne ainsi qu'une présentation de quelques projets a pu être réalisée, à partir des auditions de porteurs de projet.

## 1. Les apports de la mobilisation des financements européens en Bretagne<sup>146</sup>

### 1.1. Une véritable valeur ajoutée pour le territoire

L'objectif des financements européens est avant tout de permettre par la définition des programmes opérationnels, l'émergence et la consolidation de projets apportant une véritable valeur ajoutée aux territoires. Il s'agit ainsi de répondre aux besoins analysés localement, mais aussi de favoriser le développement d'actions innovantes.

### 1.2. Une ouverture à l'Europe et au partenariat

La dimension européenne des projets, est particulièrement valorisée. Sa prégnance est forte en ce qui concerne les programmes cadres et de coopération territoriale européenne qui impliquent obligatoirement des partenaires issus de différents Etats membres. Mais, cet aspect n'est pas en reste dans les autres programmes, puisque les financements européens s'avèrent être un facteur déclencheur de découverte des logiques et des problématiques de l'Union et d'ouverture aux échanges européens. L'adhésion de ces organisations à des réseaux d'acteurs européens en est un bon révélateur.

C'est par le partage d'expériences, de compétences, de bonnes pratiques et l'élaboration de projets communs que naissent des liens et des synergies créatrices tant pour les administrations que pour les associations et les entreprises. Soucieux de cultiver cette richesse propre à l'intégration européenne, des journées de « capitalisation » des compétences sont organisées pour les programmes de la CTE (Coopération territoriale européenne)<sup>147</sup>. Mais outre le développement de partenariats pérennes à l'échelle européenne au

---

<sup>146</sup> Sources : Auditions du groupe des correspondants Europe (voir détails en fin d'étude) ; Synthèse des évaluations régionales à mi-parcours des PO FEDER 2007-2013, décembre 2011. DATAR. L'Europe s'engage en France.

<sup>147</sup> Journée de capitalisation de la coopération territoriale européenne le 27 mars 2012 à Roscoff

travers de projets, rassemblant, par exemple, dans le domaine de la pêche des acteurs bretons, espagnols et portugais, ces financements favorisent également, au sein des territoires, des effets d'entraînement entre des structures de taille variée.

Les financements européens offrent, en outre, à leurs bénéficiaires une visibilité européenne voire internationale. A titre d'exemple, le projet Miniwaste porté par Rennes Métropole pour une réduction des déchets organiques, a permis à la collectivité d'être identifié comme un acteur clef sur la thématique des déchets, à l'échelle européenne. De même, les financements PCRD favorisent et renforcent l'attractivité de la recherche bretonne.

### 1.3. Un levier financier

S'ajoute à cela, un apport spécifiquement financier. Beaucoup insistent sur l'intérêt de ne pas entretenir de confusion en présentant cette dimension pécuniaire comme l'apport exclusif ou essentiel des financements européens. Cette ressource n'est qu'un instrument au service de la mise en œuvre de projets. Néanmoins, il est absurde d'en négliger l'apport ; surtout dans le contexte actuel de restrictions budgétaires.

Rappelons qu'en vertu du principe d'additionnalité<sup>148</sup>, les fonds européens ne doivent pas servir de substitut aux financements nationaux mais intervenir de façon complémentaire. C'est ce qu'implique le principe du «co» financement par la mobilisation de contreparties financières publiques et privées. Mais, les porteurs de projet auditionnés ont aussi souligné le caractère facilitateur des fonds européens pour trouver et convaincre les potentiels financeurs, grâce au gage de sérieux et de qualité qu'apporte l'image de marque européenne.

De ce point de vue, les financements européens jouent pleinement leur rôle puisqu'ils constituent un effet de levier financier non négligeable qui est évalué à 3,86 pour le FEDER en métropole sur le coût total de la dépense<sup>149</sup>.

De plus, l'aspect programmatif et pluriannuel de ces financements est porteur d'une stabilité financière rassurante pour les acteurs économiques et sociaux.

Ainsi les acteurs soutenus peuvent bénéficier de moyens renforcés pour aller plus loin dans les actions mises en œuvre, voire même, financer des projets qui ne verraient pas le jour sans cela. La mise en place d'un service permanent sur le bocage par la Communauté de communes de Louvigné, grâce aux fonds FEADER en est une illustration, mais les exemples sont légion. Les financements européens agissent comme des éléments déclencheur ou/et accélérateur, de fait, d'autres sources de financement peuvent prendre par la suite le relai, et

---

<sup>148</sup> Voir supra chapitre 1 « 1.1.1 Une politique aux fondements de l'Union européenne »

<sup>149</sup> Nombre d'euros mobilisés pour 1€ de FEDER. (Coût total/ FEDER) L'effet levier varie sensiblement selon les Thématiques de dépenses (de 1,66 à 5,13 pour la Métropole).

pérenniser ces actions, si elles sont parvenues, à leur terme, à initier leur propre dynamique. Certes, il existe aussi un phénomène d'effets d'aubaine (évident lorsque les acteurs ont conçu leurs projets avant l'élaboration du programme opérationnel) mais celui-ci semble inévitable et souligne la pertinence du programme opérationnel et sa convergence avec les dynamiques locales.

#### 1.4. Une acculturation à certaines méthodes de qualité

Enfin, le processus de mobilisation des financements européens conduit en lui-même, à l'acquisition de connaissances et de compétences par les porteurs de projet.

Si leur complexité est bien souvent décriée, les procédures de demande de financement, sont, dans le même temps, synonymes d'apports méthodologiques, de professionnalisation et de montée en compétence des acteurs.

Pour les porteurs de projet ; d'une part, le montage de dossier amène à une meilleure structuration par les acteurs de leurs stratégies internes et de leurs projets ; d'autre part, il conduit à faire évoluer les règles comptables ou administratives des structures (mise en place d'une comptabilité analytique, redéfinition de la méthodologie de projets, fixation d'objectifs, d'échéanciers etc.). Par conséquent, le dépôt d'un projet de financement européen ne sera pas que perte de temps pour la structure porteuse en cas de non sélection par la Commission européenne ou le comité de programmation.

Concernant les autorités de gestion, l'intérêt est également fort pour le système de certification européen qui est, à n'en pas douter, l'un des plus aboutis qu'il y ait. En dépit des excès tout aussi incontestables de ce système, des enseignements sont peut être à tirer quant à la façon d'instruire et de contrôler les subventions, pour une bonne gestion des dépenses publiques. De même, le processus d'élaboration des programmes opérationnels est en-soi une opportunité, pour les acteurs régionaux, d'établir un diagnostic approfondi et concerté des réalités sociales, économiques et environnementales du territoire, de ses enjeux et de ses défis. En ce sens il est un facilitateur de dialogue entre institutions, territoires et organismes privés.

#### 1.5. Des apports en termes de développement des territoires

Le développement des évaluations<sup>150</sup> devrait permettre d'avoir une analyse approfondie des apports territoriaux de la mise en œuvre des projets européens.

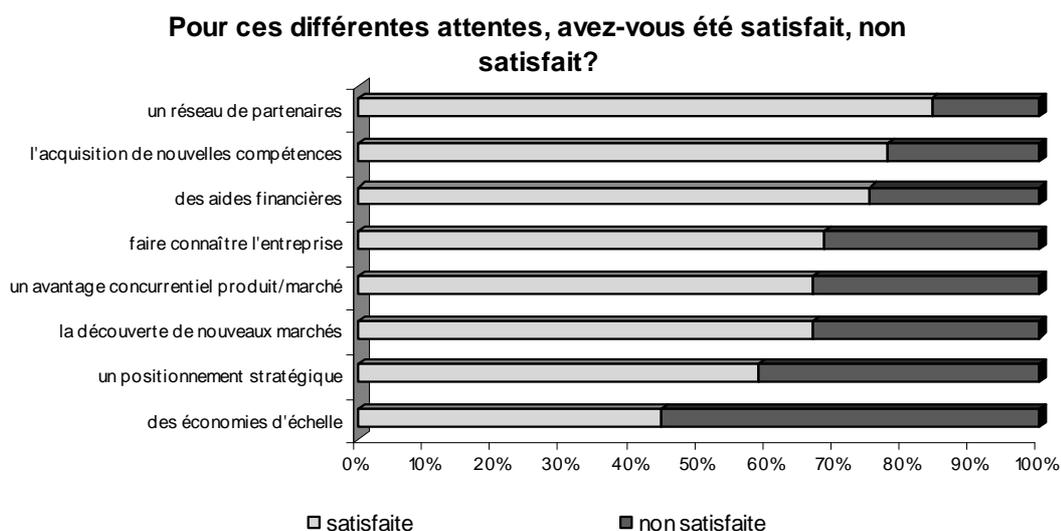
---

<sup>150</sup> Voir supra chapitre 2 « 1.3.7 L'évaluation des programmes »

A titre indicatif, le programme « Objectif 2 » de 2000-2006 avait permis à 17 000 personnes d’être employées à temps plein pendant un an en Bretagne<sup>151</sup>.

Les résultats de l’étude menée par Bretagne Innovation sur la participation de cent-vingt-quatre PME bretonnes aux programmes européens de recherche et développement<sup>152</sup>, montrent, que les apports en termes de constitution d’un réseau de partenaires (84%), d’acquisition de nouvelles compétences (75%) et d’obtention d’aides financières (75%) sont particulièrement appréciés.

Figure 8. Satisfaction des attentes des entreprises bretonnes ayant participé à des programmes européens de R&D



Source : Enquête sur la participation des PME bretonnes aux programmes européens de R&D, Bretagne innovation en collaboration avec le réseau Noé et l'ensemble des acteurs locaux, 2005

Il résulte de cela qu’en 2005, 90% des structures bretonnes interrogées par BDI étaient prêtes à participer à un nouveau projet européen, et selon une étude de l’IFOP<sup>153</sup>, sur un échantillon de plus de cinq mille personnes, 93% d’entre elles sont prêtes à recommander à d’autres structures de faire une demande de fonds structurels.

Ces analyses portent exclusivement sur la satisfaction des porteurs de projet ayant bénéficié des financements européens. Cela n’exclut pas le fait qu’ils soient confrontés à des difficultés et ne concerne pas les personnes.

<sup>151</sup> Estimations issues de l’évaluation finale du programme 2000-2006 à partir des données PRESAGE.16 425 emplois de réalisations avaient été générés (emplois créés lorsque le maître d’ouvrage s’adresse à un prestataire extérieur pour réaliser tout ou partie de son projet) et 1411 emplois directs (emplois créés lorsque le maître d’ouvrage réalise lui-même son projet).

<sup>152</sup> Enquête sur la participation des PME bretonnes aux programmes européens de R&D, enquête réalisée par Bretagne innovation en collaboration avec le réseau Noé et l’ensemble des acteurs locaux, 2005.

<sup>153</sup> Etude de l’IFOP sur demande de la DATAR, Mai 2011, Enquête d’opinion auprès des bénéficiaires potentiels des fonds structurels européens.

## 2. Quelques exemples de projets réalisés grâce aux financements européens en Bretagne<sup>154</sup>

L'Europe a financé près de 140 000 projets dans toutes les régions de France entre 2000 et 2006. **Plus de 3 800 dossiers** ont déjà été financés au titre des fonds structurels et du PCRD en Bretagne<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> Sources : Auditions du groupe des correspondants Europe (voir détails en fin d'étude).

<sup>155</sup> Chiffres issus du site Europe en France (données PRESAGE au 9 avril 2012), de l'audition de Mme Béatrice Viale (Bretagne Valorisation), le 7 mars 2012, des données transmises par le Conseil régional de Bretagne lors de la Journée de capitalisation de la coopération territoriale européenne le 27 mars 2012 à Roscoff et des données transmises par les services de la DRAAF et de la DIRM Bretagne.

Détails de ce calcul (3 855) : 2 387 par le FEDER, 481 par le FSE, 79 pour la CTE, 110 pour le PCRD, 798 dossiers pour le FEP au niveau régional

<p><b>Structure bénéficiaire</b></p>	<p><b>Les Jardins Solidaires de Kerbellec</b> Association</p>
<p><b>Projet et lieu</b></p>	<p><b>Chantier d’insertion ayant comme support d’activité le maraîchage biologique</b> (Sur le modèle des jardins de Cocagne) (Saint-Thurien)</p>
<p><b>Présentation du projet</b></p>	<p>L’association propose à des demandeurs d’emploi de très longue durée, bénéficiaires de minima sociaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un retour à l’emploi par un apprentissage du maraîchage biologique et avec un encadrement technique renforcé</li> <li>- une formation transversale pouvant être valorisée quel que soit l’avenir professionnel des bénéficiaires (1<sup>er</sup> secours, Gestes &amp; postures, Sécurité incendie, etc.)</li> <li>- un accompagnement socioprofessionnel individuel permettant à chacun de lever les freins à la concrétisation d’un projet professionnel identifié ou d’un retour à l’emploi durable</li> </ul>
<p><b>Objectif fixé</b></p>	<p>16 postes conventionnés par l’Etat, le Conseil Général et la COCOPAQ. 50% de sorties dynamiques par an</p>
<p><b>Coût du projet et financement européen</b></p>	<p>Coût total du projet : 400 000 € par an environ Financement européen : 45 000 € par an environ soit 11% du total et 50% de la dépense éligible.</p> <p>Le FSE intervient sur les dépenses additionnelles spécifiques que sont l’encadrement technique renforcé et l’accompagnement socio-professionnel individualisé.</p>
<p><b>Fonds européen</b></p>	<p><b>FSE</b> (Axe 3 – Mesure 1 – Action 3) Compétitivité Régionale et Emploi 2007-2013</p>



Source : RFF

<p><b>Structure bénéficiaire</b></p>	<p align="center"><b>Réseau ferré de France (RFF)</b> Etablissement public industriel et commercial</p>
<p><b>Projet et lieu</b></p>	<p align="center"><b>Amélioration des liaisons Rennes-Brest et Rennes-Quimper</b></p>
<p><b>Présentation du projet</b></p>	<p>Cette opération consiste à adapter l'infrastructure, pour permettre le relèvement de vitesse sur certaines sections afin d'atteindre 180 à 220 km/h. Il s'agit de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Supprimer l'ensemble des passages à niveaux de certains secteurs (41 au total) afin de respecter la réglementation en matière de sécurité routière sur les lignes</li> <li>- Réaliser des travaux d'infrastructure : ripage de courbes, renforcement de la voie, adaptation de certains ouvrages d'art, modification de la signalisation ferroviaire, créations de passages dénivelés en gare et haltes ferroviaires</li> </ul>
<p><b>Objectif fixé</b></p>	<p>Associée à la LGV (Ligne à Grande Vitesse) Bretagne - Pays de la Loire, cette opération s'inscrit dans une démarche globale d'aménagement du territoire avec la perspective de relier à terme Paris à la pointe bretonne en 3 heures. L'objectif, par l'amélioration de l'accessibilité ferroviaire de la Bretagne, est de mieux insérer cette région périphérique dans l'espace économique des échanges nationaux et européens.</p>
<p><b>Coût du projet et financement européen</b></p>	<p align="center">Coût total du projet : 258 879 789€ Financement européen : 98 892 079€, soit 38,2% du coût total</p>
<p><b>Fonds européen</b></p>	<p align="center"><b>FEDER</b> (Axe 1 - Objectif 1 - Action 111) Compétitivité Régionale et Emploi 2007-2013</p>



Source : Sojasun Technologie

<p><b>Structure bénéficiaire</b></p>	<p><b>Sojasun Technologies</b> Société par actions simplifiée</p>
<p><b>Projet et lieu</b></p>	<p><b>Développement d'un produit innovant, Biofilm et applicateur pour l'hygiène intime féminine</b> (Noyal sur Vilaine)</p>
<p><b>Présentation du projet</b></p>	<p>Le groupe Triballat est un groupe agro-alimentaire qui cherche aujourd'hui à valoriser ses coproduits de soja sur un nouveau marché, celui de la pharmacie et plus particulièrement celui de l'hygiène intime féminine. Sojasun Technologies souhaite valider par ce projet la faisabilité technico-réglementaire d'un dispositif complexe (biofilm, applicateur, actif) destinées aux femmes ménopausées.</p>
<p><b>Objectif fixé</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Développer le prototype d'un dispositif complet (biofilm et applicateur) qui renfermerait et relarguerait de façon contrôlée des actifs destinés à lutter contre la sécheresse vaginale ou à restaurer l'équilibre de la flore vaginale</li> <li>- Déterminer le positionnement réglementaire d'un tel dispositif et les opportunités et contraintes qui en découleront</li> <li>- Réaliser une étude clinique de tolérance (phase1) chez les femmes ménopausées</li> <li>- Identifier des partenaires industriels pour finaliser le co-développement du produit</li> </ul>
<p><b>Coût du projet et financement européen</b></p>	<p>Coût total du projet : 235 300 €HT Financement européen : 58825,00 € soit 25% du coût total</p>
<p><b>Fonds européen</b></p>	<p><b>FEDER</b> (Axe 2) Compétitivité Régionale et Emploi 2007-2013</p>



Source : PNRA

<p><b>Structure bénéficiaire</b></p>	<p><b>Syndicat mixte du Parc naturel régional d'Armorique</b> Assimilé à un EPCI</p>
<p><b>Projet et lieu</b></p>	<p><b>Natura 2000</b> (Parc naturel régional d'Armorique)</p>
<p><b>Présentation du projet</b></p>	<p>Il s'agit, en fonction des sites, d'élaborer le Document d'objectifs Natura 2000 puis d'animer et de mettre en œuvre ce même document.</p> <p>Le Parc intervient pour l'animation et la mise en œuvre de ces Documents sur les sites « Forêt du Cranou – Menez Meur » « Monts d'Arrée centre et est », « Iles d'Iroise - partie terrestre », et pour leur élaboration sur les sites « complexe du Menez Hom – Argol », « rade de Brest, estuaire de l'Aulne » (ZSC) et « rade de Brest, anse du Poulmic et baie de Daoulas » (ZPS).</p>
<p><b>Objectif fixé</b></p>	<p>Contribuer à la préservation de la faune, de la flore, des habitats d'intérêt communautaire</p>
<p><b>Coût du projet et financement européen</b></p>	<p>Coût total du projet : 145 126.78 € Financement européen : 60 677, 89 € soit 42% du coût total</p>
<p><b>Fonds européen</b></p>	<p><b>FEADER</b> (Axe 3 - Aide 323A du programme de développement rural)</p>



Source : Louvigné Communauté

<p><b>Structure bénéficiaire</b></p>	<p><b>Louvigné Communauté</b> (Communauté de Communes, EPCI)</p>
<p><b>Projet et lieu</b></p>	<p><b>Opérations d'aménagements bocagers</b> Breizh Bocage Territoire de Louvigné Communauté 8 communes, 160 km<sup>2</sup></p>
<p><b>Présentation du projet</b></p>	<p>Louvigné Communauté mène une politique bocagère dirigée vers les agriculteurs et propriétaires du territoire : sensibilisation, étude, animation, travaux de talutage, plantation, entretien, taille, expérimentation, etc.</p>
<p><b>Objectif fixé</b></p>	<p>Amélioration de la qualité des eaux de surface (problématique matières en suspension &amp; nitrates)</p>
<p><b>Coût du projet et financement européen</b></p>	<p>Coût total du projet : 423 549,42 € Financement européen : 175 762 € TTC soit 46,5 du coût total</p>
<p><b>Fonds européen</b></p>	<p><b>FEADER</b> (Axe 3 - Mesure 323 D 1- Breizh Bocage)</p>



Source : Rennes Métropole, Crédit photo Didier Gouray

<p><b>Structure bénéficiaire</b></p>	<p><b>Rennes Métropole</b> Communauté d'agglomération</p>
<p><b>Projet et lieu</b></p>	<p><b>Miniwaste</b> (Rennes Métropole, Porto, Brno)</p>
<p><b>Présentation du projet</b></p>	<p>Tester des outils et méthodes de travail et évaluer les actions de réduction des déchets organiques au sein des territoires des collectivités européennes par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'établissement d'un plan de minimisation pour définir les actions sur les territoires (RM, Porto et Brno) avec définition des actions de sensibilisation et de communication.</li> <li>- L'organisation d'animations, conférences, formations, etc.</li> <li>- La définition de protocoles d'évaluation des actions</li> <li>- La mise en place d'un outil informatique d'aide à la décision et de déploiement des actions</li> <li>- La fourniture et diffusion d'un guide méthodologique aux collectivités européennes</li> </ul>
<p><b>Objectif fixé</b></p>	<p>Sur les trois territoires Brno, Lipor et Rennes Métropole, définition d'objectifs quantitatifs (nombre de composteurs individuels, de composteurs collectifs, de participants aux formations, tonnage de déchets évités, etc.) et d'objectifs qualitatifs (obtention d'un compost de bonne qualité, sensibilisation de 70% de la population).</p>
<p><b>Coût du projet et financement européen</b></p>	<p>Coût total du projet : 2 289 402 € Financement européen : 1 126 626 € Soit 50% des coûts éligibles</p>
<p><b>Fonds européen</b></p>	<p><b>Programme Life+</b></p>

 <p style="text-align: right;"><i>Source : Logo du projet</i></p>	
<b>Structure bénéficiaire</b>	<p><b>Technicolor R&amp;D France</b> Société en nom collectif, filiale de Technicolor SA, représentant l'implantation rennaise du groupe.</p>
<b>Projet</b>	<p><b>Future media Internet for large scale content experimentation</b> (Rennes)</p>
<b>Présentation du projet</b>	<p>Ce projet doit contribuer à transformer la perception et les possibilités de l'Internet de la prochaine génération (audiovisuel, jeux, web, métadonnées et contenu créé par l'utilisateur). Des améliorations sont notamment possibles dans ces cinq domaines clés: une meilleure qualité de service et d'expérience, une connectivité directe à Internet (un monde sans serveur), une utilisation dépassant l'approche purement statique basé sur le texte / plugin / navigateur, un meilleur suivi du contenu, la capacité à fournir un soutien, ainsi qu'un meilleur basculement entre fournisseurs, entre pays et entre points d'accès.</p> <p>Il réunit un consortium incluant de grands fournisseurs de contenu et d'équipements, des sociétés de jeux, des réseaux opérateurs de réseaux, des diffuseurs, ainsi que des instituts de recherche et des universités afin de proposer des moyens et des scénarios novateurs. Ce projet doit également permettre la transformation de ces scénarios en produits techniques et en services.</p>
<b>Objectif fixé</b>	<p>Définir une expérimentation de services liés à l'usage des contenus numériques et media dans l'internet du futur. Ce projet correspond à une phase 1 de définition qui devrait être suivi de la réalisation d'une expérimentation de services en phase 2 (2013-2014).</p>
<b>Coût du projet et financement européen</b>	<p>Coût total : 8,3 M€ pour l'ensemble des 16 partenaires Financement européen : 5 M€</p>
<b>Fonds européen</b>	<p><b>7<sup>ème</sup> PCRD</b> Thème 3, « Information and Communications Technologies » Appel: FI.ICT-2011. Objectif 1.8 (Use case scenarios &amp; early trials)</p>

	
<i>Source : AGLIA</i>	
<b>Structure bénéficiaire</b>	<b>AGLIA</b> Association
<b>Projet</b>	<b>CHALUTEC</b> (Façade Atlantique)
<b>Présentation du projet</b>	<p>Ce projet vise à améliorer la sélectivité des chaluts de fond des flottilles artisanales du golfe de Gascogne. Pour y répondre l'AgLIA avec l'aide des partenaires du projet a développé et proposé aux instances décisionnelles, des outils sélectifs plus performants que ceux utilisés au quotidien par les marins.</p>
<b>Objectif fixé</b>	<p>Deux dispositifs déjà étudiés à bord de navires scientifiques ont été testés à large échelle à bord de navires professionnels :</p> <p>Le cylindre à maille tournées de 45°, présentant une réduction de 21% des captures de merlus hors taille, et pour les langoustines un échappement aussi important que les dispositifs de sélectivité actuels.</p> <p>La grille inversée, diminuant de 40% les captures de merlus hors taille tout en étant à minima aussi sélectif que les dispositifs déjà existants pour la langoustine.</p> <p>Les travaux réalisés dans le cadre du projet CHALUTEC ont abouti récemment à une modification du règlement national qui laissera la possibilité aux patrons pêcheurs de s'équiper dès 2012 avec les dispositifs étudiés.</p>
<b>Coût du projet et financement européen</b>	<p>Coût total du projet : 183 280 € Financement européen : 36 656 €</p>
<b>Fonds européen</b>	<b>FEP</b>



Deuxième partie

# Une identification des obstacles à l'utilisation des fonds européens en Bretagne

---



L'importance des apports des financements européens amène logiquement et légitimement à se pencher sur leur utilisation en région. L'intérêt de ce questionnement est par ailleurs conforté par la publication successive, ces trois dernières années, de plusieurs rapports français et régionaux qui ont attesté de la difficulté d'appréhension et de consommation des financements européens<sup>156</sup>.

Il apparaît donc pertinent de s'interroger sur la situation propre à la Bretagne en ce domaine et sur les facteurs qui y favorisent, ou, y limitent, la bonne utilisation des fonds européens. Cela a été rendu possible grâce aux auditions des autorités de gestion et des porteurs de projet (ayant mené ou non à bout leur demande de financement), réalisées par le Groupe des Correspondants Europe tout au long de son étude<sup>157</sup>.

Cette partie s'attachera avant tout à en identifier les obstacles. Bien sûr, certains leviers d'actions en contrebalancent les faiblesses ; mais il convient, avant de mettre en exergue ces bonnes pratiques et de les compléter par des préconisations, d'établir un diagnostic des principaux verrous à une utilisation plus optimale des fonds européens sur le territoire. Cette présentation ne doit pas décourager les potentiels porteurs de projet en renforçant la « mauvaise réputation » des fonds européens, mais elle doit permettre de prendre à bras le corps ces difficultés pour tenter enfin de les résoudre.

Il s'agira de présenter un panorama complet de l'utilisation de ces financements, afin d'établir un état des lieux de la situation en Bretagne (chapitre 4) avant d'en analyser les facteurs déterminants (chapitre 5).

L'utilité, la pertinence, l'efficacité de ces financements dans le développement économique social et environnemental de la région ne seront pas abordées, ici, car il serait nécessaire pour ce faire d'analyser de manière approfondie les besoins de l'ensemble du territoire et d'évaluer les effets des financements européens en tant que réponses à ces besoins. Cette mission est celle des évaluations menées dans le cadre des programmes opérationnels.

---

<sup>156</sup> Rapport de Pierre Lequiller au Premier Ministre –Premier bilan de l'utilisation en France des fonds structurels européens alloués pour la période 2007-2013 – Mai 2010 ; Enquête d'opinion auprès des bénéficiaires potentiels des fonds structurels européens, Etude de l'IFOP à la demande de la DATAR, Mai 2011 ; Rapport d'information n°712 fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la mise en œuvre nationale de la politique européenne de cohésion, par M. Rémy Pointereau, sénateur, 5 juillet 2011 ; Le risque de dégageant d'office des fonds structurels européens, Inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales mars 2010 ; Rapport « L'accès des PME au programme cadre pour la recherche et le développement technologique » Inspection générale des finances, mars 2009 ; Rapport « Renforcer l'efficacité des aides européennes à l'innovation pour les PME » Jean Claude KARPELES, CCI de Paris, 31 mars 2011. Rapport « Généraliser LEADER » publication de l'APFP et LEADER France, mars 2011 ; Enquête sur l'expérience des Régions dans leurs demandes de financement et de gestion des fonds communautaires « European Regions and European Funding, improving access, efficiency, and value for money » ARE Janvier 2011 ; Rapport du CESER d'Ile de France « Du bon usage des fonds structurels européens sur le territoire francilien – Réalités et enjeux, projets et moyens. Alain Sauvreneau, mars 2011 ; Rapport du CESER de Franche-Comté « Dynamiser en Franche-Comté, la politique de l'Union européenne » Novembre 2011 ; Analyse de la participation de la région Bretagne dans le 6<sup>ème</sup> PCRD (2002-2006) Etude commandée par le Conseil régional de Bretagne en 2008. Mathieu Doussineau, Cécile Vergas, Technopolis Group.

<sup>157</sup> Sources : Auditions réalisées par le groupe des correspondants Europe (voir détails en fin d'étude)

Si cela n'est pas l'objet de cette autosaisine, la bonne conduite de ces évaluations par les autorités de gestion préoccupe fortement le CESER de Bretagne.

## Chapitre 4

Le constat : « La partie émergée  
de l'iceberg » - Quel usage des  
fonds européens en Bretagne ?

---



<b>1.</b>	<b>Les taux de consommation des fonds européens : une préoccupation constante et parfois délicate</b>	<b>135</b>
1.1.	Portée et signification de quelques indicateurs et mécanismes de suivi de la consommation des fonds européens	135
1.2.	Valeur, évolution et comparaison de ces taux pour la Bretagne	137
1.2.1.	<i>La consommation des financements indirects en Bretagne</i>	137
1.2.2.	<i>La mobilisation des financements directs et des fonds de coopération territoriale européenne par la Bretagne</i>	146
1.3.	Questionnement sur la pertinence de ces indicateurs	147
<b>2.</b>	<b>Une appréhension et une maîtrise complexes des fonds par les porteurs de projet</b>	<b>150</b>
2.1.	Qui sont les porteurs de projet en Bretagne et quels sont leurs projets ?	150
2.2.	Quel est l'opinion des acteurs bretons vis-à-vis des financements européens ?	155
2.3.	Dernier indicateur d'une maîtrise difficile des fonds européens : la cartographie des erreurs et des risques	159



Dresser un état des lieux de l'utilisation des fonds européens en Bretagne suppose d'en observer les signaux et indicateurs de suivi au travers de deux analyses conjointes : la première quantitative doit permettre d'évaluer les taux de consommation des enveloppes financières européennes et la capacité des acteurs bretons à accéder à ces subventions ; quant à la seconde plus qualitative, elle met en lumière les principales caractéristiques des bénéficiaires bretons et la qualité d'appréhension et de mobilisation des financements européens.

## 1. Les taux de consommation des fonds européens : une préoccupation constante et parfois délicate

Toute une batterie d'indicateurs est mise au service du contrôle de la bonne consommation des fonds européens. Les autorités gestionnaires suivent avec une attention constante, qui apparaît même parfois démesurée, l'évolution de ces données.

### 1.1. Portée et signification de quelques indicateurs et mécanismes de suivi de la consommation des fonds européens<sup>158</sup>

- **Le suivi de la consommation des financements indirects est évalué au travers de trois principaux indicateurs et sanctionné par deux mécanismes distincts**

**Le taux de programmation** correspond au rapport entre les dépenses de fonds européens programmées et les maquettes financières de chaque programme (établies de façon concertée lors de l'élaboration des programmes opérationnels). Il donne une information sur l'évolution de l'avancement des programmes. Celui-ci est comparé à une programmation théorique linéaire permettant d'atteindre un niveau de programmation de 100% à la clôture de la programmation au 31/12/2015. Ce taux « théorique » constitue une référence. Il ne correspond pas à la dynamique réelle des programmes<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> Sources : Auditions réalisées par le groupe des Correspondants Europe. Rapport d'information n°712 fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la mise en œuvre nationale de la politique européenne de cohésion, par M. Rémy Pointereau, sénateur, 5 juillet 2011 ; Le risque de dégageant d'office des fonds structurels européens, Inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales mars 2010 ; Volet national des évaluations finales Objectifs 1 et 2 (2000-2006) Le dégageant d'office (synthèse) DIACT, Cabinet MC2 Consultants 23 décembre 2005 ; Session du Conseil régional de Bretagne juin 2011, Programmes opérationnels des fonds européens 2007-2013 Révision à mi parcours ; Diaporama Comité national de suivi 10 février 2011 Programme opérationnel FSE « compétitivité régionale et emploi » 2007-2013

<sup>159</sup> Voir infra, « 1.3 Questionnement sur la pertinence de ces indicateurs. »

**Le taux de certification** est établi sur le même modèle, mais à partir des montants de dépenses certifiées<sup>160</sup>. Son évolution suit logiquement avec retard le taux de programmation.

**Le taux de paiement** se réfère, quant à lui, aux sommes payées.

*Ces différents taux permettent d’évaluer le rythme de consommation des fonds alloués aux autorités de gestion. Leur dynamique par fonds, axes et mesures, est présentée à chaque comité de suivi et sert à permettre un remaquetage des dépenses ou une révision des programmes opérationnels.*

**L’Union européenne, suivie en cela par la France, a mis en œuvre un mécanisme contraignant de contrôle de la bonne absorption de ces fonds qui donne à ces taux une importance particulière.**

**Le dégage­ment d’office (DO)** est une innovation introduite dans les règlements<sup>161</sup> par la Commission européenne depuis la période 2000-2006, visant à inciter les gestionnaires des programmes à mobiliser rapidement et régulièrement les fonds européens mis à leur disposition. Les crédits dont bénéficient les Etats sont répartis en sept tranches annuelles équivalentes. Cette règle, dite du « n+2 », implique qu’ils soient utilisés, et que les « certificats de service fait » soient communiqués à la Commission européenne au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant chaque année de programmation. En cas de non respect de ce délai, la différence entre le montant prévu par la maquette financière initiale et le montant total des certificats est annulée. Ces dépenses peuvent avoir déjà fait l’objet d’un engagement, mais elles ne seront pas remboursées par la Commission européenne. Cette contrainte doit éviter les effets d’une concentration des dépenses en fin de cycle et permettre une répartition régulière dans le temps de l’aide européenne dans les territoires.

**Le mécanisme de programmation dynamique** en ce qui le concerne, a été mis en œuvre en 2010<sup>162</sup> par l’Etat français pour le **FSE**. Ce mécanisme doté d’une certaine « élégance cartésienne » selon la Commission européenne<sup>163</sup>, a été mis en œuvre par la France pour éviter les dégage­ments d’office. Il s’agit de piloter plus efficacement encore la programmation des fonds, en opérant une traque aux crédits « dormants », c’est-à-dire n’ayant pas fait l’objet d’une

---

<sup>160</sup> Rappel : Les dépenses certifiées sont celles ayant fait l’objet d’un contrôle relatif à l’éligibilité des dépenses par l’autorité de certification.

<sup>161</sup> Article 93 du règlement CE 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 « La Commission européenne 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 des paiements intermédiaires, ou pour laquelle aucune demande de paiement [...] ne lui a été transmise , au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle de l’engagement budgétaire au titre du programme »

<sup>162</sup> Décision du Comité National de Suivi de 2009. Au 31 décembre 2011 la programmation de 4 tranches annuelles sur 5 devait être réalisée pour chaque axe ; les régions se situant en deçà de 75% de cet objectif peuvent voir leurs crédits réduits a contrario, les régions dépassant l’objectif peuvent voir leurs crédits abondés. (Au 31 décembre 2011 l’objectif était de 4 tranches sur 5)

<sup>163</sup> Audition de Mme Anne Prou (Conseil général du Finistère), 21 avril 2011.

programmation, en région, sans que la raison en soit recherchée<sup>164</sup>. Il prévoit que la programmation et la certification des régions déterminent, en fonction de leurs résultats, une perte ou un abondement de crédits sur chacun des volets régionaux. Ce mécanisme ne prend pas en compte les enveloppes déléguées aux Conseil régionaux.

- **Le suivi de la consommation des financements directs est réalisé par la Commission européenne, seule gestionnaire des crédits qu'elle inscrit par lignes budgétaires en tant que crédits d'engagement et de paiement.**

La Bretagne n'étant pas titulaire d'un montant prédéfini de financements, il est davantage question de la mobilisation de ces ressources que de leur consommation par les porteurs de projet bretons. Comme cela a été vu en première partie<sup>165</sup>, seules des **évaluations des montants perçus** par la Bretagne sont envisageables. Des travaux ont, en ce sens, été menés pour le PCRD. Pour les programmes de coopération, la problématique est identique puisqu'il est nécessaire d'identifier parmi l'ensemble des projets, ceux portés par des partenaires bretons. Cet exercice est réalisé par les services du Conseil régional de Bretagne.

## 1.2. Valeur, évolution et comparaison de ces taux pour la Bretagne

### 1.2.1. La consommation des financements indirects en Bretagne

- **Des taux de programmation et de certification relativement satisfaisants**

En 2011 et 2012, l'accélération des taux de programmation du FEDER et du FSE a permis aux programmes opérationnels de dépasser, **à l'échelle nationale**, le taux théorique de 58% au 1<sup>er</sup> mars 2012<sup>166</sup>. Les taux de certification se situaient, à la même date, à 85,09% pour le FEDER et à 80,48% pour le FSE (objectif « compétitivité régionale et emploi ») et atteignaient respectivement 26,12 et 27,29% pour le niveau de paiement. L'actuelle programmation suit ainsi, pour le FEDER avec un léger retard le rythme de programmation observé pour la période précédente.

---

<sup>164</sup> Voir infra « 1.4 Questionnement sur la pertinence de ces indicateurs »

<sup>165</sup> Voir chapitre 1 « 2. Les acteurs régionaux bénéficiaires de deux types de financements »

<sup>166</sup> Etat d'avancement des programmes européens Etat financier au 1<sup>er</sup> mars 2012 FEDER FSE avec Europ'Act L'Europe s'engage en France ; Fonds structurels 2007-2013 Bilan intermédiaire de la programmation FEDER et FSE (2007-2011) Dossier thématique Edition Janvier 2012 L'Europe s'engage e France. Collecte des données de la programmation FEDER et FSE au cours de l'instruction des dossiers de demande d'aide européenne Avec respectivement 66,97% pour le FEDER et 77,55% pour le FSE de l'objectif « compétitivité régionale et emploi ».

**En Bretagne**, une **révision du programme opérationnel FEDER** et un « remaquetage » financier du FEADER ont été adoptés en février 2011. (voir encadré)<sup>167</sup>. Lors du comité de suivi du 9 décembre une analyse des taux de programmation par axe et par mesure a été réalisée. Pour les quatre fonds européens, le **niveau global de programmation apparaît satisfaisant**, tout comme le taux de certification des dépenses qui a permis une nouvelle fois d’éviter le dégageant d’office. (cf. tableau 12 ; 13 ; 14, chiffres en date de mars 2012) La programmation est **relativement équilibrée entre les services gestionnaires**. Pour le FEDER, les services de l’Etat obtenaient, en décembre 2011, une programmation de 57,55%, le Conseil régional de 59,61% et l’ADEME de 73,03%.

#### **Révision du PO FEDER - Comité de suivi de Février 2011**

Pour le FEDER, un remaquetage a été réalisé pour tenir compte des conclusions de l’évaluation à mi-parcours réalisée et de l’analyse de l’état d’avancement des différentes actions.

L’architecture globale du PO n’a pas été modifiée, mais plusieurs redéploiements ont eu lieu :

- La baisse du coût total de l’opération BGV (sans modification de son contenu) a permis de redéployer 12 M€.
- Le financement des projets de transports en site propre a profité d’un abondement à hauteur de 3,8 M€ en raison d’un taux de consommation important et afin d’accompagner les projets de transports en commun de Brest et Rennes et des projets métropolitains comme celui de la médiathèque de Brest.
- Cela a aussi été fait en direction du numérique (+21 M€), de dispositifs d’étude de la submersion marine (suite à la tempête Xynthia) et d’actions en faveur de la préservation de l’environnement en lien avec les engagements du pacte électrique breton.
- Les actions en faveur de la compétitivité, de l’innovation et de la connaissance, ont subi une diminution de leur enveloppe de 8 millions d’euros. Cette modification a été adoptée, en vue de conjuguer le réalisme de la programmation potentielle des crédits et l’ambition de poursuivre le volontarisme de la région dans ce domaine en renforçant l’accompagnement des acteurs.
- Enfin à partir d’une ré-estimation des coûts de l’évaluation, l’enveloppe de l’assistance technique a été revue à la baisse de 17%.

---

<sup>167</sup> Comité de suivi du 10 décembre 2010 et du 21 février 2011

**Le taux de programmation du FEDER est cependant inférieur au niveau théorique**, et son rythme d'évolution a fléchi de manière conséquente en 2011. Compte tenu de l'importance des montants à certifier<sup>168</sup>, le risque de dégageant d'office pour 2012 ne peut être complètement écarté, comme le soulignait M. Bailleux de la Commission européenne lors du comité de suivi de décembre 2011. Selon les services préfectoraux, ce risque est cependant faible, car ce ralentissement s'explique par la révision du programme opérationnel en février, et par les difficultés auxquelles sont confrontés nationalement les dossiers ferroviaires<sup>169</sup>. Un grand nombre de dossiers est en cours de finalisation et sur le point d'être certifiés.

**Le programme de coopération France (Manche) Angleterre essuie également un retard** et des propositions de révision du programme opérationnel sont actuellement analysées par les membres du comité de suivi. Celles-ci pourraient porter sur un réajustement des enveloppes par axes, justifiés par une progression inégale de leur programmation, et sur un aménagement de la procédure de micro-projet. Elles seront accompagnées d'un renforcement de l'animation et de l'accompagnement des bénéficiaires.

**Le FEP** a subi un important retard au démarrage, toutes les mesures ne sont opérationnelles que depuis 2010. Cela explique en partie le fort retard de programmation de ce fonds.

---

<sup>168</sup> Pour éviter ce dégageant d'office, il sera dorénavant nécessaire de certifier plus d'un million d'euros par semaine. Depuis décembre 2011, la moyenne de certification hebdomadaire est de 69 000 euros. Source : Compte de rendu de CRPE.

<sup>169</sup> Ces difficultés tiennent aux spécificités de fonctionnement de RFF, en particulier, pour la passation de marché.

Tableau 12. Taux de programmation des fonds à gestion indirecte en Bretagne en mars 2012

Fonds européens	Taux de programmation			
	Taux atteint en mars 2012	Taux théorique	Moyenne des régions françaises	Rang (sur 22 régions françaises)
<b>FEDER</b>	63,78%	75% au 31 mars 2012 85,7% au 31 décembre 2012	66,97%	17 <sup>ème</sup> rang
<b>FSE</b>	74,95%		77,55%	8 <sup>ème</sup> rang
<b>FEADER</b>	68,75%		-	-
<b>FEP (avril 2012)</b>	51,69%		-	-

Source : Etat d'avancement des programmes européens « Etat financier au 1<sup>er</sup> mars 2012 FEDER FSE » ; données DIRAM DRAAF et DIRECCTE Bretagne

Tableau 13. Taux de programmation des fonds FEDER des programmes de coopération impliquant la Bretagne en mars 2012

	Taux de programmation
<b>Programme de coopération France (Manche) Angleterre</b>	60%
<b>Programme de coopération Espace Atlantique</b>	89,6%
<b>Programme de coopération ENO</b>	87%
<b>Programme de coopération IVC</b>	75% pour les acteurs français

Source : Chiffres issus de la présentation de la Direction des affaires européennes et internationales le 27 mars 2012 à Roscoff;

Tableau 14. Taux de certification des fonds à gestion indirecte en Bretagne en mars 2012

Fonds européens	Taux de certification		
	Taux de certification en % du niveau à atteindre	Moyenne régions françaises	Rang (sur 22 régions françaises)
<b>FEDER compétitivité</b>	75%	85,09%	14 <sup>ème</sup> rang
<b>FSE compétitivité</b>	80%	-	-

Source : Etat d'avancement des programmes européens « Etat financier au 1<sup>er</sup> mars 2012 FEDER FSE » ; données DIRM DRAAF et DIRECCTE Bretagne

- **En termes de programmation dynamique pour le FSE, les résultats sont globalement encourageants.**

Tandis qu'un retard de programmation persistait pour le FSE dans treize régions, cinq régions, parmi lesquelles figure la Bretagne, ont bénéficié en février 2011, d'un abondement de leur maquette. Cela a représenté pour la région un montant de 0,97 M€<sup>170</sup>. En 2012, la Bretagne n'a pas été concernée. Les sous-réalisations constatées n'étant pas significatives, seules deux régions en ont profité.

- **Un dégageant d'office évité pour l'objectif compétitivité régionale et emploi, mais subi pour certains programmes de coopération territoriale européenne.**

**Fin 2009**, l'ensemble des régions françaises est apparu dans une situation préoccupante au regard du dégageant d'office. En juillet, le taux de programmation n'atteignait que 14% pour le FEDER et 18% pour le FSE, et près de 30% des dépenses devaient encore être certifiées en un laps de temps d'un mois seulement. Mais le dégageant d'office a finalement pu être limité, à moins de 2% du montant total des dépenses FEDER à certifier, grâce à un **redressement spectaculaire des taux de certification**<sup>171</sup>. Seule la région PACA a subi un dégageant d'office de 5,2 millions d'euros. En Bretagne, le passage de 64,6% de dépenses certifiées le 15 novembre 2009, à 369,11% par rapport à l'objectif fixé au 31 décembre, l'a prémuni de ce même sort, et a, dans le même temps, placé la Bretagne au 1er rang des régions en terme de taux de consommation. Cette accélération de la certification a été rendue possible par les efforts des services gestionnaires dans le traitement des remontées de dépenses, le rappel des exigences de dégageant d'office aux porteurs de projet, et l'organisation d'appels de fonds pour une remontée plus régulière des dépenses (quatre ont été organisés en 2011). Il convient de rappeler qu'au 31 mai 2002 soit deux ans et demi après le démarrage de la programmation la situation était largement similaire à celle de 2009 (seuls 8 à 16% des crédits étaient programmés). **Une montée en puissance progressive des taux de programmation est généralement observée** (cf. encadré infra et 1.3 « Questionnement sur la pertinence de ces indicateurs »).

**En décembre 2010 et 2011** le risque de dégageant n'a pas pesé sur les régions françaises. En juin 2010, les assouplissements décidés par la Commission européenne du fait de la lenteur du démarrage des programmes et de leur approbation tardive, ont permis de prolonger le délai de calcul du dégageant d'office relatif à la contribution annuelle totale pour 2007, afin d'améliorer l'absorption des crédits engagés<sup>172</sup>. Mais l'effort à réaliser a été reporté sur les années suivantes : alors que 25,5 millions d'euros de FEDER

<sup>170</sup> Ces redéploiements ont été actés par Comité national de suivi du FSE du 21 février 2011 (Alsace +0,38 M€, Bretagne +0,97 M€, Corse +0,44 M€, Ile de France +1,86M€, Languedoc-Roussillon +0,55M€)

<sup>171</sup> Rappel : le taux de certification correspond au rapport entre les dépenses de fonds européens certifiées et les maquettes financières de chaque programme

<sup>172</sup> Règlement 539/2010 du Parlement européen et du Conseil du 16 juin 2010

devaient être certifiées en 2010, 74 millions d’euros devaient l’être en 2011 et 124 millions d’euros devront l’être en 2012.

**Par contre un dégage ment d’office a eu lieu pour le programme Interreg IVA France (Manche) Angleterre**, s’élevant à 5 320 843,55 euros au 31 décembre 2011<sup>173</sup>. Ce dégage ment ne peut être expliqué que par un faisceau de causes :

- d’une part la programmation dont le taux n’atteignait que 54% au lieu d’un objectif de 67%, en février 2012, a été affectée par l’environnement incertain de la crise financière, la réduction des dépenses publiques (en particulier en Grande Bretagne), la complexité des règles administratives, la « concurrence » entre programmes de coopération, le retard pris dans la mise en place des dispositifs d’animation et le manque d’accompagnement des porteurs de projet
- d’autre part, la certification des dépenses s’est avérée difficile en l’absence d’une remontée efficace des dépenses et du fait d’une sous réalisation des budgets initiaux par les porteurs de projet (en partie expliquée par l’évolution des taux de change). Un dégage ment de prêt de 10 millions d’euros pourrait intervenir en décembre 2012, en l’absence de progression importante.

**Un démarrage lent de la programmation 2007-2013 : les facteurs explicatifs**

Le risque de dégage ment d’office présente un caractère récurrent s’agissant surtout du FEDER ; il est plus marginal pour le FSE dont le caractère national rend possible une compensation des retards de certification entre régions. Les principales difficultés rencontrées dans la gestion des fonds structurels sont de trois ordres<sup>174</sup> :

**Des difficultés mécaniques :** Le taux de programmation est logiquement faible en début de période car les flux de projets ne sont pas encore bien amorcés. La finalisation des documents de programmation et la certification des dernières dépenses de la précédente génération de programme mobilisent les services gestionnaires, repoussant d’autant la période pendant laquelle ils peuvent se consacrer effectivement à l’instruction des projets de la nouvelle période. Enfin, le changement des règles d’éligibilité entre les deux programmations nécessite une adaptation importante des équipes et des textes à ces nouveaux référentiels.

---

<sup>173</sup> Courrier du 24 février 2012 du STC aux membres du comité de programmation et du comité de suivi du programme Interreg IVA France (Manche) Angleterre ; Comité de suivi du 18 avril à Caen.

<sup>174</sup> Le risque de dégage ment d’office des fonds structurels européens, Inspections générales des finances, de l’administration et des affaires sociales mars 2010 ; Rapport de Pierre Lequiller au Premier Ministre –Premier bilan de l’utilisation en France des fonds structurels européens alloués pour la période 2007-2013 – Mai 2010

**Des difficultés conjoncturelles :** Plusieurs contraintes supplémentaires se sont ajoutées pour cette période de programmation. Dans le cadre du plan européen de relance économique, un délai supplémentaire de six mois a été accordé par la Commission européenne pour la clôture du programme 2000-2006. Cet assouplissement bénéfique a cependant repoussé d'autant les débuts d'instruction des projets de la période 2007-2013<sup>175</sup>. Un retard a été pris, par ailleurs, dans la conclusion des nouveaux programmes opérationnels. Ainsi les négociations avec la Commission européenne n'ont permis d'adopter le PO FEDER de la Bretagne que le 7 décembre 2007, et le PO FSE national le 9 juillet soit plus de six mois après le début officiel de la nouvelle programmation. Les régions n'ont donc disposé que d'un délai effectif d'un an, au lieu de deux pour instruire, programmer et certifier les dépenses de la première tranche. Les conventions avec les organismes intermédiaires et les descriptions de systèmes de gestion et de contrôle n'ont été validées dans ce contexte, que courant 2008. Enfin, les obligations de fléchage des fonds, instaurées par la nouvelle programmation, ont rendu inéligibles certains projets d'infrastructures antérieurement éligibles, tandis que d'autres, portés par des acteurs n'ayant que peu d'expériences de ces règles, le sont devenus.

**Des difficultés structurelles :** L'hétérogénéité des situations des régions françaises (de 3,16% à 194,89%) tend à prouver que les facteurs conjoncturels, qui ont affecté à priori uniformément l'ensemble des régions, n'expliquent qu'une partie des difficultés rencontrées. L'autre partie est déterminée par des facteurs structurels, liés aux **modes de pilotage** et à une série de **dysfonctionnements dans la gestion des fonds européens**.

- **Éléments de comparaison français et européens**

**Au niveau national**, la Bretagne occupe la 12<sup>ème</sup> place en termes de taux de programmation des fonds FEDER et FSE et la 8<sup>ème</sup> en valeur absolue. Lors du comité de suivi du 9 décembre 2011, le Président du Conseil régional de Bretagne, bien que se félicitant de ce taux, a tout de même indiqué que compte tenu de la situation économique et démographique de la région cela n'était **pas pleinement satisfaisant** (cf. tableau 15).

**Au niveau européen**, la France se situait au 1er janvier 2010 au 9<sup>ème</sup> rang sur 27 en termes de taux de consommation des crédits alloués. L'idée très répandue d'une consommation moindre des crédits en France est donc à nuancer puisqu'elle se situait alors au-dessus de la moyenne communautaire, en faisant jeu égal avec le Royaume Uni. Le risque de dégagement d'office n'est pas propre à la France.

<sup>175</sup> Communication de la Commissaire Danuta Hubner du 24 février 2009.

Tableau 15. Taux de programmation des régions françaises au 1<sup>er</sup> mars 2012

<b>N°</b>	<b>Compétitivité Régionale et Emploi</b>	<b>Montants programmés en millions d'euros</b>	<b>Taux de programmation en %</b>
1	Nord-Pas-de-Calais	774	71,80
2	Rhône-Alpes	543	78,30
3	Ile-de-France	490	72,15
4	Midi-Pyrénées	449	72,35
5	PACA	402	69,40
6	Aquitaine	401	69,07
7	Pays-de-la-Loire	354	70,50
8	Bretagne	330	68,02
9	Languedoc-Roussillon	305	71,67
10	Lorraine	292	63,99
11	Haute-Normandie	278	74,81
12	Poitou-Charentes	241	73,16
13	Centre	236	71,75
14	Picardie	229	70,51
15	Auvergne	208	68,82
16	Bourgogne	205	71,21
17	Basse-Normandie	175	61,87
18	Franche-Comté	165	71,97
19	Champagne-Ardenne	160	59,60
20	Alsace	143	70,56
21	Limousin	126	70,83
22	Corse	116	67,47

<b>N°</b>	<b>Convergence</b>	<b>Montants programmés en millions d'euros</b>	<b>Taux de programmation en %</b>
1	Réunion	891	58,20
2	Guadeloupe	475	65,21
3	Martinique	327	63,41
4	Guyane	256	63,24

Source : Etat d'avancement des programmes européens 1<sup>er</sup> mars 2012 Europ'Act

Tableau 16. Taux de consommation des crédits alloués en Europe en janvier 2010

	Paiements intermédiaires versés par la Commission au 1 <sup>er</sup> janvier 2010 (en millions d'euros)	Total des montants alloués au titre de la politique de cohésion pour 2007-2013 (en millions d'euros, prix courants)	Taux de consommation des crédits alloués	Rang (du meilleur consommateur au moins bon)
<b>Autriche</b>	135,71	1 461	<b>9,29%</b>	6 <sup>ème</sup>
<b>Belgique</b>	217,90	2 258	<b>9,65%</b>	4 <sup>ème</sup>
<b>Bulgarie</b>	0,0	6 853	<b>0,00%</b>	27 <sup>ème</sup>
<b>Chypre</b>	35,03	640	<b>5,47%</b>	11 <sup>ème</sup>
<b>Rép. Tchèque</b>	673,79	26 692	<b>2,52%</b>	20 <sup>ème</sup>
<b>Allemagne</b>	2 532,42	26 340	<b>9,61%</b>	5 <sup>ème</sup>
<b>Danemark</b>	20,62	613	<b>3,36%</b>	17 <sup>ème</sup>
<b>Estonie</b>	338,47	3 456	<b>9,79%</b>	3 <sup>ème</sup>
<b>Espagne</b>	1 078,13	35 217	<b>3,06%</b>	19 <sup>ème</sup>
<b>Finlande</b>	144,21	1 716	<b>8,40%</b>	7 <sup>ème</sup>
<b>France</b>	<b>832,48</b>	<b>14 319</b>	<b>5,81%</b>	<b>9<sup>ème</sup></b>
<b>Grèce</b>	630,98	20 420	<b>3,09%</b>	18 <sup>ème</sup>
<b>Hongrie</b>	920,44	25 307	<b>3,64%</b>	16 <sup>ème</sup>
<b>Irlande</b>	118,82	901	<b>13,19%</b>	1 <sup>er</sup>
<b>Italie</b>	635,59	28 812	<b>2,21%</b>	21 <sup>ème</sup>
<b>Lituanie</b>	796,86	6 885	<b>11,57%</b>	2 <sup>ème</sup>
<b>Luxembourg</b>	1,32	65	<b>2,03%</b>	22 <sup>ème</sup>
<b>Lettonie</b>	243,75	4 620	<b>5,28%</b>	13 <sup>ème</sup>
<b>Malte</b>	1,71	855	<b>0,20%</b>	26 <sup>ème</sup>
<b>Pays-Bas</b>	13,77	1 907	<b>0,72%</b>	23 <sup>ème</sup>
<b>Pologne</b>	2 546,80	67 284	<b>3,79%</b>	15 <sup>ème</sup>
<b>Portugal</b>	1 177,22	21 511	<b>5,47%</b>	12 <sup>ème</sup>
<b>Roumanie</b>	140,61	19 668	<b>0,71%</b>	24 <sup>ème</sup>
<b>Suède</b>	140,73	1 891	<b>7,44%</b>	8 <sup>ème</sup>
<b>Slovénie</b>	161,57	4 205	<b>3,84%</b>	14 <sup>ème</sup>
<b>Slovaquie</b>	66,38	11 588	<b>0,57%</b>	25 <sup>ème</sup>
<b>Royaume-Uni</b>	597,79	10 613	<b>5,63%</b>	10 <sup>ème</sup>
<i>Coop. territoriale</i>	42,31	445	<b>9,51%</b>	
<b>Total</b>	<b>14 243,41</b>	<b>347 410</b>	<b>4,10%</b>	

Source : Commission européenne courrier de la DG Budget au président du Comité budgétaire du Conseil du 13 janvier 2010 (doc. COMBUD 5/10) - Rapport Lequiller Mai 2010

### 1.2.2. La mobilisation des financements directs et des fonds de coopération territoriale européenne par la Bretagne

**Les résultats de la France pour le Programme cadre de recherche et de développement sont modestes, au regard à la fois de son poids économique, du niveau de ses dépenses de R&D et de sa contribution au budget communautaire<sup>176</sup>.**

Pour le 7<sup>ème</sup> PCRD, les acteurs français dont les projets ont été retenus ont sollicité **978 M€** de financements (de janvier 2007 à novembre 2008). La France se place ainsi en **troisième position** derrière l’Allemagne (1 343M€) et le Royaume Uni (1 062 M€). Ces résultats sont, cependant peu favorables à la France compte tenu de l’intensité de ses dépenses nationales de R&D. De plus, en tant que principal contributeur net au PCRD, cette faible participation génère un manque à gagner qui s’établit à 400 M€ et pourrait atteindre 2,2 Milliards d’euros d’ici 2013. Cette approche du taux de retour doit cependant être relativisée dans la logique de cohésion et d’intégration communautaire. Il convient, par ailleurs, de remarquer que la modestie de ces résultats ne provient pas d’une qualité moindre des projets français, puisqu’au contraire, les taux de succès français (26,2% des candidatures et 27,4% des financements) sont supérieurs à ceux de l’Allemagne, du Royaume-Uni, de l’Italie, etc.

**Concernant la Bretagne, comme cela a été expliqué précédemment<sup>177</sup>, seules des évaluations des montants perçus pour les programmes cadre sont réalisées, mais celles-ci attestent d’une bonne mobilisation régionale.**

Pour le 6<sup>ème</sup> PCRD, l’étude réalisée en 2008<sup>178</sup> montrait que **la Bretagne** comptait 374 participations financées pour 279 projets distincts soit **115 millions d’euros** et plus de 5% du montant total reçu par la France. La comparaison avec les autres régions françaises est rendue difficile par l’absence d’études similaires permettant d’écarter l’effet de siège dans leurs données, mais ce pourcentage confirme une bonne mobilisation des acteurs français dans un processus de plus en plus sélectif<sup>179</sup>.

**Concernant les programmes** de coopération la Bretagne a d’ores et déjà participé sur la période 2007-2013 à 79 projets européens impliquant

---

<sup>176</sup> Source : Rapport « L’accès des PME au programme cadre pour la recherche et le développement technologique » Inspection générale des finances, mars 2009 ; Ces données sont issues de l’analyse par la mission de l’IGF pour les 22 premiers mois du 7<sup>ème</sup> PCRD des bases de données mises à disposition des Etats membres par la Commission européenne. Leur utilisation implique certaines réserves, mais n’altère pas la pertinence d’une analyse essentiellement comparative.

Le Royaume Uni obtient des financements du PCRD supérieurs de 8% à ceux de la France alors que sa dépense intérieure en recherche et développement est inférieure de 14%. La mission de l’inspection générale des finances a comparé la participation de la France à celle de six autres Etats européens : l’Allemagne, le Royaume-Uni, l’Italie, l’Espagne, l’Autriche et les Pays-Bas.

<sup>177</sup> Partie 1 chapitre 1 « 2. Les acteurs régionaux bénéficiaires de deux types de financements »

<sup>178</sup> Analyse de la participation de la région Bretagne dans le 6<sup>ème</sup> PCRD (2002-2006) Etude commandée par le Conseil régional de Bretagne en 2008. Mathieu Doussineau, Cécile Vergas, Technopolis Group.

<sup>179</sup> Audition de Mme Béatrice Viale (Bretagne Valorisation), le 7 mars 2012.

100 structures bretonnes<sup>180</sup> pour un montant total de 26,39 millions d'euros FEDER. En comparaison avec les données de 2000-2006 (11,56 millions), un **doublément** des montants peut être constaté. Ceci s'explique par la nouvelle éligibilité bretonne au programme France (Manche) Angleterre. Ce dernier programme de coopération territoriale européenne représente pour la Bretagne 14,28 millions d'euros, celui de l'espace Atlantique 8,12 millions d'euros, le programme de l'espace du Nord Ouest 3,32 millions et le IV C 0,66 millions d'euros.

Tandis que la concurrence s'est accrue entre les deux périodes, les résultats bretons peuvent donc être considérés comme acceptables. Malgré un recul (à ce stade de la programmation) en termes de montants captés pour les programmes IVC et ENO, la région était en octobre 2011 au premier rang pour le programme France (Manche) Angleterre en termes de nombre de projets et de partenaires, et au troisième en termes de montant financier et de nombre de chef de file<sup>181</sup>.

### 1.3. Questionnement sur la pertinence de ces indicateurs

Ces différentes données quantitatives ont une importance en termes **d'analyse financière** puisqu'elles permettent de connaître et d'améliorer l'utilisation des crédits européens, et d'éviter dans le cas des fonds structurels un dégagement d'office synonyme de manque à gagner. Cette mesure n'est donc pas anodine, surtout en des temps de resserrement du crédit. « Compte tenu des besoins financiers nécessaires- tant pour les entreprises que pour les collectivités – pour accompagner la relance, [...] et dans la perspective de l'ouverture à la négociation sur l'avenir de la politique de cohésion, aucun dégagement d'office n'est acceptable. La pleine utilisation des fonds européens est un enjeu essentiel »<sup>182</sup>.

En outre, ces différents indicateurs permettent d'évaluer la bonne consommation des fonds par les acteurs bretons. C'est à dire, **l'appréhension des crédits européens** par les porteurs de projet au travers des circuits de gestion et d'accompagnement mis en œuvre en région. Leur présence comme indicateurs d'alerte dans les tableaux de bord des autorités de gestion a donc du sens.

**Cependant plusieurs éléments doivent être pris en considération dans l'analyse de ces taux.**

---

<sup>180</sup> Chiffres issus de la présentation de la Direction des affaires européennes et internationales le 27 mars 2012 à Roscoff. Ce chiffre comptabilise l'ensemble des structures bretonnes impliquées, sans doublon en cas d'implications multiple, le total n'incluant pas les doublons en cas de participations multiples sur différents espaces.

<sup>181</sup> Ces statistiques sont données ici à titre indicatif, leur valeur est à nuancer puisqu'elles devraient être pondérées en fonction du PIB et du nombre d'habitants des différentes régions et prendre en compte les dépenses liées au STC en Haute Normandie. Cependant, cela permet d'observer la très bonne participation de la Bretagne à ce programme.

<sup>182</sup> Source : Lettre de mission des ministres de l'Economie, de l'Industrie et de l'emploi ; de l'intérieur de l'outre mer et des collectivités territoriales, et du Travail des Relations sociales, de la Famille, de la solidarité et de la Ville aux chefs des inspections générales 27 octobre 2009. Le risque de dégagement d'office des fonds structurels européens, Inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales mars 2010

Tout d'abord, leur objet est bien d'analyser la consommation des fonds. **Ce ne sont en aucune façon des données certifiant la qualité des projets.** Il est aisé d'obtenir de très bons taux de programmation et de certification en privilégiant les projets de taille importante (grâce à l'approbation en 2009 de son projet d'amélioration des liaisons ferroviaires Rennes-Brest et Rennes-Quimper, la Bretagne a pu déclarer 12 millions d'euros de dépenses supplémentaires au titre de l'année 2009, ce qui a grandement contribué à lui faire éviter le dégageement d'office) ou en développant une logique de guichet plutôt que de projet, méprisant ainsi les principes d'additionnalité et de partenariat de la politique européenne. Il est important en ce sens de ne donner à ces indicateurs que le sens qu'ils ont véritablement et de ne pas en surestimer la portée. Le représentant de la Commission européenne, M. Bailleux soulignait à cet égard, lors du comité de suivi du 10 décembre 2010, que les bons taux de programmation atteints par la Bretagne pour le FEDER étaient liés aux dépenses conséquentes à la programmation de grands projets, et pouvaient masquer les difficultés récurrentes rencontrées sur d'autres mesures, notamment les dispositifs liés à l'innovation et aux PME.

**Il faut se poser bien sûr plus largement la question de la pertinence des mécanismes de dégageement d'office et de programmation dynamique, qui peuvent avoir tendance à faire primer la consommation des fonds sur les véritables objectifs de la politique européenne et sur la dynamique de projets souhaités et souhaitables pour la Bretagne.**

En Bretagne, certains organismes de gestion témoignent de la **pression** induite sur leurs services, par la « **course quasi obsessionnelle à la programmation** » qui semble se dérouler. Ils s'alarment<sup>183</sup>, comme certains rapporteurs des études précitées, des **effets pervers** du mécanisme de dégageement d'office. Celui-ci peut inciter à **privilégier la programmation de projets de qualité moindre et la sécurisation à l'excès de la programmation.** Les dossiers de tailles importantes et les engagements pluriannuels sont ainsi favorisés au détriment d'une certaine souplesse et de dossiers parfois plus innovants, mais dont la faiblesse est alors d'induire un degré d'incertitude plus fort, et d'être portés par des petites structures. En revanche, la mise en œuvre de cette règle engendre des effets positifs par la stimulation de la programmation et la création ou l'adaptation à cet effet d'outils de gestion et de suivi du programme (dispositifs d'identification des opérations prêtes à démarrer, suivi des réalisations et de la remontée des factures, réaffectation des crédits non utilisés, viviers de programmes de remplacement, etc.)<sup>184</sup>.

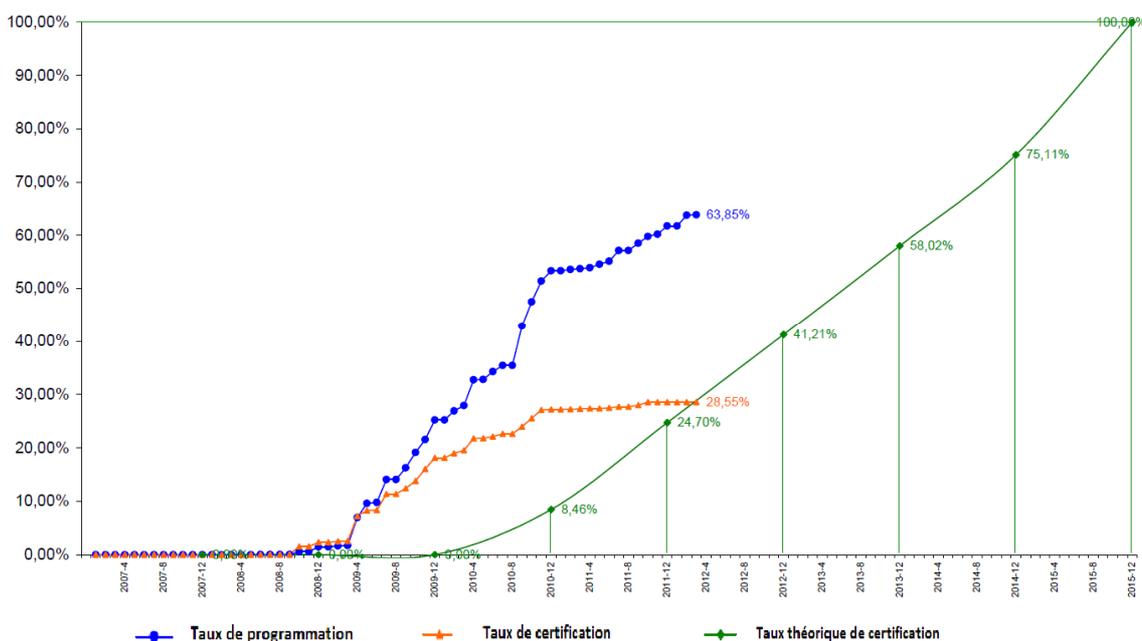
---

<sup>183</sup> Sources : Auditions réalisées par le groupe des correspondants Europe (voir détails en fin d'étude) Lors de l'évaluation à mi-parcours de l'objectif 2 réalisé par Ernst & Young en novembre 2003, la mauvaise perception par les services instructeurs et les maîtres d'œuvre de la logique de « stop and go » induite par l'injonction à consommer les fonds européens était déjà soulevée.

<sup>184</sup> Source : « Le dégageement d'office volet national des évaluations finales des programmes européens Objectifs 1 et 2 période 2000-2006 », cabinet MC2 consultants, décembre 2005

A titre d'exemple, les projets menés dans le cadre du dispositif Breizh Bocage, doivent respecter un cahier des charges précis, imposant un temps d'étude et de concertation préalable, essentiel à la qualité des projets, mais moins favorable à une absorption rapide des fonds européens. Le taux de programmation Breizh Bocage a de fait en partie méconnu la dynamique générale de consommation des fonds, puisque le taux de programmation du dispositif est demeuré à des niveaux faibles jusqu'en 2009. Se fondant sur cet indicateur, une révision à mi-parcours a conduit à la réaffectation<sup>185</sup> d'un million d'euros de crédits, en dépit des particularités de ce programme invoquées par les coordinateurs du dispositif. Les résultats de l'année suivante ont, finalement, infirmé le bien fondé de cette décision puisque la progression des dépenses s'est avérée effectivement exponentielle. Cet exemple est doublement instructif.

Figure 9. Evolution des taux de programmation et de certification du FEDER en avril 2012



**L'évaluation dynamique de ces taux doit être relativisée**, car l'analyse théorique linéaire de la programmation **ne correspond pas à la réalité**. En effet, celle-ci n'évolue pas toutes choses égales par ailleurs. L'évolution constatée des taux de programmation se présente généralement sous la forme d'une courbe de Gauss. Après un début de programmation lent, lié à la mise en place des nouvelles règles de programmation et au temps de montage des premiers projets, celle-ci s'accroît rapidement du fait d'un flux important de dossiers puis ralentit sa progression avant de décroître (Figure 9).

**Certes ces indicateurs révèlent certains dysfonctionnements quant à la consommation des crédits européens, mais ils ne peuvent exonérer les autorités gestionnaires d'une analyse approfondie des obstacles à la**

<sup>185</sup> Modification de la maquette de décembre 2010.

**bonne consommation de ces fonds qui relève d’une démarche évaluative.** Si cela apparaît comme une cause entendue, il semble pourtant, que certaines révisions à mi-parcours répondent à cette seule logique des taux<sup>186</sup>. Bien sûr, il est plus facile de diminuer les crédits des mesures et sous mesures moins consommées, pour les réaffecter à des dépenses plus porteuses, mais il y a peu de mérite à cela. Si cela relève de l’application d’un principe de réalité et de moindre risque compréhensible, il s’agit tout de même davantage de « maquiller », que de résoudre les difficultés. La forte consommation d’une enveloppe par une action donnée n’est pas forcément synonyme d’un besoin financier plus important de cette thématique relativement à une autre. Les causes de sous-programmation peuvent, d’ailleurs, être multiples (non pertinence de la mesure, absence de véritable besoin, complexité, manque d’information, de communication, dysfonctionnements dans le circuit de remontée des dépenses, etc.), et chaque dispositif aborde de façon inégale les contraintes de programmation. Ainsi, les programmes d’insertion sociale ou d’efficacité énergétique répondent à de tels besoins que la difficulté réside davantage dans la gestion d’un excès de demande que dans l’émergence de projets.

**Enfin ces indicateurs si satisfaisants qu’ils puissent être, ne doivent pas cacher l’intensité des moyens mis en œuvre pour les atteindre.** Il est symptomatique qu’à chaque comité de suivi, l’importance des efforts soutenus soit rappelée. Cette réalité rejoint le ressenti des porteurs de projet qui est une mesure fiable de la bonne utilisation des fonds européens.

## 2. Une appréhension et une maîtrise complexes des fonds par les porteurs de projet

Outre ces mesures quantitatives, l’analyse des projets, du profil de leurs bénéficiaires et de leurs ressentis quant à l’accès à des financements européens est essentielle à une bonne compréhension de la situation. L’accessibilité des financements à l’ensemble des acteurs socio-économiques et la qualité de leurs conditions de mobilisation sont, en effet, deux critères d’évaluation majeurs.

### 2.1. Qui sont les porteurs de projet en Bretagne et quels sont leurs projets ?

Il existe différents profils de porteurs de projet : ils peuvent être chef de file ou simples partenaires, être à l’initiative du projet et partager une démarche plutôt volontariste, ou bénéficier de l’effet d’entraînement de projets impulsés par des partenaires, dans un positionnement plus opportuniste. Certains sont dans des dynamiques pro-actives de veille et de recherche de partenaires, quand d’autres

---

<sup>186</sup> Voir encadré supra dans « 1.2.1 La consommation des financements indirects en Bretagne »

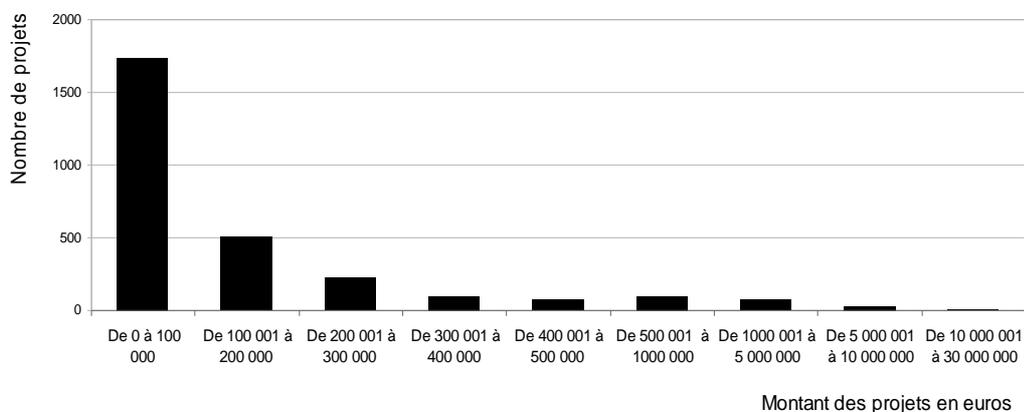
sont plus proches d’une attitude d’attente. Déterminés, intéressés ou passifs, ils sont finalement mobilisés autour d’une demande de financement.

2 868 projets ont été cofinancés depuis 2007 par le FEDER et le FSE en Bretagne<sup>187</sup> pour un montant total de 520 Millions d’euros (hors subventions globales).

- **Une concentration des fonds sur un nombre limité de grands projets**

En Bretagne comme en France, le choix a été fait de concentrer les dépenses sur un nombre défini de projets. Il en résulte une dispersion des fonds beaucoup plus faible sur la période actuelle qu’entre 2000 et 2006. En effet, **les grands projets (plus de 1 M€) cumulent près de 66% des montants FEDER et FSE**, et si la grande majorité des dossiers programmés représentent des projets dont le coût total est inférieur ou égal à 100 000 euros (60%), ils ne totalisent que 7% des montants globaux. Le plus petit projet consiste en une action de lutte contre le décrochage et l’abandon scolaire précoce, au coût de 175 euros, tandis que le coût le plus important s’élève à 29,6 millions d’euros pour les études d’extension du métro automatique de Rennes Métropole<sup>188</sup>.

Figure 10. Répartition par coût total des projets FEDER et FSE en Bretagne



Source : Données du site l’Europe en France du 9 avril 2012. Base de données de l’ASP.

- **Un taux d’earmarking respecté**

Le fléchage des dépenses sur les priorités de Lisbonne et de Göteborg est respecté et les objectifs de concentration des dépenses sur le thème «Recherche et développement technologique, innovation et esprit d’entreprise» sont

<sup>187</sup> Données du site Europe en France (ASP) du 9 avril 2012, hors subventions globales. 2387 projets cofinancés par le FSE et 481 par le FEDER.

<sup>188</sup> Source : Idem. D’après l’évaluation à mi-parcours du programme France(Manche) Angleterre 2007-2013 réalisée par Technopolis (27 mars 2012) et présentée lors du comité de suivi du 18 avril à Caen, les projets programmés pour cette nouvelle période sont en moyenne de 1,3 millions d’euros, soit trois fois plus que sur la période précédente.

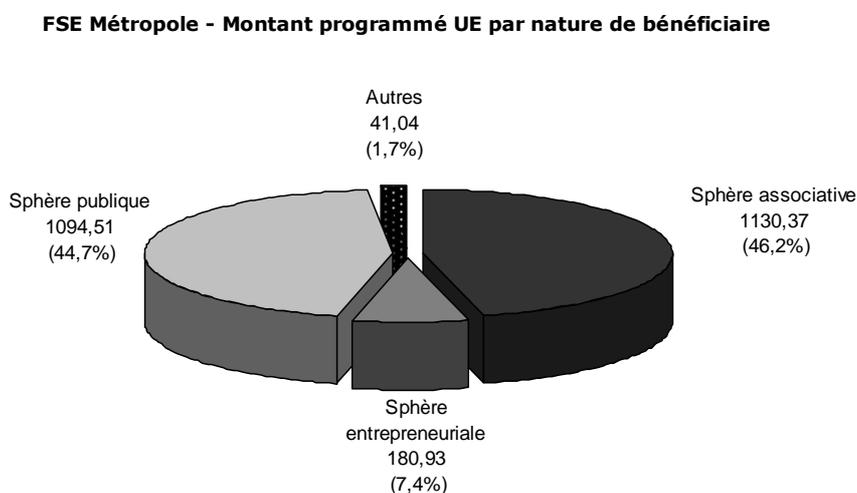
dépassés en Métropole puisque 48,7% du FEDER et 39% de la dépense publique y sont alloués<sup>189</sup>.

- **Une répartition inégale entre acteurs publics et privés**

En métropole, **les porteurs de projet FEDER sont pour près des deux tiers en montant programmé des représentants de la sphère publique**, tandis que les entreprises représentent près d’un quart des bénéficiaires et les associations 10%. Cependant, en nombre de bénéficiaires, la sphère entrepreneuriale et la sphère publique représentent le même poids à hauteur de 40%. De plus, il semble que l’analyse de cette répartition sous-estime le soutien réel des programmes aux projets portés par la sphère entrepreneuriale puisqu’un nombre significatif de projets portés par les acteurs publics ont comme destinataires finals des entreprises (actions collectives, plateformes d’innovation...). On peut dès lors estimer que les entreprises représentent de 35 à 40% des bénéficiaires ultimes de la programmation<sup>190</sup>. **En Bretagne** le FEDER avait financé au 31 décembre 2011, 112 dossiers pour le privé (20 millions d’euros) et 322 pour le public (162 millions d’euros) soit respectivement 11 et 89%<sup>191</sup>.

**Pour le FSE**, en France, la programmation est plus équilibrée entre la sphère publique et associative, ce qui correspond bien à la vocation de ce fonds mais les entrepreneurs n’en bénéficient qu’à hauteur de 7,4% des montants programmés.

Figure 11. Statut des bénéficiaires de fonds FSE et FEDER en France métropolitaine

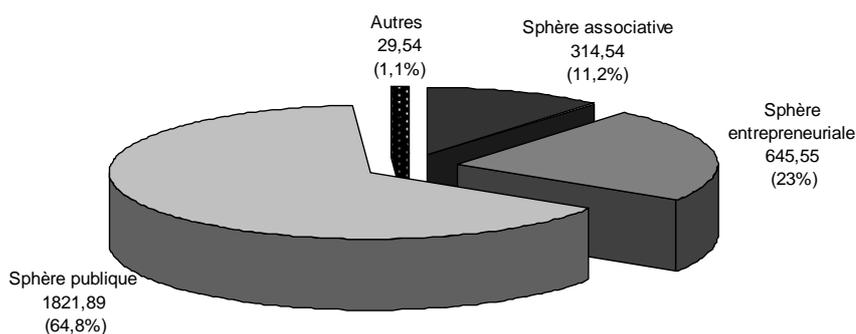


<sup>189</sup> Que financent les Po FEDER 2007-2013 ? Bilan à mi-parcours sur les thèmes et les bénéficiaires. DATAR, ASP.

<sup>190</sup> Fonds structurels 2007-2013 Bilan intermédiaire de la programmation FEDER et FSE (2007-2011) Dossier thématique Edition Janvier 2012 L’Europe s’engage en France. Collecte des données de la programmation FEDER et FSE au cours de l’instruction des dossiers de demande d’aide européenne. Cette différence s’explique par le fait que les taux de cofinancement FEDER sont généralement plus faibles pour les projets portés par les entreprises, ceux-ci étant davantage associés à de l’autofinancement. Rapport de Pierre Lequiller au Premier ministre–Premier bilan de l’utilisation en France des fonds structurels européens alloués pour la période 2007-2013 – Mai 2010

<sup>191</sup> Données SGAR Bretagne, bureau des affaires européennes. Hors dépenses d’assistance technique et subventions globales. Celles-ci s’élèvent à 4 millions d’euros pour le public et 54 200 euros pour le privé.

**FEDER Métropole - Montant programmé UE par nature de bénéficiaire**



Source : Infocentre presage au 01/06/2011 ; Fonds structurels 2007-2013 Bilan intermédiaire de la programmation FEDER et FSE (2007-2011) Dossier thématique Edition Janvier 2012 L'Europe s'engage en France. Collecte des données de la programmation FEDER et FSE au cours de l'instruction des dossiers de demande d'aide européenne

Concernant le PCRD, **les organismes de recherche** constituent la principale catégorie de participants bretons et concentrent à eux seuls 60% du montant global reçu par la région<sup>192</sup>. Les entreprises suivent avec 115 participations et 27% des montants totaux, tandis que les écoles d’ingénieurs et les universités atteignent 9% des financements pour 86 participations.

- **L'accès des fonds européens aux micros, petites et moyennes entreprises**

L'étude réalisée par l'IFOP<sup>193</sup>, révèle que seules **5% des TPE et PME** interrogées ont déjà réalisé une demande de fonds européens (FEDER, FSE), tandis que **63% des pôles de compétitivité et des centres de recherches, 56% des collectivités et 48% des associations** ont déjà utilisé ce mécanisme de financement.

Concernant le 7<sup>ème</sup> PCRD, l'étude de l'inspection générale des finances de mars 2009<sup>194</sup> a confirmé la **faible implication des PME** françaises dans la mobilisation de ces financements, dans un contexte où, pourtant, diverses mesures visent à leur en faciliter l'accès<sup>195</sup>. Avec 2 832 demandes de financement le nombre de PME françaises candidates est inférieur de 19 à 40% à ceux de

<sup>192</sup> Source : Analyse de la participation de la région Bretagne dans le 6<sup>ème</sup> PCRD (2002-2006) Etude commandée par le Conseil régional de Bretagne en 2008. Mathieu Doussineau, Cécile Vergas, Technopolis Group. Les organismes de recherche ont participé en Bretagne à 134 projets pour un montant de près de 66 millions.

<sup>193</sup> Etude de l'IFOP sur demande de la DATAR, Mai 2011, Enquête d'opinion auprès des bénéficiaires potentiels des fonds structurels européens.

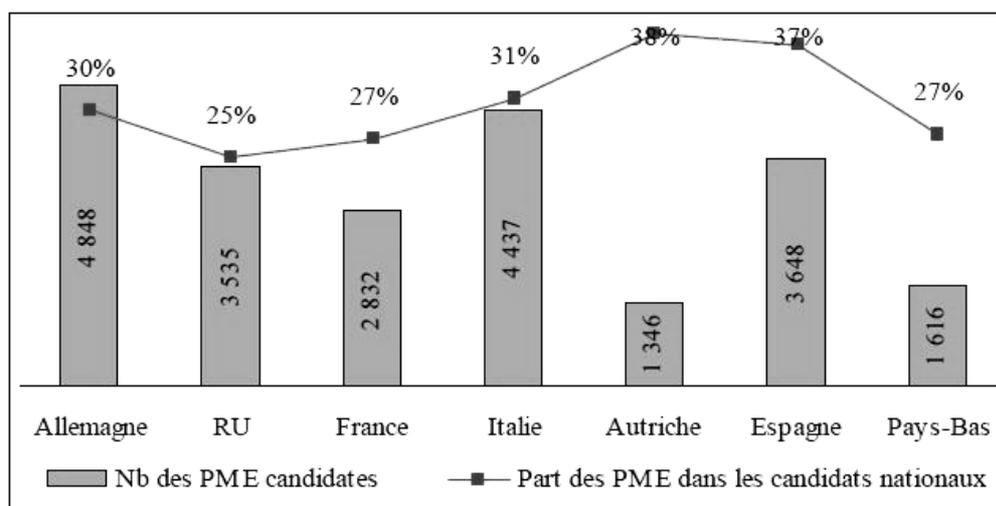
<sup>194</sup> Source : Rapport « L'accès des PME au programme cadre pour la recherche et le développement technologique » Inspection générale des finances, mars 2009 ; Ces données sont issues de l'analyse par la mission de l'IGF pour les 22 premiers mois du 7<sup>ème</sup> PCRD des bases de données mises à disposition des Etats membres par la Commission européenne. Leur utilisation implique certaines réserves, mais n'altère pas la pertinence d'une analyse essentiellement comparative.

<sup>195</sup> Un objectif de 15% des crédits en direction des PME a été fixé pour le programme coopération, avec un taux de financement de 75% ; s'agissant du programme « capacités » le budget alloué aux actions spécifiques en faveur des PME a presque doublé par rapport au 6<sup>ème</sup> PCRD.

l’Allemagne, de l’Italie ou du Royaume-Uni, et la part des PME au sein des candidatures françaises est également inférieure à celle observée dans la plupart des grands pays européens. La part retirée par les PME françaises en termes de financements est proche de l’objectif de 15% de la Commission européenne (14,8%) mais il demeure modeste par rapport aux performances d’autres Etats (le taux moyen européen étant estimé à 17,3%).

Ce phénomène ne s’explique pas par une moindre qualité des projets soumis - leur taux de succès (22,2%) étant au contraire élevé- mais par une plus faible participation des PME françaises. S’il est vrai que celles-ci sont plus petites que dans d’autres pays d’Europe, cela ne suffit pas à expliquer ces résultats puisque les travaux menés par la Commission sur les caractéristiques des PME européennes financées par le 7<sup>ème</sup> PCRD révèlent que 41% des PME retenues ont moins de 10 salariés et ce programme n’est pas réservé aux entreprises de taille moyenne<sup>196</sup>.

Figure 12. Candidature des PME françaises au 7<sup>ème</sup> PCRD



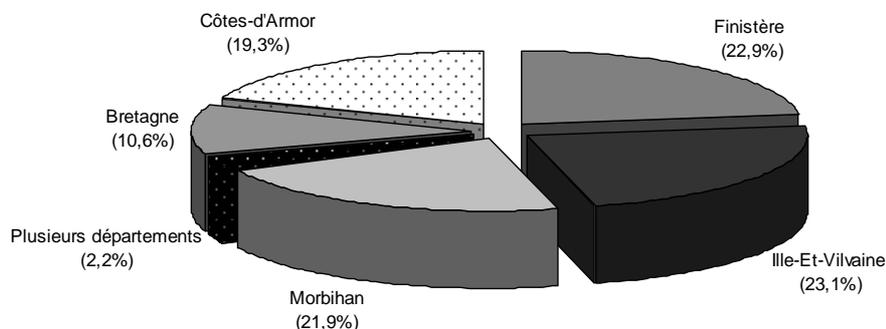
*La part des PME dans les candidats nationaux correspond au nombre de PME dont les projets ont été évalués dans le cadre du 7<sup>ème</sup> PCRD, par rapport au nombre total de participants nationaux (par entités légales). Source : Rapport « L'accès des PME au programme cadre pour la recherche et le développement technologique » Inspection générale des finances, mars 2009. Base de données « propositions et participants » de la Commission européenne.*

<sup>196</sup> Sources : Rapport « L'accès des PME au programme cadre pour la recherche et le développement technologique » Inspection générale des finances, mars 2009. Rapport « Renforcer l'efficacité des aides européennes à l'innovation pour les PME » Jean Claude KARPELES, CCI de Paris, 31 mars 2011.

« Les entreprises françaises sont plus petites que celles des partenaires européens : 92% des PME françaises comptent moins de dix salariés alors que ce taux est d'environ 87% en Italie, au Royaume Uni et de 84% en Allemagne.»

- **Des projets répartis sur l’ensemble du territoire**

Figure 13. Répartition des fonds européens en Bretagne par département pour un total de financements européens programmé de 352 107 898€



Source : Comité de suivi des fonds européens du 21 février 2011 « Analyse de la participation de la région Bretagne dans le 6<sup>ème</sup> PCRD (2002-2006) Etude commandée par le Conseil régional de Bretagne ». Mathieu Doussineau, Cécile Vergas, Technopolis Group.

## 2.2. Quel est l’opinion des acteurs bretons vis-à-vis des financements européens ?

Ce sont sans doute les bénéficiaires qui sont le plus à même d’évaluer les conditions d’accès aux financements européens. Les auditions réalisées par le groupe des correspondants Europe du CESER et les études d’opinions menées par l’IFOP et Bretagne Innovation<sup>197</sup>, ont mis en lumière **trois constats**.

- **Les porteurs de projet ayant bénéficié de financements européens en sont satisfaits** et ils sont une grande majorité à être prêts à recommencer et à recommander ce type de financements à d’autres acteurs, à condition cependant qu’il s’agisse de structures solides ayant véritablement la capacité à soutenir les exigences d’une demande de fonds européens.
- **En effet, s’ils se refusent à dramatiser et à noircir le tableau de l’utilisation des financements européens, aucun ne sous-estime les inconvénients inhérents à ce régime d’aides.** « L’image des fonds européens reste empreinte de lourdeur, de complexité et de faible efficacité »<sup>198</sup>. Certaines évaluations<sup>199</sup> considèrent que ces difficultés n’en

<sup>197</sup> Sources : Etude de l’IFOP sur demande de la DATAR, Mai 2011, Enquête d’opinion auprès des bénéficiaires potentiels des fonds structurels européens ; Enquête sur la participation des PME bretonnes aux programmes européens de R&D, enquête réalisée par Bretagne innovation en collaboration avec le réseau Noé et l’ensemble des acteurs locaux - Recensement des entreprises bretonnes ayant participé à des programmes de R&D, identification des difficultés rencontrées par les entreprises et de leurs attentes : questionnaire à 1270 entreprises 140 réponses;

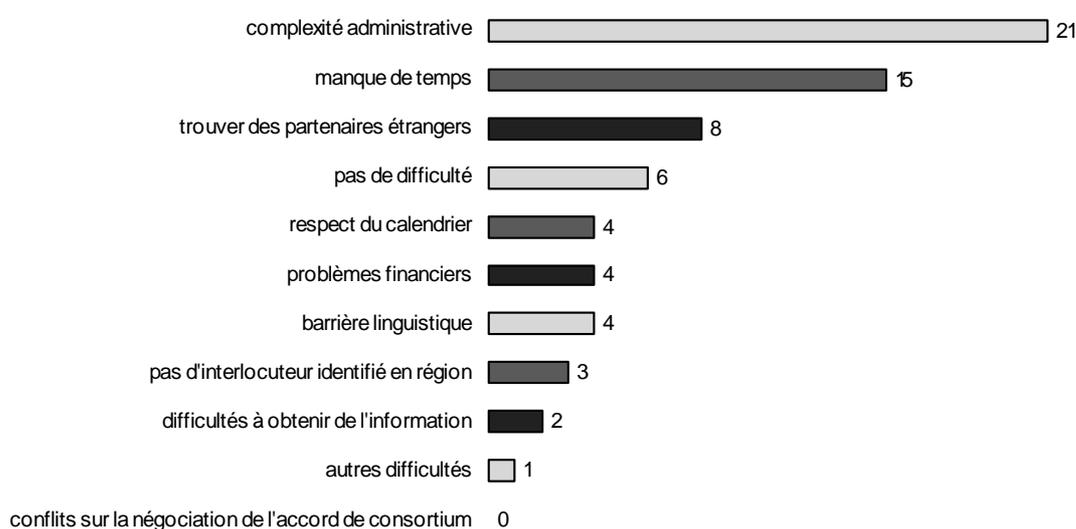
<sup>198</sup> Source : Rapport du CESER de Franche-Comté « Dynamiser en Franche-Comté, la politique de l’Union européenne » Novembre 2011

<sup>199</sup> Source : Synthèse des évaluations régionales à mi-parcours des PO FEDER 2007-2013 Décembre 2011 Synthèse d’étude L’Europe s’engage en France

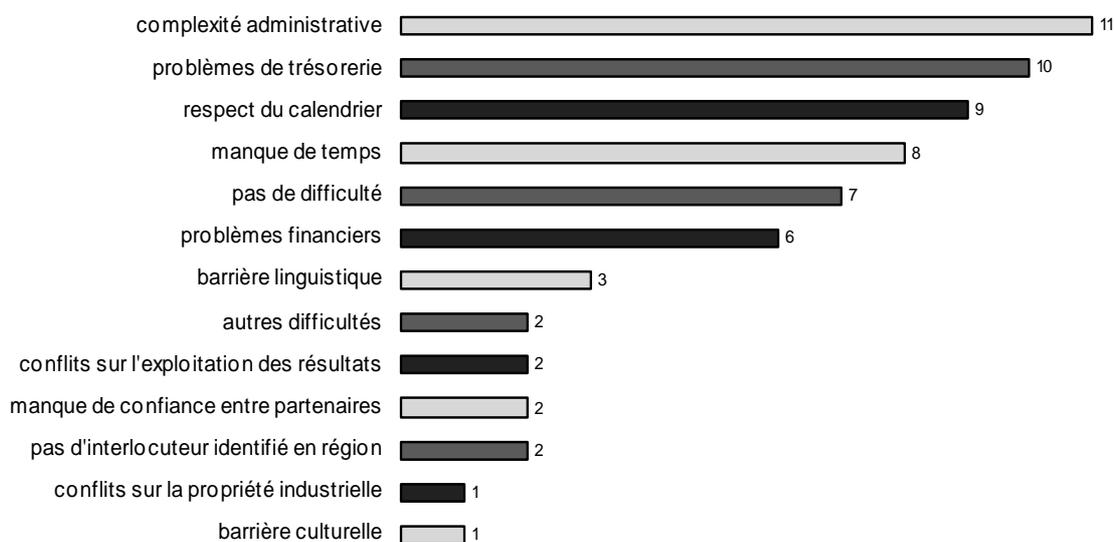
font pas un financement privilégié pour les opérations de taille petite ou moyenne ; elles font également le constat de réticences des PME, associations ou petites collectivités à solliciter des fonds FEDER et relèvent de façon similaire, les réticences des services instructeurs à proposer ce type de financement aux porteurs de projet. Ces contraintes, plus ou moins marquées en fonction des fonds et de leur degré de sélectivité, pèsent, naturellement d’autant plus sur les structures de taille réduite. Les principales difficultés rencontrées par les entreprises qui ont participé à une demande de financement PCRD, selon l’étude de Bretagne Innovation, sont présentées en figure 14.

Figure 14. Principales difficultés rencontrées par les entreprises lors de leur demande de subventions PCRD (en nombre de réponses)

### A l’étape de la préparation



### A l’étape de la gestion



Source : Enquête sur la participation des PME bretonnes aux programmes européens de R&D, enquête réalisée par Bretagne innovation en collaboration avec le réseau Noé et l'ensemble des acteurs locaux, 2005

Hormis quelques éléments spécifiques aux programmes-cadre ces difficultés sont communes aux porteurs de projet FEDER, FSE, FEP ou FEADER<sup>200</sup>. **Le poids des contrôles et de la longueur des délais** est également mentionné par ces derniers.

Pour certains acteurs, les demandes de fonds européens deviennent davantage des **passages obligés**, et sont vécues plutôt comme une contrainte que comme une opportunité.

Beaucoup, affirment que **le coût induit par la gestion** de ces financements peut s'avérer, dans le cas de petits projets, plus important que leur apport financier.

Enfin, une majorité des porteurs de projet et une partie des organismes gestionnaires s'accordent à dire que ces financements ne doivent être utilisés que par des **structures « aux reins solides »**, déjà bien organisées administrativement et financièrement.

- **Pour dépasser ces difficultés, les entreprises sont en demande d'informations et d'accompagnements supplémentaires. Sans cela, ces difficultés apparaissent décourageantes** pour certains acteurs qui choisissent par conséquent en Bretagne de ne pas formuler de demande de financements européens, et y préfèrent des crédits nationaux ou régionaux aux mécanismes plus simples.

**Mais dans nombre de cas, la méconnaissance des financements européens demeure la véritable barrière à une demande de subvention.**

Si une très grande majorité des personnes interrogées par l'IFOP<sup>201</sup>, perçoit l'Union européenne et ses actions de façon positive, plus des deux tiers, déplorent un **déficit d'information sur ces aides**. Ce sentiment est particulièrement fort pour les dirigeants de PME-TPE : 83% se déclarent « mal informés » sur les actions pouvant bénéficier d'une subvention communautaire. A l'inverse, 51% des élus locaux, 59% des dirigeants d'associations, et 56% des dirigeants de pôles de compétitivité et de centres de recherche sont satisfaits de leur niveau d'information sur les actions soutenues par l'Union. Seulement 54% et 46% des potentiels bénéficiaires de fonds bretons déclarent avoir connaissance du FEDER et du FSE. Bien sûr ces chiffres cachent à nouveau des disparités puisque 93% des élus locaux et 78% des dirigeants de laboratoires déclarent connaître le FEDER, et 85% des dirigeants d'associations ont déjà entendu parler du FSE alors que moins d'un tiers des dirigeants de TPE-PME affirme avoir connaissance du FEDER (15%) ou du FSE (26%). Une réelle

---

<sup>200</sup> Voir infra, chapitre 5 « Le diagnostic : « La partie immergée de l'iceberg »-Quels semblent être les freins à une bonne utilisation des fonds européens ? »

<sup>201</sup> Etude de l'IFOP sur demande de la DATAR, Mai 2011, Enquête d'opinion auprès des bénéficiaires potentiels des fonds structurels européens, échantillon de 5 206 personnes exerçant en France métropolitaine et dans les DOM, interrogés au téléphone entre le 30 mars et le 2 mai 2011, dans le respect de proportion professionnelle. Les résultats par région sont également disponibles.

demande d’informations supplémentaires à propos des fonds structurels est formulée par les potentiels bénéficiaires de ces aides.

**Question : Pour quelles raisons principales votre structure n’a-t-elle jamais fait de demande pour bénéficier de ces fonds européens (FEDER, FSE) ?**

<b>Base : question posée uniquement aux personnes déclarant n'ayant jamais formulé de demandes</b>	<b>Ensemble (%)</b>	<b>Bretagne (%)</b>
Vous pensez n'être pas éligible	34	31
Vous ignoriez l'existence de ces fonds	32	38
Vous n'avez pas de projet pour l'instant	30	28
Ne sait pas à qui vous adresser	26	25
Vous pensez ne pas avoir de projets qui pourraient être financés	26	26
Vous craignez la complexité des démarches	21	18
Ce n'est pas votre culture de demander des aides	17	19
Vous n'y avez pas pensé	15	15
Les formalités pour obtenir les fonds sont trop lourdes	14	8
Personnes ne s'en occupe dans votre structure	12	12
Autres raisons	1	1
Ne se prononcent pas	aucun	aucun
<b>Total</b>	<b>(*)</b>	<b>(*)</b>
<b>(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner plusieurs réponses</b>		

*Source : Etude de l'IFOP sur demande de la DATAR, Mai 2011, Enquête d'opinion auprès des bénéficiaires potentiels des fonds structurels européens*

Notons que ces difficultés ne sont pas spécifiques à la région Bretagne mais sont partagées par l’ensemble des **régions françaises**.

L’enquête menée par **l’Assemblée des Régions d’Europe**<sup>202</sup> sur l’expérience des Régions dans leurs demandes de financement et de gestion des fonds communautaires, réalisée avec 23 régions de 14 pays européens, a révélé que cette opinion était partagée dans d’autres régions européennes. 86% des interrogés affirment ainsi que la **complexité bureaucratique** des procédures en limite l’utilité. 66% des régions, et 46% des universités et des PME affirment que les lourdeurs administratives les découragent parfois de candidater pour une demande de fonds européens, et pour 14% et 48% (respectivement) cela les en dissuade même dans une très large mesure. En ce sens, les difficultés des porteurs de projet français ne sont sans doute pas réductibles à un problème culturel<sup>203</sup>.

<sup>202</sup> Enquête sur l’expérience des Régions dans leurs demandes de financement et de gestion des fonds communautaires « European Regions and European Funding, improving access, efficiency, and value for money » ARE Janvier 2011

<sup>203</sup> Article EurActiv 8 novembre 2011 « Jean Daubigny : La France a un problème culturel avec les fonds européens »

### 2.3. Dernier indicateur d'une maîtrise difficile des fonds européens : la cartographie des erreurs et des risques

Le dernier indicateur de la difficulté d'appréhension des fonds européens est constitué par la proportion d'erreurs relevées par les autorités de contrôle lors de leurs audits des circuits de gestion et des dossiers de demande de subvention des porteurs de projet. En effet, celles-ci sont révélatrices des points d'achoppement des différents acteurs lors du montage de projet, de l'instruction et plus généralement de la gestion des fonds européens<sup>204</sup>.

La question est d'actualité puisque l'Etat, en tant qu'autorité de gestion, vient de se voir **notifier par la Commission européenne, une interruption de paiements des fonds FEDER** au 1<sup>er</sup> mars 2012. Le taux d'erreur national excéderait largement le seuil maximal admis de 2% puisqu'il atteindrait les 4,43%<sup>205</sup>. Cette situation pourrait durer jusqu'à l'été. Un bilan doit être réalisé pour le 1<sup>er</sup> mai. Notons, néanmoins, que cela n'occasionne pas de difficultés de trésorerie à ce stade en Bretagne, car 15 millions d'euros sont encore disponibles grâce au jeu des avances opérées par la Commission européenne.

Cette situation est, tout de même à relativiser, puisque, comme cela a déjà été mentionné, sur les quatre années 2006-2009, les erreurs relevées par la Commission européenne étaient concentrées à 60% dans les trois Etats membres : l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni. La France ne faisait pas figure alors de « mauvais élève ».

Au niveau régional le traitement du solde du programme 2000-2006 ne permet pas encore d'établir un taux d'irrégularité définitif, mais il semblerait que celui-ci soit peu important.

**Une cartographie des risques** est réalisée en prévention de ces sanctions européennes par les autorités de contrôle nationales et régionales afin d'identifier les principaux risques de chaque programmation. Celles-ci s'attachent ensuite à les résoudre par divers mécanismes<sup>206</sup>. Il est donc possible d'agir sur les obstacles à une utilisation optimale des fonds européens au travers de mesures opérationnelles, si un diagnostic de ces difficultés est préalablement établi.

---

<sup>204</sup> Voir supra chapitre 2 « 1.3.6 Le système de contrôle et d'audit des fonds européens. »

<sup>205</sup> Sources : Communiqué de presse de l'ARF 3/04/2012 « L'ARF dénonce les critiques infondées et irresponsables sur la gestion régionale des fonds européens » ; Compte rendu de CRPE des mois de mars et avril 2012; Echange avec le service Europe du SGAR de Bretagne.

<sup>206</sup> Voir supra chapitre 2 « 1.3.6 Le système de contrôle et d'audit des fonds européens »



## Chapitre 5

Le diagnostic : « La partie immergée de l'iceberg » - Quels semblent être les freins à une bonne utilisation des fonds européens en Bretagne ?

---



<b>1.</b>	<b>Des contraintes en partie inhérentes à la nature et à la finalité des financements européens</b>	<b>166</b>
1.1.	Une temporalité spécifique aux politiques européennes	166
1.2.	L'exigence et la complexité technique et financière des dossiers de subventions européennes	168
1.2.1.	<i>Une éligibilité réglementée et sélective des projets</i>	169
1.2.2.	<i>Des règles d'éligibilité des dépenses exigeantes et soumises à des interprétations variables</i>	170
1.2.3.	<i>Des exigences de justification des dépenses excessives et une remontée laborieuse</i>	173
1.2.4.	<i>Des contraintes de trésorerie sélectives</i>	174
1.2.5.	<i>Des délais pesants</i>	175
1.3.	La recherche de partenariats : un défi spécifique aux programmes de coopération et aux programmes cadres	176
1.4.	La recherche de co-financeurs	177
1.5.	L'audit : une épée de Damoclès susceptible de décourager les porteurs de projet	178
<b>2.</b>	<b>Des contraintes non résolues voire parfois aggravées par l'organisation de la gestion nationale et régionale</b>	<b>179</b>
2.1.	Une articulation complexe des programmes européens entre eux et avec les stratégies de développement régionales et infrarégionales	180
2.2.	Un empilement d'interlocuteurs contreproductif au niveau national et régional	182
2.2.1.	<i>Des circuits illisibles et complexes pour les porteurs de projet</i>	182
2.2.2.	<i>Des implications multiples pour les bénéficiaires</i>	184
2.3.	Un foisonnement d'informations et une insuffisante mobilisation des acteurs	185
2.4.	Un manque d'accompagnement au montage de projet	188
2.5.	Une simplification des procédures au niveau régional inaboutie	190



Le double constat d'une utilisation difficile des fonds européens et d'une appréhension complexe de leurs mécanismes par les porteurs de projet a guidé ces travaux vers l'analyse des obstacles à une gestion optimale des fonds européens en Bretagne.

Ces freins sont de deux natures. Certains dépendent d'éléments extérieurs, et sont **d'ordre conjoncturel**. L'exemple le plus évident est, à cet égard, celui de la crise économique qui, en freinant les investissements et les cofinancements publics nationaux, a réduit mécaniquement le taux d'absorption de ces fonds. Mais des **obstacles de nature plus structurelle** compliquent également la mobilisation des fonds européens que ce soit à l'étape de la programmation ou de la certification (accompagnement des bénéficiaires, relais d'information, effectifs et organisation des équipes en charge de la gestion, relations entre les autorités de gestion et de certification, etc.). Certes, la première difficulté réside toujours dans l'imagination d'un concept novateur et l'aptitude à faire de celui-ci un projet solide et modélisable<sup>207</sup>.

L'analyse qui suit, est fondée sur l'audition de porteurs de projet et d'autorités gestionnaires<sup>208</sup>. Elle recoupe, en partie, celles menées entre autres par les rapporteurs MM. Lequiller, Pointereau, Sauvreneau, et les principaux constats dressés lors des évaluations des programmes<sup>209</sup>. Elle semble témoigner d'un **accroissement des contraintes sur les porteurs de projet** ces deux dernières années. Quelles que soient les structures et les financements en jeu, les mêmes difficultés sont principalement relevées.

En vue de mieux définir les préconisations du CESER, il a semblé nécessaire de dissocier les difficultés auxquelles font face les porteurs de projet entre les **contraintes imposées par la nature** même des financements européens, et celles induites par **l'organisation nationale et locale des circuits de gestion**.

---

<sup>207</sup> Audition de M. Yves Le Paner (Technicolor), 8 février 2012.

<sup>208</sup> Sources : Auditions du groupe des correspondants Europe (voir détails en fin d'étude)

<sup>209</sup> Rapport de Pierre Lequiller au Premier Ministre –Premier bilan de l'utilisation en France des fonds structurels européens alloués pour la période 2007-2013 – Mai 2010 ; Rapport d'information n°712 fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la mise en œuvre nationale de la politique européenne de cohésion, par M. Rémy Pointereau, sénateur, 5 juillet 2011 ; Rapport du CESER d'Ile de France « Du bon usage des fonds structurels européens sur le territoire francilien – Réalités et enjeux, projets et moyens. Alain Sauvreneau, mars 2011 ; Evaluation à mi parcours du programme européen Objectif 2 (2000-2006) en Bretagne Novembre 2003 Préfecture de la région Bretagne, SGAR, Ernst&Young. Evaluation finale 2000-2006 ; Evaluation ex ante du PO FEDER 2007-2013 objectif compétitivité régionale et emploi pour la région BZH, Ramboll Management 23 mars 2007 ; Evaluation à mi-parcours du CPER et du PO FEDER Bretagne 2007-2013. Novembre 2010. Préfecture de la région Bretagne, Conseil régional de Bretagne, Edater, en collaboration avec Technopolis ; Synthèse des évaluations régionales à mi-parcours des PO FEDER 2007-2013 Décembre 2011 Synthèse d'étude L'Europe s'engage en France. Evaluation à mi-parcours du programme France(Manche) Angleterre 2007-2013 réalisée par Technopolis (27 mars 2012) et présentée lors du comité de suivi du 18 avril à Caen, Rapport relatif à la mise en œuvre des axes 3 et 4 du FEDER, Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux, mars 2010

## 1. Des contraintes en partie inhérentes à la nature et à la finalité des financements européens <sup>210</sup>

Une partie des difficultés limitant l’utilisation des fonds européens tient à des règles contraignantes cependant **légitimes et nécessaires** au vu des principes et des objectifs des politiques européennes. Celles-ci n’ont pas à être résolues, puisqu’il s’agit des conditions et des garanties à une utilisation régulière, pertinente et efficace des deniers publics. La qualité des projets financés dans leur dimension coopérative et innovante dépend du respect de ces règles. Lorsqu’ils tentent de financer par ces crédits, des projets dont la nature européenne (pour les projets de coopération) ou l’intégration à un programme opérationnel est peu claire, certains porteurs de projet se montrent parfois peu respectueux de ces principes ; mais ces dérives s’expliquent le plus souvent par une difficulté à s’approprier la logique de projet et la méconnaissance de la philosophie européenne qu’elle sous-tend.

Cela étant dit, **la multiplication et l’instabilité de ces règles**, ainsi que leur mise en œuvre excessivement stricte, ont eu tendance à décourager les initiatives locales, de façon sans aucun doute, contreproductive. « [Leur] simplification relève, en fin de compte, de la responsabilité partagée des institutions de l’Union et des Etats membres, qui doivent donc conjuguer leurs efforts » <sup>211</sup> en ce domaine.

### 1.1. Une temporalité spécifique aux politiques européennes

Les programmes européens sont actuellement définis pour sept années.

**Ce septennat apparait en France en décalage avec les échéances politiques et administratives nationales et territoriales**, ce qui n’est pas sans soulever certaines difficultés lors de l’élaboration et de la révision des programmes. **Cela correspond néanmoins aux échéances des Contrats de Projet Etat Région**<sup>212</sup>. Ces contrats ont vocation à être l’outil privilégié de mise en œuvre de la politique d’aménagement et de compétitivité des territoires. Une meilleure articulation des priorités et des cofinancements déterminés dans ces programmes est ainsi rendue possible.

**Cette échéance de sept années apparait structurante** pour les projets de développement local qui acquièrent ainsi une stabilité et une visibilité sur un horizon de plus long terme. L’intégration de projets dans des dynamiques pluriannuelles est aussi bénéfique à leur développement.

---

<sup>210</sup> Source : « Guide sur l’éligibilité des dépenses cofinancées par les fonds structurels européens (FEDER, FSE) en France » Edition mars 2011.

<sup>211</sup> Source : « Un programme de simplification pour le CFP 2014-2020 » Communication de la Commission au parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions COM(2012) 42 final.

<sup>212</sup> Dossier de presse du CIACT du 6 mars 2006

**Mais cet atout constitue également une contrainte lorsqu’il est synonyme de rigidité et s’il restreint excessivement les possibilités d’adaptation.** La lourdeur des procédures de validation et de révision des programmes opérationnels, expérimentées en Bretagne lors de l’élaboration du programme et lors de sa révision à mi-parcours, est, de fait, identifiée par les autorités gestionnaires comme un frein (le rythme de programmation a d’ailleurs pâti de cette lenteur). Si la vocation de ces fonds n’est pas de répondre à des situations d’urgence, il ne faudrait pas que leur complexité excessive décourage les instances décisionnaires à redéfinir les priorités de leur programme, en vue de mieux les adapter aux conséquences d’éventuels changements sociétaux.

**A l’inverse, à chaque échéance, de grands bouleversements dans les orientations, les procédures et le corpus réglementaire des politiques européennes se font jour.** Ces changements sont redoutés à la fois par les porteurs de projet et les autorités gestionnaires, car ils impliquent des efforts d’adaptation conséquents. La réappropriation collective de ces cadres induit un temps de latence nécessaire à la formation, à l’acculturation des services et aux validations des différents documents et règlements nécessaires à leur mise en œuvre (certains dossiers FEADER ont été bloqués en début de programmation, car les services instructeurs avaient continué à travailler sur des errements du FEOGA). Les années 2007 et 2008 ont été, de cette manière deux années blanches en termes de programmation. Les changements induits par la programmation 2007-2013 ont été frappants, puisque la réorganisation de la politique de cohésion a provoqué l’éligibilité de nouvelles zones géographiques à certains programmes, et la réorientation des interventions de l’Europe vers des dépenses plus immatérielles (earmarking)<sup>213</sup>. A l’inverse, les changements touchant le PCRD sont restés limités ; cette continuité a permis aux acteurs de la recherche de poursuivre leur mobilisation en capitalisant sur les expériences passées. Cet avantage apparaît essentiel, comme en témoignent les résultats très nettement différenciés des GAL (Groupes d’Action Locale) en fonction de leur ancienneté et du degré de connaissance des mécanismes européens par leurs animateurs.

Les propositions de la Commission pour le nouveau cadre Horizon 2020 devraient cette fois affecter de façon non négligeable les règles de gestion financière. Il sera donc nécessaire pour les intermédiaires « de reprendre le bâton de pèlerin et de repartir prêcher la bonne parole »<sup>214</sup>. Mais consciente que « des changements de règles fréquents pouvaient nuire à la sécurité juridique des bénéficiaires et constituer un facteur d’instabilité pour les administrations nationales et régionales », et que « l’apprentissage et l’adaptation demandent du temps et des moyens »<sup>215</sup>, **la Commission européenne se dit soucieuse**

---

<sup>213</sup> Conséquences de la fin du zonage (voir chapitre 1 « 1.1.2 Une politique de convergence, de compétitivité et de coopération pour 2007-2013 »), et de la nouvelle éligibilité de la Bretagne au programme France(Manche)Angleterre (voir chapitre 1 « 2.2.1 Le FEDER »). L’earmarking a mis un accent spécifique sur des projets immatériels (études, aide aux entreprises, manifestations culturelles, etc.)

<sup>214</sup> Audition de Mme Béatrice Viale (Bretagne Valorisation), le 7 mars 2012.

<sup>215</sup> Voir COM (2012) 42 final « Un programme de simplification pour le CFP 2014-2020 » 8.2.2012

**d'assurer une transition en douceur entre les deux prochaines programmations.**

*Hormis ces changements intervenant tous les sept ans, les acteurs se plaignent également de l'inconstance ou de la variabilité des décisions et des règlements à appliquer, de façon, qui plus est, étonnamment rétroactive (modalités d'attribution des subventions, règles de contrôles de légalité des marchés publics, etc).*

Notons, enfin, que la stabilité interne des équipes de gestion apparaît fondamentale pour la bonne instruction et le suivi des dossiers<sup>216</sup>.

## 1.2. L'exigence et la complexité technique et financière des dossiers de subventions européennes

**Le poids des exigences procédurales européennes est souvent caricaturé.** Leur complexité ne doit pas être présentée sous un angle trop négatif. Mener un dossier de subvention européenne n'est pas insurmontable. Depuis le début de la programmation FEDER, seuls 3 ou 4 projets programmés, soit moins de 1% des dossiers, ont fait l'objet d'un abandon, et moins de 2% ont déprogrammé une partie de leurs dépenses<sup>217</sup>. Certes, cela demande sans doute davantage d'organisation et de rigueur qu'une demande de subvention nationale ou régionale, mais le jeu en vaut, bien souvent la chandelle.

Néanmoins, il est incontestable, que lors de l'instruction, un certain nombre d'obstacles et de contrariétés embarrasse inutilement, les porteurs de projet et les autorités gestionnaires. **Le montage et le suivi d'une demande de subvention requièrent beaucoup de moyens humains et financiers** et nécessitent de mobiliser l'ensemble des services des structures porteuses. La mission commune aux trois inspections générales sur le dégagement d'office, a ainsi évalué 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% des fonds européens<sup>218</sup>. Ce taux étant d'autant plus élevé que le dossier est de « petite » taille, cela explique le découragement de certains acteurs, et en particulier des PME, ne parvenant plus à surmonter les obstacles réglementaires et comptables.

Face au coût de cette réglementation inflationniste, changeante et complexe, **les promesses de simplification de la Commission européenne n'ont pas toujours porté leurs fruits.**

Les principales contraintes des porteurs de projet concernent, dans ce cadre, les règles d'éligibilité, les procédures financières et les délais d'instruction.

---

<sup>216</sup> Le changement d'affectation ou de mission de l'agent référent entraîne une « perte de la mémoire » dommageable. Synthèse des évaluations régionales à mi-parcours des PO FEDER 2007-2013 Décembre 2011 Synthèse d'étude L'Europe s'engage en France ;

<sup>217</sup> Source : SGAR Bretagne

<sup>218</sup> Sur la base d'une hypothèse de coût de 50 000 euros par ETPT par an, et à partir d'un échantillon de huit régions métropolitaines.

### 1.2.1. Une éligibilité réglementée et sélective des projets

La sélection des projets est contrainte par un ensemble de règles nécessaires à la prévention d'un financement de purs effets d'aubaines. Elle est étroitement liée, pour les programmes cadres aux critères très sélectifs définis dans les appels à propositions, et s'agissant des financements indirects, à la rédaction des programmes opérationnels et des documents de mise en œuvre. L'obligation d'inscription des projets dans la grille d'intervention définie par ces programmes est aussi renforcée par le fléchage d'une part non négligeable des financements lors de l'élaboration du Contrat de Projet Etat Région (CPER) (cf. annexe 8)<sup>219</sup>.

**Bien qu'indispensable, cette sélection soulève plusieurs questionnements, en effet :**

**Un compartimentage abusif des politiques et des dispositifs (en mesures et sous-mesures) rend obsolète toute tentative de libération des capacités d'innovation locale** (les GAL sont confrontés à cette difficulté puisqu'il leur faut adapter leurs plans de développement pour les faire correspondre aux enjeux du PDRH)<sup>220</sup>. Pour 2014-2020, cette segmentation devrait être amoindrie au niveau européen; l'enjeu réside donc dans la déclinaison nationale et régionale de cette démarche.

**L'émergence de projets résulte d'une démarche tant ascendante (bottom up) que descendante (top down).** L'une et l'autre ont leurs avantages. De fait, cette association est le résultat de compromis, tant au niveau européen que régional entre des principes parfois contradictoires :

- le refus d'un phénomène de saupoudrage des financements sur de petits projets
- la reconnaissance de l'apport spécifique des programmes de développement intégré et des projets issus de petites structures (PME, associations...)
- la volonté de faire émerger des projets novateurs apportant à la fois une véritable valeur ajoutée européenne et une brique à l'édifice des stratégies de développement territorial.

Dans sa proposition de règlement pour le programme LIFE 2014-2020<sup>221</sup>, la Commission européenne a ainsi fait état de ce dilemme en proposant trois scénarios distincts allant d'une « approche purement ascendante » (orientations

---

<sup>219</sup> Voir supra « 1.3.1 L'élaboration des programmes » ; Données SGAR Bretagne Bureau des affaires européennes. Evaluation à mi-parcours du Contrat de projets Etat Région et du Programme opérationnel FEDER Bretagne 2007-2013 Novembre 2010 (Préfecture de la Région Bretagne, Conseil régional de Bretagne, Edater, Technopolis) « 96% des fonds FEDER maquetés sur l'axe 2.2 sont fléchés dans le grand projet 3 du CPER. »

<sup>220</sup> Le Rapport Balny sur le FEADER indiquait ainsi que « le caractère « pilote » du programme LEADER a pratiquement disparu », « sans souplesse de gestion et contraint par la liste des mesures FEADER, ce programme pourrait être condamné à terme » Rapport relatif à la mise en œuvre des axes 3 et 4 du FEADER Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux, mars 2010

<sup>221</sup> Voir COM (2011) 874 Final Proposition de règlement du parlement européen et du conseil relative à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) 12.12.2011 ;

précises des projets sur les besoins de la politique de l’Union) à une « approche descendante flexible » (orientations plus souples sur des priorités thématiques énumérées dans des programmes de travail) en passant par une combinaison des deux approches. Pour la politique de cohésion, elle souhaite favoriser notamment la concentration des dépenses sur des thématiques structurantes, tout en continuant à soutenir les démarches de développement local intégré. Ces hésitations se retrouvent en aval, au travers des exigences règlementaires de la Commission envers les porteurs de projet.

Le dispositif Breizh Bocage<sup>222</sup> est un bon exemple de ce compromis. Ce programme élaboré pour répondre à un défi régional ciblé, a été construit de façon à éviter le piège de la logique de guichet, à laquelle il semblait voué du fait de la précision de son programme d’action et de l’importance des publics potentiellement concernés. La définition d’un cahier des charges exigeant, imposant qu’une concertation, une étude territoriale et un diagnostic précèdent tout engagement de travaux, a permis de valoriser des actions collectives, concertées et de qualité, apportant une véritable valeur ajoutée à l’aménagement du territoire<sup>223</sup>.

**Enfin, les critères d’éligibilité et de sélection soulèvent un questionnement quant à l’égalité de traitement de l’ensemble des porteurs de projet.** Leur précision ainsi que le passage en comité de programmation et de suivi doivent permettre d’ôter toute interrogation relative à une certaine forme de clientélisme. Cependant, la faible connaissance par la majorité des acteurs de ces fonds, et un fléchage financier des projets très en amont, défavorisent de fait les organisations moins intégrées dans ce processus.

#### 1.2.2. Des règles d’éligibilité des dépenses exigeantes et soumises à des interprétations variables

**Cinq catégories de dépenses sont éligibles à un cofinancement par les fonds structurels européens :**

- les dépenses directes (coûts individualisables directement imputables à l’action)
- les dépenses indirectes (« frais généraux » ou « frais de fonctionnement » difficilement individualisables mais néanmoins nécessaires à la réalisation de l’action, comme les coûts administratifs et de personnel ou les frais de téléphone)
- les contributions en nature
- les recettes
- les dépenses d’assistance technique.

---

<sup>222</sup> Voir chapitre 1 « 2.2.3 Le fonds européen agricole de garantie (FEOGA) et le fonds européen pour le développement rural (FEADER) »

<sup>223</sup> Audition de M. Jean-Claude Chardron (DRAAF Bretagne), le 24 novembre 2011.

**Ces dépenses sont définies strictement.** Elles doivent<sup>224</sup> :

- répondre aux critères définis par les réglementations et programmes en vigueur ;
- être supportées par le bénéficiaire de l’aide et acquittée (sauf exceptions et aménagements) ;
- être en lien avec le projet, nécessaires au projet et proportionnées (raisonnables) ;
- être conformes au principe de bonne gestion financière (rapport coût/efficacité, rapport qualité/prix) ;
- et être justifiées par des pièces probantes qui seront conservées pendant une période déterminée.

Les critères d’éligibilité temporelle, matérielle et géographique sont définis pour les financements indirects par des principes directeurs édictés par l’Union européenne et repris au niveau national<sup>225</sup>. **Ils sont adaptés à chaque programme opérationnel et à chaque programme cadre sans souci de cohérence et d’harmonisation** (entre eux et avec les dispositifs d’aides nationaux).

**Certaines règles se révèlent, de plus, contraires et inadaptées aux logiques et aux besoins des porteurs de projet.** Ces derniers sont, en particulier, embarrassés par la difficulté de prise en charge des dépenses de fonctionnement et de personnel induites par la gestion des fonds elle-même, et par la gestion des dépenses hors taxes pour les organismes publics. Les règles européennes régissant les régimes d’aides apparaissent, quant à elles, de plus en plus strictes et nombreuses jusqu’à entrer, en contradiction entre elles.

**Cependant, il faut souligner l’existence de deux procédures simplifiées adaptées au montage de « micros » et de « grands projets »**<sup>226</sup>.

La première consiste en la définition de taux d’intervention privilégiés, de règles de dépôt de projet et d’éligibilité simplifiées pour les projets dont le coût total est réduit ou qui sont portés par des structures dont la taille ou le chiffre d’affaires est limité. Elle vise à l’émergence de projets de proximité avec une implication plus forte des petites structures du secteur privé et associatif.

---

<sup>224</sup> Source : « Guide sur l’éligibilité des dépenses cofinancées par les fonds structurels européens (FEDER, FSE) en France » Edition mars 2011.

<sup>225</sup> Celles-ci sont définies rappelons le, par l’Etat membre conformément à la réglementation communautaire en vigueur. Cette innovation de la période de programmation 2007-2013, donne davantage de marges de manœuvre aux autorités nationales dans la définition de ces règles, cela afin de faciliter la mise en œuvre des programmes et d’éviter tout conflit entre les règles nationales et les règles communautaires. Ces règles ont été édictées par le décret du 3 septembre 2007 fixant les règles nationales d’éligibilité des dépenses des programmes cofinancés par les fonds structures pour la période 2007-2013 (décret 2007-1303) et modifiées par le décret du 21 janvier 2011 (n°2011-92). Néanmoins, la CE a défini un périmètre d’éligibilité pour certaines dépenses et a rappelé un certains nombres d’exclusions. Elles sont rassemblées dans le « Guide sur l’éligibilité des dépenses cofinancées par les fonds structurels européens (FEDER, FSE) en France » Edition mars 2011.

<sup>226</sup> Voir infra leur application en Bretagne, chapitre 5 « 2.5 Une simplification des procédures au niveau régional inaboutie »

La seconde, dédiée aux « grands projets » a une vocation un peu différente puisqu’il s’agit surtout de répondre à la volonté de la Commission de pouvoir en approuver la nature, d’en évaluer la finalité et l’impact. Ces dépenses financent, par le FEDER et le fonds de cohésion à l’intérieur d’une seule intervention, des opérations<sup>227</sup> comprenant un ensemble de travaux destinés à remplir une fonction économique ou technique indivisible et dont le coût total pris en considération pour déterminer la participation des fonds excède 50 millions d’euros (ou 25 millions pour l’environnement). Les autorités de gestion sont donc tenues de transmettre un dossier de présentation et d’analyse coûts-avantages de l’investissement à la Commission européenne. Celle-ci adopte dans les deux mois une décision sur le taux de cofinancement de l’axe prioritaire s’appliquant, et sur le plan annualisé de la contribution financière du FEDER en s’appuyant si nécessaire sur l’analyse d’experts externes. Les projets « Bretagne à Grande Vitesse », le projet de tramway porté par Brest Métropole Océane et, potentiellement, le projet de développement du très haut débit sont et seront concernés par cette procédure. Mais sa lourdeur est déplorée. En effet, la validation exige la réalisation des demandes de subventions par phases successives distinctes (pour RFF, cela a impliqué le dépôt de pas moins de 19 conventions attributives de FEDER).

**Par ailleurs, la difficulté que constitue l’obligation de prévoir et de planifier l’intégralité des moyens, des coûts et des réalisations impliqués par le projet dans un plan de financement prévisionnel, est fréquemment mentionnée** (notamment pour les projets d’innovation). Leurs objectifs et leurs coûts sont susceptibles d’évoluer en fonction du processus en cours et des résultats obtenus. Ainsi le projet BGV (Bretagne à Grande Vitesse) comportait initialement deux volets, avant que celui concernant la mise en œuvre d’un train pendulaire soit abandonné en cours d’élaboration. Bien sûr, il est normal qu’un engagement du porteurs de projet découle de ces obligations contractuelles, mais **la complexité des procédures d’amendement aux projets initiaux permet difficilement de réorienter des projets mal engagés vers des objectifs et des modalités de fonctionnement plus efficaces ou prometteurs**. Il serait absurde de poursuivre, à défaut de telles procédures, le financement de projets se révélant inutiles. Pour la grande majorité des projets, les coûts effectifs s’avèrent finalement supérieurs aux coûts initialement prévus, mais des sous-réalisations sont aussi constatées<sup>228</sup>. Une meilleure évaluation des dépenses engagées peut être incitée mais une partie de ces coûts restera impossible à chiffrer (c’est le cas par exemple des recettes générées par la vente d’électricité résultant de l’installation de panneaux photovoltaïques dont l’inégalité de rendement selon l’ensoleillement, et les fluctuations de prix ne permettent pas d’établir une estimation fiable).

---

<sup>227</sup> Sources : PO FEDER validé par la Commission européenne le 29/07/20011 p.107 et règlement 1083/2006 CE Articles 39 ; 40 et 41

<sup>228</sup> Lors du comité de suivi du programme France(Manche) Angleterre du 18 avril 2012, il a été établi que 22% du montant du dégagement d’office opéré au 31 décembre 2011 était lié à des sous-consommations de projets. Pour le PO FEDER breton, très peu de sous-réalisations sont observées. La majorité des projets se déroulent conformément aux conventions financières, à l’exception d’ajustements de fin d’opération.

**Enfin, les bénéficiaires avouent se sentir parfois pris au piège de ces règles n'y étant en amont que trop peu informés et sensibilisés, et par conséquent, insuffisamment préparés.** Cette méconnaissance entretient les risques d'erreur et de remboursements.

**Cependant, pour la plupart des acteurs auditionnés, plus que leur consistance propre, c'est l'interprétation exagérée et inégale de ces règles qui, ressentie comme un abus de pouvoir, est source de difficultés en entretenant une forme d'insécurité juridique permanente.** Il est en effet fréquent que les projets officers travaillant auprès de la Commission européenne, comme les autorités de contrôle nationales et régionales, exigent de la part des bénéficiaires de fonds, la transmission de pièces justificatives extracontractuelles. Cette interprétation large de leur mission, se répercute en cascade sur chaque niveau de contrôle. Motivés par la crainte de voir engagée leur responsabilité sur fonds propres à la manière de comptables publics, chacun d'eux se protège à son échelle des excès de zèle de l'autorité de contrôle supérieure. Cela explique une partie de la paranoïa des entreprises vis-à-vis des financements européens et développe l'impression des bénéficiaires d'être à la merci de décisions arbitraires dont l'application serait suspendue au bon vouloir et à la libre interprétation des autorités de contrôles. Du fait de ces « modestes abus de pouvoirs » les efforts de simplification de la Commission européenne ne se répercutent pas toujours dans la pratique. Une application littérale des règlements rendrait l'usage de ces fonds plus accessible.

### 1.2.3. Des exigences de justification des dépenses excessives et une remontée laborieuse

La complexité de ces règles est directement en lien avec le devoir de justification de chacune des dépenses éligibles. En effet, la difficulté du porteurs de projet réside essentiellement dans la production complète des pièces justificatives qu'il se doit de présenter, en vertu du principe de remboursement des dépenses en frais réels, au travers de la remontée des factures acquittées, des pièces comptables de valeur probantes équivalentes, et des pièces justifiant de la réalisation physique de l'opération sont exigées.

D'une part, afin d'en réaliser une transmission adéquate, **les bénéficiaires doivent appliquer un système de comptabilité séparé** ou une codification comptable adéquate afin d'effectuer une réconciliation comptable des dépenses et des ressources<sup>229</sup>. A des fins d'archivage et de contrôle, ils doivent également réaliser des copies de l'ensemble des pièces originales de paiement, et en préparer un enlissement spécifique.

---

<sup>229</sup> Source : « Guide sur l'éligibilité des dépenses cofinancées par les fonds structurels européens (FEDER, FSE) en France » Edition mars 2011.

Seules les dépenses basées sur des **coûts forfaitaires** dérogent à cette règle. Cette dernière possibilité a été introduite par la Commission européenne en 2006 pour le FSE et élargie en 2009<sup>230</sup> suite au plan de relance économique afin de simplifier et de réduire la charge administrative pesant sur les bénéficiaires et les organismes gestionnaires. Elle consiste à autoriser la justification de certaines dépenses (coûts indirects dans la limite de 20% des coûts directs d’une opération, coûts calculés au moyen de barème de coûts standard unitaires, de montants inférieurs à 50 000 euros) selon une base forfaitaire établie à l’avance sur la base d’un calcul juste, équitable et vérifiable.

**D’autre part, des difficultés de remontées des dépenses se font jour et affectent les taux de certification.** Celles-ci sont imputables aux structures qui manquent parfois d’une organisation administrative et comptable fiable, de la rigueur ou de la réactivité nécessaires. De manière générale, il semble que les bénéficiaires sous-estiment la contrainte et les difficultés à justifier l’ensemble de leurs dépenses. Cela est dû à un manque de sensibilisation, mais résulte aussi du haut degré de précision attendu du « **reporting** ». La justification des dépenses de personnel, passe ainsi par la production des bulletins de salaire, ainsi que des fiches de postes, des lettres de missions, ou des fiches de temps des personnels affectés à la réalisation de l’opération. Le degré d’exhaustivité requis semble, selon les porteurs de projet, s’accroître constamment. Il frise même parfois l’absurdité (les délibérations de délégations ne suffisent plus pour justifier d’un cofinancement ; des certificats de délégation sont exigés en supplément ; certains contrôleurs en arrivent même à vérifier l’authenticité des signatures des bénéficiaires). Ces étapes sont fortement consommatrices de temps et éloignent les intéressés du cœur de leur projet.

Enfin, malgré leurs objectifs, **OSIRIS** et **PRESAGE**, les outils informatiques à disposition des services gestionnaires et instructeurs, se sont avérés être, à l’usage, d’une grande lourdeur et peu synonymes de simplification. Il semblerait que les remarques des utilisateurs aient été insuffisamment prises en compte par la DATAR dans la phase de conception de ces logiciels.

#### 1.2.4. Des contraintes de trésorerie sélectives

Le paiement des financements indirects n’intervenant que sous la forme de remboursements, sur la base des dépenses effectivement encourues, implique que les bénéficiaires supportent les dépenses engagées dans le cadre des projets dont ils sont responsables.

**Cela introduit un impératif de trésorerie fortement pénalisant pour les petites structures et contraire à l’esprit des fonds européens.**

---

<sup>230</sup> Source : Règlement européen du 5 juillet 2006 relatif au FSE et règlement du 6 mai 2009 Règlements FEDER 397/2009 et FSE 396/2009.

**De plus, le risque d’une prise en charge finalement partielle des sommes investies par les porteurs de projet constitue un risque financier majeur pour les bénéficiaires, susceptible de mettre en danger la viabilité économique de leur structure** (défaut de paiement des entreprises, adoption de comptes administratifs sans correspondance avec les comptes de gestion des collectivités territoriales).

**Certaines structures choisissent en conséquence de recourir à l’emprunt** en négociant avec leur banque des dispositifs de créance adaptés (les frais bancaires ne sont pas éligibles à un cofinancement européen).

Le paiement immédiat des subventions des autres co-financeurs publics et la mise en œuvre d’un système de versement d’acomptes à échéances régulières par les organismes de gestion délégataires ont permis de lever, en partie, la pression financière pesant sur les porteurs de projet, mais ils ont, logiquement **reporté cette pression financière sur les organismes gestionnaires**<sup>231</sup>.

#### 1.2.5. Des délais pesants

Les porteurs de projet sont, par ailleurs, contraints par des délais de candidatures, d’instruction, de justification, de paiement et de certification.

Concernant les programmes cadres, les demandeurs obéissent à des **délais de candidatures très courts** puisque seulement quelques mois voire quelques semaines séparent la parution de l’appel à propositions de la date limite de dépôt. L’anticipation de ces appels apparaît dès lors comme une condition sine qua non de réussite.

**Les délais de réalisation** apparaissent également plutôt courts, du moins pour les structures publiques tenues par des délais d’adoption en session et en commission permanente.

**Concernant les financements indirects**, le dégagement d’office contraint fortement les autorités gestionnaires<sup>232</sup>, qui, prennent cette menace très au sérieux. Cela donne lieu à un travail d’anticipation des dépenses avec les porteurs de projet, et à la réalisation d’appels de fonds pour une remontée des dépenses plus régulières. Plusieurs porteurs de projet et plusieurs organismes intermédiaires ressentent une véritable pression en ce domaine.

A l’opposé, **les délais d’instruction, de certification et de paiement** demeurent importants (le délai entre le dépôt de dossier complet d’instruction et la date de programmation était en moyenne de 233 jours pour le FEDER entre

---

<sup>231</sup> Voir supra chapitre 2 « 1.3.5 Le paiement de la subvention européenne »

<sup>232</sup> Voir supra chapitre 4 « 1.1 Portée et signification de quelques indicateurs et mécanismes de suivi de la consommation des fonds européens »

2000-2003 soit 8 mois<sup>233</sup>, il est aujourd’hui de 109 jours<sup>234</sup>) et très imprévisibles malgré les efforts des acteurs des circuits de gestion et la dématérialisation d’une partie des actes et des pièces justificatives. Pour le FEDER, le traitement du solde des dépenses de la période de programmation 2000-2006 est encore en cours.

Ces délais trouvent leur origine dans la complexité des règles européennes de justification des crédits, dans la difficulté pour les services instructeurs de récupérer auprès des porteurs de projet l’ensemble des pièces justificatives de la dépense, et dans des dysfonctionnements du circuit de gestion<sup>235</sup>.

Ces aléas de calendriers ont tendance à déconnecter le temps des financements européens du temps des projets et à favoriser, par conséquent, les défections de partenaires, l’abandon de projets, et le poids de trésorerie pesant sur les bénéficiaires (lorsqu’une même structure est demandeuse de financements au titre de différents projets, les attentes de remboursement s’accumulent de façon inquiétante).

### 1.3. La recherche de partenariats : un défi spécifique aux programmes de coopération et aux programmes cadres

L’un des défis, propre aux projets de coopération consiste à identifier et à convaincre les partenaires potentiels de leur projet. Ce choix doit être réfléchi et permettre de mobiliser un partenariat d’acteurs compétents et moteurs, dont la participation est nécessaire au bon déroulement du projet. Plusieurs difficultés en découlent.

**La recherche de partenaires peut s’avérer délicate pour des entreprises peu internationalisées et faiblement mobilisées dans les réseaux d’acteurs européens.** La culture de réseau apparaît, à cet égard, faiblement entretenue en France, bien qu’il s’agisse, pour plusieurs auditionnés, d’un facteur clef pour l’utilisation des fonds européens. **Des sites Internet et des moments de rencontres sont cependant dédiés à cette recherche de partenaires** autour de thématiques spécifiques et selon la nature des organisations concernées.

**La contrainte géographique** apparaît également comme un défi lorsque la pertinence des découpages par bassin s’avère contestable pour certaines thématiques, méconnaît les liens privilégiés de certaines régions entre elles ou la situation administrative et financière de certains partenaires<sup>236</sup>.

---

<sup>233</sup> Source : Evaluation à mi parcours du programme européen Objectif 2 (2000-2006) en Bretagne Novembre 2003 Préfecture de la région Bretagne, SGAR, Ernst&Young. Evaluation finale 2000-2006. Pour le FSE, ce délai est de 200 jours selon le Rapport public de la cour des comptes 2012

<sup>234</sup> Source : information transmise par le service Europe du SGAR.

<sup>235</sup> Source : Rapport public, Cour des comptes 2012, février

<sup>236</sup> La situation administrative et financière du Royaume-Uni a souvent été évoquée comme une difficulté pour l’établissement de partenariats franco-britannique.

**De plus, la complexité induite par la gestion de ces financements et la mauvaise réputation de ces programmes ne permet pas toujours aux acteurs de convaincre leurs partenaires.** Les petites structures plus fragiles sont alors logiquement les plus réticentes. Elles se détournent alors elles même d’un effet d’entraînement bénéfique.

**Enfin, les chefs de file ont la difficile mission de coordonner leur équipe.** Lorsqu’ils n’ont pas à composer avec la défection de certains de leurs partenaires, ils doivent parvenir à dialoguer ou à s’imposer face à eux, afin de faire partager et admettre les règles et les échéances des programmes, sans moyen de pression ni de sanction spécifique.

#### 1.4. La recherche de co-financeurs

Les principes de partenariat et d'additionnalité ont une influence structurante et mobilisatrice pour les acteurs locaux mais la recherche de co-financeurs apparait comme un facteur de complexité souvent mentionné par les intéressés.

Ce sont les structures les plus réduites, dont la trésorerie ne garantit pas un autofinancement important, et les organisations les moins familières du fonctionnement administratif public qui souffrent de **difficultés à mobiliser les contreparties de potentiels financeurs qu’ils soient publics ou privés.** Cette contrainte est encore aggravée dans le contexte actuel de limitation des dépenses publiques commune à tous les échelons. Cette recherche souffre malheureusement de l’absence de **guichets uniques et de schémas de cofinancement stables**<sup>237</sup>.

**La spécificité des systèmes en dépenses publiques,** partagée par le FEADER et le FEP, est constitutive d’une rigidité supplémentaire puisque dans ce cas, le calcul du taux d’intervention du fonds européen est établi en fonction des dépenses publiques éligibles. Celles-ci correspondent aux seules contributions financières des collectivités publiques (Etat, Collectivités Territoriales, Etablissements publics, EPCI, etc.)<sup>238</sup>. Cette équation « 1 euro européen appelle 1 euro de dépense publique » intensifie l’effet d’entraînement des fonds européens mais complexifie d’autant la mission des services coordonnateurs. Ces derniers appuient, quand ils le peuvent les « démarchages » des bénéficiaires qui tentent de convaincre leurs interlocuteurs du bien fondé de leurs projets. Le problème est particulièrement aigu pour les dépenses d’assistance technique moins susceptibles d’intéresser par définition les co-financeurs. De plus, il ne constitue pas un levier pour la mobilisation du secteur privé.

---

<sup>237</sup> Voir infra chapitre 5 « 2.2.1 Des circuits illisibles et complexes pour les porteurs de projet »

<sup>238</sup> Article 70 du règlement sur le FEADER. Le choix est donné pour le FSE et le FEDER « pour chaque axe prioritaire, la décision de la Commission détermine si le taux de cofinancement de l’axe prioritaire s’applique au total des dépenses éligibles publiques et privées ou, aux dépenses publiques éligibles » 1083/2006

**La nécessité d’obtenir les attestations de tous les co-financeurs, et la longueur des délais de passage en Commission Permanente retardent aussi le dépôt et l’examen du dossier de demande de subvention.** Mais la délivrance d’attestations temporaires de cofinancement est de plus en plus courante pour accélérer ces procédures.

### 1.5. L’audit : une épée de Damoclès susceptible de décourager les porteurs de projet

Les contrôles garants du bon usage des fonds publics et institués en réaction à des fraudes massives et médiatisées découragent efficacement, par leur multiplicité, leur exhaustivité et le caractère définitif des sanctions, les risques de malversations<sup>239</sup>. Ils permettent en outre de recadrer les dossiers de subventions conformément aux exigences européennes.

Conforme à l’image que l’on peut se faire d’un contrôle des services fiscaux, les contrôles sur place et sur pièces donnent lieu durant quelques jours à une visite de deux à trois agents et à la vérification de l’ensemble des pièces justificatives conservées et archivées. Si, communément à la plupart des contrôles, leur vécu n’est pas réjouissant, il semble même être **anxiogène** pour les services qui portent la responsabilité de possibles pertes financières. La perspective même de ces contrôles et « la culture de l’audit ont rendu les autorités chargées de la gestion des fonds plus frileuses et moins disposées à prendre le risque d’investir dans des actions innovantes et des projets de plus petites tailles »<sup>240</sup>. La dynamique prometteuse de LEADER a pâti de cette crainte. Plusieurs dérives sont identifiées par les porteurs de projet et pour certains d’entre eux les limites d’un système de contrôle absolu sont aujourd’hui atteintes.

Hormis la **multiplication des niveaux de contrôles, c’est la manière excessivement minutieuse voire scrupuleuse** avec laquelle ils sont menés, et le développement d’un **environnement de suspicion généralisée** qui interpellent les bénéficiaires. Les services instructeurs et les maîtres d’œuvre se sentent, mis en accusation ; ils déplorent l’absurdité de certains de ces contrôles et s’avouent peu sécurisés dans leur pratique, deux contrôleurs pouvant ne pas partager la même **interprétation des règles**<sup>241</sup>.

**Le manque d’échanges** avec les opérateurs et de souplesse dans l’application des règles, l’absence de traduction du **principe de proportionnalité** édicté par la Commission européenne et **l’aspect chronophage** de ces audits sont également fustigés (excepté l’échantillonnage des contrôles, les charges pesant sur les projets demeurent identiques quels qu’en soient la taille et le coût). De fait, certains dossiers se sont vus bloqués pour quelques centimes d’euros.

---

<sup>239</sup> Voir infra chapitre 2 « 1.3.6 Le système d’audit et de contrôle des fonds européens »

<sup>240</sup> Source : Rapport de l’ADETEF/DG Régio 2010 in Généraliser LEADER AFBP Leader France mars 2011

<sup>241</sup> Voir supra « 1.2.2 Des règles d’éligibilité des dépenses exigeantes et soumises à des interprétations variables »

Les porteurs de projet se plaignent par ailleurs du **manque de retour** qu'ils obtiennent de la part des autorités de contrôle. Sans davantage d'échanges, aucune amélioration des modes de fonctionnement n'est envisageable. En ce sens, le rapprochement des fonctions de contrôle et de conseil, vers un accompagnement de nature plus pédagogique, mis en œuvre progressivement au niveau régional, est de nature à améliorer l'objectif partagé d'une gestion saine et de qualité des fonds européens.

Enfin, les maitres d'œuvre déplorent la **nature quasi-exclusivement quantitative et administrative de ces contrôles**. Ce ciblage sur la forme et non sur le fonds des dossiers « fait état d'un certain enfermement technocratique » et questionne sur la réorientation du contrôle vers des considérations plus qualitatives. Il ne devrait pas s'agir que de vérifier les numéros de SIRET et les dates de chaque dépense effectuée. Ce débat n'est pas étranger aux discussions communautaires entre contrôle et évaluation, préconisant de recentrer l'analyse des projets sur leurs résultats plutôt que sur des aspects purement comptables.

## 2. Des contraintes non résolues voire parfois aggravées par l'organisation de la gestion nationale et régionale

L'objectif des autorités gestionnaires régionales et nationales étant de mettre en œuvre et d'optimiser l'utilisation des fonds européens, il est de leur responsabilité de rendre ce financement accessible au plus grand nombre et profitable à l'aménagement territorial. Cela suppose donc d'atténuer le poids des contraintes auxquelles ces fonds sont assujettis.

Cette mission n'est pas toujours pleinement remplie par les autorités. Que ce soit pour les financements directs ou indirects, la levée de certains freins demeure un défi, tandis que cette déclinaison est à l'origine de contraintes supplémentaires.

## 2.1. Une articulation complexe des programmes européens entre eux et avec les stratégies de développement régionales et infrarégionales

- **Une difficile articulation des différents fonds européens**

Bien que ce soit un objectif affiché dans le Cadre de référence stratégique national (pour le FSE et le FEDER), l’articulation entre les fonds européens est limitée<sup>242</sup>. Le **pilotage national du dispositif par la DATAR reste confus**, comme le souligne le rapport sur le dégagement d’office des trois inspections générales. Pour le FEDER, la répartition des compétences entre la DATAR et la DMAT (Direction de la modernisation et de l’action territoriale) n’est pas clairement établie, tandis que pour le FSE, l’animation et le pilotage restent du ressort de la DGEFP (Délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle) sans qu’une forte articulation soit recherchée. **Les effectifs chargés de cette fonction à la DATAR demeurent en outre trop réduits**<sup>243</sup>.

**De plus, la gestion de ces fonds par des autorités différentes et à des niveaux distincts (national ou régional) accentue cette difficulté.** La tenue de comités de suivi interfonds n’a pas enclenché de véritable dynamique de gestion cohérente ; les différents programmes apparaissent toujours gérés en « tuyaux d’orgues »<sup>244</sup>.

De ce point de vue, les propositions de la Commission européenne en faveur d’une réduction du nombre de programmes, de l’amélioration de la cohérence des règles et d’une gestion multi-fonds placent la balle dans le camp des autorités nationales. Une véritable réflexion devra avoir lieu en France et en Bretagne pour assurer une meilleure articulation de ces fonds.

- **Une articulation complexe avec les stratégies de développement régionale et infrarégionales**

Pour que les programmes de financements européens et les stratégies de développement régionale et infrarégionales s’enrichissent mutuellement, il est nécessaire qu’elles partagent des règles et des objectifs communs.

Sur l’aspect procédural, la **déconnexion des règles administratives** des dispositifs nationaux et européens, et, en particulier, la simplicité relative des procédures nationales est fréquemment relevée. Sans souhaiter une

---

<sup>242</sup> Source : Rapport de Pierre Lequiller au Premier Ministre – Premier bilan de l’utilisation en France des fonds structurels européens alloués pour la période 2007-2013 – Mai 2010

<sup>243</sup> 141 ETPT travaillent à la DATAR dont seulement une vingtaine sur les politiques européennes (Rapport d’information du sénat n°712 au nom de la Commission de l’économie, du développement durable et de l’aménagement du territoire, sur la mise en œuvre nationale de la politique européenne de cohésion, par M. Rémy Pointereau, Sénateur, 5 juillet 2011)

<sup>244</sup> Source : Evaluation à mi-parcours du PDRH MAAPRAT, mai 2011.

harmonisation des règles sur l'exigence communautaire, les maitres d'œuvre souhaiteraient qu'une plus grande cohérence y apparaisse, au travers en particulier de dossiers de subvention uniques. Certains organismes intermédiaires s'y sont essayés sans succès, car un tel fonctionnement alourdissait considérablement leur propre organisation (l'ADEME a abandonné ce dispositif après l'avoir utilisé de 2000 à 2006).

Sur le fonds des programmes d'action, si des initiatives sont prises par le Conseil régional, par certains Conseils généraux, intercommunaux et par certains pays, il semble malheureusement, qu'une **méconnaissance des périmètres de la programmation européenne de la part des élus locaux affaiblisse largement ces possibilités**. Plus généralement, **le manque d'implication politique dans les projets européens est constaté**. Les conséquences en sont surtout visibles pour les porteurs de projet lors de la recherche de cofinancement. Une construction plus intégrée permettrait de renforcer l'effet de levier des fonds européens en facilitant la mobilisation de contreparties financières et en améliorant la visibilité de ces programmes.

**Une bonne articulation du FEDER est tout de même à relever avec le CPER** (Contrat projet Etat/Région) dans le domaine de la recherche et dans le domaine de l'innovation (notamment avec le SRI, Schéma régional de l'innovation) (cf. annexe 8)<sup>245</sup>. Cela relève une certaine importance, puisque le CPER est le fruit d'un partenariat privilégié entre l'Etat et les régions, associant également les autres niveaux de collectivités. Cette coordination a été souhaitée par le gouvernement et s'est concrétisée par la réalisation d'un diagnostic stratégique commun avec les PO FEDER<sup>246</sup>. Certaines lignes budgétaires ont aussi été réservées aux premières orientations du **Schéma régional de l'innovation breton**<sup>247</sup>. De même, la création du **fonds de maturation** en 2009 par le Conseil régional, pour accompagner la naissance des projets innovants en Bretagne, est un bon exemple d'articulation des financements régionaux et FEDER. En effet, les dossiers retenus au terme des appels à projets sont financés à parité et à hauteur de 80% des dépenses.

**Néanmoins, selon l'évaluation à mi-parcours du programme FEDER, si cette imbrication présente des avantages en termes de sécurisation des financements publics et de simplification des démarches (par le recours aux dossiers uniques), des problèmes de compatibilité des modalités d'application entre le programme opérationnel et le CPER ont été décelés, et cette imbrication a conduit, plus généralement, à réduire la souplesse et les marges de manœuvres favorisant la mobilisation de fonds pour des projets émergents.**

---

<sup>245</sup> Voir supra chapitre 2 « 1.3.1 L'élaboration des programmes » ; Evaluation à mi-parcours du CPER et du PO FEDER Bretagne 2007-2013. Novembre 2010. Préfecture de la région Bretagne, Conseil régional de Bretagne, Edater, en collaboration avec Technopolis

<sup>246</sup> Dossier de presse du CIACT du 6 mars 2006 ; circulaire du Premier ministre 4 mai 2007 n°5215/SG

<sup>247</sup> Le SRI n'était pas encore finalisé lors de l'élaboration du programme opérationnel breton mais ses premières orientations ont été prises en compte et le croisement à posteriori des fiches actions a confirmé leur adéquation.

En fonction des régions<sup>248</sup>, l’articulation entre ces politiques a pu prendre des formes différentes selon que le choix était établi de calquer les priorités des deux programmes ou de promouvoir plutôt une logique de complémentarité. Dans tous les cas une réflexion approfondie pour une approche globale et croisée de ces stratégies se justifie.

## 2.2. Un empilement d’interlocuteurs contreproductif au niveau national et régional

### 2.2.1. Des circuits illisibles et complexes pour les porteurs de projet

« **Le diagramme d’un savant fou** » : c’est ainsi que certains services instructeurs, qualifient, eux-mêmes, la nébuleuse d’acteurs mobilisée dans la gestion des fonds européens.

Il est entendu que l’analyse globale, interfonds, développée dans cette étude peut refléter une image amplifiée de la complexité des circuits de gestion, ce qu’une approche sectorielle rendrait plus accessible. Mais le constat est établi: les potentiels porteurs de projet ne savent ni à qui s’adresser, ni quelles sont les responsabilités et les pouvoirs de chacun.

La complexité des circuits de gestion<sup>249</sup> rejoint ainsi l’empilement des responsabilités du « millefeuille » administratif français et laisse croire à certains qu’un traitement immédiat avec Bruxelles simplifierait leurs démarches.

**La gestion éclatée des fonds** fragilise la sécurité de la gestion et en rend le pilotage difficile. Cela est nuisible à la connaissance des fonds européens, à la mobilisation des acteurs et à l’accessibilité des financements.

A cela s’ajoute la participation des **organismes relais non institutionnels** (chambres consulaires, associations, centres techniques, syndicats de branche, groupements d’employeurs, etc.)<sup>250</sup> et **des réseaux européens** (Eurocities, Enterprise europe network, Rur@act, Urbact, Earlall, etc.) qui contribuent à informer et accompagner les porteurs de projet, de façon plus ou moins instituée par les autorités de gestion. Ceux-ci bien que mal identifiés, sont, dans la pratique, intégrés dans la mise en œuvre des programmes en fonction des besoins et des contextes locaux. Là encore, les intervenants sont multiples, leur action apparaît redondante et diffuse.

---

<sup>248</sup> Source : Le risque de dégageant d’office des fonds structurels européens, Inspections générales des finances, de l’administration et des affaires sociales, mars 2010

<sup>249</sup> Voir leur description au chapitre 2 « 1.2 Les circuits de gestion mobilisés pour une bonne gestion financière des fonds européens »

<sup>250</sup> Source : Rapport final MC2 Consultants CNASEA Volet national des évaluations finales des objectifs 1&2 période 2000-2006 « Le rôle des organismes relais entre l’autorité de gestion et les bénéficiaires (hors subventions globales) »

La problématique est identique concernant le PCRD, puisque les **Points de contacts nationaux (PCN)** institués initialement<sup>251</sup> ne permettent pas une coordination transversale du programme, ni un accompagnement réel de ces publics<sup>252</sup>. Pour Life +, l’association Enviropea est missionnée par le ministère pour accompagner et conseiller les porteurs de projet. Cette assistance méthodologique gratuite vise à optimiser les chances de sélection des projets français en offrant aux porteurs de projet une aide rédactionnelle et de mise en cohérence technique et financière du projet.

**Quatre points semblent faire défaut dans cette organisation :**

- **Une indétermination des fonctions de chaque acteur de gestion.** Beaucoup d’entre eux ont un double ou triple rôle qui prête parfois à confusion : ils peuvent être instructeurs, contrôleurs, conseillers, membres des comités de programmation et de suivi, etc. Cela encourage un éparpillement des interventions qui influe sur leur qualité, en particulier pour l’animation et l’accompagnement des porteurs de projet.
- **Une dispersion des acteurs de gestion.** Pour le FSE le recours aux subventions globales a obéi trop souvent à une logique purement politique plutôt qu’à des facteurs techniques, liés à la capacité administrative et financière des organismes intermédiaires à assumer la gestion des fonds structurels européens<sup>253</sup>. Certains services de gestion et d’assistance fonctionnent ainsi avec des effectifs et une expertise trop réduite pour intervenir efficacement auprès des porteurs de projet.
- **Un rôle d’intermédiaire peu valorisé.** Les fonctions d’accompagnement et d’assistance aux porteurs de projet sont insuffisamment reconnues et développées, tant au sein du circuit de gestion administratif institutionnel que sur la sphère extérieure. Les acteurs non institutionnels sont ainsi trop peu intégrés à cette dynamique. Ils manquent de reconnaissance, d’information, de formation, bénéficient de moyens humains et financiers très hétérogènes et généralement insuffisants. Leurs interventions sont considérées bien souvent comme normales au regard de leur mission initiale<sup>254</sup> et seuls certains d’entre eux bénéficient d’un statut privilégié en tant que partenaires de ces programmes.

---

<sup>251</sup> Voir supra chapitre 2 « 1.3.2 L’assistance technique et ses objectifs »

<sup>252</sup> Rapport « L’accès des PME au programme cadre pour la recherche et le développement technologique » Inspection générale des finances, mars 2009

<sup>253</sup> Sources : Auditions par le groupe des correspondants Europe. Article EurActiv « La France, gestionnaire médiocre des crédits européens pour l’emploi » 8/12/2012 ; Rapports publics annuels de la cour des comptes 2003, 2006 et 2012 Le risque de dégageant d’office des fonds structurels européens, Inspections générales des finances, de l’administration et des affaires sociales mars 2010

« L’utilisation des crédits du FSE : des améliorations mais toujours une grande dispersion des actions » Rapport public annuel février 2012 Cour des comptes

<sup>254</sup> Sources : Rapport final MC2 Consultants CNASEA Volet national des évaluations finales des objectifs 1&2 période 2000-2006 « Le rôle des organismes relais entre l’autorité de gestion et les bénéficiaires (hors subventions globales) »

- **Une coordination inadéquate.** Même si certains coordonateurs parviennent à réaliser un travail de mise en synergie des compétences, trop peu de moyens sont alloués au niveau central et régional pour le pilotage et la coordination des fonds européens. Ces acteurs ne parviennent pas, en outre, à incarner une fonction d’interlocuteur ressource. Enfin, les multiples strates de contrôles et les obligations de programmation entretiennent une dépendance et une déresponsabilisation des organismes intermédiaires. Ce phénomène envenime les relations entre organismes de gestion. Si une relation de coopération, dont on peut se féliciter, prévaut entre les services régionaux de l’Etat et du Conseil régional, un jeu d’acteurs alternant entre confiance et défiance caractérise les relations entre les autorités de gestion et les autres services instructeurs.

### 2.2.2. Des implications multiples pour les bénéficiaires

Les conséquences de ce cheminement administratif complexe sont lourdes pour les porteurs de projet :

- Un allongement des délais d’instruction. Les allers-retours entre services retardent l’instruction des dossiers.
- Des montages financiers impliquant une grande multitude d’acteurs. Outre le nombre d’acteurs intervenant directement dans la gestion des fonds européens, celle-ci compte également une grande diversité de cofinanceurs (Etat, Région, Intercommunalités, Communes, Pays, Etablissements publics, laboratoires, Agence de l’eau, grandes entreprises, etc.). Malgré des tentatives, à cet effet, le guichet unique, instituant une forme de « pot commun » à partir des financements de l’ensemble des partenaires, et l’organisation d’un cofinancement fixe, par l’allocation d’une enveloppe déterminée par axe ou mesure, n’a pas abouti faute d’entente des principaux financeurs. Chacune des structures souhaitant conserver son pouvoir de décision, elles peuvent choisir librement de subventionner ou non certaines interventions. Ce refus, à mettre en relation avec les compétences propres de chaque collectivité mais aussi avec une volonté de visibilité politique, fait de la mobilisation de ces financements un défi pour les porteurs de projet (exemple : l’Agence de l’Eau Loire Bretagne dont l’objectif est exclusivement de préserver une eau de qualité a ainsi longtemps refusé de financer l’intégralité de projets de préservation du bocage quand les haies en question n’étaient pas réalisées en travers des pentes). La démarche LEADER souffre particulièrement de cette difficulté, puisque l’absence d’enveloppe dédiée à ce dispositif oblige à chercher des contreparties financières ad hoc pour chaque projet (certains GAL ont tout de même obtenu des accords de financement des conseils généraux et des conseils de développement). Ce phénomène pourrait être limité à l’avenir par les restrictions des finances publiques et par la limitation des financements croisés prévue par le projet de réforme

territoriale. Certains co-financeurs confient tout de même leurs enveloppes à l'Autorité de service et de paiement ce qui simplifie les démarches des bénéficiaires.

- Une réglementation et des exigences de contrôles accrues. La multitude d'acteurs et d'échelons administratifs accroît également selon un mécanisme de contrôle en cascade, le degré d'exigence imposé aux bénéficiaires. Chaque autorité de contrôle et de gestion par crainte de l'audit que réalisera l'autorité supérieure, « ouvre son parapluie » et se protège souvent plus largement que nécessaire en sur-interprétant les règles en vigueur. Chacun en vient alors à se demander si le degré de précision actuel des règles et des contrôles est le fait de la Commission européenne, ou d'une interprétation plus stricte que la règle européenne.
- Une introduction d'incertitudes et d'instabilité dans l'interprétation des règles européennes. Chacun des échelons du circuit de gestion est susceptible de défendre une interprétation différente des règles européennes. De plus, au lancement de la nouvelle programmation, les services ne disposaient pas de l'ensemble des textes nationaux interprétant et réglementant l'utilisation des fonds européens. Les retards dans la transmission des décrets d'application et des circulaires, portant en particulier sur l'éligibilité des dépenses, ont été à l'origine de changements répétés de la réglementation, d'une grande dispersion d'énergie pour les autorités gestionnaires et d'une forte insécurité juridique pour les porteurs de projet. Ceux-ci déplorent qu'il soit presque nécessaire aujourd'hui de posséder une « boule de cristal » pour anticiper à temps ces évolutions. Le décret fixant les règles d'éligibilité des dépenses des programmes de développement rural n'est paru qu'en novembre 2009, soit deux ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle programmation. Dans l'intervalle les services instructeurs ont été contraints d'imaginer des règles, selon leur propre interprétation des textes. Le taux d'intervention du FEADER a par conséquent varié de 40% TTC au départ, à 40% HT avant d'atteindre 50%HT.

### 2.3. Un foisonnement d'informations et une insuffisante mobilisation des acteurs

Les enquêtes réalisées auprès des porteurs de projet<sup>255</sup> dressent un constat sans appel du manque d'information des acteurs socio-économiques à l'égard des fonds européens. L'information et la mobilisation des acteurs sont pourtant essentielles car elles permettent d'impulser une première dynamique décisive. Cette information est particulièrement insuffisante vis-à-vis des structures de petite taille. **Les programmes de l'Union risquent de devenir le lot des initiés et des experts** si aucun changement n'intervient dans cette voie. Certes

---

<sup>255</sup> Voir supra chapitre 4 « 2.2 Quel est l'opinion des acteurs bretons vis-à-vis des financements européens ? »

l’organisation en silos et la relative faiblesse de culture de réseau de la société française, ne facilitent pas la diffusion de l’information, mais plusieurs freins complémentaires sont à analyser.

**Une part de la mission de communication est dévolue réglementairement depuis 2007, par la Commission européenne aux porteurs de projet ; or cela apparait notoirement insuffisant.** Cette réglementation impose de cibler les bénéficiaires potentiels et le grand public par l’invitation des parlementaires européens de la circonscription à toute manifestation publique liée à une réalisation financée à hauteur de plus d’un million d’euros, par l’apposition, pendant les travaux, de panneaux de chantier mentionnant la participation de l’aide européenne, puis de plaques explicatives permanentes sur toutes les infrastructures réalisées, etc.

**Cette mission est également celle des autorités de gestion et de l’assistance technique.**

**Deux formes d’intervention sont nécessaires** : il s’agit de dispenser une information de type passive, en réponse aux demandes des intéressés, et d’autre part une information pro-active plus ciblée, dédiée à la mobilisation d’acteurs et à l’accompagnement des porteurs de projet.

- **L’absence d’identification d’interlocuteurs et de lieux ressources**

L’information sur les fonds européens apparait diffuse et émiettée. Tandis que les supports se multiplient (site Internet, brochures...) une « chasse à l’information »<sup>256</sup> demeure nécessaire pour obtenir des informations approfondies, didactiques et cohérentes sur l’ensemble des fonds. Le verrou décisif à une meilleure information des porteurs de projet, tient à l’absence d’échelon pertinent et d’interlocuteurs définis. Il n’existe pas en Bretagne de plateforme unifiée permettant d’informer les acteurs des fonds auxquels leur projet pourrait émarger, de hiérarchiser les flux d’informations issus de la Commission européenne ou d’orienter les intéressés vers les intermédiaires relais les plus pertinents. Tandis que l’on connaît la multiplicité des financements européens<sup>257</sup>, les opérateurs se voient trop souvent tenus de s’informer par eux-mêmes.

- **Une information destinée à mobiliser les acteurs insuffisante**

Les potentiels bénéficiaires de fonds sont trop peu destinataires d’information ciblée. Les réseaux d’acteurs socio-économiques pourraient être, dans ce domaine, davantage mobilisés. Leur influence positive sur l’émergence de

---

<sup>256</sup> Source : Rapport du CESER de Franche-Comté « Dynamiser en Franche-Comté, la politique de l’Union européenne » Novembre 2011

<sup>257</sup> Voir supra chapitre 1 « Une grande multiplicité de financements européens en Bretagne »

projets moins classiques, portés par des organisations de profils plus variés (moins institutionnels) et d’une qualité renforcée, a été démontrée<sup>258</sup>.

Cette information ne prend pas assez la forme de temps de formation et d’animation pédagogique pourtant nécessaires à l’émergence de projets.

De surcroît, la communication à l’égard du grand public, apparaît trop réduite. Des efforts en ce sens sont faits pour valoriser les réalisations des projets européens et mobiliser la presse régionale, ce qui manquait cruellement jusqu’alors.

Une trop faible place est, en outre, laissée à l’implication des élus territoriaux, des élus européens, et des représentants de la société civile. Ceux-ci apparaissent faiblement mobilisés lors de l’élaboration et du suivi des programmes opérationnels, que ce soit à leur initiative ou sur demande des autorités de gestion. De même pour les programmes cadres, la France est inégalement représentée dans les groupes d’experts participant à la définition des programmes de travail et dans les rangs des évaluateurs. (La France ne compte ainsi que deux experts dans le groupe « technologies de l’information et de la communication », tandis que l’Allemagne en compte huit, le Royaume-Uni cinq et l’Italie quatre)<sup>259</sup>.

- **Un défaut d’information destinée à améliorer la formation des bénéficiaires**

Les opérateurs témoignent de leur difficulté à maîtriser à la fois la logique de pensée, la structure générale des financements européens et les outils techniques et méthodologiques concrets. Ils regrettent de ne pas être mieux sensibilisés aux exigences règlementaires et procédurales des fonds européens. De ce point de vue, les réseaux d’animation et d’accompagnement des porteurs de projet se sont constitués tardivement. Le Réseau rural breton a été le dernier institué en France et les derniers recrutements du réseau d’animateurs du programme France (Manche) Angleterre sont intervenus en 2011. Des évolutions positives sont cependant en cours, puisque l’organisation de journées de formation thématique et de rencontres des bénéficiaires tend à s’instituer<sup>260</sup>.

Ces efforts doivent en outre être prolongés par un accompagnement fort des porteurs de projet lors de leur demande de fonds.

---

<sup>258</sup> Sources : Rapport « Renforcer l’efficacité des aides européennes à l’innovation pour les PME » Jean Claude Karpeles, CCI de Paris, 31 mars 2011 ; Rapport final MC2 Consultants CNASEA Volet national des évaluations finales des objectifs 1&2 période 2000-2006 « Le rôle des organismes relais entre l’autorité de gestion et les bénéficiaires (hors subventions globales) »

<sup>259</sup> Source : Rapport « L’accès des PME au programme cadre pour la recherche et le développement technologique » Inspection générale des finances, mars 2009 ; La France est le deuxième pays européen en termes de nombre de chercheurs (publics ou privés), mais elle ne se situe qu’en quatrième position en termes de nombre d’évaluateurs PCRDT après l’Allemagne, le Royaume-Uni et l’Italie.

<sup>260</sup> Voir chapitre 7 « 4.2 Pour un accompagnement administratif pédagogique » et « 7. Promouvoir la coopération et l’organisation en réseau des acteurs »

## 2.4. Un manque d’accompagnement au montage de projet

L’enquête réalisée par Bretagne Innovation<sup>261</sup> a permis de connaître l’étendue des besoins exprimés par les porteurs de projet en termes de services et d’accompagnement (veille sur les programmes et les projets européens, recherche de partenaires, rédaction de la proposition, prise en charge de la gestion administrative et financière, préparation du budget, etc.). Le manque d’assistance et d’animation déploré par les porteurs de projet est confirmé par l’ensemble des rapports d’évaluation nationaux et régionaux<sup>262</sup>. Pourtant, tous sont unanimes pour reconnaître le caractère bénéfique de cet accompagnement, dont il est communément admis qu’il ne se substitue pas au travail du bénéficiaire, qui demeure l’unique porteur de son projet. De fait, sa bonne réalisation est très liée au montage administratif et financier réalisé en amont. Non seulement la réalisation d’un projet insuffisamment anticipé et muri, sera difficile, mais une rédaction très fine des projets permet d’en faciliter le suivi et d’en réduire les aléas règlementaires. Lorsque l’on observe l’avancement de la programmation des différents Groupes d’action locale, l’apport des animateurs est évident puisque les GAL en sous-effectifs accusent un retard relatif prononcé.

Ce défaut d’accompagnement présente **plusieurs causes déterminantes** :

Tout d’abord, la mise en œuvre des dispositifs d’animation a pris du **retard en début de programmation**. Les gestionnaires manquaient alors de pratique et d’un corpus méthodologique suffisant (fiches pratiques, foire aux questions, etc.). Ils ont tenté progressivement et par tâtonnements de palier ces insuffisances. Cela est particulièrement visible concernant le Conseil régional qui s’est d’abord structuré en interne, avant de développer des dispositifs de communication et d’accompagnement à l’égard des porteurs de projet.

Cependant cette offre d’accompagnement demeure insuffisante. **Le manque d’interlocuteurs identifiés et plus largement de ressources humaines contribue à cette carence**. Les effectifs dédiés à la gestion et à l’assistance sont limités et ne correspondent pas à l’importance des mesures à mettre en place. La révision générale des politiques publiques (RGPP) a de surcroît contribué à affaiblir ces équipes, bien que les crédits de **l’assistance technique** les financent pour partie<sup>263</sup>. Ces crédits consacrés à « la préparation, à la gestion, au suivi, à l’évaluation, à l’information et au contrôle des programmes opérationnels ainsi qu’aux activités visant à renforcer les moyens administratifs nécessaires à la mise en œuvre des fonds » sont trop peu exploités ou sous-

---

<sup>261</sup> Enquête sur la participation des PME bretonnes aux programmes européens de R&D, enquête réalisée par Bretagne innovation en collaboration avec le réseau Noé et l’ensemble des acteurs locaux - Recensement des entreprises bretonnes ayant participé à des programmes de R&D, identification des difficultés rencontrées par les entreprises et de leurs attentes : questionnaire à 1 270 entreprises 140 réponses;

<sup>262</sup> Sources citées dans la note de bas de page de l’introduction de la seconde partie

<sup>263</sup> Sources : Auditions et contribution de Sophie Auconie, députée européenne au rapport de Pierre Lequiller sur la bonne utilisation des fonds structurels européens, 12 mai 2010

estimés<sup>264</sup>, ils sont utilisés essentiellement pour rémunérer les agents des services gestionnaires et dans une moindre mesure pour l’évaluation et la communication sur les projets. Les dépenses des collectivités, et en particulier des services instructeurs pour la gestion des fonds n’étant pas toutes couvertes par cette enveloppe, celles-ci interviennent de façon volontariste<sup>265</sup>. La fonction d’instruction tend, d’ailleurs, à se rapprocher de l’animation, sans que les moyens complémentaires adéquats à cette mission y soient alloués. De plus, le travail gestionnaire et administratif quotidien continue à s’accroître au détriment de l’accompagnement des porteurs de projet.

L’inefficacité de l’organisation en PCN (Points de Contacts nationaux) a conduit le Conseil régional et les établissements d’enseignement supérieur et de recherche à mettre en place des cellules d’accompagnement spécifiques au travers de Bretagne Valorisation et de la MIDERB<sup>266</sup>. Leurs interventions auprès des porteurs de projet apparaissent très structurantes, **mais elles demeurent limitées à un public cible.**

Plus généralement, pour l’ensemble des programmes, des séminaires de formation et de rencontres des bénéficiaires sont organisés, mais leur fréquence, bien qu’en augmentation, et leur qualité apparaissent cependant très limitées.

Enfin, si la gestion des aides européenne a très clairement tendance à se professionnaliser, **peu de cabinets de conseil** se sont installés en Bretagne et le recours à cet accompagnement privé est peu courant bien que les frais engagés puissent être pris en compte comme des dépenses éligibles. Certaines aides permettent, en outre, avec un succès inégal, de subventionner ces frais pour les financements sectoriels.

**L’aide au partenariat technologique (APT)** est un dispositif régional porté par Oséo et cofinancé par l’Etat et la Région permettant le financement à hauteur de 50 000 euros de montage de projets collaboratifs de Recherche Développement Innovation (nationaux transnationaux et européens) des PME et des entreprises de moins de 2000 salariés. Cette aide peut ainsi financer les études de faisabilité, la recherche de partenaires et le montage de dossiers de PRCD. Cependant seules quatre à cinq demandes ont abouti l’année précédente (dont la moitié pour des projets européens) sans que cela ne soit lié à des contraintes d’ordre financières. On peut s’interroger sur les causes d’un si faible recours. La principale raison avancée est celle d’un manque de demande, mais cela semble étonnant, aux vues des retours des porteurs de projet.

---

<sup>264</sup> Voir supra chapitre 2 « 1.3.2 L’assistance technique et ses objectifs », Comité de suivi interfonds du 9 décembre 2011

<sup>265</sup> En cas de réabondement de l’enveloppe FSE grâce au mécanisme de programmation dynamique, les organismes intermédiaires gestionnaires du FSE avaient demandé une augmentation de l’enveloppe dédiée à l’assistance technique, aujourd’hui pleinement utilisée.

<sup>266</sup> Source : Rapport « L’accès des PME au programme cadre pour la recherche et le développement technologique » Inspection générale des finances, mars 2009 ; Voir supra chapitre 2 « 1.3.2 L’assistance technique et ses objectifs » et chapitre 7 « 4.2 Pour un accompagnement administratif pédagogique »

« **Bretagne FP7** » est un autre dispositif régional, consacré au soutien financier du montage de projets de recherche européen. Celui-ci s’adresse aux personnels de recherche des établissements publics d’enseignements supérieurs, des organismes publics de recherche ou des associations à but non lucratif dont l’activité principale concerne la culture scientifiques technique et industrielle implantés en Bretagne qui souhaitent participer (en tant que partenaires ou chef de file) à un appel à propositions dans le cadre du 7<sup>ème</sup> Programme Cadre pour la Recherche et le Développement Technologique PCDR. Ce dispositif s’intègre dans une véritable chaîne de valeur de soutien à la recherche en Bretagne et offre le cofinancement à hauteur de 75% des coûts éligibles. Les frais encourus sur une période maximale de 12 mois liés à l’organisation de réunions préparatoires ou de concertation, les frais de déplacement ou de mission, les salaires, les charges sociales, les études et les prestations de service sont éligibles à cette aide qui peut atteindre jusqu’à 2 000 euros pour le volet « amorçage » du projet (étude de faisabilité..) et 20 000 euros pour sa « concrétisation ».

## 2.5. Une simplification des procédures au niveau régional inaboutie

Certains dispositifs de simplification mis en œuvre par la Commission européenne n’ont pas été pleinement traduits et répercutés dans la réglementation nationale et régionale.

L’institution de **coûts forfaitaires** rendue possible dès 2006 par Bruxelles, n’a été mise en place que **cinq ans plus tard** par les autorités françaises<sup>267</sup>. Pour le **FEDER** cette forfaitisation ne constituait pas une obligation et la complexité induite par cette transposition a conduit la Préfecture de région à choisir de ne pas modifier les règles régionales en la matière. Pour le **FSE**, un décret a rendu obligatoire la forfaitisation de la part des dépenses indirectes d’une opération, établie à hauteur de 20% des dépenses directes justifiées<sup>268</sup>. Cette transposition ayant été appliquée aux projets déjà existants, cela a été à l’origine de nouveaux problèmes pour les services instructeurs contraints d’abonder les projets de 20% de crédits supplémentaires.

Concernant les **procédures de microprojets**<sup>269</sup>, un dispositif national existe en ce domaine pour le **FSE**. Il s’adresse aux petites associations et est réservé à des projets d’un montant inférieur à 23 000 euros (majoré de 2 000 euros supplémentaires lorsque le projet prévoit des actions clairement identifiées en

---

<sup>267</sup> Source : Article EurActiv « La France, gestionnaire médiocre des crédits européens pour l’emploi » 8/12/2012

<sup>267</sup> « L’utilisation des crédits du FSE : des améliorations mais toujours une grande dispersion des actions » Rapport public annuel février 2012 Cour des comptes

<sup>268</sup> Instruction DGFEP du 2 août 2010. « Déduction faite des achats de prestations de service externalisées contribuant directement à sa réalisation »

<sup>269</sup> Voir supra « 1.2.2 Des règles d’éligibilité des dépenses exigeantes et soumises à des interprétations variables »

faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes)<sup>270</sup>. Mais alors que certaines régions comme les Pays de la Loire l'ont mis en œuvre, ce dispositif n'est pas appliqué en Bretagne. Cela résulte d'un choix, opéré en correspondance avec le resserrement de l'enveloppe FSE de 50 millions d'euros entre les deux périodes de programmation, et en lien avec la logique de concentration des dépenses sur des orientations précises (actions pour les demandeurs d'emplois et les salariés) qui prévaut en Bretagne depuis 2007.

Il n'existe pas de tel mécanisme pour le **FEDER** « Objectif compétitivité régionale et emploi » ; par contre il est effectif pour le programme France (Manche) Angleterre. Ce dispositif s'adresse à des porteurs de projet de moins de 60 000 euros, dont la capacité financière est réduite. Seules les structures privées (associations, organismes de bienfaisance, ONG, PME) peuvent y prétendre. Alors que les projets habituels doivent respecter des dates spécifiques de dépôt, les microprojets peuvent transmettre leur demande de subvention à tout moment, seule une fiche pré-projet doit être déposée un mois avant le dépôt du dossier ; les micro-projets sont, en outre, financés à hauteur de 75% par le FEDER. Cependant, suite à l'évaluation à mi-parcours du programme, ce mécanisme s'est révélé inefficace puisque seulement huit projets ont été financés par cette voie entre 2007 et 2012. L'absence d'allègement des procédures administratives, et la faiblesse du seuil de coût établi ont été identifiés comme les principaux obstacles à faire de ce dispositif un tremplin pour les petits porteurs de projet<sup>271</sup>.

Les **systemes d'avances** institués pour atténuer les difficultés de trésorerie des porteurs de projet se révèlent également **inégaux et un seul mécanisme d'ingénierie financière** a été développé (cela s'explique par la complexité de ces mécanismes et leur stabilisation juridique très tardive au niveau français, en début d'année 2012)<sup>272</sup>.

---

<sup>270</sup> Mesure 4.2.3 initiatives locales : renforcer l'accès aux financements européens des petits porteurs de projet associatifs (elle prend la suite de la mesure 10B de la programmation 2000-2006)

<sup>271</sup> Comité de suivi du programme France (Manche) Angleterre du 18 avril 2012 Caen.

<sup>272</sup> Voir supra chapitre 2 « 1.3.5 Le paiement de la subvention européenne »



Troisième partie

Une analyse des bonnes pratiques et des leviers d'actions susceptibles d'optimiser l'utilisation des fonds européens en Bretagne

---



Les fonds européens pâtiennent d'une mauvaise presse qui est de nature à fragiliser la crédibilité de la politique européenne, en donnant des arguments à ceux qui en contestent l'efficacité<sup>273</sup>. Tandis qu'une ligne de fracture se dessine actuellement dans les négociations sur la nouvelle programmation 2014-2020 entre les tenants d'une politique de cohésion forte et les partisans d'un affaiblissement de son budget<sup>274</sup>, et alors que la France vient de se voir notifier par la Commission européenne une interruption de paiements pour un taux d'irrégularité excessif, il est plus que jamais nécessaire de renforcer la gestion des fonds européens en région, afin qu'elle apparaisse irréprochable et exemplaire.

« Optimiser l'utilisation des fonds européens » ce n'est pas attendre, à la manière de Margaret Thatcher, et selon sa formule « I want my money back », un strict retour sur contribution<sup>275</sup>. Cela serait contraire à la logique même d'une Union européenne intégratrice. Il ne s'agit pas non plus, à la manière d'autres pays européens, de tirer à soi le maximum de fonds, en mobilisant pour ce faire de véritables « chasseurs de primes ». Cela signifie, en revanche, que les fonds européens devraient être, surtout dans le contexte actuel de crise économique, sociale et environnementale, les vecteurs d'une politique européenne de proximité, contribuant à œuvrer, au travers de réalisations concrètes, à un aménagement durable de l'ensemble des territoires.

Le bilan de l'utilisation des fonds européens en Bretagne n'est pas alarmant, mais il demeure perfectible. Certains organismes intermédiaires s'interrogent aujourd'hui sur l'opportunité de poursuivre leur mission de gestionnaire de subvention globale (c'est le cas de l'ADEME Bretagne), et certains porteurs de projet abandonnent leur demande de financement faute d'information et d'accompagnement suffisant.

Il ne s'agit pas dans cette étude de décourager les potentiels bénéficiaires de projets mais de définir avec eux et en concertation avec l'ensemble des acteurs de gestion et de la société civile, les améliorations possibles pour une meilleure utilisation des fonds européens.

Les préconisations du CESER sont principalement à destination du Conseil Régional de Bretagne, mais puisqu'il n'est pas la seule autorité impliquée dans la gestion de ces fonds, et comme des interrogations demeurent sur cette organisation à l'orée 2014, l'objectif de cette dernière partie sera de formuler des recommandations à l'intention de l'ensemble des acteurs concernés qu'ils soient gestionnaires ou bénéficiaires. Ces recommandations portent tant sur

---

<sup>273</sup> Dans une série d'articles sur l'utilisation des fonds européens publiés en décembre 2010, le Financial Times avait affirmé que les fonds européens étaient très peu dépensés sur le terrain, que les contrôles étaient trop importants et les fraudes fréquentes. Ces articles avaient fait vivement réagir les représentants des régions à Bruxelles (Comité des Régions, CRPM) comme les autorités européennes. Source : Article « Les régions défendent les fonds européens » 10/12/2010 EurActiv.fr

<sup>274</sup> Source : Article EurActiv « L'austérité clive le débat sur la politique régionale » 27/04/2012 ; Ce clivage était déjà apparu lors de la consultation publique sur l'avenir de la politique de cohésion en septembre 2007.

<sup>275</sup> Source : Audition de M. Alexandre Colomb (CCI, Enterprise Network), le 26 janvier 2012.

l'organisation générale des systèmes de gestion et de contrôle, et sur les règles et les procédures administratives en vigueur, que sur des aménagements et des outils opérationnels. Elles se fondent sur les remarques des personnes auditionnées<sup>276</sup>, sur l'analyse des dispositifs existant ainsi que sur les bonnes pratiques se développant en Bretagne et dans d'autres régions de France et d'Europe. Certaines de ces préconisations recourent les conclusions de précédents rapports, qui avaient déjà permis d'identifier de façon assez unanime et avec à-propos plusieurs pistes d'amélioration pertinentes<sup>277</sup>.

Promouvoir une meilleure utilisation des fonds européens en Bretagne suppose ainsi, à l'horizon 2014, de s'organiser régionalement pour lever les contraintes extérieures à l'utilisation de ces financements (chapitre 6), et d'autre part de développer, en ce domaine, une stratégie régionale volontariste (chapitre 7).

---

<sup>276</sup> Auditions du Groupe des correspondants Europe (voir détails en fin d'étude)

<sup>277</sup> Rapport de Pierre Lequiller au Premier Ministre –Premier bilan de l'utilisation en France des fonds structurels européens alloués pour la période 2007-2013 ; Contribution de Sophie Auconie au rapport de Pierre Lequiller sur la bonne utilisation par la France des fonds structurels européens, 12 mai 2010 ; Cour des comptes Rapport public annuel 2006 et 2012, « L'utilisation des crédits du fonds social européen : des améliorations mais toujours une grande dispersion des actions » février 2012 ; Le risque de dégageant d'office des fonds structurels européens, Inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales, Mars 2010 ; Mai 2010 ; Rapport « L'accès des PME au programme cadre pour la recherche et le développement technologique » Inspection générale des finances, mars 2009, Rapport d'information du sénat n°712 au nom de la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur la mise en œuvre nationale de la politique européenne de cohésion, par M. Rémy Pointereau, sénateur, 5 juillet 2011 ; Proposition de résolution européenne n°234 du sénat présentée au nom de la Commission des affaires européennes sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020, par Michel Delebarre, janvier 2012 ; Rapport d'information du sénat n°266 fait au nom de la Commission des affaires européennes sur l'avenir de la politique de cohésion après 2013, par MM. Yann Gaillard et Simon Sutour ; Rapport relatif à la mise en œuvre des axes 3 et 4 du FEADER, Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux, Mars 2010 ; Rapport du CESER d'Ile de France « Du bon usage des fonds structurels européens sur le territoire francilien – Réalités et enjeux, projets et moyens. Alain Sauvreneau, mars 2011 ; Rapport du CESER de Franche-Comté « Dynamiser en Franche-Comté, la politique de l'Union européenne » Novembre 2011 ; Rapport du CESER Rhône-Alpes « Rhône-Alpes et la politique européenne de cohésion 2014-2020 : constats, risques et opportunités » Mars 2012 ; Note relative à l'amélioration de l'utilisation des fonds structurels, Assemblée des Chambres françaises de Commerce et d'Industrie Direction des politiques territoriales, décembre 2009 ; Rapport « Renforcer l'efficacité des aides européennes à l'innovation pour les PME » Jean Claude KARPELES, CCI de Paris, mars 2011 ; Volet national des évaluations finales des programmes européens Objectif 1 et 2 période 2000-2006, DIACT : « Evaluation des modes de sélection de projet », Cabinet trend consultants avril 2006, « Lot B : Les avantages comparés de la gestion directe et de la gestion déléguée », rapport final, Cabinet trend consultants, mars 2006, « Le rôle des organismes relais entre l'autorité de gestion et les bénéficiaires (hors subventions globales) »CNASEA, septembre 2005, MC2 consultants ; « La participation des partenaires privés », Cabinet Deloitte / Eversheds juin 2006 ; « Le dégageant d'Office » MC2 consultants, décembre 2005 ; Les études de l'ASP « Animation des territoires européens », 2010 ; Evaluation à mi-parcours du programme Interreg IVA France (Manche) Angleterre 2007-2013, Technopolis, mars 2012 ; Enquête sur l'expérience des Régions dans leurs demandes de financement et de gestion des fonds communautaires « European Regions and European Funding, improving access, efficiency, and value for money » ARE Janvier 2011 ; Analyse de la participation de la région Bretagne dans le 6<sup>ème</sup> PCRD (2002-2006) Etude commandée par le Conseil régional de Bretagne en 2008. Mathieu Doussineau, Cécile Vergas, Technopolis Group.

## Chapitre 6

Face à l'échéance de 2014,  
s'organiser durablement en  
Bretagne afin de lever les  
contraintes extérieures à  
l'utilisation des fonds européens



<b>1.</b>	<b>Face à des propositions d'évolutions conséquentes pour 2014-2020...</b>	<b>201</b>
1.1.	Des perspectives de financements renouvelées pour 2014-2020	202
1.1.1.	<i>Les propositions de cadre financier pluriannuel (CFP) de la Commission européenne</i>	202
1.1.2.	<i>Les propositions de la Commission européenne pour la politique de cohésion</i>	205
1.1.3.	<i>Les propositions pour les financements sectoriels de l'Union européenne</i>	211
1.2.	Une simplification prévue par la Commission européenne	215
1.3.	Les préparatifs à une mise en œuvre au niveau français	217
<b>2.</b>	<b>... s'engager dans les négociations et dans un dialogue régulier avec les autorités nationales et européennes</b>	<b>218</b>
2.1.	Pour une participation active des acteurs régionaux à la définition des orientations et des modalités de mise en œuvre des programmes européens	218
2.2.	Pour un diagnostic régional de l'utilisation des fonds européens	223
2.2.1	<i>Une analyse des résultats de la participation aux programmes européens en Bretagne</i>	223
2.2.2.	<i>Une analyse de l'accès aux financements européens en Bretagne</i>	225
2.3.	Observations du CESER de Bretagne sur les pistes d'améliorations proposées par la Commission européenne	225
2.4.	Recommandations du CESER de Bretagne pour une meilleure utilisation des fonds européens au niveau français	228
<b>3.</b>	<b>... et anticiper les évolutions à venir</b>	<b>233</b>



Améliorer l'usage des fonds européens est un défi à relever dès aujourd'hui. Les négociations pour la prochaine période de programmation 2014-2020 sont déjà entamées et de grands changements pourraient intervenir, tant dans les modalités de gestion et de contrôle des fonds que dans le fondement des politiques européennes elles-mêmes. Cette échéance rend urgente une mobilisation autour de ces questions.

Il est indispensable d'anticiper et de comprendre les logiques que sous-tendent ces évolutions afin de devenir acteur à part entière de ces négociations. Cela suppose également d'améliorer l'analyse et la remontée, aux niveaux français et européen, des difficultés auxquelles sont confrontés les acteurs en région.

## 1. Face à des propositions d'évolutions conséquentes pour 2014-2020...

Le 29 juin 2011, la Commission européenne a ouvert les négociations pour la période 2014-2020, par la communication de ses propositions pour le futur cadre financier pluriannuel de l'Union. Une fois établis le projet de cadre budgétaire et la répartition des crédits mobilisables, s'en est suivi tout un ensemble de propositions de réformes. Ces derniers mois, des projets ont tour à tour été déposés concernant la réforme de la pêche, la politique de cohésion, l'économie sociale et solidaire, la PAC, la politique de développement, le devenir du RTE-T, du programme de la culture, de la santé, et de la recherche à l'horizon 2020<sup>278</sup>.

Ces négociations ont dorénavant commencé entre les différentes institutions européennes et parallèlement au niveau national, entre l'Etat et les différentes autorités de gestion et d'instruction pour une application au 1<sup>er</sup> janvier 2014. Cet ensemble de réformes aura, mécaniquement, des conséquences sur les financements européens disponibles en région Bretagne. Il est nécessaire de bien les analyser afin de s'y préparer au mieux.

---

<sup>278</sup> COM 2011 500 final Un budget pour la stratégie Europe 2020, 29 juin 2011 ; COM(2010) 672 final « La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir » ; IP 11/1181 ; IP 11/873 Commission européenne: « Une politique de la pêche pour l'avenir » ; MEMO/11/84 « Horizon 2020 »

## 1.1. Des perspectives de financements renouvelées pour 2014-2020

### 1.1.1. Les propositions de cadre financier pluriannuel (CFP) de la Commission européenne

Pour la prochaine période de programmation, le nouveau cadre financier pluriannuel devrait être arrimé à la stratégie Europe 2020<sup>279</sup> de la Commission européenne. Dans ce cadre, elle suggère de réorienter les ressources vers les domaines prioritaires que sont les infrastructures, la recherche et l'innovation, le développement des PME, l'éducation et la culture, la sécurisation des frontières et les actions de politique extérieure<sup>280</sup>.

Le budget proposé, « ambitieux mais réaliste » selon les mots du commissaire Lewandowski, bénéficie d'une enveloppe budgétaire de **1 025 Milliards d'euros** de crédits d'engagement pour 2014-2020, ce qui représente **1,05% du RNB** de l'Union, en baisse relative par rapport à la période précédente (993,6 Mds, 1,12% du RNB).

Du point de vue des dépenses, la **structuration du budget est constante**, si ce n'est l'apparition d'un « mécanisme pour l'interconnexion en Europe » dédié à la promotion des infrastructures paneuropéennes dans le domaine des technologies de l'information, des transports et de l'énergie. Les deux principaux postes budgétaires demeurent la politique de cohésion (32,8% du budget contre 35,6% sur la période précédente) et la PAC (36,2% contre 39,4% sur 2007-2013).

Concernant **les ressources**, l'évolution est plus marquée, puisque la Commission souhaite, d'une part uniformiser le prélèvement sur la valeur ajoutée, et d'autre part, élargir ses ressources propres d'une taxe sur les transactions financières.

Au travers de ses propositions de CFP, la Commission européenne a également proposé un grand nombre de mesures visant à simplifier les règles régissant les financements européens. Concernant les contrôles et les mécanismes et procédures de mises en œuvre cela sera développé au chapitre suivant<sup>281</sup>, mais cette simplification s'est également traduite par une rationalisation des programmes européens dont il doit être question ici.

---

<sup>279</sup> Voir infra encadré « La stratégie Europe 2020 »

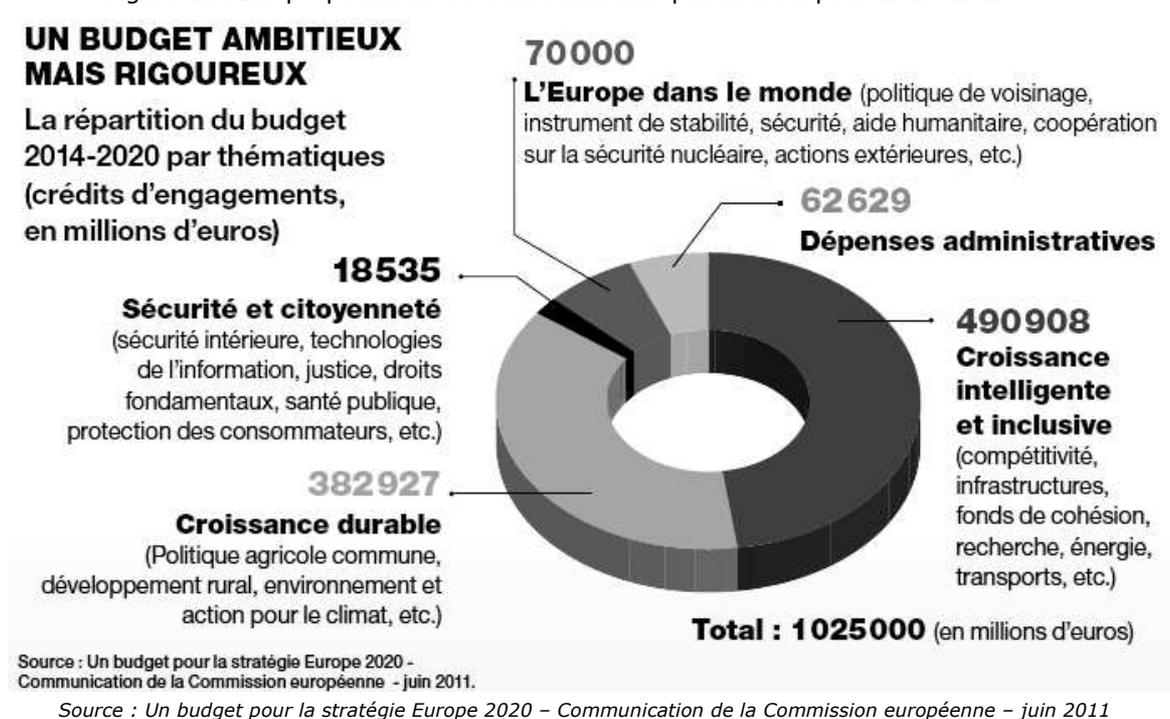
<sup>280</sup> Sources : Un budget pour l'Europe 2020 Présentation du Commissaire Lewandowski 29/06/2011 ; Note de l'Espace interrégional européen, COM 2011 500 final Un budget pour la stratégie Europe 2020, 29 juin 2011

<sup>281</sup> Voir infra chapitre 6 « 1.2 Une simplification prévue par la Commission européenne »

La grande multiplicité de dispositifs résultant du développement incrémental des programmes au fil de l'apparition de nouveaux impératifs politiques, a convaincu la Commission européenne d'en réduire le nombre afin d'en accroître l'efficacité et la visibilité. Cela a été mis en œuvre par un regroupement d'instruments au sein d'un cadre d'action unique, ainsi que par l'intégration de priorités transversales dans différents programmes (pour le changement climatique, par exemple) En outre, une clarification des objectifs visés par chaque politique est en cours.

La Commission européenne a, par ailleurs, réaffirmé sa volonté de développer le recours à des instruments financiers novateurs et son intention de mettre en place un système de conditionnalité des aides<sup>282</sup>.

Figure 15. Les propositions de Cadre financier pluriannuel pour 2014-2020



<sup>282</sup> Voir infra 3.2 Les propositions de la Commission européenne pour la politique de cohésion

### **La stratégie Europe 2020**

En mars 2010, après une large consultation de la population, la Commission européenne a présenté sa nouvelle stratégie pour les dix prochaines années. Intitulée Europe 2020, celle-ci réforme et prolonge la précédente stratégie de Lisbonne.

Elle vise à relancer l'économie européenne confrontée à la crise économique et financière, aux contraintes de la mondialisation, de la raréfaction des ressources et du vieillissement de la population, en développant une croissance "intelligente, durable et inclusive" au travers des trois priorités suivantes :

- développer une économie basée sur la connaissance et l'innovation ;
- promouvoir une économie renouvelable, plus verte et plus compétitive ;
- soutenir une économie créatrice d'emplois, de cohésion sociale et territoriale

**5 objectifs chiffrés** ont été fixés:

- remonter le taux d'emploi à au moins 75% contre 69% aujourd'hui ;
- consacrer 3% du produit intérieur brut à la recherche et au développement, au lieu des 2% actuels, qui laissent l'Union loin derrière les Etats-Unis et le Japon ;
- réaffirmer les objectifs de l'Union européenne en matière de lutte contre le changement climatique (dits « 20/20/20 »), qui sont déjà parmi les plus ambitieux du monde ;
- proposer de réduire le taux de pauvreté de 25%, ce qui reviendrait à faire sortir 20 millions de personnes de la pauvreté ;
- améliorer les niveaux d'éducation en réduisant le taux d'abandon scolaire à 10% et en portant à 40% la proportion des personnes de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou atteint un niveau d'études équivalent

**7 initiatives phares** doivent permettre de les atteindre :

- «Une Union pour l'innovation»
- «Jeunesse en mouvement»
- «Une stratégie numérique pour l'Europe
- «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources»
- «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation»
- «Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois
- «Une plateforme européenne contre la pauvreté»

*Sources : [http://ec.europa.eu/france/news/evenements/europe-2020/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/france/news/evenements/europe-2020/index_fr.htm) ; Présentation de la stratégie Europe 2020 par Anne Houtman chef de la représentation de la commission en France, Conférence de la maison de l'Europe de Rennes et de Haute Bretagne « Un levier pour préparer l'avenir : les priorités de l'UE dans le cadre de la stratégie Europe 2020 », 26 Octobre 2011, Espace Ouest France, Rennes*

### 1.1.2. Les propositions de la Commission européenne pour la politique de cohésion<sup>283</sup>

Les évolutions sont également notables concernant la politique de cohésion européenne.

Le budget proposé par la Commission a rassuré tous les tenants d'une politique de cohésion économique sociale et territoriale forte, parfois inquiets des pressions de certains Etats membres<sup>284</sup> et du potentiel repli, de cette politique. Ils ont été, dans l'ensemble satisfaits des **376 milliards d'euros** proposés par la Commission. « Nous nous attendions à une affectation des moyens aux seuls territoires les plus en retard. En maintenant, dans son projet de règlement un soutien aux régions dont le PIB représente entre 75 et 90% de la moyenne européenne, la Commission nous a réservé une bonne surprise » a, ainsi déclaré, M. Jean-Yves Le Drian, en tant que Président de la commission Europe de l'Association des Régions de France (ARF)<sup>285</sup>. Le commissaire européen à la politique régionale, Johannes Hahn, a, en effet, réussi à défendre l'importance d'une continuité des investissements et d'une relance de la croissance par les régions en ces temps de crise<sup>286</sup>.

Néanmoins, ce montant, outre qu'il sera très probablement revu à la baisse au terme des négociations engagées entre le parlement et le conseil, représente, déjà une baisse relative du budget de la politique de cohésion, compte tenu de l'inflation et de l'intégration dans cette enveloppe d'un nouveau fonds pour les infrastructures de 40 milliards d'euros. Sa part dans le budget européen passe ainsi de 35% à 32%<sup>287</sup>.

---

<sup>283</sup> Sources : Proposition de règlement du parlement européen et du conseil COM(2011) 615 final ; Présentation de la Commission européenne « La politique de cohésion de l'UE 2014-2020 » Propositions de la CE ; Présentation de Serena Lorenzetti, chargée de mission DATAR, 25 janvier 2012, « La politique européenne de cohésion 2014- 2020 quel avenir pour nos territoires ? » Les mercredis de l'INET à Paris ; Séminaire de l'ARF sur « La politique européenne de cohésion 2014-2020 » vendredi 7 septembre 2011 ; Europolitique supplément au n° 4280 Fonds structurels 2014-2020 Les nouvelles règles ; Proposition de résolution européenne sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014 2020, n°234 Commission des affaires européennes par M. Michel Delebarre, sénateur et résolution n°65 du 5 février 2012 ; Panorama 40 (hiver 2011-2012) Politique de cohésion 2014-2020 Investir dans les régions d'Europe ; Politique de cohésion 2011-2020 Investir dans la croissance et l'emploi Publication de la DG Régio.

<sup>284</sup> La position de l'Etat français sur le 5<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion est à cet égard très claire. Celui-ci aurait souhaité profiter des marges de manœuvre liées à la diminution du nombre de régions de la convergence et de la cohésion pour réduire le budget global, sans diminuer les intensités d'aides. A l'inverse le Conseil régional de Bretagne (Réponse à la consultation de la Commission européenne sur les conclusions du 5<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne Session de février 2011) s'est positionné en faveur d'une politique de cohésion forte doté d'un budget significatif.

<sup>285</sup> Source : La Gazette des communes 17 octobre 2011, citation du colloque de l'ARF du 7 octobre à Bordeaux « Le « Oui, mais » des régions au projet de règlement de la Commission »

<sup>286</sup> Sources : Quelle politique de cohésion après 2013 ? Eléments sur l'état des discussions. Note stratégique. Edition Mai 2011. L'Europe s'engage en France ; 5<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale : l'avenir de la politique de cohésion, réponse des autorités françaises aux questions posées par la Commission le 22 février 2012.

<sup>287</sup> Contrairement à la hausse en chiffres absolues affichée (l'enveloppe 2007-2013 n'étant que de 347 milliards d'euros).

Mais l'essentiel n'est pas dans ces chiffres, il est plutôt au cœur de l'architecture de cette politique régionale, qui doit être révisée selon le processus de codécision par le Conseil et le Parlement européen à partir des propositions de la Commission européenne. Celle-ci souhaite initier au travers d'un paquet législatif de six textes plusieurs changements de taille en faveur d'une politique « plus équitable, plus efficace et plus simple »<sup>288</sup>.

Hormis les efforts de simplification et de rationalisation de la gestion des financements, qui seront abordés plus loin<sup>289</sup> **huit points** retiennent l'attention :

1. Tout d'abord, la Commission suggère de développer une **approche plus intégrée** et plus cohérente des ressources et des fonds par l'élaboration d'un seul « cadre stratégique commun »<sup>290</sup> se substituant aux « orientations stratégiques communes » actuellement élaborées de façon distincte pour le FEDER, le FSE, le Fonds de cohésion, le FEADER et le FEAMP (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche). Celui-ci sera défini pour répondre à deux objectifs : « l'investissement pour la croissance et l'emploi », et la « coopération territoriale européenne ». La Commission souhaite ainsi favoriser l'harmonisation des règles d'éligibilité, et rendre possible, c'est une grande nouveauté, le financement « multi-fonds » des programmes. Cela pourrait bien métamorphoser l'usage des fonds européens, puisque les Etats membres auraient, alors le choix d'élaborer des programmes mono fonds ou multi fonds faisant intervenir conjointement le FEDER, le FSE et le FC et la possibilité de financer des projets par le biais de plusieurs fonds<sup>291</sup>.

---

<sup>288</sup> Source : Proposition de résolution européenne sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020, n°234 Commission des affaires européennes par M. Michel Delebarre, sénateur et résolution n°65 du 5 février 2012

<sup>289</sup> Voir infra 1.2 « Une simplification prévue par la Commission européenne »

<sup>290</sup> Voir proposition de la Commission européenne « Eléments pour un cadre stratégique commun 2014-2020 » COM (2012)61 final 14.03.2012

<sup>291</sup> Voir COM (2012) 42 final « Un programme de simplification pour le CFP 2014-2020 » 8.2.2012 ; Simplifier la politique de cohésion pour 2014-2020, février 2012 CE ; Communiqué de presse IP/12/106 « Faciliter l'accès des financements de l'UE : la Commission montre la voie aux Etats membres » ; Pour mieux comprendre les implications de ce changement, voici un exemple développé par la CE : « Un établissement d'enseignement professionnel a obtenu des financements du FEDER pour l'achat de machines. Il a en outre bénéficié d'une subvention du FSE pour l'élaboration du programme d'études. Malgré la nécessité de ces deux investissements pour mettre en place un nouveau programme de formation, l'école a dû remplir deux fois l'ensemble des formalités administratives. En vertu de la proposition de la Commission, il sera plus aisé de combiner les financements des deux fonds ; l'établissement pourra ainsi suivre une seule procédure, ce qui lui permettra de se consacrer davantage à la nouvelle formation. »

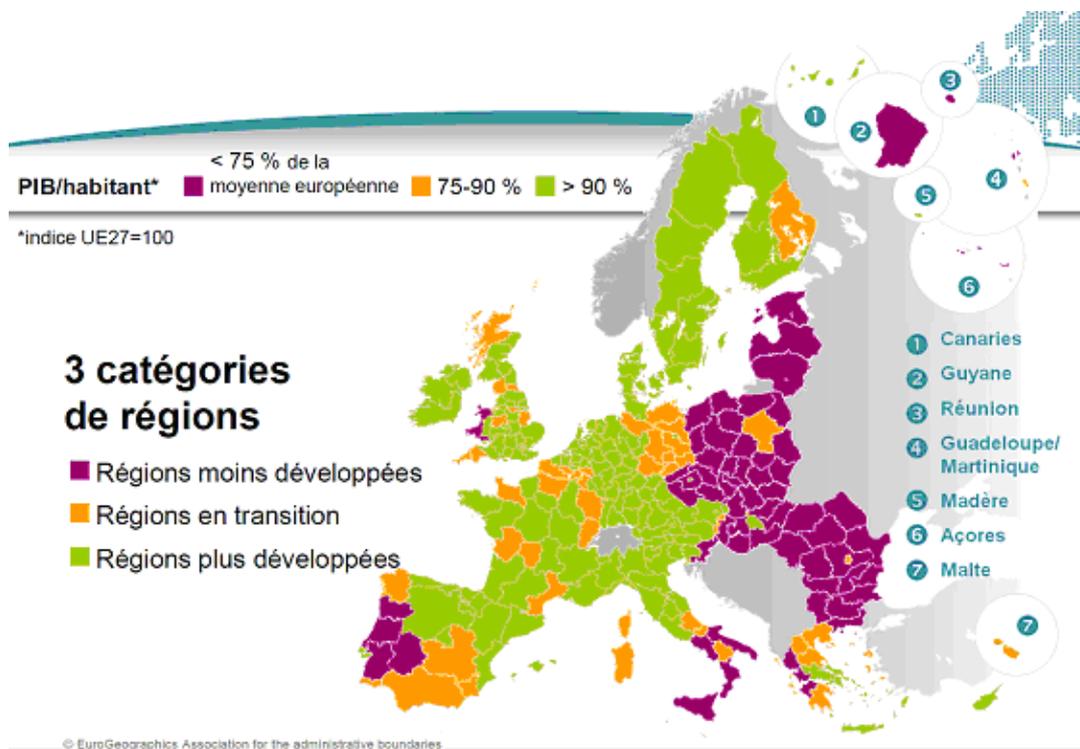
2. Par ailleurs, les montants de la politique de cohésion se répartissent désormais non plus en objectifs mais selon trois types de régions : moins développées, en transition, plus développées. La nouveauté réside, en particulier, dans la création, à des fins de meilleure équité<sup>292</sup>, d'une catégorie de régions en transition qui regroupera les régions dont le PIB est compris entre 75% et 90% de la moyenne communautaire, c'est-à-dire les régions jusqu'à aujourd'hui bénéficiaires d'un régime transitoire « phasing in », ou « phasing out ». Les deux autres catégories sont les « régions moins développées » dont le PIB est inférieur à 75% de la moyenne communautaire et les « régions les plus développées » au dessus de 90% de la moyenne de l'Union. Dix Régions françaises pourraient être concernées par cette nouvelle catégorie de région en transition: l'Auvergne, la Basse Normandie, le Poitou-Charentes, le Limousin, le Languedoc-Roussillon, la Picardie, le Nord-Pas de Calais, la Lorraine, la Franche Comté, la Corse<sup>293</sup>. Cette catégorisation n'est pas sans signification puisque elle détermine le taux de cofinancement européen (de 50 à 75%). (cf. carte 7)

---

<sup>292</sup> « Le rapport entre l'intensité des aides accordées au titre de la convergence et au titre de la compétitivité étant de 1 à 10, il a été conçu des systèmes d'entrée et de sortie progressives, dits « phasing in » et « phasing out » pour amortir le choc du passage de la zone de « convergence » à la zone de « compétitivité ». De ce fait une région dont le PIB est légèrement supérieur à 75% de la moyenne communautaire peut se trouver dans trois cas de figures différents : relever de l'objectif compétitivité comme elle le faisait avant l'élargissement, relever encore de l'objectif convergence mais selon des modalités spécifiques et dégressives « phasing out » si son dépassement du seuil de 75% résulte de l'effet statistique dû à l'élargissement, ou relever de l'objectif « compétitivité », si son enrichissement l'a propulsé hors de la zone de convergence, mais avec une aide particulière et dégressive destinée à amortir le choc de la baisse brutale des versements européens « phasing in ». Pour un même niveau de richesse, coexistent donc aujourd'hui trois intensités différentes d'aides européennes. Ainsi une région dont le PIB a diminué de 78 à 76% de la moyenne communautaire reçoit beaucoup moins de fonds qu'une région dont le PIB est passé de 74 à 76% de la moyenne communautaire» Proposition de résolution européenne n°234 Commission des affaires européennes du Sénat, par M. Michel Delebarre et résolution n°65 du 5 février 2012.

<sup>293</sup> Selon les dernières statistiques d'Eurostat du 13 mars 2012. La détermination de l'éligibilité des régions se fera sur la moyenne du PIB des régions sur la période 2007-2009 si le budget européen pour 2014-2020 est adopté cette année. Si l'accord survient en 2013, la moyenne sera calculée sur 2008-2010. Source : Régions en transition : dix territoires concernés EurActiv 15/03/2012

Carte 7. Simulation d'éligibilité par catégorie des régions européennes, pour la nouvelle politique de cohésion 2014-2020



Source : Présentation de la Commission européenne « la politique de cohésion de l'UE 2014-2020 » - Propositions de la CE en date d'Octobre 2011, selon les dernières statistiques d'Eurostat, l'Auvergne deviendrait éligible à la catégorie de « régions en transition » et la Guadeloupe à celle des « moins développées ».

3. La Commission propose, en outre, d'en finir avec les accusations de saupoudrage financier, par l'instauration d'une véritable **concentration thématique des dépenses** sur les objectifs de la stratégie Europe 2020. L'earmarking<sup>294</sup> devrait s'effacer au profit d'un ciblage de l'ensemble des dépenses sur 11 objectifs thématiques et 50 priorités d'investissement (cf. tableau 17). Cette clef de répartition serait adaptée en fonction des catégories de régions : ainsi, les régions les plus développées devraient consacrer au moins 20% de leur dotation FEDER à des projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables, 30% dans les projets visant à renforcer la recherche le développement technologique et l'innovation, et 30% dans des projets améliorant la compétitivité des entreprises. Trois objectifs concentreraient donc 80% de la dotation FEDER, les 20% restants pouvant aller aux huit autres objectifs thématiques. Les régions les moins développées bénéficieraient, quant à elles, d'un champ d'action plus élargi.

<sup>294</sup> Rappel : L'earmarking est l'obligation de ciblage de 75% des dépenses sur le financement de projets entrant dans la stratégie de Lisbonne (recherche, innovation, renforcement des compétences, services aux entreprises, infrastructures, amélioration de l'efficacité énergétique).

En outre, un seuil minimum de **dépenses de FSE** de 52% serait imposé et 20% de ses fonds devraient soutenir l'objectif « promotion de l'inclusion sociale et lutte contre la pauvreté ».

Tableau 17. La concentration thématique des dépenses de la politique régionale 2014-2020 par catégories de régions.

	Regions moins développées	Regions Transition		Regions plus développées
		Phasing out	autres	
FEDER / FONDS DE COHESION	1. RDI			
	2.PME	50% de l'enveloppe nationale	60% de l'enveloppe nationale	80% de l'enveloppe nationale
	4. Économie <i>decarbonée</i> (FEDER+FC)	Dont 6% mini sur n°4	Dont 20% mini sur n°4	Dont 20% mini sur n°4
	3.TIC			
	5.Changement climatique (ERDF+CF)			
	6.Environnement (ERDF+CF)	50% restant à répartir librement	40% restant à répartir librement	20% restant à répartir librement
	7.Transports (ERDF+CF)			20% restant à répartir hors "infrastructures de base" Transport / envoi / TIC
FSE	9. Inclusion sociale / Pauvreté	20% mini de l'enveloppe nationale FSE	20% mini de l'enveloppe nationale FSE	20% mini de l'enveloppe nationale FSE
	8.emploi / Mobilité du travail			
	10.Compétences / Formation	60% de l'enveloppe du PO sur 4 priorités d'investissement	70% de l'enveloppe du PO sur 4 priorités d'investissement	80% de l'enveloppe du PO sur 4 priorités d'investissement
	11. Renforcement de la capacité administrative			

Source : Présentation de Serena Lorenzetti, chargée de mission DATAR, 25 janvier 2012, « La politique européenne de cohésion 2014- 2020 quel avenir pour nos territoires ? » Les mercredis de l'INET à Paris

4. **La coopération territoriale** bénéficierait également d'un règlement propre destiné à adapter les règles générales des fonds européens à la spécificité des programmes mis en œuvre dans un contexte multinational<sup>295</sup>. Elle profiterait, en outre, des faveurs de la Commission puisque son budget de 11,7 milliards d'euros devrait être supérieur de 30% à celui de 2007-2013. Le volet transfrontalier devrait toujours absorber la majeure partie des fonds (plus de 73%) et les trois volets devraient concentrer leur programme autour, au maximum, de quatre objectifs.

5. L'accent est mis, en outre, **sur les villes** : 5% des fonds FEDER devraient être dédiés au développement urbain intégré, et cette question essaime dans l'ensemble des thématiques prioritaires. Le commissaire Johannes Hahn avait, en effet, promis « un agenda urbain ambitieux », à la suite du

<sup>295</sup> Une marge supplémentaire est, par exemple, laissée aux programmes de coopération pour la règle de dégageant financier. Celle-ci est décalée de l'année n+2 à n+3. Voir infra 1.2 « Une simplification prévue par la Commission européenne »

programme Urban de 1994 et des Projets urbains intégrés (P.U.I) lancés en 2007.

**6. S'ajoute à cela l'introduction de trois nouvelles règles de conditionnalité dans l'octroi des financements européens :**

- Des conditions « ex ante » d'ordre administratif devraient être remplies par les Etats avant que ne soient versés les fonds ou dans les deux ans suivant la signature du contrat de partenariat qui les liera dorénavant à la Commission<sup>296</sup>.
  - Des conditions macroéconomiques seront aussi introduites pour lier le versement des fonds européens au respect par les Etats membres de leurs engagements au Pacte de stabilité et de croissance et aux nouvelles règles de gouvernance économique adoptées en réaction à la crise<sup>297</sup>.
  - Des conditions « ex-post » devraient enfin permettre d'établir un lien entre le versement des fonds et l'atteinte de résultats, ceux-ci étant mesurés à l'aune d'objectifs préétablis et au travers d'indicateurs définis dans le contrat de partenariat (34 indicateurs pour le FEDER, par exemple) lors d'une « revue de performance » en 2017 et 2019. Cette revue autorisera soit la suspension de tout ou partie des paiements soit la distribution d'une « réserve de performance » (constituée de 5% des fonds) au profit des programmes ayant atteint leurs objectifs et d'une « réserve pour la croissance et la compétitivité », forme de bonus offert à certains programmes particulièrement performants.
7. La Commission propose une utilisation plus étendue des mécanismes **d'ingénierie financière au sein des fonds structurels** par un élargissement de leur champ d'action, l'amélioration de leur flexibilité et de leur efficacité.
8. Un renforcement des **initiatives locales et des projets locaux** sur le modèle du dispositif LEADER est également privilégié par la Commission européenne. Leur apport pour les territoires l'amène à promouvoir cette méthode de « développement local intégré » à l'ensemble des fonds.

---

<sup>296</sup> Celles-ci sont détaillées à l'annexe IV de la proposition de règlement général. Il s'agit de veiller à l'existence d'un contexte administratif favorable à la bonne utilisation des fonds européens comme, par exemple, à la bonne transposition de certains actes européens ou à l'existence de stratégies nationales spécifiques.

<sup>297</sup> Ce mécanisme ne devrait être utilisé qu'en dernier recours. Jusqu'ici seul le fonds de cohésion prévoyait une telle possibilité. Cela a été utilisé pour la première fois pour la Hongrie en mars 2012. Le Conseil a adopté la suspension de 495 millions d'euros d'engagement prévus au titre du fonds de cohésion en Hongrie au vu de l'incapacité du pays à s'attaquer à son déficit public excessif. Celle-ci prendra effet au 1<sup>er</sup> janvier 2013 à défaut de mesures de correction.

Ces évolutions offrent différents motifs de satisfaction aux acteurs nationaux et régionaux, mais également plusieurs facteurs d'inquiétude. La CRPM, le Comité des Régions, l'ARF et l'Etat français, se félicitent du maintien de la politique de cohésion au bénéfice de l'ensemble du territoire européen, de la simplification induite par l'élaboration d'un cadre stratégique commun aux cinq fonds européens et saluent le progrès que constitue la création de la nouvelle catégorie des régions en transition<sup>298</sup>. Ils s'accordent sur l'intérêt et l'utilité d'une concentration des ressources mais considèrent cette concentration comme excessive et appellent à y introduire davantage de flexibilité. Ils se prononcent également en faveur du maintien de crédits dédiés « aux infrastructures et à l'agenda numérique » et de la remise à niveau des aides aux Régions ultrapériphériques (dont l'allocation pourrait être réduite de moitié).

Quant au « système de carotte et de bâton » proposé, tous reconnaissent la légitimité d'une orientation des fonds davantage ciblée sur les résultats, mais des doutes se font jour sur la complexité induite par ces mécanismes, tandis que la conditionnalité macro-économique, souhaitée par Paris, Berlin et Londres<sup>299</sup>, est jugée illégitime et contreproductive par l'ensemble des acteurs régionaux<sup>300</sup>. Ces derniers réaffirment fermement leur désir de voir accorder un rôle accru aux régions et aux villes dans la gestion des fonds européens au travers d'une véritable gouvernance multi niveaux, d'un « pacte territorial ». Ils soulignent, enfin l'importance d'un maintien de l'aide au développement local rural, dont le financement est incertain puisqu'il résultera de la négociation globale du CFP et des discussions sur la répartition des fonds entre les deux piliers de la prochaine PAC.

### 1.1.3. Les propositions pour les financements sectoriels de l'Union européenne

Si l'ensemble des politiques sectorielles européennes sont en cours de réforme pour la prochaine programmation, les financements qui s'y rattachent connaissent également des modifications importantes, dont les enjeux peuvent être considérables pour la région Bretagne :

- Le 28 novembre 2011 une **nouvelle stratégie maritime pour la croissance et l'emploi dans la zone de l'océan Atlantique** a été proposée par la Commission européenne. C'est sur demande du Conseil en

---

<sup>298</sup>Sources : Avis du bureau politique de la CRPM 9 février 2012, Bruxelles « Vers une position politique de la CRPM sur le paquet « 2014-2020 » de la politique de cohésion » ; Communiqué de presse du Comité des Régions 14 décembre 2011 « La CdR réclame un cadre financier pluriannuel ambitieux : l'austérité et la discipline budgétaire ne suffiront pas à surmonter la crise » ; Déclaration de l'ARF 13 avril 2011 ; Colloque « La politique européenne de cohésion 2014-2020 : quel avenir pour les territoires ? 25 janvier 2012 ; Séminaire La politique européenne de cohésion 2014 - 2020, enjeux pour les régions françaises, ARF Bordeaux 7 octobre 2011. Europolitique « La CdR dit non à la conditionnalité macroéconomique » Gaspard Sebag 19 décembre 2011 ; EurActiv Article « Politique régionale : partition complexe pour Johannes Hahn » 20 décembre 2011 Marie Herbet ; Europolitique 9 février 2012 « La CRPM propose de réajuster les enveloppes régionales en 2018 » Isabelle Smets ; « Généraliser LEADER » publication de l'APFP et LEADER France, mars 2011 ; Les propositions de règlements européens 2014-2020 et le développement local »

<sup>299</sup>Cela apparaît dans la lettre de la chancelière allemande et du président français envoyée à la Commission européenne à la mi-août.

<sup>300</sup>Ils sont rejoints en ce sens par la Cour européenne de l'Union européenne dans un avis du 17 février 2012.

juin 2011, et après un intense lobbying de la part de la Commission Arc Atlantique de la CRPM, que la Commission européenne a rédigé cette Communication. La stratégie présentée a pour objectif d'élaborer avec les parties prenantes et au travers d'un « forum de l'atlantique » (organisé sous forme d'ateliers et de groupes de travail) un plan d'action, pour la façade atlantique, à mettre en œuvre dès 2013. Celui-ci est ciblé sur les défis et les possibilités offertes par la région, à savoir : la mise en œuvre d'une approche éco systémique, la réduction de l'empreinte carbone de l'Europe, l'exploitation durable des ressources sous-marines naturelles, la réponse aux menaces et aux urgences ainsi que la prise en compte d'une croissance sociale et solidaire sur la façade Atlantique. Cette stratégie diffère des stratégies macro-régionales construites autour de la mer baltique et de l'espace du Danube, puisqu'il s'agit d'une stratégie adoptée au titre de la Politique Maritime Intégrée, et non de la politique régionale. Outre l'implication des acteurs régionaux dans la définition de cette nouvelle stratégie, celle-ci devrait permettre de financer des projets communs en mobilisant l'ensemble des financements (FEADER, FEP, FEDER, FSE, programme de recherche, etc.). Elle devait donc avoir des conséquences sur l'élaboration nationale et régionale des programmes opérationnels.

- Le 19 octobre 2011, la Commission européenne a présenté un plan destiné à améliorer les **réseaux européens dans le domaine des transports, de l'énergie et de la technologie numérique** au travers d'un « mécanisme pour l'interconnexion en Europe » de 50 milliards d'euros. Un investissement de 31,7 milliards d'euros est prévu pour la modernisation de l'infrastructure de transport en Europe, la construction des maillons manquants, la promotion des modes de transports moins polluants. 9,1 milliards d'euros sont prévus pour le secteur de l'énergie et 9,2 milliards d'euros pour les investissements dans les réseaux à haut débit. Ce mécanisme devrait faciliter la mobilisation des fonds privés et permettre à des instruments financiers novateurs tels que les cautionnements et les emprunts obligataires de mieux exploiter cette injection de fonds européens. La Commission européenne évalue, en effet, à 500 milliards d'euros, l'enveloppe nécessaire d'ici à 2020 pour réaliser un réseau de transport européen digne de ce nom. Le réseau de transport européen proposé par la Commission est à deux niveaux : il comprend un réseau central qui devrait être achevé d'ici 2030 (système de 10 corridors) et un réseau global (secondaire) qui vient l'alimenter et devrait être fonctionnel au plus tard en 2050. Ces deux niveaux incluent tous les modes de transports : routier, ferroviaire, aérien, fluvial et maritime, etc. 80% du fonds de connexion devrait être destiné à la mise en œuvre du réseau central. A l'ouest seul le port de Nantes-Saint Nazaire apparaît dans le réseau central ; Brest, Lorient, Roscoff et Saint Malo sont, eux, dans le réseau global.

- **Le programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie (programme EFTLV)** non content d'être rebaptisé « Erasmus pour tous » pour 2014-2020<sup>301</sup>, sera également largement réorganisé et devrait bénéficier avec un budget de 19 milliards d'euros d'une hausse de 70% de ses ressources. Partant du constat d'une grande complexité et d'une fragmentation contreproductive des programmes et des actions en faveur de l'éducation, de la formation, et de la jeunesse, la Commission européenne a proposé de refondre les sept programmes préexistants dans un programme unique intégré. Il réunirait ainsi l'actuel programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie (Erasmus, Leonardo da Vinci, Comenius et Grundtvig), le programme «Jeunesse en action» et cinq programmes de coopération internationale<sup>302</sup>. Deux éléments nouveaux viendraient également compléter ce dispositif : un mécanisme de caution de prêts, en partenariat avec le groupe de la Banque européenne d'investissement, pour aider les étudiants en master à financer leurs études à l'étranger et la création de « partenariats sectoriels stratégiques » d'envergure entre établissements d'enseignement supérieur et entreprises.
- Dans sa proposition de cadre financier pluriannuel, la Commission a décidé d'aborder l'environnement et l'action pour le climat en les intégrant dans l'ensemble des politiques européennes. Mais en plus de cette intégration, la Commission propose de poursuivre **le programme LIFE** et réclame une augmentation de 52% des financements qui y sont alloués (3,2 milliards d'euros dans le budget 2014-2020, par rapport aux 2,1 milliards actuels). Celui-ci devrait être composé de deux sous-programmes: l'un concernant l'environnement et l'autre l'action pour le climat. Cette proposition encourage, en outre, le financement « intégré » de projets environnementaux par la mobilisation coordonnée d'autres fonds de l'Union européenne, nationaux et privés<sup>303</sup>.
- Suite aux propositions de réforme de la PCP<sup>304</sup> (Politique commune de la pêche), la Commission européenne a présenté en décembre le cadre du **nouveau fonds pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)** pour 2014-2020<sup>305</sup>. Celui-ci devrait remplacer l'actuel fonds européen pour la pêche (FEP) et être doté de 6,5 milliards d'euros (0,65% du budget

---

<sup>301</sup> Voir COM (2011) 787 Final « Erasmus pour tous : le programme de l'Union européenne pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport » Communication de la commission, le 23/11/2011 ; Source : La Croix Raphaëlle d'Ivoire « L'Europe propose un « Erasmus pour tous »

<sup>302</sup> La déclinaison du programme sera la suivante : Erasmus Enseignement supérieur pour tous les types d'enseignement supérieur en Europe et dans le monde; Erasmus Formation pour l'enseignement et la formation professionnels et pour l'apprentissage des adultes; Erasmus Écoles pour l'enseignement dans les écoles, et Erasmus Participation des jeunes pour l'apprentissage non formel des jeunes.

<sup>303</sup> Voir COM (2011) 874 Final Proposition de règlement du parlement européen et du conseil relative à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) 12.12.2011 ; Source : « La Commission demande une augmentation des financements pour l'environnement » 13/12/2011 EurActiv

<sup>304</sup> Voir COM(2011) 425 Final Proposition de règlement du parlement européen et du conseil relatif à la politique commune de la pêche 13.07.2011

<sup>305</sup> Voir COM(2011) 804 final Proposition de règlement du parlement européen et du conseil relatif au FEAMP 2.12.2011

européen). Ce nouveau fonds englobera tous les instruments financiers dédiés aux affaires maritimes et à la pêche afin de simplifier les règles de financements, et d'en rendre l'usage plus cohérent. La Commission veut par ailleurs renforcer les « initiatives ascendantes », et notamment les groupes d'action locaux (FLAG) de l'actuel Fonds européen<sup>306</sup>.

- **Concernant la PAC**, la Commission européenne a adopté le 12 octobre 2011 une réforme « pour un nouveau partenariat entre l'Europe et les agriculteurs »<sup>307</sup> intégrant des notions de verdissement, de convergence et de dégressivité des paiements directs. Selon ces propositions la PAC devrait bénéficier de 371,7 Mds d'euros, répartis entre ses deux piliers maintenus en l'état. Néanmoins, une dégressivité de -2% par an, de la part consacrée à la PAC est prévue tout au long de la programmation. Le FEADER devrait, par ailleurs, voir sa structure en quatre axes remaniée en faveur de six priorités, ce qui interroge sur la poursuite et les modalités de fonctionnement de la démarche LEADER.
  
- **Horizon 2020** sera le nom du 8<sup>ème</sup> programme cadre de financement pour la recherche et l'innovation<sup>308</sup>. Doté d'un budget en hausse, de 77 milliards d'euros, ce programme doit remplacer le programme cadre pour la recherche, le volet innovation de l'actuel programme CIP et l'Institut européen d'innovation et de technologie qui doivent prendre fin en 2013 et répondre aux objectifs de la stratégie Europe 2020 et de l'initiative « une Union de l'innovation » au travers de trois objectifs :
  - o « Encourager l'excellence dans la science » 50%
  - o « Développer un leadership industriel et stimuler la compétitivité » 20%
  - o « Relever les défis de société » 30%

Ces propositions doivent maintenant être débattues avec les Etats et le parlement européen. En 2005, la commission avait demandé 77 milliards d'euros mais n'avait pu finalement obtenir que 50,5 milliards d'euros.

Aux côtés de cette proposition, la commission présente aussi un programme stratégique d'innovation pour l'Institut européen d'innovation et de technologie (IET 2,8 milliards d'euros) et un nouveau **programme COSME** qui prendra le relais du CIP pour stimuler la compétitivité et l'innovation dans les PME (2,5 milliards d'euros)<sup>309</sup>.

---

<sup>306</sup> Source : Article « La Commission veut englober pêche et affaires maritimes dans un nouveau fonds » EurActiv 12/12/2011

<sup>307</sup> Voir COM(2010) 672 final « La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir »;

<sup>308</sup> Voir COM(2011) 809 Final Proposition de règlement du parlement européen et du conseil portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 » (2014-2020) 30.11.2011

<sup>309</sup> Source : EurActiv « L'UE dévoile son programme pour la recherche 2014-2020 » 30/11/2011 ; Note sur le sujet de l'Espace Interrégional Européen

## 1.2. Une simplification prévue par la Commission européenne<sup>310</sup>

Certaines des contraintes administratives auxquelles font face les bénéficiaires de fonds européens devraient être allégées par le programme de simplification proposée par la Commission européenne dans le nouveau Cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Ces propositions s'inscrivent dans le prolongement des modifications apportées entre 2007 et 2013 et sont en faveur d'un allègement de la bureaucratie. M. Janusz Lewandowski<sup>311</sup> affirmait à ce sujet vouloir « rendre la procédure d'accès à ces crédits moins complexe et plus conviviale ». En réduisant le coût et le temps nécessaires à la réalisation de ses objectifs, il devrait être possible de se concentrer davantage sur les résultats de ces politiques. Pour ce faire plusieurs axes d'action ont été définis.

- **Une harmonisation des règles administratives :** Les règles établies, sur mesure et par secteurs seront limitées au strict minimum, afin que le règlement financier redevienne la véritable référence de principes communs de gestion. L'établissement du CSC (Cadre stratégique commun) doit également y contribuer par l'élaboration de règles d'éligibilité harmonisées. Dans ce cadre, l'éligibilité des dépenses de TVA non récupérable sera étendue à l'ensemble des fonds.
- **Une simplification des circuits de gestion :** En plus de la gestion multi-fonds, la fusion des autorités de gestion et de certification sera rendue possible ainsi que le financement des activités d'assistance technique par un seul fonds. Des comités mixtes de suivi pourront être organisés.
- **Plus de proportionnalité et un allègement des procédures et des contrôles :** Toutes les dispositions relatives à l'évaluation, à la gestion, et au contrôle devront être proportionnelles en termes financiers et administratifs au niveau de financement alloué. L'application de méthodes d'échantillonnage fondées sur le risque, lors des contrôles de l'autorité de gestion devrait y participer. La proposition de réforme prévoit en outre que le nombre de contrôles sur place puisse être réduit lorsque le système de contrôle de l'État membre concerné fonctionne correctement. Les projets ne devraient être vérifiés qu'au maximum une fois par an (et une seule fois pour les projets de moins de 100 000 euros). Ces

---

<sup>310</sup> Simplifier la politique de cohésion, brochure explicative aux bénéficiaires et aux autorités de gestion, Février 2012, Commission européenne ; Un programme de simplification pour le CFP 2014-2020 COM(2012)42 final ; Communiquer de presse « faciliter l'accès aux financements de l'UE : la Commission montre la voie aux Etats membres » IP/12/106 ; COM (2011) 615 final/2 ; Proposition de résolution européenne n°234 du sénat présentée au nom de la Commission des affaires européennes sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020, par Michel Delebarre ; Vers une position politique de la CRPM sur le « paquet 2014-2020 » de la politique de cohésion Février 2012

<sup>311</sup> Commissaire de la programmation financière et du budget

aménagements sont aussi proposés pour la politique agricole commune (la mise en place d'un régime dédié aux petits exploitants devrait à cet égard les soulager).

- Pour l'ensemble des fonds, **la règle du dégage­ment d'office en N+2 ne s'appliquera plus la première année de programmation** : celle-ci bénéficiera d'un allongement d'une année. Pour les programmes de coopération territoriale européenne la règle du N+3 sera dorénavant appliquée tout au long de la période de programmation.
- **Un changement important des règles de paiement et d'apurement des comptes** : Afin que les bénéficiaires reçoivent leur soutien financier le plus rapidement possible, les autorités de gestion devront dorénavant payer les bénéficiaires avant de pouvoir demander le remboursement de ces dépenses à la Commission. En compensation, pour assurer leur trésorerie, celle-ci devra leur verser annuellement des avances plus conséquentes. En revanche, l'obligation sera faite à chaque Etat membre de réaliser un apurement annuel des dépenses, selon le modèle en vigueur actuellement pour le FEADER. Les comptes certifiés de toutes les autorités de gestion devront donc être transmis annuellement afin de réduire les contraintes liées à la conservation des pièces justificatives de chaque opération.
- **Une réduction au minimum du nombre de pièces justificatives et l'élargissement des possibilités de recours aux méthodes simplifiées en matière de coûts** : La Commission devrait réduire au minimum le nombre des pièces justificatives que le demandeur est tenu de produire (les garanties pour les préfinancements, coûteuses à obtenir et à gérer, ne seraient requises qu'en cas de risque sérieux ; pour les procédures de marchés il pourra être dérogé à l'obligation de produire des pièces justificatives si ces pièces ont déjà été présentées pour une autre procédure de passation de marché, etc.). En outre, la période pendant laquelle les documents doivent être conservés devrait passer de 10 à 5 ans. Pour la période 2014-2020, la Commission propose aussi d'élargir les dispositions actuelles relatives aux coûts simplifiés aux cinq Fonds relevant du CSC. L'utilisation de taux forfaitaires serait simplifiée et autorisée pour divers coûts (la subvention maximale pour les montants forfaitaires serait portée à 100 000 euros au lieu de 25 000 euros actuellement). Concernant les projets générateurs de recettes, dont relèvent les partenariats publics-privés, la Commission propose de rendre possible une minoration forfaitaire des dépenses éligibles et de mettre fin au calcul complexe et au remboursement d'éventuels sur financements. Enfin, le règlement financier révisé permettra aux bénéficiaires de déclarer leurs coûts conformément à leurs pratiques habituelles en matière de comptabilité analytique, dans le respect de conditions minimales.

- **L'introduction d'une nouvelle possibilité de contrôle à partir des résultats au travers du Plan d'action conjoint** : Un Plan d'action conjoint pourrait être établi par les Etats membres après approbation de la Commission. Celui-ci permettrait d'introduire un nouveau mode de fonctionnement applicable à une partie des programmes opérationnels et donnant lieu à une gestion financière exclusivement fondée sur les produits et les résultats. Pour les dépenses concernées, le remboursement pourrait être réalisé via des montants forfaitaires, et les audits ne porteraient que sur la réalisation des produits et des résultats convenus.
- **Une dématérialisation des données** : La réduction des charges administratives passe également par l'élargissement des possibilités de transmission et de stockage numériques des informations et des données. La proposition de la Commission relative à Horizon 2020 prévoit même de rendre possible la signature numérique des conventions de subvention.
- **Des simplifications spécifiques pour la coopération territoriale européenne, le FSE et les projets générateurs de revenus ont aussi été proposées.**

**Cet engagement de la Commission en faveur d'une simplification semble plus ambitieux que les années précédentes mais il suscite également des inquiétudes sur un certain nombre de points**<sup>312</sup>. Il faut espérer que ces vœux maintes fois évoqués aboutissent cette fois à des réalisations concrètes. Cependant il faut garder à l'esprit que « la simplification au niveau de l'Union ne sera pleinement efficace que si elle est accompagnée d'efforts parallèles à l'échelon national et infranational »<sup>313</sup>.

### 1.3. Les préparatifs à une mise en œuvre au niveau français

Pour les fonds FEDER, FSE, FEAMP et FEADER, la DATAR a présenté dans une circulaire du 12 mars 2012 une feuille de route pour l'élaboration du cadre stratégique commun, du contrat de partenariat et des diagnostics territoriaux précédant la définition des programmes opérationnels. Un **comité de pilotage interfonds** animé par la DATAR et rassemblant les directeurs des administrations centrales impliquées dans la gestion des fonds a déjà été créé. Il proposera dès juin 2012 une « version zéro » du contrat de partenariat et une méthode de consultation en vue de la mise en place pour le 1<sup>er</sup> janvier 2014 des

---

<sup>312</sup> Voir infra 2.3 « Observations du CESER de Bretagne sur les pistes d'amélioration proposées par la Commission européenne »

<sup>313</sup> Source : « Un programme de simplification pour le CFP 2014-2020 » Communication de la Commission au parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions COM(2012) 42 final.

différents programmes<sup>314</sup>. La phase de diagnostic sera lancée au printemps 2012 avec la **création dans chaque région d'un comité** réunissant les différentes directions générales, les SGAR, et autres parties prenantes, sur la base des documents existants.

Dans un courrier au Premier ministre, le Président de l'Association des Régions de France a déploré l'absence d'information officielle et d'association des Conseils régionaux à cette démarche. Les compétences institutionnelles et les financements, que les Régions apportent en ce domaine, justifient qu'un partenariat étroit Etat-Régions soit garanti.

## 2. ... s'engager dans les négociations et dans un dialogue régulier avec les autorités nationales et européennes

Le CESER de Bretagne est conscient des enjeux de ces négociations dans l'agenda européen. Il est convaincu de l'importance d'une participation unanime des acteurs régionaux autour de ces questions, et les invite à faire entendre leur voix.

Cela ne sera possible qu'à condition que des pratiques plus durables soient instaurées en région en faveur d'un diagnostic des difficultés de mise en œuvre des fonds européens et au travers de l'établissement d'échanges réguliers avec les instances européennes et nationales sur ces thématiques.

Le CESER profite lui-même de cette étude pour adresser des préconisations aux responsables nationaux et européens.

### 2.1. Pour une participation active des acteurs régionaux à la définition des orientations et des modalités de mise en œuvre des programmes européens

**Tout d'abord, les acteurs régionaux (collectivités et organismes publics ou privés) doivent veiller à apparaître comme des partenaires à part entière de l'élaboration des nouveaux cadres règlementaires européens de 2014-2020<sup>315</sup>.**

La proposition de règlement de la Commission européenne rend désormais impérative la conclusion de **contrats de partenariats** entre les Etats et la Commission, élaborés en collaboration avec les Collectivités territoriales. Cela représente une avancée par rapport aux règlements en vigueur, dans lesquels cette approche partenariale n'était prévue qu'en tant que besoin. De plus, la

---

<sup>314</sup> Circulaire du délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale du 12 mars 2012 « cadrage du diagnostic territorial stratégique des programmes post 2013 »

<sup>315</sup> Voir aussi au niveau régional infra chapitre 7 « 1. Mieux associer l'ensemble des acteurs bretons à la définition des programmes opérationnels, à l'émergence et à la sélection de projets »

Commission s'est engagée dans ce texte à établir « un **code de conduite européen** fixant des objectifs et des critères visant à soutenir la mise en œuvre du partenariat et à faciliter le partage d'informations, d'expériences, de résultats et de bonnes pratiques entre les Etats membres »<sup>316</sup>.

Cela satisfait ainsi la volonté, réaffirmée par le **Manifeste de Saint Pölten**, des régions, villes et autorités locales<sup>317</sup>, de travailler en partenariat avec les Etats membres et les institutions européennes. En outre, cela rejoint les concepts de « **contrat tripartite** » et de « **pacte territorial** » défendus par l'Association des Régions de France, la Conférence des Régions Périphériques Maritimes et le Comité des régions<sup>318</sup>.

Cependant, il est nécessaire de demeurer vigilants quant à la réelle implication des régions dans l'élaboration de ces contrats. En effet, les discussions actuelles au niveau du Conseil européen pourraient aboutir à une reformulation du principe de partenariat en le conditionnant « aux règles et pratiques nationales »<sup>319</sup> ; et l'organisation mise en place en France, bien que susceptible d'être modifiée par les échéances électorales, ne prévoit pas de véritable concertation des collectivités territoriales pour la mise en œuvre des fonds structurels<sup>320</sup>.

**Par ailleurs, si l'échéance de 2014 doit concentrer l'attention de l'ensemble des acteurs autour de ces négociations, elle doit également permettre d'instaurer une dynamique durable d'analyse et de remontée des difficultés auxquelles sont confrontés les porteurs de projet tout au long de la programmation.**

**Il est important que les acteurs régionaux utilisent pour ce faire l'ensemble des vecteurs mis à leur disposition par les institutions européennes: consultations, forums...** La participation de nombreux acteurs institutionnels et de leurs réseaux (Conseil régional de Bretagne, ARF, CRPM, AMG VF, AFCCRE...) à la consultation de la Commission européenne sur le 5<sup>ème</sup> rapport sur la politique de cohésion, en décembre 2010 est un élément de satisfaction. De même, la nomination d'un Conseiller régional délégué aux affaires européennes et d'un adjoint au SGAR chargé de ces mêmes questions, ainsi que la tenue de Conférences des affaires européennes, montrent

---

<sup>316</sup> Ce code intervient en réponse à une préconisation du CESE européen dans son étude « Il faut être deux pour danser le tango » sur le thème « développer le principe de partenariat dans la politique de cohésion de l'Union européenne », mai 2011 ; Sources : Article 5 du règlement portant dispositions communes. 2011/0276 (COD) ; Commission staff working document The partnership principle in the implementation of the Common Strategic Framework Funds- elements for a European Code of Conduct on Partnership SWD(2012)106 final 24.4.2012 Proposition de résolution européenne n°234 du sénat présentée au nom de la Commission des affaires européennes sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020, par Michel Delebarre. Notons que la Commission européenne invite actuellement à présenter toutes réactions et propositions sur ce projet.

<sup>317</sup> Manifeste de Saint Pölten « Politique européenne de cohésion à partir de 2014 » 21 octobre 2011 signé par un réseau de onze régions et de villes européennes (ARE, ARFE, CRPM, Eurocities...) et par une majorité des 143 régions de la compétitivité.

<sup>318</sup> Source : Résolution du Comité des régions sur « Une plus grande participation des collectivités locales et régionales à la stratégie Europe 2020 » (2010/C 267/02) ; Avis de l'ARF 9 décembre 2010 ; Vers une position politique de la CRPM sur le « paquet 2014-2020 » de la politique de cohésion Février 2012

<sup>319</sup> Source : article Europolitique « Le Conseil devrait s'entendre sur la conditionnalité ex-ante »

<sup>320</sup> Voir supra 1.3 « Les préparatifs à une mise en œuvre au niveau français »

l'importance et l'attention que portent ces institutions aux questions européennes. Le CESER de Bretagne s'était lui-même mobilisé lors de la consultation lancée par la Commission européenne sur la Politique agricole commune, puis en juin 2010 sur une Stratégie maritime atlantique au travers du Réseau Transnational Atlantique et sur le RTE-T<sup>321</sup>.

Notons, à cet égard, que les fonctionnaires européens sont, contrairement à certaines idées reçues, très accessibles et ouverts aux échanges avec les acteurs locaux. Ils y trouvent un fort intérêt, puisque ces retours leurs permettent d'être en prise avec des réalités territoriales parfois éloignées de l'échelle européenne.

**Plus généralement, l'action des acteurs régionaux sur les décisions européennes doit faire s'accompagner d'un lobbying actif à destination des différentes institutions européennes.** Les députés européens de la circonscription « Ouest » (voir encadré) peuvent ainsi être interrogés et sollicités pour relayer certaines demandes de résolution. A cet égard, les compétences et les pouvoirs de chaque institution (Conseil européen, Parlement, Comité des régions...) devraient être maîtrisés par l'ensemble des intéressés.

---

<sup>321</sup> Expression du CESR Juin 2010 « Dans la perspective de la réforme de la PAC : quelles sont les attentes de la société bretonne vis-à-vis de l'agriculture régionale ? » ; Contribution du RTA à la consultation publique de la Commission européenne sur une stratégie maritime intégrée pour le bassin de l'océan Atlantique 10/11/2010 ; Contribution du RTA sur le Réseau TransEuropéen de Transports RTE-T 2011

### **Les députés européens de l'Ouest**

751 députés représentent les droits des citoyens des 27 Etats membres au sein du Parlement européen pour une durée de 5 ans. A chaque élection, la France est divisée en 8 « euro-circonscriptions ». 9 des 74 députés européens français proviennent de la circonscription Ouest qui réunit la Bretagne, les Pays de la Loire et le Poitou-Charentes.

Chaque député européen choisit de se regrouper au sein d'une formation plurinationale représentative d'intérêts communs. Tout au long de l'année, les députés européens élaborent, amendent et votent des propositions législatives et des rapports d'initiative. Ils sont aussi chargés d'examiner les propositions de directives et les règlements communautaires élaborés par la Commission et le Conseil de l'Union. Chaque député est membre titulaire ou suppléant de deux ou trois commissions parlementaires qui élisent en leur sein un président, deux ou trois vice-présidents et un bureau. Il dispose, en outre, d'une permanence en région, afin d'établir un contact direct avec les citoyens.

La liste des députés européens de l'Ouest (par ordre alphabétique) : Cadec Alain, De Villiers Philippe, Goulard Sylvie, Jadot Yannick, Kiil-Nielsen Nicole, Lebrun Agnès, Le Foll Stéphane, Morin-Chartier Elisabeth, Vergnaud Bernadette.

Source : <http://www.maisoneurope-nantes.eu/spip.php?article71>

**La délégation permanente Bretagne/Europe et l'Espace interrégional européen (EIE)** sont également impliqués dans ces actions de lobbying au nom du Conseil régional de Bretagne, des collectivités et des acteurs socio-économiques bretons (cf. encadré). Ils informent, sensibilisent et mobilisent, les décideurs locaux aux questions européennes et à leurs enjeux, souvent méconnus ou peu maîtrisés. Ils sont ainsi intervenus à plusieurs reprises, l'année passée, devant les élus locaux pour leur présenter les enjeux du débat sur l'avenir des fonds structurels européens<sup>322</sup>. Ce sont aussi des intermédiaires essentiels, à l'entretien d'un dialogue avec les institutions européennes, et à la réalisation d'un véritable lobbying sur les questions à fort intérêt régional (des actions de lobbying ont par exemple été réalisées sur le maintien de l'objectif de compétitivité régionale et d'emploi de la politique de cohésion, sur l'apparition des ports de Brest, Lorient et Roscoff dans le réseau de central du RTE-T, sur le grand projet Bretagne à Grande Vitesse, sur la PAC, etc.). Ils interviennent moins souvent, faute de temps, auprès des porteurs de projet, mais ils les informent des appels à propositions de la Commission européenne (en particulier au travers de leur site internet) et les orientent vers d'autres interlocuteurs.

**Les associations et réseaux, des collectivités et acteurs locaux participent également activement à ce lobbying (ARF, CRPM, Eurocities, APFP ...).**

<sup>322</sup> Notons, par ailleurs, qu'un guide pratique des fonds européens pour les élus a été réalisé dans le cadre du programme d'appui et de coordination technique Europ'Act : Financez vos projets grâce à l'Europe « Des fonds européens pour votre territoire » Guide pratique de l'élu, novembre 2011.

### **La délégation permanente Bretagne/Europe et l'Espace interrégional européen (EIE)**

Le Bretagne a été très tôt représentée à Bruxelles pour défendre ses intérêts dans le domaine de l'agriculture et de la pêche. En 1990, après la chute du mur de Berlin, une première délégation est créée, faisant suite à la fondation de la Commission Arc Atlantique.

Inauguré le 12 octobre 2005, **l'Espace interrégional européen** (association loi 1901) regroupe les services des trois Régions Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes. Trois fonctions lui incombent :

- La veille et l'information : l'EIE est chargé de diffuser et de hiérarchiser les informations sur les politiques de l'Union européenne aux effets régionaux et leurs actualités, le plus en amont des décisions communautaires lorsque cela est possible

- La représentation : l'équipe de l'Espace Interrégional représente les acteurs régionaux auprès des institutions européennes (Conseil, Parlement Européen, Commission Européenne) mais aussi au sein des instances para-institutionnelles (Comité des Régions, Comité Economique et Social Européen) et des nombreux réseaux présents à Bruxelles. Des évènements sont organisés pour valoriser les bonnes pratiques des territoires et informer les institutions européennes de leurs intérêts et préoccupations.

- L'accès aux financements européens: il s'agit principalement de fournir une information sur les fonds européens et les appels à propositions de la Commission européenne et d'orienter les demandeurs vers les interlocuteurs les plus appropriés

**Depuis octobre 2006, la Bretagne possède aussi sa propre délégation permanente.**

Cette association a pour objectif de représenter et de promouvoir auprès des institutions européennes les intérêts de la Région, des collectivités et des acteurs socio-économiques bretons: groupements professionnels, organisations de salariés, établissements de formation ou de recherche, acteurs culturels, associations.

- Elle effectue le suivi des dossiers intéressant la Région Bretagne ainsi que les collectivités locales bretonnes et les acteurs régionaux bretons, en collaboration avec les chargés de mission de l'Espace interrégional européen.

- Elle accueille les élus des collectivités et les acteurs socio-économiques bretons Elle organise des rencontres avec les fonctionnaires européens, des réunions, des conférences.

- Elle assure les relations avec les bureaux de représentation à Bruxelles des régions partenaires de la Bretagne, en particulier ceux des pays et régions celtiques.

*Source : <http://brplpc.org> ; brochure délégation permanente Bretagne/Europe : représenter et promouvoir les intérêts bretons à Bruxelles ; échanges avec Mme Allais déléguée permanente et M. Huet, directeur de l'EIE*

**Il importe, en cette période de choix stratégiques et financiers, de poursuivre activement ces actions d'information et de lobbying afin de mobiliser plus largement les acteurs locaux, tant sur les orientations, que sur les modalités de mise en œuvre de la politique européenne et pour optimiser l'utilisation des fonds européens en région.** Les échanges et allers retours réalisés, par le passé, avec la Commission européenne avaient permis de résoudre efficacement certaines contraintes administratives jugées inutiles (ce fut le cas en particulier pour les simplifications admises entre le 6<sup>ème</sup> et le 7<sup>ème</sup> PCRD).

**Concernant les programmes-cadre, il est primordial que la France occupe davantage les places qui lui sont offertes pour être représentée dans les groupes d'experts participant à la définition de ces programmes.**

**Recommandations<sup>323</sup> :**

- Sensibiliser plus fortement les élus et tous les acteurs bretons aux enjeux européens
- Développer le lobbying et favoriser un dialogue ascendant avec les instances européennes, afin de peser dans les négociations pour la période 2014-2020
- Porter régulièrement à leur niveau les interrogations, les difficultés et les intérêts des porteurs de projet régionaux.

## 2.2. Pour un diagnostic régional de l'utilisation des fonds européens

Pour être efficaces, ces échanges avec les institutions nationales et européennes doivent être fondés sur une analyse approfondie de l'utilisation et des effets des fonds européens en région Bretagne. Ce diagnostic doit porter, d'une part, sur l'analyse de la participation des acteurs régionaux aux programmes européens, et d'autre part sur l'analyse des difficultés d'appréhension des financements européens par les porteurs de projet.

### 2.2.1. Une analyse des résultats de la participation aux programmes européens en Bretagne

La participation des acteurs bretons aux programmes européens et ce qui en résulte en termes d'apports financiers et de développement local fait l'objet de peu d'analyse.

<sup>323</sup> Ces recommandations sont synthétisées en dix préconisations à la fin de l'étude.

**Pour les fonds à gestion déléguée**, l'apport financier est établi précisément. Il découle des enveloppes financières mises à disposition des régions ou plus précisément des paiements effectués aux bénéficiaires (corrigé des potentiels dégagelements d'office et corrections financières). L'analyse de la participation par région aux programmes de coopération territoriale européenne est également réalisée<sup>324</sup>. L'évaluation des résultats de la politique de cohésion est prévue, mais elle n'est encore que partiellement accomplie<sup>325</sup>.

En revanche, **pour les programmes-cadre** cette analyse est plus délicate. Comme mentionné précédemment, cela tient aux effets de siège présents dans les données statistiques de la Commission européenne. Cependant des études peuvent être réalisées dans ce domaine. La MIDERB<sup>326</sup> (Mission pour le développement européen de la recherche), dans sa fonction d'Observatoire de la participation régionale aux programmes européens, y travaille pour le PCRD. Le Conseil régional avait commandé une étude sur ce même programme en 2008. La communication de ses résultats à la Commission européenne par l'intermédiaire de la CRPM a permis de faire avancer l'idée d'une analyse territorialisée des effets de la politique de recherche européenne et de sa non-contradiction avec le concept d'excellence. Elle a, de plus, essaimé, puisqu'une deuxième étude est actuellement en cours de réalisation, à partir de cette méthodologie, dans le cadre du programme européen ESPON<sup>327</sup>.

Aucune étude n'est menée en ces termes, à notre connaissance sur les autres programmes cadre, dont l'importance financière est, il est vrai, moins évidente.

**L'Autriche** est allée plus loin en se dotant d'une structure indépendante d'évaluation du PCRD du nom de « Proviso ». Celle-ci produit, deux fois par an, un rapport, qui regroupe des résultats statistiques thématiques et géographiques très détaillés, et analyse la participation autrichienne à toutes les étapes de la procédure.

**L'apport de telles études est essentiel, tant en termes d'analyse du développement local, que de valorisation des politiques européennes<sup>328</sup>. Il serait fécond de poursuivre la dynamique enclenchée en la matière, pour faire connaître plus largement l'apport global de l'Union européenne sur le territoire.**

**Notons, enfin, que le suivi de la consommation des fonds européens est excessivement centré sur les taux de programmation et de certification dont la pertinence et la signification doivent pourtant être nuancées<sup>329</sup>. Il faudrait, veiller à davantage analyser les difficultés de gestion des fonds**

---

<sup>324</sup> Voir supra chapitre 1 « 2. Les acteurs régionaux bénéficiaires de deux types de financements »

<sup>325</sup> Voir infra chapitre 7 « 3. Mieux connaître les fonds et investissements européens en Bretagne et les rendre plus attractifs » et « 6. Orienter le contrôle vers un contrôle plus qualitatif et préventif »

<sup>326</sup> Voir infra chapitre 7 « 6. Orienter le contrôle vers un contrôle plus qualitatif et préventif »

<sup>327</sup> Voir supra chapitre 1 « 2. Les acteurs régionaux bénéficiaires de deux types de financements »

<sup>328</sup> Voir infra chapitre 7 « 3. Mieux connaître les fonds et investissements européens en Bretagne et les rendre plus attractifs »

<sup>329</sup> Voir supra chapitre 4 : « 1.3 Questionnement sur la pertinence de ces indicateurs »

**européens expliquant ces résultats à l'avenir, plutôt que poursuivre avec tant d'obsession cette course à la programmation.**

### 2.2.2. Une analyse de l'accès aux financements européens en Bretagne

Les échanges européens (et nationaux) doivent également porter sur les difficultés d'accès et de mobilisation des financements européens par les porteurs de projet. Pour ce faire, là encore un diagnostic doit être établi. Des analyses approfondies et ciblées par fonds, par thématiques et par type de maître d'œuvre doivent être réalisées. Les évaluations des programmes opérationnels pourraient se concentrer davantage sur ces questions.

Fondées sur des **enquêtes et des rencontres des porteurs de projet, des instructeurs et des gestionnaires**, ou sur la tenue d'un **forum des bénéficiaires** ces analyses ne pourront pas faire l'économie de prospections auprès des non bénéficiaires et des porteurs de projet déçus ou découragés. Une analyse rubrique par rubrique devra, en outre, permettre, selon les préconisations du sénateur M. Pointereau de déterminer, au cas par cas, si ce sont les règlements communautaires ou les contraintes supplémentaires que se donne la France ou la région qui en complexifient la gestion.

#### **Recommandations :**

- Réaliser une analyse territorialisée des apports des politiques européennes
- Engager une réflexion collective de l'ensemble des acteurs régionaux sur les difficultés de mobilisation des fonds européens (organisation de forums ou d'ateliers de discussions et de réflexion)
- Maîtriser les effets pervers induits par la « course à la programmation » et nuancer l'usage des indicateurs de consommation des fonds européens

### 2.3. Observations du CESER de Bretagne sur les pistes d'améliorations proposées par la Commission européenne

Le CESER ne se prononce pas, ici, sur les orientations stratégiques et le contenu de ces politiques, qui ne font pas l'objet de cette étude. Même si certains questionnements demeurent, le CESER se félicite des propositions de la Commission qui prennent en compte de nombreux éléments d'amélioration demandés par les autorités de gestion et les acteurs locaux, et identifiés par les rapports d'évaluation successifs :

- Comme cela semble admis par la Commission européenne, il n'est pas souhaitable d'introduire en 2014 des changements réglementaires trop

importants. Cela serait synonyme **d'instabilité et d'incertitude** pour les autorités de gestion et les porteurs de projet.

- Concernant la gouvernance, il est important que le **principe de partenariat** soit mis en exergue. Les collectivités territoriales et les acteurs de la société civile doivent être étroitement associés à la définition des contrats de partenariats pour la politique de cohésion et à l'élaboration des programmes de travail des financements directs avec les autorités nationales et européennes. Le CESER encourage de ce fait la Commission à confirmer l'adoption d'un code de conduite européen en matière de partenariats.
- Concernant les règles administratives régissant l'utilisation des fonds européens le CESER de Bretagne souligne l'importance d'assouplir certaines de ces règles sans pour autant nuire à un usage régulier de ces fonds. Il partage l'ambition de la Commission européenne de **rationaliser et de simplifier l'usage des fonds européens**. Des efforts avaient déjà été réalisés dans ce domaine en 2008 et 2009 pour les projets générateurs de recettes, les coûts forfaitaires et les avances de trésorerie. Ce nouveau projet de simplification semble de nature plus systématique. Espérons qu'il soit soutenu et qu'il se traduise par une méthodologie simplifiée en termes de forfaitisation et par une simplification de la démarche de Grand Projet. Cependant, cela questionne, les orientations stratégiques de la Commission européenne qui oscillent entre concentration des dépenses et soutien aux petits projets, à l'innovation et aux démarches pilotes de développement local.
- La Commission semble avoir pris la mesure de la nécessité d'améliorer **l'articulation entre les différents fonds communautaires à gestion partagée (FEDER, FSE, FEADER, FEP)** pour faciliter leur mise en œuvre sur le terrain, favoriser les synergies et réduire les risques d'erreur. L'élaboration d'un Cadre stratégique commun, le retour sur la règle de la programmation « mono-fonds » et l'harmonisation des règles de gestion et de contrôle vont en ce sens. L'importance d'aligner les règles du FEDER et du FEADER est à souligner. Le calcul du cofinancement en fonction des dépenses publiques et non du coût total, ainsi que l'absence de modulation des taux de cofinancement contraignent particulièrement les projets FEADER<sup>330</sup>.
- Si elle est accompagnée d'une augmentation suffisante des **avances européennes**, le CESER agrée de la proposition visant à imposer aux autorités de gestion de payer les bénéficiaires avant d'attendre les

---

<sup>330</sup> Sources: Rapport d'information du sénat n°266 fait au nom de la Commission des affaires européennes sur l'avenir de la politique de cohésion après 2013, par MM. Yann Gaillard et Simon Sutour ; « Généraliser LEADER » publication de l'APFP et LEADER France, mars 2011 ; Les propositions de règlements européens 2014-2020 et le développement local »

remboursements de la Commission européenne. Cela permettra de réduire les délais de paiement et d'atténuer les difficultés de trésorerie des porteurs de projet, en se rapprochant de la situation admise pour les programmes-cadre.

- Le **principe de proportionnalité** doit être appliqué de façon plus effective tant pour l'application et le degré d'exigence des règles administratives que pour le contrôle des dépenses. Un assouplissement et des simplifications supplémentaires seraient favorables à la participation des structures de petites tailles.
- Il est également important de **s'opposer à la superposition des organismes de contrôle** qui ajoute encore à la complexité du système. Le CESER salue la proposition de réduction du nombre de contrôles pour les Etats membres dont le système fonctionne correctement. Cela rejoint l'idée de contrat de confiance évoquée par l'ancien commissaire Pawel Samecki dans son document d'orientation sur l'avenir de la politique de cohésion, idée reprise par le député, M. Lequiller. Il est par contre étonnant, que la Commission propose la désignation d'une nouvelle autorité d'accréditation au niveau ministériel, et qu'elle impose un apurement annuel de l'ensemble des comptes. De même, l'introduction de nouvelles règles de conditionnalités pourrait constituer un facteur de complexité.
- Par ailleurs, il convient de rappeler, que comme cela devra se faire au niveau national, une **harmonisation des méthodes de contrôle des responsables européens** est indispensable pour permettre la traduction dans les faits de ces efforts de simplification<sup>331</sup>. Il serait nécessaire de veiller à se prémunir de toute interprétation libre et abusive des textes réglementaires.
- **Le CESER approuve la proposition d'assouplissement de la règle du dégage ment d'office.** Ses effets positifs en termes de stimulation et de suivi de la programmation sont amoindris par les effets pervers qu'elle génère (par l'affirmation d'une logique de guichet et d'une course à la programmation)<sup>332</sup>. Il serait souhaitable, par ailleurs, comme cela est aujourd'hui réalisable pour les programmes gérés nationalement en France, d'appliquer la règle du dégage ment d'office au niveau national et non au niveau de chaque programme opérationnel. Cela permettrait de mutualiser le risque de dégage ment, en autorisant une forme de compensation entre programmes au niveau de chaque Etat membre<sup>333</sup>. En cas de dégage ment d'office, il conviendrait de veiller à ce que les

---

<sup>331</sup> Source : Audition, en particulier de M. Yves Le Pannerer (Technicolor), 8 février 2012.

<sup>332</sup> Source : Auditions du Groupe des correspondants Europe (voir détails en fin d'étude) et Etude du cabinet MC2 consultants « Le dégage ment d'office » Evaluation nationale 23 décembre 2005

<sup>333</sup> Préconisation du rapport Barca « An Agenda for a reformed cohesion policy », Avril 2009

montants concernés soient supportés par les seuls programmes responsables.

- Enfin, les **mécanismes d'ingénierie financière** bien qu'intéressant un grand nombre de régions n'ont été mis en œuvre que par le Languedoc-Roussillon et l'Auvergne tant leur complexité est apparue décourageante.

## 2.4. Recommandations du CESER de Bretagne pour une meilleure utilisation des fonds européens au niveau français

L'Etat a des responsabilités spécifiques dans l'utilisation des fonds européens. En tant qu'autorité nationale, il est le principal interlocuteur de la Commission lors des discussions européennes ; il définit l'organisation de la gestion des fonds et programmes européens et il est actuellement autorité de gestion pour les fonds FSE, FEP et FEADER.

Le CESER de Bretagne formule à son intention les propositions suivantes :

- **Associer les Collectivités territoriales à l'élaboration des programmes européens<sup>334</sup> et plus largement au pilotage stratégique de la politique de cohésion.** Le groupe de suivi de l'actuel CRSN, créé en octobre 2008, est présidé par le Délégué à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale et par le Président de l'association des Régions de France. Il réunit des représentants des différents ministères et des différentes autorités régionales : trois Préfets de région et trois Présidents de Conseil régional. Il conviendrait, comme le soulignait le rapport Lequiller, d'ouvrir sa composition aux représentants des autres niveaux de collectivités territoriales et d'en faire une instance de concertation systématique sur la mise en œuvre européenne nationale de la politique de cohésion.
- **Renforcer le pilotage interministériel sous l'égide de la DATAR pour une meilleure coordination.** La DATAR doit voir confirmer son rôle d'expertise, de pilotage et de coordination. La création de la plateforme d'appui réglementaire en ligne sur les fonds structurels doit renforcer la délégation dans sa fonction de centre de ressource national et de conseil aux autorités de gestion. Elle devrait, à ce titre, homogénéiser les pratiques et exclure toute interprétation excessivement restrictive de la réglementation.

---

<sup>334</sup> Voir supra 2.1 « Pour une participation active des acteurs régionaux à la définition des orientations et des modalités de mise en œuvre des programmes européens »

- **Revoir l'organisation des Points de contacts nationaux pour l'information et l'accompagnement des porteurs de projet sur les programmes cadres.** Selon l'Inspection générale des finances, pour le PCRD, « l'organisation institutionnelle du dispositif mérite d'être revue sans écarter les acteurs déjà mobilisés, en recherchant l'implication d'acteurs de recherche aujourd'hui laissés à la périphérie du système et en rapprochant le niveau opérationnel du niveau institutionnel»<sup>335</sup>. Un pilotage plus structuré doit voir le jour au travers d'un point de contact unifié disposant, pour la coordination et l'animation des réseaux régionaux, des moyens budgétaires spécifiques. Cette organisation doit s'appuyer au niveau régional sur la mise en place de points de contact régionaux désignés dans chaque région selon des regroupements en consortium d'acteurs de terrain<sup>336</sup>.
- **Introduire une réflexion sur la gestion territorialisée des fonds FSE, FEP et FEADER, qui sont gérés pour partie nationalement, en vue de rendre leur articulation plus cohérente.** Une gestion à l'échelon régional par les autorités déconcentrées et décentralisées doit être étudiée. Les changements souhaités par la Commission européenne, en faveur d'une gestion « multi-fonds » et d'un renforcement des programmes de développement local, appellent à cette réflexion, tout comme la perspective d'une réforme territoriale questionnant les compétences et les cofinancements des collectivités locales.
- **Introduire une réflexion sur l'extension de l'expérimentation d'une gestion des fonds européens par les Conseils régionaux en concertation approfondie avec les territoires et la société civile.** La désignation des autorités de gestion relève de la responsabilité de l'Etat<sup>337</sup>. En France, cette désignation est décidée en Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (CIACT). Pour 2007-2013, les Préfets de régions ont été reconduits comme autorités de gestion des programmes opérationnels régionaux, à l'exception de l'Alsace et des programmes relevant de l'objectif de coopération territoriale. Les Régions souhaitent aujourd'hui un transfert complet de la gestion des fonds structurels pour la prochaine période de programmation, et cela pourrait leur être accordé<sup>338</sup>.

---

<sup>335</sup> Rapport « L'accès des PME au programme cadre pour la recherche et le développement technologique » Inspection générale des finances, mars 2009 ; Les Points de Contact Nationaux (PCN) sont chargés de la mise en œuvre du 7<sup>ème</sup> PCRD. Ils ont été désignés par la direction générale pour la recherche et l'innovation du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur la base d'un appel à manifestation d'intérêt publié en août 2006.

<sup>336</sup> Voir chapitre 7 « 2. Améliorer la lisibilité des circuits de gestion en simplifiant l'organisation de la gestion des fonds européens »

<sup>337</sup> Voir chapitre 2 « 1.2.1 les organismes de gestion institués par l'UE »

<sup>338</sup> Récemment le Président de la république a avancé devant les collectivités locales que « la gestion des fonds structurels européens devrait être décidée par les régions ». Sources : Article de l'AFP « Fonds européens : les Régions relancent le débat sur leur décentralisation » 7.10.2011 Gazette.fr ; Communiqué de presse « l'ARF dénonce des critiques infondées et irresponsables sur la gestion régionale des fonds européens » ; Article « Hollande fait plaisir aux régions sur les fonds européens » 6/03/2012 EurActiv, Marie Herbet.

L'étude comparative des modalités de gestion en Europe<sup>339</sup> révèle **qu'il n'existe pas de modèle dominant en la matière**. Dix-sept Etats membres ont fait le choix d'une gestion régionalisée des fonds européens, quand les dix autres ont opté pour une gestion nationale. Sur les dix-sept premiers, neuf Etats membres en ont confié la gestion à des collectivités territoriales (l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Italie, le Royaume Uni, les Pays Bas, l'Irlande, la Pologne et la République Tchèque) tandis que huit en ont confié la gestion à des services de l'Etat. Cependant dans les nouveaux Etats membres l'association des Conseils régionaux dans cette gestion est de plus en plus marquée.

**En France**, l'implication des Conseils régionaux étant croissante dans la gestion de l'ensemble des programmes, grâce au mécanisme de subvention globale (34% des fonds sont actuellement gérés par les Conseils régionaux en métropole) et à la présidence partagée des comités de suivi, la comparaison des résultats en fonction de l'autorité de gestion est contestable. Des limites méthodologiques s'opposent aussi à une confrontation pertinente des données entre organismes intermédiaires (différence de nature des axes gérés et diversité des situations locales<sup>340</sup>). **Un bilan de l'expérimentation d'une gestion décentralisée en Alsace** et pour les différents programmes de Coopération territoriale européenne a, cependant, été réalisé (cf. encadré). Ses conclusions, partiellement connues, n'ont cependant pas été publiées, ni même officiellement transmises aux autorités gestionnaires<sup>341</sup>.

**Par ailleurs, deux éléments techniques sont à prendre en compte :** d'une part, pour des raisons comptables, les Conseils régionaux peuvent effectuer, contrairement à l'Etat, des avances de fonds, d'autre part, certains d'entre eux se montrent prudents dans leur relation avec les collectivités infrarégionales concernant la réalisation des contrôles de qualité gestion pour ne pas enfreindre le principe de non tutelle.

**L'analyse de ces données ne permet donc pas de tirer de conclusions évidentes sur l'opportunité d'une gestion par les services régionaux déconcentrés ou décentralisés.** Techniquement, le transfert des compétences d'autorité de gestion apparaît envisageable pour l'ensemble des fonds structurels et, contrairement à certaines affirmations<sup>342</sup>, les Régions ont les capacités financières et les compétences pour accomplir ces fonctions. **Le choix de l'autorité de gestion et des**

---

<sup>339</sup> Source : Rapport de Pierre Lequiller au Premier Ministre –Premier bilan de l'utilisation en France des fonds structurels européens alloués pour la période 2007-2013 – Mai 2010

<sup>340</sup> Source : Le risque de dégagement d'office des fonds structurels européens, Inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales, Mars 2010

<sup>341</sup> Rapport des Inspections générales des finances et de l'administration. Celles-ci ne se prononcent pas sur l'arrêt, la prolongation ou la généralisation des expérimentations menées par les Conseils régionaux. Source : Echanges avec Damien Boll, Conseil régional d'Alsace. Article EurActiv Marie Herbert « Fonds européens : vers une généralisation de l'expérience alsacienne ? » 27/03/2012

<sup>342</sup> Communiqué de presse « L'ARF dénonce des critiques infondées et irresponsables sur la gestion régionale des fonds européens »

**organismes intermédiaires doit surtout être étroitement en lien avec les compétences et les cofinancements de chaque service et collectivité<sup>343</sup>. Quel que soit le système de gestion sélectionné, le CESER de Bretagne souhaite, avant tout, que soit assurée une meilleure collaboration des acteurs impliqués dans la gestion des fonds structurels afin d'améliorer qualitativement l'utilisation de ces financements et l'accompagnement des porteurs de projet<sup>344</sup>.**

- **Introduire une réflexion sur le surenchérissement de règles et de contrôles à chaque échelon de gestion, et veiller à corriger les dérives de surinterprétation du cadre réglementaire communautaire.** Il s'agirait également de réduire au strict nécessaire l'encadrement national des programmes opérationnels régionaux, par voie de circulaires. Celles-ci doivent assurer une certaine cohérence dans leurs modalités de mise en œuvre, rendre applicables les dispositions européennes au niveau régional, et opérer les choix proposés le cas échéant. Il faut privilégier la concentration de ces indications en début de programmation, sous la forme d'une seule et même circulaire et éviter d'ajouter une interprétation nationale aux dispositions communautaires déjà détaillées par des notes interprétatives de la Commission Européenne.
  
- **Selon les mêmes préconisations que pour les institutions régionales :**
  - **Développer l'information et la communication sur les fonds européens**, en particulier au travers du dispositif Europ'Act
  - **Mettre en œuvre les mesures de simplification européenne** (en particulier les coûts forfaitisés pour le FEDER) et les mécanismes d'avances financières pour les petits porteurs de projet, en veillant à ne pas mettre en œuvre de mécanismes trop complexes
  - **Rendre les missions de contrôle, au niveau national, plus pédagogiques et davantage orientées sur des critères qualitatifs<sup>345</sup>**
  - **Promouvoir la coopération et l'organisation en réseau des acteurs**

---

<sup>343</sup> Dans le rapport relatif à la mise en œuvre des axes 3 et 4 du FEADER de mars 2010 il était indiqué que « l'expérience de l'Alsace pourrait être étendue sans bouleversement dans les autres régions en particulier sur les axes FEADER que l'Etat ne cofinance pratiquement pas » le PDRH le prévoit explicitement puisque les régions peuvent être AG déléguée dès lors qu'elles apportent la majorité du cofinancement public »

<sup>344</sup> Voir chapitre 7 « 2. Améliorer la lisibilité des circuits de gestion en simplifiant l'organisation de la gestion des fonds européens »

<sup>345</sup> Voir infra chapitre 7 « 6. Orienter le contrôle vers un processus plus qualitatif et préventif »

### **Eléments d'analyse de la gestion par le Conseil régional d'Alsace des fonds FEDER**

Gardons à l'esprit que l'Alsace ne compte que deux départements et trois grandes villes, et ne bénéficie que de 75,9 millions d'euros de crédits FEDER (il s'agit ainsi de la plus faible des enveloppes françaises).

Si son taux de programmation de 51% en mars 2012, ne se distingue pas par une rapidité singulière (12<sup>ème</sup> rang national)<sup>346</sup>, « les projets retenus sont sérieux et il n'y a jamais eu ni dégageant d'office, ni reversement en raison d'irrégularités ».

La Région a décidé de ne pas adosser le PO FEDER aux priorités du CPER. Elle a ainsi fait le choix d'une logique de complémentarité écartant certains effets d'aubaine. Il semblerait que le dernier bilan d'expérimentation dénonce l'exclusion de l'Etat dans la mise en œuvre du programme. Sa place est effectivement limitée puisqu'il n'est ni bénéficiaire de subvention globale ni étroitement associé à la programmation, et le taux de cofinancement par l'Etat n'atteint que 3,4% de la maquette financière<sup>347</sup>. Mais aucune demande n'avait été formulée en ce sens par les services de l'Etat, qui avaient eux-mêmes considéré que le transfert de l'autorité de gestion devait placer le Conseil régional pleinement en responsabilité. Cela peut aussi apparaître cohérent avec la nature des compétences relevant du programme opérationnel.

L'agglomération de Mulhouse et la Communauté urbaine de Strasbourg sont, au contraire, associées efficacement en tant qu'organismes intermédiaires au programme<sup>348</sup>. Ce dispositif, et la qualité des outils de communication et d'accompagnement mis en œuvre semblent être des vecteurs de proximité, appréciés des bénéficiaires. Le service Europe du Conseil régional est ainsi devenu « une porte d'entrée bien identifiée par les porteurs de projet ». (Le taux de notoriété du FEDER en Alsace est de 60% contre 54% au niveau national)<sup>349</sup>

Cependant un goulet d'étranglement s'est constitué au niveau de l'instruction des dossiers. Les dix emplois dédiés à la gestion apparaissent encore insuffisants pour assumer l'ensemble de ces missions<sup>350</sup>.

<sup>346</sup> Voir supra Tableau 15, chapitre 4 « 1.2.1 La consommation des financements indirects en Bretagne »

<sup>347</sup> En Alsace, seul le comité de suivi pluri-fonds est co-présidé par le Président de région et le Préfet de région. L'Etat est invité à participer à la CRPE à titre consultatif.

<sup>348</sup> L'agglomération de Mulhouse n'est cependant pas juridiquement organisme intermédiaire.

<sup>349</sup> Source : Etude de l'IFOP sur demande de la DATAR, Mai 2011, Enquête d'opinion auprès des bénéficiaires potentiels des fonds structurels européens

<sup>350</sup> Source : Echanges avec Damien Boll, Conseil régional d'Alsace. Article EurActiv Marie Herbet « Fonds européens : vers une généralisation de l'expérience alsacienne ? » 27/03/2012 ; Evaluation intermédiaire du PO FEDER Alsace 2007-2013 Ernst and Young Février 2011; Rapport d'information n°712 M. Rémy Pointereau, juillet 2011 ; Article « L'Alsace, l'exception à la règle » La gazette des communes ; Mémoire universitaire « Le fonds européen de développement régional, un instrument à destination des porteurs de projet régionaux et locaux » Enjeux, avantages et limites d'un système de gestion à la lumière de deux exemples français : la Bretagne et l'Alsace. » Benzler Marlène Sous la direction de M. Arnaud Orain, Septembre 2011.

### 3. ... et anticiper les évolutions à venir

Sans préjuger des résultats de ces négociations européennes, et sans amoindrir l'engagement des acteurs dans son déroulement, il est souhaitable d'anticiper rapidement les potentielles évolutions des programmes et des fonds européens pour 2014.

L'exercice peut être complexe compte tenu des incertitudes subsistant. Il est néanmoins indispensable de **commencer immédiatement cette réflexion** pour que la concertation et la qualité ne soient pas sacrifiées à des impératifs d'urgence, afin que, cette fois, l'adoption du cadre réglementaire précède l'entrée en vigueur de la nouvelle programmation.

Les délais d'adoption du Cadre financier pluriannuel au niveau européen contraignent le calendrier de la mise en œuvre de la future programmation. Celui-ci présente une logique ascendante inverse à celle de la période actuelle, qui faisait de l'élaboration du Cadre de référence stratégique national une condition préalable à l'établissement des programmes opérationnels. Le contrat de partenariat et les programmes opérationnels devront, cette fois, être présentés simultanément. Par conséquent, la réalisation des diagnostics territoriaux nécessaires à l'élaboration des programmes opérationnels doit être engagée dès aujourd'hui<sup>351</sup>.

Dans ce cadre, il est impératif de réfléchir aux modalités de mise en œuvre de certains dispositifs, et en particulier :

- de s'interroger sur les avantages et les contraintes d'une gestion multifonds des programmes et sur les modalités d'organisation liées (en particulier sur une gestion territorialisée ou décentralisée des fonds européens)
- de se préparer à l'extension de modes de gestion plus territorialisés (du type Leader)
- d'anticiper le fléchage des enveloppes de la politique de cohésion sur des objectifs prioritaires
- de prévoir le développement des mécanismes d'ingénierie financière
- de réfléchir à la mise en œuvre des nouvelles conditionnalités, à l'orientation de la programmation vers des objectifs de performance quantifiables, et à la détermination des indicateurs d'objectifs
- de développer un système d'échange électronique des données pour 2014

L'anticipation supposera nécessairement des temps de formation à ces nouvelles règles de gestion, pour les agents des services instructeurs. Les cibles de ces formations pourront être élargies.

---

<sup>351</sup> Voir supra « 1.3 Les préparatifs à une mise en œuvre au niveau français »

**Recommandations :**

- Préparer dès aujourd'hui les nouveaux programmes opérationnels en tenant compte des changements proposés par la Commission européenne pour 2014-2020
- Initier une réflexion collective de l'ensemble des acteurs régionaux sur une gestion territorialisée ou décentralisée des fonds européens

## Chapitre 7

# Optimiser l'utilisation des fonds européens par une stratégie régionale volontariste et innovante

---



<b>1.</b>	<b>Mieux associer l'ensemble des acteurs bretons à la définition des programmes opérationnels, à l'émergence et à la sélection de projets</b>	<b>239</b>
<b>2.</b>	<b>Améliorer la lisibilité des circuits de gestion en simplifiant l'organisation de la gestion des fonds européens</b>	<b>242</b>
<b>3.</b>	<b>Mieux faire connaître les fonds et investissements européens en Bretagne et les rendre plus attractifs</b>	<b>248</b>
<b>4.</b>	<b>Renforcer l'accompagnement administratif et financier des porteurs de projet</b>	<b>251</b>
4.1.	Pour une mobilisation active des porteurs de projet	251
4.2.	Pour un accompagnement administratif pédagogique	253
4.3.	Pour un accompagnement financier accru	257
<b>5.</b>	<b>Simplifier et développer les procédures alternatives de demande de fonds européens à l'échelon régional</b>	<b>259</b>
5.1.	Par la mise en place de procédures règlementaires simplifiées	259
5.2.	Par le développement des mécanismes d'ingénierie financière	261
<b>6.</b>	<b>Orienter le contrôle vers un processus plus préventif et qualitatif</b>	<b>262</b>
6.1.	Pour un contrôle préventif et pédagogique	262
6.2.	Pour une évaluation qualitative des projets	263
<b>7.</b>	<b>Promouvoir la coopération et l'organisation en réseau des acteurs</b>	<b>264</b>



Hormis la levée des contraintes extérieures, les autorités régionales peuvent aussi, à leur échelle, optimiser l'utilisation des fonds européens dont elles sont sinon gestionnaires du moins directement ou indirectement bénéficiaires. A ce double titre, une stratégie régionale innovante et volontariste doit être impulsée. Cet engagement se lit, d'ores et déjà, dans certains des dispositifs mis en œuvre, et une volonté forte est affirmée en la matière ; mais compte tenu des difficultés indiquées précédemment, un ensemble d'améliorations peut encore y être apporté. Ces pistes d'action ont été identifiées de façon presque unanime par les porteurs de projet auditionnés<sup>352</sup>.

## 1. Mieux associer l'ensemble des acteurs bretons à la définition des programmes opérationnels, à l'émergence et à la sélection de projets

Dans son étude de mai 2011 « Il faut être deux pour danser le tango »<sup>353</sup>, le Comité économique et social européen affirmait : « quand la programmation et la mise en œuvre est imprégnée par le principe de partenariat, il en résulte une participation active des citoyens et de la société civile organisée à la politique de cohésion, donnant ainsi tout son sens à la démocratie participative et à la participation citoyenne dans l'Europe ».

L'association de l'ensemble des acteurs en Bretagne à la gestion des fonds européens est, en effet, selon le CESER, la première condition de réussite à l'utilisation de ces financements sur le territoire. **Leur implication tout au long du circuit de gestion est positive d'un triple point de vue.**

- Tout d'abord, la définition d'une stratégie issue d'une large concertation garantirait que celle-ci serve au mieux le développement régional et réponde au plus près aux besoins des acteurs locaux, et à **l'intérêt général**. En ce sens la légitimité de ces programmes et du processus de sélection des projets ne pourrait plus souffrir du soupçon de clientélisme.
- De plus, ce mode de travail plus collaboratif et partenarial impliquerait nécessairement une **appropriation** accrue des nomenclatures et de la structuration des programmes européens par les acteurs publics et privés régionaux qui sont également les co-financeurs de ces projets. Cela favoriserait une analyse des orientations des politiques européennes et de leur articulation avec les stratégies de développement régionales et infrarégionales, que ce soit dans une **logique de complémentarité ou**

---

<sup>352</sup> Auditions réalisées par le groupe des correspondants Europe (voir détails en fin d'étude)

<sup>353</sup> « Il faut être deux pour danser le tango » Etude du CESE sur le thème développer le principe de partenariat dans la politique de cohésion de l'Union européenne ; mai 2011. Commission staff working document The partnership principle in the implementation of the Common Strategic Framework Funds- elements for a European Code of Conduct on Partnership SWD(2012)106 final 24.4.2012

**de synergie.** Cela doit faire l'objet d'un choix pleinement réfléchi, et conduire à ne pas encourager une multiplication des effets d'aubaines<sup>354</sup>.

- Enfin, l'implication d'acteurs plus nombreux au processus décisionnel ne peut qu'être favorable à leur meilleure information des acteurs et à **l'élargissement des profils des postulants à une demande de fonds européens.**

**Différentes pistes de réflexion sont envisageables en ce sens :** L'étude comparative menée par le CESE a permis de valoriser les bonnes pratiques développées dans chaque pays européen, en fonction de leurs traditions respectives et de l'organisation de leur société civile. C'est en se basant sur les préconisations du CESE, que la Commission européenne a souhaité préciser dans un « guide de conduite européen » les modalités de mise en œuvre nationales du principe de partenariat. Les différents partenaires devraient, en particulier, être sélectionnés dans une logique de pluralisme, et impliqués aux différentes étapes de la gestion des fonds<sup>355</sup>.

- En Slovénie, les ONG ont été associées et reconnues dans la mobilisation du FSE, tandis qu'en Espagne cinq grandes associations de la société civile y sont directement impliquées.
- En Suède, au terme d'une loi, les partenaires sont composés à part égale d'élus politiques locaux et régionaux, et de partenaires sociaux, de l'économie sociale ou des institutions publiques.
- En Roumanie et en Hongrie l'élaboration des programmes a donné lieu à une très large consultation (plus de 200 et 4000 organismes respectivement) et à l'organisation d'ateliers de discussion.
- Enfin, dans la région du Mecklenburg en Allemagne, le comité de suivi se tient sous la forme d'un forum chargé de tracer les contours de la politique de développement régional pour le FSE, le FEDER et le FEADER. Il est constitué de représentants des partenaires privés (syndicats, employeurs, petites entreprises, chambres, agriculteurs, représentants du secteur de l'environnement et de celui de l'aide sociale) et se réunit très fréquemment (entre cinq et six fois par an).

L'assistance technique joue alors un rôle crucial pour développer les compétences professionnelles des partenaires, de manière à ce qu'ils soient à même d'assumer pleinement leur rôle.

En France, c'est la pratique des **subventions globales** qui s'est vue valorisée par cette étude, et en particulier la délégation par la Région Poitou Charente d'une subvention globale aux Chambres régionales des métiers et de l'artisanat (CRMA).

---

<sup>354</sup> Source : Audition de M. Eric Plaze (DRAAF Bretagne), le 24 novembre 2011.

<sup>355</sup> Voir chapitre 1.1.1 Une politique aux fondements de l'Union européenne ; Source : Commission staff working document The partnership principle in the implementation of the Common Strategic Framework Fundamentals for a European Code of Conduct on Partnership SWD(2012)106 final 24.4.2012

**Le CESER estime, quant à lui, que le recours aux subventions globales et l'association systématique de larges panels d'acteurs privés et publics seraient féconds** (CESER, chambres consulaires, représentants syndicaux, fédération d'entreprises, groupements d'employeurs, établissements bancaires, associations...). Celle-ci pourrait se concrétiser par une participation de ces représentants aux comités de suivi et de programmation, en veillant cependant à se prémunir de tout conflit d'intérêts. Le déroulement actuel des comités de suivi et des CRPE, axés sur des débats très techniques et succincts, ne permet pas, en outre, un partenariat optimal. Celui-ci devrait être d'ordre plus qualitatif. Le rôle des organismes relais dans l'accompagnement des porteurs de projet peut être davantage soutenu voire institutionnalisé. La Commission étudie la possibilité de faire profiter ces organismes de l'assistance technique, par la tenue de réunions et d'ateliers de formation leur étant dédiés. Formaliser leur participation au moyen de conventions est également une possibilité à examiner. Notons qu'il est important de veiller à la diversité et au pluralisme des organismes représentés, sans quoi un certain nombre d'entre eux sont automatiquement considérés comme des partenaires naturels du programme et bénéficient d'une sorte de monopole au détriment d'autres interventions alternatives et complémentaires<sup>356</sup>.

**La prise en compte des attentes et des réactions des bénéficiaires** (au travers d'ateliers ou de forums) peut également être favorable à une définition pertinente des programmes et de leurs modalités de mise en œuvre.

Cette problématique soulève, cependant, plus largement la question des circuits de gestion mobilisés dans l'utilisation des fonds européens dont il est question au paragraphe suivant.

#### **Recommandations :**

- Améliorer l'appropriation des cadres européens par les acteurs de la société civile et les autorités locales.
- Renforcer leur association à l'élaboration et au suivi des politiques régionales.
- Approfondir les pistes de réflexion présentées dans le projet de « code de conduite européen en matière de partenariats » de la Commission européenne et des travaux du Comité économique et social européen.

<sup>356</sup> Sources : Volet national des évaluations finales des programmes européens Objectif 1 et 2 période 2000-2006, DIACT : « Evaluation des modes de sélection de projet », Cabinet trend consultants avril 2006, « Le rôle des organismes relais entre l'autorité de gestion et les bénéficiaires (hors subventions globales) » CNASEA, septembre 2005, MC2 consultants ; « La participation des partenaires privés », Cabinet Deloitte / Eversheds juin 2006. Commission staff working document The partnership principle in the implementation of the Common Strategic Framework Funds- elements for a European Code of Conduct on Partnership SWD(2012)106 final 24.4.2012

### **Quelles orientations pour un programme opérationnel régional ?**

L'objet de cette étude ne porte pas sur les orientations stratégiques des futurs programmes opérationnels et sur les critères de sélection des projets à financer. Cependant, indépendamment de tout arbitrage politique, le CESER, souhaite rappeler qu'en vertu du **principe d'additionnalité**, les fonds européens n'ont pas à être utilisés comme des financements d'appoint pour des projets « ordinaires ». Une certaine institutionnalisation, tout comme le choix exclusif d'une concentration des fonds sur des priorités et des projets « structurants » peut être dommageable à la valeur ajoutée spécifique aux fonds européens. Ceux-ci doivent permettre d'abonder des projets originaux et innovants qui auraient difficilement vu le jour sans cela (projets de coopération et d'échange, projets de développement local, projets d'innovation, projets de diagnostic/action...). De ce point de vue, il semble important de conserver un espace de liberté pour l'émergence et la valorisation de ces projets.

## 2. Améliorer la lisibilité des circuits de gestion en simplifiant l'organisation de la gestion des fonds européens

Depuis son rapport public de 2003, la Cour des Comptes demande qu'une évaluation des coûts de gestion occasionnés par l'administration des fonds européens soit réalisée. Il est, en effet, étonnant de ne pas pouvoir chiffrer les ressources mobilisées à cet effet.

Outre cet aspect, l'incompréhension par les porteurs de projet des circuits de gestion et leur méconnaissance des fonds européens posent fortement question. Plus que la dispersion des acteurs, c'est le **manque de cohérence et de lisibilité** de l'organisation de la gestion des fonds européens qu'il est, plus que jamais, nécessaire de pallier. Pour le CESER, quelle que soit l'autorité de gestion désignée<sup>357</sup>, **trois niveaux devraient contribuer à la gestion des fonds européens :**

- **De vrais acteurs relais**, proches d'un point de vue géographique et sectoriel des bénéficiaires, ayant une expertise dans l'ingénierie de projets, une connaissance approfondie d'un programme européen, de sa thématique, de ses acteurs, et du temps à consacrer à l'accompagnement des porteurs de projet.

Notons que la multiplicité de ces acteurs relais est utile et nécessaire car chaque domaine d'action appelle une concertation, des connaissances et des besoins spécifiques, auxquels une structure pyramidale ne pourrait pas répondre efficacement. Ainsi, la gestion des crédits pour l'insertion sociale par les Conseils

---

<sup>357</sup> Voir chapitre 6 « 2.4 Recommandations du CESER de Bretagne pour une meilleure utilisation des fonds européens au niveau français »

généraux, et la gestion des actions en faveur de l'efficacité énergétique par l'ADEME, en rejoignant leurs domaines de compétences respectifs, contribue à une gestion lisible et efficace des fonds européens.

Il est donc essentiel **de consolider ces acteurs dans leur mission d'information et d'accompagnement et d'associer à ce travail un panel de réseaux d'acteurs variés** (Infocentre Europe Direct, Oséo, Bretagne Innovation, CCI, réseau associatif, UNIOPPS, CRESS, Chambre d'agriculture, de métiers, CRITT, réseau european network, réseau Noé...). Les personnels de l'Etat et des Collectivités territoriales doivent être davantage formés en la matière.

### **Quelques réseaux d'accompagnement aux programmes européens**

En Bretagne, plusieurs organismes ont mis en place, en 2002, le « Réseau Noé » afin d'encourager la participation des chercheurs et des entreprises aux projets européens. Les membres du Réseau Noé sont des chargés d'affaires spécialistes du Programme Cadre de Recherche et Développement (PCRD) appartenant à des agences publiques, des centres de recherche, des universités ou encore des technopoles qui proposent des journées d'information et de formation sur les financements européens, le montage et la gestion de dossiers.

**Le réseau Enterprise Europe Network** est le réseau européen de soutien aux entreprises, mis en place par la Commission, en février 2008. **En Bretagne « Enterprise Europe Ouest »** associe les Chambres Régionales de Commerce et d'Industrie, OSEO Innovation et Bretagne Développement Innovation. Il a pour double-vocation d'aider les PME à développer leur potentiel d'innovation et de les sensibiliser aux politiques mises en place par la Commission européenne.

**« Earllall »** : Le Conseil régional de Bretagne est, en ce qui le concerne, membre du réseau européen Earllall (European Association of Regional and Local Authorities for Lifelong Learning). Ce réseau rassemble vingt-trois Régions<sup>358</sup> dans le but d'approfondir la coopération et les échanges d'expériences dans le domaine des politiques de l'éducation et de la formation tout au long de la vie. Depuis sa création en 2001 Earllall a été partie prenante à plusieurs projets européens, et contribue aux débats sur le devenir de cette politique européenne.

**« Le réseau rural »** : Ce réseau qui regroupe les différents acteurs impliqués dans le développement rural, au niveau européen et dans chaque Etat-membre, conformément au règlement de développement rural 2007-2013. Il est en charge de l'organisation de rencontres, de formations destinées aux groupes d'action locale, de la collecte et de la diffusion d'informations sur les actions communautaires en matière de développement rural, la diffusion des bonnes pratiques, l'évolution de la situation des zones rurales, etc. Les actions du réseau sont cofinancées par le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER). Des groupes thématiques nationaux dirigent des travaux de réflexion à l'appui des actions engagées.

<sup>358</sup> La Bretagne en est la seule Région française participante.

- **Des acteurs de gestion et d'instruction, de taille critique, solides administrativement et financièrement, autonomes et responsabilisés.**

Certains acteurs relais peuvent assumer une responsabilité dans la gestion des fonds européens. L'objectif n'est pas de revenir à une démultiplication du nombre d'échelons intermédiaires mais d'en faire des acteurs autonomes et responsables. En vertu du principe de **subsidiarité**, les relations entre autorités de gestion et organismes intermédiaires doivent être clarifiées et prévenir tout positionnement tutélaire. L'encadrement réglementaire est nécessaire, mais il ne doit pas être un moyen d'empiéter sur leurs champs de compétences. Le CESER d'Ile de France proposait à ce titre<sup>359</sup> l'établissement de contrats de partenariat entre les autorités de gestion et les organismes intermédiaires. Cette proposition aurait une importance singulière pour les Groupes d'Action Locale. La mission confiée à M. Balny<sup>360</sup> rejoint sur ce point les demandes des animateurs LEADER. Ces derniers regrettent le fonctionnement des programmes de développement rural de la période précédente (LEADER +) qui leur reconnaissaient davantage d'autonomie et de liberté. Les tentatives de généralisation actuelles témoignent du succès de cette expérience et devraient convaincre du bien fondé de ces doléances<sup>361</sup>.

- **Une coordination réelle** dont l'objectif serait de piloter l'ensemble de ces acteurs par une articulation efficiente et cohérente, en favorisant le développement de partenariats horizontaux et en offrant aux porteurs de projet la lisibilité d'un acteur ressource et une porte d'entrée aux financements européens. Trois types de coordination sont nécessaires : l'une doit concerner la gouvernance de la gestion des fonds européens à travers la pérennisation des comités de suivi et de programmation interfonds la seconde doit porter sur ses modalités de mise œuvre, et la troisième doit permettre de constituer une interface unifiée de ces fonds vis-à-vis des porteurs de projet. Toutes trois n'ont pas forcément vocation à se superposer, mais la constitution d'une plateforme d'information et de gestion unifiée pour les porteurs de projet peut être le fondement d'un rapprochement bénéfique des services, favorable à des mutualisations de moyens et à une harmonisation des procédures et des modalités de mise en œuvre des fonds européens. Il est à cet égard possible de s'inspirer d'autres exemples régionaux, tout en ayant conscience des différences de situation. A La Réunion, une plateforme unifiée et partenariale AGILE (voir encadré) préside à la

---

<sup>359</sup> Source : Rapport du CESER d'Ile de France « Du bon usage des fonds structurels européens sur le territoire francilien – Réalités et enjeux, projets et moyens. Alain Sauvreneau, mars 2011

<sup>360</sup> Voir aussi supra chapitre 5 « 1.2.1 Une éligibilité réglementée et sélective des projets » Rapport relatif à la mise en œuvre des axes 3 et 4 du FEADER Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux, mars 2010 ; « Généraliser LEADER » publication de l'APFP et LEADER France, mars 2011 ; Les propositions de règlements européens 2014-2020 et le développement local, décembre 2011, Colloque Vocation Europe « Quelle(s) vocation(s) pour l'Europe ? » novembre 2011.

<sup>361</sup> Sources : Audition de Mme Mélanie Siche (GAL du Pays de Pontivy), 26 janvier 2012. Colloque Vocation Europe « Quelle(s) vocation(s) pour l'Europe ? » novembre 2011

communication, à l'instruction et au suivi des fonds de la politique de cohésion. Cette organisation en « cellule de gestion atypique, neutre, unique et efficace » était envisageable dans cette région bénéficiant de l'objectif Convergence car la gestion des quatre fonds y est (au moins en partie) régionalisée. Pour autant, son exemple est cité en modèle par nombre de rapports, et M. Lequiller s'est prononcé en faveur de la création sur ce modèle « d'agences communes » de gestion. La problématique est identique concernant les programmes sectoriels pour lesquels, la constitution de points de contact régionaux<sup>362</sup> pourrait, de la même façon, rassembler des acteurs de terrain variés sur des thématiques communes afin d'améliorer l'information et l'accompagnement des bénéficiaires, comme le font actuellement la MIDERB ou Bretagne Valorisation pour un profil ciblé de porteurs de projet. A cet égard, la redéfinition possible de l'étendue des missions de la MIDERB pourrait y contribuer<sup>363</sup>. Dans ce domaine, l'exemple du réseau lorrain PASTEL peut également ouvrir de nouvelles perspectives (voir encadré).

Il a, également, existé, par le passé, en Bretagne un « Club Europe » réunissant régulièrement les chargés de mission des services Europe des collectivités, des Euro Info Centre, de la CAA et de la CRPM<sup>364</sup>.

**Quelles que soient les évolutions en terme d'autorité de gestion des fonds européens, le CESER est favorable au maintien et à l'élargissement des Comités de suivi et de programmation interfonds, à une coopération renforcée de la gouvernance des fonds ainsi qu'à l'identification des principaux interlocuteurs capables d'informer, d'accompagner et d'instruire les demandes de fonds européens.**

**Il propose qu'une réflexion soit engagée sur la constitution, pour les fonds à gestion directe et indirecte, d'un réseau formel ou d'un comité d'animation unifié rassemblant l'ensemble des acteurs concernés par la gestion et la communication concernant les fonds européens (organismes intermédiaires, structures et réseaux relais). Cette structure serait à même de présider aux actions relevant de l'assistance technique<sup>365</sup>, d'orienter les porteurs de projet vers les interlocuteurs adéquats et de garantir une information et un accompagnement cohérent, déclinés sur l'ensemble du territoire.**

Cela serait favorable, à une vision dé-compartmentée des programmes européens, à des échanges d'expériences entre les organismes de gestion et d'accompagnement, à une meilleure coordination de leurs interventions, et à l'identification par les porteurs de projet d'un interlocuteur ressource.

<sup>362</sup> Voir supra chapitre 6 « 2.4 Propositions du CESER de Bretagne pour une meilleure utilisation des fonds européens au niveau français »

<sup>363</sup> Voir infra chapitre 7 « 4. Renforcer l'accompagnement administratif et financier des porteurs de projet »

<sup>364</sup> Source : Audition de M. Alexandre Colomb (CCI, Enterprise Network), le 26 janvier 2012.

<sup>365</sup> Plus largement que le présent comité de pilotage qui préside les actions de communication voir supra chapitre 2 « 1.3.2 L'assistance technique et ses objectifs »

## AGILE et PASTEL

### **AGILE : l'Agence de gestion des initiatives locales en matière européenne**

La Réunion bénéficie de 1 014 millions d'euros de FEDER au titre de l'objectif Convergence.

AGILE a été créée le 22 octobre 1990, elle a pour objectif « d'animer, d'impulser, de faciliter et de suivre la préparation, la mise en œuvre et la clôture des programmes européens [FEDER, FSE, FEADER, FEP], dans un souci de qualité, d'efficacité, de transparence et de coordination des services impliqués sur la base d'un **partenariat actif entre l'Etat, le Conseil régional et le Conseil général** »

Ce partenariat tripartite est la clé de voute du système de gestion réunionnais. Cette association, sans personnalité morale, composée de 12 agents de la Préfecture, de la Région et du Département est chargée du suivi et du pilotage opérationnel des programmes.

Elle est adossée à une gouvernance partenariale fondée sur :

- un comité national de suivi (CNS) coprésidé par le triptyque Etat / Région / Département et associant les membres de pleins droits (CESER, CCEE, Association des Maires, chambres consulaires, Comité des pêches) et des membres consultatifs associés (représentants de la Commission européenne et administrations centrales, délégation droits des femmes) ;
- et sur un comité local de suivi (CLS), instance de mise en œuvre opérationnelle des programmes coprésidé lui aussi par les représentants de l'Etat, du Conseil régional et du Conseil général et associant les services gestionnaires et instructeurs ainsi que le TPG pour analyser mensuellement chaque projets.

Cette structure propose un circuit d'instruction unique aux porteurs de projet (les responsabilités d'instruction et de suivi sont réparties entre les membres du partenariat).

Les contreparties au cofinancement européen sont négociées en début de programmation et n'ont plus qu'à être affectées par projet dans le cadre de réunions informelles le cas échéant.

Cette organisation unifiée est le seul interlocuteur de la Commission européenne.

Selon son taux de programmation, La Réunion serait classée bonne dernière des régions françaises avec 58,2% (FEDER, FSE) mais ce chiffre n'a aucun sens compte tenu du montant relatif de son enveloppe. En valeur absolue La Réunion serait ainsi au premier rang en termes de fonds programmés avec 891 millions d'euros (en mars 2012)<sup>366</sup>.

<sup>366</sup> Voir tableau 15, supra chapitre 4 « 1.2.1 La consommation des financements indirects en Bretagne »

### **PASTEL : Plateforme d'Assistance Technique Européenne en Lorraine**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le Conseil Régional a ainsi mis en place un réseau formé des **principales collectivités territoriales de Lorraine, des services de l'Etat, des Universités de Lorraine, des Chambres régionales consulaires, des associations et des centres de diffusion de l'information européenne** (délégation Lorraine Champagne Ardennes à Bruxelles, réseau entreprise Europe, les deux centres d'information Europe Direct...). Sa mission est ciblée sur les programmes européens d'Education Tout au Long de la Vie, les programmes de coopération territoriale européenne et notamment les volets B (coopération transnationale, espace Europe du Nord Ouest) et C (coopération interrégionale) du programme de coopération territoriale européen, les programmes liés à la citoyenneté européenne, à la Jeunesse (Jeunesse en Action), à la protection de l'environnement (LIFE+) ainsi que les programmes liés à la Recherche Développement et à l'Innovation.

L'objectif de PASTEL est de mutualiser les compétences et les expériences des chargés de mission en charge des affaires européennes en Lorraine pour :

- informer et de sensibiliser les opérateurs du territoire
- orienter les porteurs de projet vers les interlocuteurs les plus pertinents afin de les aider à accéder aux aides européennes
- proposer des outils permettant de les accompagner dans le montage de projets (montage de projet, recherche de partenaires, suivi administratif et financier, évaluation, audit-contrôle...).

**Les résultats sont probants.** Outre une connaissance accrue de ces programmes par les porteurs de projet et une meilleure fédération des acteurs régionaux, cette portée d'entrée unique pour les opérateurs a eu pour effet de décupler le nombre de projets retenus et leur volume financier. L'exemple le plus évident est celui des projets Leonardo : tandis qu'un seul dossier avait été sélectionné en 2006, treize l'ont été en 2008 et vingt les années suivantes. Une mutualisation de ce dispositif avec d'autres régions est en discussion.

*Source : Echange avec les services AGILE et PASTEL, évaluation à mi-parcours de la stratégie régionale intégrée et des programmes européens 2007-2013 à La Réunion 30 octobre 2010 ; eureka.lorraine.eu/jahia/Jahia/lang/fr/pid/1705?view\_id=8759 ; <http://www.lorraine.eu/cms/render/live/fr/sites/www/accueil/conseil-regional/ethique-et-responsabilite-de-lec/relations-externes/ingenierie-europeenne.html>*

### **Recommandations :**

- Initier une réflexion collective de l'ensemble des acteurs régionaux sur l'identification des acteurs relais et de gestion des fonds européens.
- Organiser un réseau ou un comité d'animation fédérant leurs interventions autour des différents programmes européens.
- Offrir une organisation lisible et efficiente aux porteurs de projet en lien avec une plateforme d'information unifiée.

### 3. Mieux faire connaître les fonds et investissements européens en Bretagne et les rendre plus attractifs

*« La valeur ajoutée des fonds européens, leur effet levier sur les économies locales, régionales et nationales doivent, plus que jamais être expliqués et démontrés au plus près du terrain : l'avenir de la politique de cohésion se joue là, dans la capacité des Etats membres et des autorités de gestion à faire la preuve de l'utilité et de l'efficacité sur le terrain des fonds structurels pour soutenir des projets innovants, durables et solidaires<sup>367</sup> ».*

**A cet effet, et pour que les fonds européens mobilisent autour d'eux un plus grand nombre et une plus grande diversité de porteurs de projet, il est nécessaire d'intensifier les efforts de communication sur l'ensemble des programmes européens, et en particulier en début de programmation.** Il est prévu qu'une part des crédits de l'assistance technique puisse y être consacrée.

**Pour une information cohérente et un centre de ressources identifié :** la création d'une plateforme ressource autour des fonds européens doit permettre de constituer un lieu d'information de référence, identifié comme tel par l'ensemble des acteurs. L'objectif est de pouvoir répondre à toutes les structures cherchant à connaître les financements auxquels elles peuvent prétendre, compte tenu des caractéristiques de leur projet.

**Pour une information à la fois généraliste et ciblée :**

Celle-ci doit prendre la forme de réunions publiques sur la diversité des actions menées par l'Union européenne sur le territoire, mais également d'informations plus ciblées et d'ateliers en fonction des catégories d'acteurs et des domaines d'action concernés (communication orientée sur le PCRD et le FEDER pour la recherche, le FSE pour les associations...).

**Pour une information diffusée largement :**

Il n'est pas simple d'atteindre et d'intéresser des structures parfois réticentes à l'idée d'assister à de fastidieuses et inutiles « grandes messes ». C'est pourquoi, les organismes relais doivent participer aux côtés des acteurs du circuit de gestion à décliner et décentraliser sur l'ensemble du territoire cette information. Tous doivent en être les médiateurs : les centres d'information Europe Direct (à Brest et à Rennes dans la Maison de l'Europe), BDI, Oséo, les réseaux associatifs, les CRESS, les CCI, les Chambres d'agriculture, de métiers, les CRITT, les représentants syndicaux, les fédérations d'entreprises, les groupements d'employeurs et les réseaux comme European network, le réseau Noé, etc. Les élus locaux et les députés européens ont également en ce sens un

---

<sup>367</sup> Source : Fonds structurels 2007-2013 Bilan intermédiaire de la programmation FEDER et FSE (2007-2011) Dossier thématique, Edition Janvier 2012

rôle d'intermédiaires à jouer. Un véritable maillage infrarégional et inter catégorie doit être organisé.

**Les Centres d'information Europe Direct** sont des lieux labellisés par la Commission européenne pour offrir un service d'information gratuit aux citoyens sur l'Union européenne, son fonctionnement, ses actions, et ses financements, encourager le débat sur ses politiques, recueillir et rendre compte aux institutions européennes des préoccupations des citoyens.

Ce réseau compte 51 Centres d'information Europe Direct en France. En Bretagne, depuis 2007, la Maison de l'Europe à Rennes et le Centre d'information de Brest en font partie.

Ces centres peuvent parfois proposer des services de suivi des appels de propositions, de conseil au montage de projets et de recherche de partenaires transnationaux.

**Cette mobilisation peut s'appuyer sur le développement rapide des outils de communication dans ce domaine (sites internet, brochures, mobilisation des journaux et des télévisions locaux et régionaux...).** Il existe, d'ores et déjà un modèle de site Internet destiné aux fonds structurels au niveau national et dans chaque région sous les noms de « Europe en France », « Europe en Bretagne », etc. (<http://www.europe-en-bretagne.eu>). Cette structuration apporte une lisibilité intéressante aux porteurs de projet. Le Conseil régional a souhaité à son tour réaliser un site internet rassemblant l'ensemble des informations sur les échanges entretenus par le Conseil régional avec l'Union européenne ou des partenaires européens et sur la globalité des programmes européens (<http://www.labretagneetleurope.eu>). Un renvoi vers le premier site est, cependant, réalisé pour ne pas multiplier les sources d'information. De fait, elle y participe, mais il faut reconnaître que cet outil est bien pensé et donne une vision globale des interventions de l'Europe en région. Notons, de ce point de vue, que le fonctionnement par appels à propositions de la Commission nécessite aussi une veille et une information rapides et régulières. Un travail important a été réalisé par l'Espace Interrégional Européen pour établir une base de données complète et actualisée des appels à projets européens. (<http://www.brplpc.org/index.php?page=db>).

**La procédure de sélection par les appels à projets** peut également être, si elle est largement médiatisée, un moyen pertinent de communication et d'émulation des acteurs.

**Par ailleurs, la communication sur les fonds européens ne mobilisera effectivement les porteurs de projet que si elle parvient à rendre leur utilisation attractive.** Hormis les avancées en termes de simplification que cela suppose, une **information accrue sur les apports de la politique européenne** dans les territoires y serait sans aucun doute favorable. L'analyse des résultats de la participation aux programmes européens en Bretagne<sup>368</sup> doit

<sup>368</sup> Voir chapitre 6 « 2.2.1 Une analyse des résultats de la participation aux programmes européens en Bretagne »

aussi permettre de valoriser les projets mis en œuvre et de rendre cet apport plus concret. Pour le FEDER, le FSE, le FEP et le FEADER un catalogue des projets réalisés en Bretagne a été créé<sup>369</sup>. Des compendiums de projets ont aussi été élaborés par le Conseil régional pour les programmes de coopération territoriale impliquant la Bretagne<sup>370</sup>. Celui-ci a commencé à recenser sur son site Internet l'ensemble des projets européens réalisés par thématique, tandis que l'Espace Interrégional Européen pense, lui aussi, proposer un outil de recherche similaire. Une communication plus large de ces documents et une **collaboration avec les bénéficiaires des fonds européens**, les plus à même de partager leur expérience, pourraient être également bénéfiques.

En revanche, cela ne signifie pas que cette information doit ignorer les contraintes liées à leur utilisation. **Au contraire, il est indispensable que les potentiels porteurs de projet soient avertis, dès l'origine, des règles et des contrôles auxquels sont soumis ces fonds européens.** Il ne s'agit pas ce faisant de les inquiéter, mais d'expliquer les raisons d'être de ces dispositions, et d'y préparer les acteurs en limitant ainsi le risque d'erreurs. Cela répondrait ainsi aux demandes des bénéficiaires auditionnés soucieux d'être davantage prévenus de la rigueur, de la méthode, des moyens humains et financiers nécessaires à la gestion d'une demande de fonds<sup>371</sup>.

Enfin, par delà la communication qui peut en être faite, la modulation du **taux de cofinancement européen** peut contribuer, formellement, à rendre les fonds européens plus attractifs. Ce taux doit être fixé de manière équilibrée en favorisant un effet de levier par la mobilisation d'autres formes de financements, mais en demeurant néanmoins suffisamment attractif pour convaincre les futurs porteurs de projet. Certains GAL ont perçu cette réalité à leurs dépens en début de programmation<sup>372</sup>.

Bien sûr, la mobilisation des opérateurs de même que leur information peuvent exiger des interventions proactives. Il s'agit alors plutôt d'un travail d'animation et de formation, éléments d'un accompagnement plus global des porteurs de projet.

---

<sup>369</sup> Voir [www.europe-en-bretagne.eu/index.php/fre/Ressources/Publications](http://www.europe-en-bretagne.eu/index.php/fre/Ressources/Publications);

<sup>370</sup> [http://www.labretagneetleurope.eu/internet/jcms/vgr\\_112233/decouvrir-des-exemples-de-projets](http://www.labretagneetleurope.eu/internet/jcms/vgr_112233/decouvrir-des-exemples-de-projets)

<sup>371</sup> Sources : Auditions en particulier de Mme Maïté Cosnard (Eléo Conseil), le 26 janvier 2012, de M. Bruno Borodine (Conseil régional de Bretagne), 8 février 2012 et contribution de Mmes Laurence Galon et Catherine Dramont (Rennes Métropole) ; Audition de Mme Camille Lagarde (Syndicat mixte du parc naturel d'Armorique), le 7 mars 2012.

<sup>372</sup> Voir chapitre 2 « 2. Deux mécanismes de financement complémentaires » ; Source : Audition de Mme Mélanie Siche (GAL du Pays de Pontivy), 26 janvier 2012 et de M. Eric Plaze (DRAAF Bretagne), le 24 novembre 2011.

**Recommandations :**

- Organiser une plateforme d'information sur l'ensemble des programmes européens facilement identifiable par les porteurs de projet en lien avec un comité d'animation unifié
- Dispenser une information ciblée sur les fonds européens en fonction des catégories d'acteurs et de leur domaine d'action, afin d'améliorer l'appropriation des possibilités de financement européen et de leur logique
- Rendre les financements européens plus attractifs, en valorisant leurs apports

## 4. Renforcer l'accompagnement administratif et financier des porteurs de projet

La connaissance des fonds européens doit encore être renforcée pour les porteurs dont le projet est retenu. Au-delà de leur information, un véritable accompagnement administratif et financier des porteurs de projet est indispensable pour favoriser, en amont, une mobilisation plus large des acteurs, la construction de dossiers de candidature solides, et en aval, une réalisation et un suivi administratif rigoureux et de qualité. Cela interviendrait en réponse aux sollicitations des porteurs de projet pour faciliter leurs démarches, mais aussi des autorités gestionnaires et de contrôles en vue d'améliorer la régularité des demandes de financement.

### 4.1. Pour une mobilisation active des porteurs de projet

En amont de la demande de projet, l'information ne suffit pas toujours à mobiliser une grande diversité de porteurs de projet, une véritable animation est alors requise. Il s'agit en particulier d'inciter les petites structures à réaliser une demande de financements européens, à les assister dans leur recherche de partenaires étrangers, etc...

Souvent la première marche à franchir est trop haute et ne permet pas à des organisations, pourtant en capacité, de rentrer dans cette dynamique porteuse. Il est souhaitable de proposer à ces acteurs de faire leurs armes, dans un premier temps au travers de demandes de subventions nationales, puis de les amener à s'impliquer dans des projets collaboratifs en tant que partenaires afin de capitaliser sur les retours de telles expériences<sup>373</sup>. L'effet d'entraînement des PME par les grands acteurs de la recherche mérite ainsi d'être développé. Les dispositifs de financement nationaux pourraient être plus **incitatifs au**

<sup>373</sup> Audition en particulier de Mme Béatrice Viale (Bretagne Valorisation), le 7 mars 2012.

**partenariat** entre acteurs nationaux ou européens afin de créer des alliances et des amorces de réseaux pouvant servir de base à de futures candidatures communes aux programmes collaboratifs européens. Les aides pourraient ainsi être majorées aux grands acteurs qui incluent des PME dans leurs projets, dans de bonnes conditions.

**Concernant la recherche de partenaires, plusieurs exemples de bonnes pratiques sont observés.** En complément des sites Internet proposant d'assister les porteurs de projet dans leur recherche (CORDIS, labretagnetleurope.eu, etc.) l'intégration à des réseaux européens thématiques ou par catégories d'acteurs (CRPM, ARF, AMGVF, ADF, Eurochambres, Entreprise Europe Network, Réseau Noé, Earlall, Réseau Rural, Réseaux LEADER...) est un élément facilitateur indéniable. Dans le cadre, du programme France (Manche) Angleterre des « Roadshows », moments de rencontres d'acteurs thématiques sont organisés par le réseau d'animation pour mettre en contact et faire échanger les acteurs potentiellement intéressés par le montage d'un projet de coopération, ou cherchant à élargir leur partenariat autour d'une idée. (cf. infra<sup>374</sup>).

Par ailleurs, un **renforcement des liens entre les financements européens et régionaux** peut favoriser le passage d'une demande de subvention nationale à une demande européenne et y constituer une forme de tremplin. Il est également envisageable d'encourager les demandes de fonds européens par une bonification de la participation régionale. Il existe d'ores et déjà en Bretagne des connexions de ce type pour le CPER<sup>375</sup>, mais aussi pour le Fonds de maturation. Ce fonds développé par le Conseil régional afin d'accompagner la naissance et l'évolution des projets innovants vers le transfert de technologie, est ainsi directement lié au FEDER. Puisque ce dispositif répondait aux objectifs du programme opérationnel, il a été décidé de cofinancer les projets retenus, conjointement par des crédits régionaux et des fonds FEDER. Le CESER est favorable à ce type de procédé incitatif qui, compte tenu des contraintes spécifiques à une demande de fonds européens, doit cependant rester facultatif, afin de ne pas exclure des structures qui ne seraient pas assez « solides » pour s'inscrire directement dans une démarche européenne.

Enfin, pour les programmes en gestion déléguée la **décomposition de la candidature en phases successives** contribuerait à dédramatiser la lourdeur de ces procédures européennes et à élargir le nombre d'acteurs potentiellement concernés par une demande de fonds en réduisant le risque encouru par le porteur de projet et en limitant les conséquences d'un refus. De plus, si cela est exigeant en termes d'instruction et d'accompagnement des dossiers, cela permettrait de gagner en qualité de dossiers et participerait à sécuriser l'usage

---

<sup>374</sup> Voir infra « 7.Promouvoir la coopération et l'organisation en réseau des acteurs »

<sup>375</sup> Voir chapitre 5 « 2.1. Une articulation complexe des programmes européens entre eux et avec les stratégies de développement régionales et infrarégionales » Source : Audition en particulier de M. Théo Efstathiou (Sojasun technologies), 8 février 2012.

des fonds (avec un risque moindre de demande de remboursement en aval<sup>376</sup>). Ce phasage des dossiers de candidature est utilisé par le programme **Urbact** (programme européen d'échanges pour un développement urbain durable) mais aussi par le **programme France (Manche) Angleterre**. Pour Urbact, le cycle de vie des projets est structuré en trois temps<sup>377</sup> : si la manifestation d'intérêt est approuvée par le comité de suivi, le projet reçoit un financement pour une phase de développement, qui permet de concevoir et de mettre en place les éléments clés du projet pendant quatre à six mois (finalisation du partenariat, étude préliminaire, plan de travail détaillé, Groupe de soutien local, etc.). A l'issue de cette phase, le projet est à nouveau évalué par un panel d'Experts indépendants, et par le Comité de suivi, pour le financement de la phase de mise en œuvre du projet. Pour le programme France (Manche) Angleterre les chefs de file des projets déposent avant la constitution d'un dossier complet, une fiche de pré-projet qui permet aux chefs de file de saisir en ligne leur candidature et aux coordinateurs de l'animation d'identifier les projets en cours de montage et de les accompagner. Selon l'évaluation à mi-parcours du programme la soumission de pré-projet, est très appréciée par les différents partenaires de la programmation, car elle permet aux porteurs de projet de bénéficier au plus tôt d'un appui du Secrétariat Technique Conjoint et d'anticiper l'évolution de la programmation<sup>378</sup>.

#### **Recommandations :**

Mobiliser activement les potentiels porteurs de projet en facilitant l'accès à une demande de fonds européens par des mécanismes incitatifs, une meilleure articulation des financements européens et régionaux et une décomposition des candidatures en phases successives.

## 4.2. Pour un accompagnement administratif pédagogique

L'ingénierie de projets européens est devenue, selon certains, un **véritable métier** qui exige des connaissances et des compétences spécifiques. Les porteurs de projet doivent être sensibilisés à l'exigence d'un montage de projet afin de bien évaluer l'impact d'une demande de fonds européens sur la charge de travail globale d'un service<sup>379</sup>.

<sup>376</sup> Source : Auditions du Groupe des correspondants Europe (voir détails en fin d'étude) en particulier Audition de Mme Maïté Cosnard (Eleo Conseil), le 26 janvier 2012, Audition de Mme Marie-Noëlle Le Kervern (Conseil régional de Haute-Normandie), le 7 mars 2012.

<sup>377</sup> Source : <http://urbact.eu/fr/header-main/urbact-en-bref/qui-fait-quoi/les-projets-urbact/>

<sup>378</sup> Sources : Audition de Mme Marie-Noëlle Le Kervern (Conseil régional de Haute-Normandie), le 7 mars 2012, et Evaluation à mi-parcours du programme Interreg IVA France (Manche) Angleterre 2007-2013, Technopolis, Mars 2012

<sup>379</sup> Sources: Audition en particulier de M. Marc-Antoine Bertran De Balanda, M. Benoît Formstecher et Mme Karine Boucher (Réseau Ferré de France), le 7 mars 2012 et contribution de Mmes Laurence Galon et Catherine Dramont (Rennes Métropole)

Cette professionnalisation invite les organisations de taille importante à se structurer en interne, à se former au montage de projet ou à se tourner vers les réseaux et cabinets de conseil. **Il est essentiel de promouvoir davantage la possibilité d'intégrer les frais d'accompagnement interne et externe** aux demandes de fonds (article 10 et 4 du décret 2007-1303) et de favoriser lorsque l'importance du projet le requiert un recrutement interne ou un appel à un cabinet de conseil. De ce point de vue, trop peu de cabinets de conseil sont aujourd'hui spécialisés en Bretagne sur ce sujet, et ce n'est pas faute de formations spécifiques sur l'ingénierie de projets européens dans les universités de Bretagne.

Cependant, **sans déresponsabiliser les porteurs de projet, un accompagnement des structures**, en particulier de taille plus réduite, et une **mutualisation des outils de gestion** sont indispensables à une optimisation de l'utilisation des fonds européens. Du moins si les choix réalisés dans les programmes opérationnels continuent de promouvoir les projets de ces acteurs. Il existe, pour ce faire des procédures types, des outils de gestion et tout un ensemble de dispositifs ingénieux qui facilitent amplement le montage de projets européens.

Il s'agit alors de transmettre aux porteurs de projet, par un accompagnement **pédagogique**, les principaux enseignements méthodologiques et la « boîte à outils » d'une gestion de fonds européens sans s'immiscer au cœur de la dynamique des projets. Cela consiste à les sensibiliser à une définition ingénieuse des dépenses éligibles, à l'importance d'avoir une comptabilité rigoureuse, des feuilles de temps imprimées<sup>380</sup>, mais aussi à les orienter vers des cabinets de conseil. Bien sûr, il s'agit aussi de suivre et de rappeler aux porteurs de projet leurs obligations, notamment pour une bonne remontée des dépenses. L'organisation d'appels de fonds réguliers a permis de faciliter, sur ce point, la course à la transmission des justificatifs de dépenses.

Les guides des porteurs de projet doivent être davantage valorisés, et prendre éventuellement la forme de « **guide de bonnes pratiques** », ou de « **charte des porteurs de projet** », comme le préconisait l'évaluation à mi-parcours du programme France (Manche) Angleterre. Celle-ci pourrait rappeler précisément les obligations des opérateurs à chaque étape de leur projet.

Cette mission d'accompagnement doit incomber à des **animateurs**. Aujourd'hui leur rôle, à la frontière entre l'administration, la gestion et l'accompagnement, est encore mal défini<sup>381</sup>.

---

<sup>380</sup> Voir encadré « Conseils aux porteurs de projet pour la sélection et le bon déroulement d'une demande de projets »

<sup>381</sup> Voir à ce sujet l'étude de l'Agence de services et de paiement « L'Animation des territoires européens » 2010

**Plusieurs organisations ont pris la mesure de cette mission :**

- **Dans le cadre de l'Assistance Technique transversale** (Axe 5 des programmes de la politique de cohésion), **le programme France (Manche) Angleterre** a mis en œuvre un véritable réseau d'animation. Une équipe de cinq coordinateurs de l'animation s'est constituée, bien que tardivement (fin 2011), aux côtés de l'équipe chargée de la direction, de l'instruction et du suivi des demandes de dossiers<sup>382</sup>. Le dispositif compte deux coordinateurs en France (Rouen et Rennes) et trois en Angleterre (répartis sur les trois grandes régions), et s'appuie sur les animateurs-relais des collectivités territoriales partenaires (service Europe/International). Ceux-ci mobilisent les acteurs, organisent des réunions de formation, des Roadshows et suivent le déroulé des projets.
- **Des dispositifs d'assistance technique par axes ou mesures sont également mis en œuvre.** Dans le cadre du **programme LEADER**, des équipes techniques, financées sur l'enveloppe du programme, apportent, ainsi, au sein de chaque Groupe d'Action Locale, un appui technique aux porteurs de projet et animent le projet de développement du territoire, accompagnées en cela par la coordination de la DRAAF et les réseaux LEADER. **Dans le cadre du dispositif Breizh Bocage**<sup>383</sup>, deux volets précèdent la phase de travaux : une première phase d'étude territoriale, et une seconde de « diagnostic-action ». Ces deux étapes nécessitent la présence d'animateurs sur place, cofinancés par le programme. Elles permettent d'aboutir à la constitution de projets solides et établis après concertation de l'ensemble des acteurs.
- **Dans le cadre du PCRD deux structures d'accompagnement sont également actives : la Mission pour le développement européen de la recherche en Bretagne (MIDERB) et Bretagne valorisation.**

**La Mission pour le développement européen de la recherche en Bretagne**<sup>384</sup> est un dispositif régional inscrit dans le PRES Université européenne de Bretagne (UEB). Son objectif est de faciliter l'accès des chercheurs aux soutiens communautaires en se positionnant comme un service de proximité et d'interface, au service de l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur et de recherche en Bretagne. Deux ingénieurs projets européens, sont mobilisés à Rennes et à Brest, auprès des équipes de Bretagne Valorisation avec lesquelles ils travaillent en étroite collaboration. Ils sensibilisent, forment, accompagnent les porteurs de projet dans leur montage de projet. Ils détectent

<sup>382</sup> Le STC est financé via le budget de l'assistance technique prévu dans le PO : pour les 7 ans du programme le budget est de 9,9M€ (rémunération des effectifs du STC, fonctionnement de l'Autorité de gestion, frais liés aux comités, communication, etc.). Sources Audition de Mme Marie-Noëlle Le Kervern (Conseil régional de Haute-Normandie), le 7 mars 2012 et Evaluation à mi-parcours du programme Interreg IVA France (Manche) Angleterre 2007-2013. 27 mars 2012

<sup>383</sup> Voir chapitre 1 « 2.2.3 Le FEAGA et le FEADER » Source : Audition de M. Jean-Claude Chardron (DRAAF Bretagne), le 24 novembre 2011.

<sup>384</sup> Source : échanges avec Stanislas Mennetrier (Conseil régional de Bretagne) et Alice Ruczinski (MIDERB)

des projets potentiels, réalisent une activité de veille, et participent aux activités des réseaux régionaux, nationaux et européens. Par ailleurs, la MIDERB a une fonction d'Observatoire de la participation régionale aux programmes européens. La MIDERB a été créée en 2002 par le Conseil régional de Bretagne à partir du constat d'un manque de moyens d'accompagnement opérationnel des porteurs de projet, et d'un manque de structuration des services universitaires, destinataires des financements européens. Depuis l'intégration de la MIDERB à l'Université européenne de Bretagne, la Région poursuit le financement de la mission dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens.

**Bretagne valorisation**<sup>385</sup> est une structure de promotion et de valorisation de la recherche, qui résulte de la mutualisation en 2006 à l'échelle régionale, des services de valorisation de la recherche de plusieurs universités et écoles. Bretagne Valorisation est un GIS (Groupement d'intérêt scientifique) organiquement liée au Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur de l'Université européenne de Bretagne et financé par l'Union européenne, l'ANR (Agence Nationale de Recherche), la Région Bretagne, Rennes Métropole, Brest Métropole Océane, le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche et le Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et de la Vie Associative. Un pôle européen y est chargé de l'ingénierie de projets de recherche à l'échelle européenne dans le cadre du 7<sup>ème</sup> PCRD. L'équipe y accompagne les porteurs de projet en la phase de préparation des réponses aux appels à projets, puis lors de la réalisation des projets sélectionnés. Les ingénieurs projets de l'équipe réalisent une veille très en amont sur les appels à propositions, et suivent ensuite l'intégralité du déroulement de ces projets tant sur les aspects de montage que de gestion des aspects administratifs, juridiques et financiers.

A l'avenir, Bretagne valorisation devrait évoluer vers une société d'accélération de transferts de technologies (SATT) au périmètre plus large (Bretagne, Pays de la Loire) sous le nom de « Ouest Valorisation ». Cette réorganisation pourrait déstabiliser un dispositif qui fonctionne efficacement. La définition des missions de la MIDERB pourrait également évoluer, selon des critères pas encore pleinement déterminés. Il s'agirait peut être, de cibler cette spécialisation non plus sur un type de programme mais sur une catégorie de bénéficiaires, afin d'être en mesure de proposer des services pour un plus large panel de programmes européens, ce qui est fréquemment demandé par les chercheurs mais encore irréalisable à l'heure actuelle.

- **Enfin, des cycles et des journées de formation ou de conseils en groupe ou individualisés** sont organisés sur les financements européens et le suivi au montage de projet, par les organismes de gestion des fonds structurels et les réseaux et organismes relais. Des moments de rencontres et d'échanges entre bénéficiaires de fonds ont également été expérimentés. Il existe, progressivement, de plus en plus d'exemples de telles actions, et le Conseil régional devient un acteur moteur en la

---

<sup>385</sup> Source : Audition de Mme Béatrice Viale (Bretagne Valorisation), le 7 mars 2012.

matière, mais il est indispensable que la qualité et la fréquence de ces réunions s'accroissent.

**Dès 2005, les rapports d'évaluation soulignaient la nécessité de mettre en œuvre une véritable stratégie d'animation**<sup>386</sup>. Déterminée précisément par un véritable comité d'animation<sup>387</sup>, il s'agirait d'organiser de réelles campagnes de formation et d'appui au montage de projets sur le territoire, moments de rencontres entre acteurs de gestion et porteurs de projet. Nécessaires lors du changement de programmation, elles le sont également pour chaque nouveau porteur de projet selon un fonctionnement par cycle. De plus, un accompagnement régulier doit être renforcé, soit au titre de l'assistance technique globale (axe 5) ou à travers l'instauration plus automatique d'une assistance technique par axe ou mesures en fonction de la typologie du public cible (petites structures...) et des domaines d'action.

**Recommandations :**

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 appels à des cabinets de conseil en leur rappelant la possibilité d'intégrer les frais d'accompagnement interne et externe à leurs dépenses éligibles.

Mettre en œuvre une véritable stratégie d'animation en région, en mobilisant les crédits de l'assistance technique.

Assister les porteurs de projet dans leurs démarches, par un accompagnement pédagogique (cycles de formation, rencontres de bénéficiaires) et par la diffusion d'outils de gestion et de bonnes pratiques.

### 4.3. Pour un accompagnement financier accru

Cet accompagnement doit également être d'ordre financier afin de répondre aux difficultés de trésorerie des porteurs de projet, induites par une demande fonds européens.

Dans ce cadre, il s'agit avant tout, de poursuivre et de développer, lorsque cela n'est pas fait, le **versement d'acomptes aux porteurs de projet** au fil de la réalisation de leur projet et des attestations de dépenses, et de réduire au maximum **les délais de paiement aux bénéficiaires**.

<sup>386</sup> Volet national des évaluations finales des programmes européens Objectif 1 et 2 période 200-2006, DIACT : « Le dégageant d'Office » MC2 consultants, décembre 2005

<sup>387</sup> Voir infra chapitre 7 « 2. Améliorer la lisibilité des circuits de gestion en simplifiant l'organisation de la gestion des fonds européens »

Par ailleurs, le poids de la trésorerie est également atténué par les contreparties des autres co-financeurs de l'opération. De ce point de vue, **l'organisation d'une partie des cofinancements, en amont de la programmation** (ceci sans remettre en cause une certaine souplesse) serait bénéfique à l'utilisation des fonds européens. Cela est mis en œuvre à La Réunion, dans le cadre de la plateforme AGILE<sup>388</sup>. Certains GAL ont également obtenu des aménagements comparables de la part de leurs co-financeurs<sup>389</sup> (le GAL de Pontivy a ainsi obtenu la création de lignes budgétaires dédiées à leurs projets par le Conseil général du Morbihan et des Côtes d'Armor). L'association plus large et la concertation des acteurs bretons à la définition des programmes opérationnels doivent permettre d'y parvenir par une meilleure articulation des programmes de développement locaux avec les programmes européens. Cela peut s'organiser sous la forme d'une répartition des cofinancements ou de la désignation de chefs de file par axes. Les perspectives de réforme territoriale participeront sans doute à cette réflexion.

**Enfin, il est nécessaire de développer et de communiquer sur les dispositifs régionaux de soutien financier au montage de projets européens** (comme l'Aide au partenariat technologique et le dispositif « Bretagne FP7<sup>390</sup> »), qui demeurent hélas trop méconnus et sous mobilisés par les porteurs de projet. En Nord-Pas de Calais, le Conseil régional a mis en place, dans ce domaine, un double dispositif au nom de « FRAPPE ».

**FRAPPE : Le Fonds Régional d'Aide aux Porteurs de projet Européens élaboré par le Conseil régional du Nord-Pas de Calais.**

Ce dispositif propose deux types d'aides pour les programmes collaboratifs (Interreg, PCRD, CIP, Life +, Media...) :

- **FRAPPE Consultant** - Une aide en amont pour consolider l'idée du porteur de projet grâce au recours à des experts en montage de projets européens (prescription d'une aide personnalisée en fonction du projet de l'expérience du chef de file, du programme visé par la mise à disposition d'un consultant)
- **FRAPPE Subvention** - Un abondement en contrepartie des fonds européens (jusqu'à 50 000 euros d'aide par projet)

Il s'adresse prioritairement aux structures ayant peu ou pas d'expérience dans le domaine des projets européens, aux collectivités locales infra départementales, aux organismes publics et parapublics, aux associations, aux PME- PMI et à leurs groupements d'entreprises, aux chambres consulaires ou syndicales.

*Source : <http://www.nordpasdecalais.fr/europe/projet/frappe.asp> ; <http://www.nordpasdecalais.fr/europe/projet/telechargement/seminaire/FRAPPEINTERREG.pdf>*

<sup>388</sup> Voir infra encadré « AGILE et PASTEL »

<sup>389</sup> Source : Audition de Mme Mélanie Siche (GAL du Pays de Pontivy), 26 janvier 2012.

<sup>390</sup> Voir chapitre 5 « 2.4 Un manque d'accompagnement au montage de projet »

**Recommandations :**

Alléger les contraintes de trésorerie des bénéficiaires par :

- le développement des acomptes et des dispositifs de soutien régionaux aux porteurs de projet;
- la réduction des délais de paiement
- et l'organisation des cofinancements.

## 5. Simplifier et développer les procédures alternatives de demande de fonds européens à l'échelon régional

Outre ces mesures de motivation, de mobilisation et d'accompagnement, l'évolution majeure doit être, avant tout, de simplifier les procédures administratives régissant l'utilisation des fonds européens, et de proposer des mécanismes innovants de financements déjà prévus par les règlements européens.

### 5.1. Par la mise en place de procédures réglementaires simplifiées

Certaines procédures mises en œuvre en Bretagne favorisent un accès simplifié des porteurs de projet aux fonds européens. C'est le cas notamment de la mise en œuvre de la **lettre d'intention** qui préside à l'ouverture d'une demande de financement et permet aux porteurs de projet de démarrer les travaux avant l'acceptation formelle du dossier de demande de subvention en comité de programmation (FEADER)<sup>391</sup>.

**La simplification des procédures au niveau européen et français doit être correctement déclinée en région**, si l'on veut véritablement optimiser l'utilisation des fonds européens sur le territoire. Cela signifie que l'élaboration des programmes opérationnels et du DOMO (document de mise en œuvre) doit respecter l'application du **principe de proportionnalité et veiller à ne pas introduire de contraintes et de complexité supplémentaires** des règles d'éligibilité et de justification des dépenses. Les directives et les conseils des différents services, de même que les exigences et méthodes de contrôle, doivent être, dans la mesure du possible, **harmonisées et interprétées uniformément**. De ce point de vue, il est important que l'instance régionale de contrôle regroupant les différents services concernés se réunisse effectivement.

<sup>391</sup> Audition de M. Louis Pautrel et Mme Christelle Pichon (Louvigné Communauté), le 7 mars 2012.

Par la concertation et la clarification des fonctions propres aux autorités de gestion et aux organismes intermédiaires, il faut **s’opposer à la superposition des contrôles**.

Enfin, en lien avec les nouveaux objectifs de la programmation, le recours aux dispositifs de **forfaitisation et de microprojets** doit être élargi ou du moins ré-envisagé (en particulier pour le volet régional FSE).

**Un dialogue et une certaine souplesse doivent aussi présider à la définition des dépenses éligibles, dans le strict respect des règles européennes.** Pour la Communauté de communes de Louvigné<sup>392</sup>, la prise en compte, au titre de l’analyse diagnostic Breizh Bocage précédant tout lancement de travaux, d’une étude réalisée deux années auparavant sur la pollution des eaux et le bocage, a été acceptée au terme de longues discussions avec la DRAAF. Dans le cas contraire, la collectivité ne se serait sans doute pas lancée dans cette demande de financement.

**Il est également nécessaire de retravailler les liens entre les aides européennes et les dispositifs de soutien régionaux** en rapprochant leurs règles et en introduisant un fonctionnement par dossier unique, dans la limite d’une compatibilité des contraintes règlementaires<sup>393</sup> et toujours en vue de simplifier les démarches des porteurs de projet.

**Recommandations :**

- Simplifier les procédures de demande de fonds européens (lettre d’intention, forfaitisation, microprojets...)
- Veiller à une meilleure articulation des liens entre les aides européennes et les dispositifs de soutien régionaux
- Ne plus permettre la superposition des contrôles et la surinterprétation des règles
- Appliquer le principe de proportionnalité
- Faire preuve d’une souplesse raisonnable dans l’application des règles

---

<sup>392</sup> Voir la présentation du projet au chapitre 3 « 2. Quelques exemples de projets réalisés grâce aux financements européens en Bretagne »

<sup>393</sup> Voir les difficultés d’une telle articulation dans l’exemple du CPER. chapitre 5 « 2.1 Une articulation complexe des programmes européens entre eux et avec les stratégies de développement régionales et infrarégionales ». Sources : Auditions, en particulier, de M. Alexandre Colomb (CCI, Enterprise Network), le 26 janvier 2012 et de Mme Nelly Lechaplain et M. Laurent Prieur (Elan Créateur), le 21 avril 2011.

## 5.2. Par le développement des mécanismes d'ingénierie financière

Hormis, le **Fonds de garantie régional**<sup>394</sup> FEDER, mis en œuvre par le Conseil régional, aucun des dispositifs d'ingénierie financière proposés par l'Union européenne n'a été mis en œuvre en Bretagne.

Ces formes de financement ont pourtant l'avantage d'accroître les capacités d'investissement des entreprises et de constituer des ressources « **renouvelables** » qui peuvent être réutilisés dans différents projets successifs. De plus, c'est la dotation de ces fonds qui vaut certification et non leur mise en œuvre ultérieure. Les crédits, dont est doté le Fonds de garantie Oséo Bretagne, sont donc considérés programmés et certifiés, ce qui **allège, d'autant les contraintes de dégage ment d'office** sur la région. La seule obligation qui incombe aux gestionnaires est de s'assurer que l'ensemble de la dotation est mobilisée au moins une fois durant la période du programme opérationnel. Un calibrage précis de l'enveloppe, une réflexion approfondie sur la viabilité des projets et un suivi régulier sont donc nécessaires. **Leur développement nécessite dès lors d'importants moyens d'assistance technique et d'expertise qui devront être mobilisés avant 2014.** La création en 2011 de ce premier dispositif est donc un ballon d'essai bénéfique à l'appropriation de ces mécanismes.

Ces derniers doivent être conçus comme des outils **complémentaires** aux subventions qui gardent, cependant, toute leur pertinence.

### Recommandations :

A partir de l'expérience du fonds de garantie régional Oséo, étudier les possibilités de développer de nouveaux mécanismes d'ingénierie financière.

<sup>394</sup> Ce fonds a vocation à faciliter l'accès aux financements bancaires des PME pour des projets concernant la création et le développement d'entreprises ou le renforcement de structures financières. (Voir chapitre 2 « 2. Deux mécanismes de financement complémentaires »)

## 6. Orienter le contrôle vers un processus plus préventif et qualitatif

### 6.1. Pour un contrôle préventif et pédagogique

Le contrôle ne devrait pas être le premier mot venant à la bouche des porteurs de projet européen<sup>395</sup>. Il est nécessaire de remettre le contrôle à sa place et de l'orienter davantage vers un processus plus **préventif et pédagogique**.

**Avant tout, ces contrôles bien qu'ayant par nature un objectif distinct de l'évaluation, doivent davantage considérer les projets dans leur globalité, être appliqués proportionnellement et ne pas s'attarder sur des éléments superflus.** La proposition de la Commission européenne pour une orientation plus importante des contrôles sur les résultats au travers des plans d'actions conjoints est une opportunité à saisir et à anticiper par les instances de gestion.

Cette orientation est déjà **amorcée au sein de la Mission de Contrôle des Fonds Structurels Européens** au niveau du Conseil régional de Bretagne. En effet, une nouvelle fonction de conseil et de formation a été reconnue aux contrôleurs et apparaît dans leurs nouvelles fiches de poste. Ils se situent de ce point de vue en appui des services instructeurs. Cela leur permet de travailler avec les bénéficiaires à la construction de leur dossier de subvention et de leur indiquer les dépenses à intégrer ou non afin de ne pas trop complexifier leur demande de fonds. De ce point de vue, les programmes de formation et d'accompagnement des porteurs de projet doivent être établis en concertation avec les contrôleurs et intégrer un rappel de la consistance et des raisons d'être des règles administratives sous la forme d'un « guide des porteurs de projet » (qui existe d'ores et déjà) ou éventuellement de « charte des porteurs de projet ».

Par ailleurs, des contrôles « **préventifs avant solde** », réalisés de façon approfondie et sur place mais à but pédagogique se sont développés. Ils sont appliqués à un échantillon de projets (3% des dépenses éligibles) et sont accueillis très positivement par les porteurs de projet qui regrettaient de ne pas obtenir habituellement de retours et de conseils des autorités de contrôles<sup>396</sup>.

**Il est nécessaire, tout en rappelant la responsabilité et l'impartialité des contrôleurs, de renforcer leur dialogue avec les bénéficiaires, afin que les erreurs relevées puissent être corrigées par ces derniers et qu'il en**

---

<sup>395</sup> Source : Audition, en particulier, de Mme Laurence Gemeline (Les Jardins de Kerbellec), le 21 avril 2011

<sup>396</sup> Source : Audition de M. Bruno Borodine (Conseil régional de Bretagne), 8 février 2012.

**soit tenu compte par les autorités de contrôle. Il ne s'agit pas en cela de minimiser ou de détourner les règles européennes mais de participer à l'amélioration réelle des projets. Sur les dossiers délicats, des contrôles répétés par les mêmes autorités à intervalle régulier, et donnant lieu à de véritables comptes rendus transmis aux porteurs de projet peuvent s'avérer bénéfiques.**

Notons, par ailleurs, que compte tenu de **l'évolution des règles européennes en matière de marchés publics, d'aides d'Etat et de SIEG** (Services d'intérêt économique général), et en lien avec les principaux risques identifiés dans la mise en œuvre des fonds européens sur le territoire, il sera nécessaire de réaliser des formations complémentaires en direction de l'ensemble des services instructeurs, afin d'actualiser et de recadrer les pratiques dans ce domaine, dès le début de la nouvelle programmation.

**Recommandations :**

- Poursuivre l'évolution des fonctions de contrôle vers un processus plus préventif et pédagogique, en respectant le principe de proportionnalité et en considérant les projets dans leur globalité.
- Faire intervenir l'expertise des contrôleurs dans la formation des services instructeurs, en particulier pour une sensibilisation aux nouvelles réglementations européennes et à ses subtilités.

## 6.2. Pour une évaluation qualitative des projets

Les bénéficiaires des fonds européens déplorent le manque **d'évaluation qualitative** des projets – en comparaison avec le grand nombre de contrôles portant sur leur mise en œuvre administrative. Il est pourtant indispensable de montrer l'intérêt que portent les autorités régionales à la bonne réalisation des projets et à leur impact sur le développement local.

La généralisation de la démarche évaluative souhaitée par la Commission européenne a été de pair, jusqu'à aujourd'hui, avec une **multiplication des indicateurs quantitatifs de résultats**. Leur multiplication apparaît contreproductive quant au traitement de ces données et à leur renseignement par les porteurs de projet. De plus, cela se fait au détriment d'une appréhension plus qualitative de ces projets.

Par ailleurs, les évaluations réalisées à mi-parcours et au terme des programmes opérationnels ne portent que trop peu sur leurs effets territoriaux et mobilisent rarement les bénéficiaires eux même.

**Le CESER même s'il est conscient des limites que peut présenter une démarche d'évaluation des résultats, est cependant favorable à un développement de cette analyse.**

Cela d'autant plus que l'évaluation des projets permet de valoriser les bonnes pratiques, de confronter les résultats de chaque programme et de « capitaliser » autour de leurs enseignements. C'est la logique du travail réalisé depuis 2009 dans le cadre du programme d'assistance technique national **Europ'Act**. Son objectif est de **valoriser les initiatives pionnières** de certains programmes, de mutualiser et **transférer ces pratiques** et d'en amplifier les résultats<sup>397</sup> tant sur le « contenu » des projets que sur leur « processus » d'élaboration.

**Recommandations :**

Développer une évaluation qualitative des projets européens ne se résumant pas seulement à l'analyse d'indicateurs, afin de valoriser et de mieux diffuser les résultats et réalisations des projets européens.

## 7. Promouvoir la coopération et l'organisation en réseau des acteurs

« S'il faut être deux pour danser le tango, il faut être au moins trois pour constituer un réseau<sup>398</sup> ».

L'apport des rencontres entre acteurs de gestion et entre bénéficiaires des fonds européens est primordial. **Le développement des réseaux de partenariat, des temps d'échange de bonnes pratiques et d'expériences entre acteurs est un atout indéniable pour une meilleure utilisation des fonds européens ; cela doit être consolidé et élargi.**

Comme cela a déjà été mentionné, dans le cadre, du programme France (Manche) Angleterre, des « Roadshows », moments de rencontres d'acteurs thématiques sont organisés par le réseau d'animation pour mettre en contact et faire échanger les acteurs potentiellement intéressés par le montage d'un projet de coopération, ou cherchant à élargir leur partenariat autour d'une idée.

Fin mars 2012, une « journée de capitalisation » sur l'ensemble des programmes de coopération territoriale européenne a été organisée par le Conseil régional de Bretagne, afin d'initier une dynamique de capitalisation similaire à celle mise en œuvre par Europ'act au niveau national.

---

<sup>397</sup> Présentation de Jean Luc Fres, chargé de mission coopération territoriale européenne à la DATAR.

<sup>398</sup> [http://ec.europa.eu/research/fp7/understanding/marie-curieinbrief/home\\_fr.html](http://ec.europa.eu/research/fp7/understanding/marie-curieinbrief/home_fr.html)

Les réseaux comme Earlall, Noé, le Réseau rural, les réseaux des GAL bretons ou de LEADER France, etc., contribuent également activement à ces échanges.

Le CESER est convaincu de l'importance de l'extension de ces démarches tant pour promouvoir l'échange sur les outils de gestion et de pilotage des projets, que pour permettre une valorisation et un transfert des résultats de ces projets. Par conséquent, le développement de **forums de rencontres**, voire du **parrainage** des bénéficiaires de fonds, parvenus à différentes étapes de réalisation de leur projet (montage, travaux, valorisation) est à envisager<sup>399</sup>.

**Pour les autorités gestionnaires**, les réunions de la CRPE sont l'occasion de temps d'échanges et de dialogue qui devraient être plus fréquents.

**Recommandations :**

Promouvoir la coopération, le parrainage et l'organisation en réseau des futurs porteurs de projet et des autorités gestionnaires. Organiser des moments d'échanges et de valorisation réunissant les bénéficiaires de fonds européens par thématiques.

---

<sup>399</sup> Source : Auditions, en particulier, de M. François Foucaud (AGLIA), le 7 mars 2012, de M. Alexandre Colomb (CCI, Enterprise Network), le 26 janvier 2012, de M. Gilles Maréchal (Conseil général des Côtes d'Armor), 26 janvier 2012.

**Quelques suggestions aux porteurs de projet pour la sélection et le bon déroulement d'un projet :**

- S'informer des différents financements européens et de l'actualité des appels à propositions de la Commission européenne
- Echanger avec les acteurs de gestion, les réseaux spécialisés, et les précédents bénéficiaires sur la candidature et le montage de projet, profiter des formations proposées quand elles existent
- Construire un projet mûri et solide en totale cohérence avec la stratégie de son organisation
- S'assurer que le projet corresponde véritablement aux opérations éligibles par le programme avant de candidater (lorsqu'il s'agit de projets coopératifs, ceux-ci doivent être véritablement fondés sur des enjeux et intérêts communs au consortium)
- Veiller à la concertation et à l'implication de l'ensemble des acteurs concernés en amont du montage de projet (pour les projets collaboratifs : bien échanger et définir dans la convention de partenariat les responsabilités de chacun)
- Evaluer les moyens humains et les compétences nécessaires à la bonne mise en œuvre du projet
- Prévoir des besoins de trésorerie correspondant aux délais de paiement
- Définir correctement les dépenses éligibles en amont de la demande
- Apporter un grand soin à la présentation du projet
- Mettre en place une comptabilité rigoureuse, des procédures types et des outils de gestion adaptés
- Suivre avec rigueur le déroulé du projet et le respect des exigences administratives

*Source : Auditions du Groupe des correspondants Europe*

# Conclusion

---



L'utilisation des fonds européens en Bretagne n'est pas le résultat d'une simple facturation auprès de l'Union européenne des dépenses engagées en région, c'est le fruit d'une construction ascendante de la dynamique européenne.

C'est aussi le reflet d'une mobilisation et d'une appropriation par les acteurs régionaux d'une multiplicité d'outils et de financements (FEDER, FSE, FEADER, FEP, PCRD, Life+, RTE-T, EFTLV, CIP...) aussi divers que la multiplicité des politiques européennes. Leurs apports en termes de développement des territoires et d'ouverture à l'Europe sont, en dépit d'une évaluation et d'une valorisation insuffisante, reconnus par l'ensemble des porteurs de projet.

Le bilan de leur utilisation en Bretagne est satisfaisant en termes de programmation et de respect de la réglementation, mais un point noir subsiste, qui n'est pas sans avoir de conséquence : les fonds européens sont encore mal connus et insuffisamment 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 inquiétant.

Des contraintes structurelles expliquent en partie cet état de fait. Ce sont, pour une part, les conditions incontournables à 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, ont participé 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 l'usage de ces fonds peu accessible, en particulier aux structures relativement plus réduites et fragiles, faute d'une simplification aboutie des règles européennes et d'un accompagnement effectif.

La responsabilité de cette situation est partagée entre l'Union européenne, les Etats membres, les Autorités de gestion, les Organismes intermédiaires, et les porteurs de projet, qui doivent aujourd'hui, conjuguer leurs efforts.

Pour améliorer cette situation, le Conseil régional de Bretagne peut jouer, aujourd'hui et peut être encore davantage demain, un rôle déterminant. Deux leviers d'action s'offrent à lui. Ils consistent, d'une part, à s'engager sur ces questions dans un dialogue régulier et constructif avec les autorités nationales, à partir d'un diagnostic approfondi de l'utilisation de ces financements en région ; et d'autre part, à s'impliquer dans une stratégie régionale volontariste et innovante fondée sur les dix propositions suivantes, nourries des principes de partenariat, de cohérence et d'accompagnement.

### Les 10 préconisations du CESER de Bretagne<sup>400</sup>

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

---

<sup>400</sup> Ces préconisations sont une synthèse des recommandations présentées tout au long de cette troisième partie.

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, microprojets...), 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.

A l'orée d'une nouvelle période de programmation européenne, il est plus que jamais nécessaire de défendre et de faire la preuve, en les optimisant, des apports de ces politiques européennes en région. Il est essentiel que ces dix préconisations soient prises en compte à tous les niveaux pour une meilleure appropriation par l'ensemble des acteurs et une meilleure utilisation des fonds européens en Bretagne.



# Auditions

---



Les titres et mandats correspondent à la situation au moment de l'audition.

Nous remercions toutes les personnes auditionnées par le groupe de travail « Correspondants Europe » du mois de février 2011 à avril 2012 (les titres et mandats correspondent à la situation au moment de l'audition).

<b>M. Emmanuel BALLERINI</b>	Chargé de mission Coordination des programmes FEDER-Obj2 et FSE, DATAR
<b>M. Jérôme BASTIN</b>	Adjoint au Directeur Général des Services, Conseil régional de Bretagne
<b>M. Marc-Antoine BERTRAN de BALANDA</b>	Chef du service des projets d'investissement, Réseau Ferré de France, Direction régionale Bretagne - Pays de la Loire
<b>M. Bruno BORODINE</b>	Chef de service de la Mission de contrôle des fonds structurels européens (MCFSE), Conseil régional de Bretagne
<b>Mme Karine BOUCHER</b>	Assistante de projet Réseau Ferré de France, Direction régionale Bretagne - Pays de la Loire
<b>M. Jean-Claude CHARDRON</b>	Responsable du pôle forêt bois, coordinateur du comité technique Breizh Bocage, DRAAF Bretagne
<b>M. Alexandre COLOMB</b>	Responsable du réseau entreprise Network, CCI de la Région Bretagne
<b>Mme Maïté COSNARD</b>	Consultante - Eleo Conseil
<b>Mme Sylvie COURATIN</b>	Directrice à la Direction des affaires européenne et internationales (DAEI), Conseil régional de Bretagne
<b>M. Théo EFSTATHIOU</b>	Responsable Recherche et développement, Sojasun technologies (Porteur de projet FEDER)
<b>M. Guillaume FARNY</b>	Chef du bureau des affaires européennes, Secrétariat Générale aux Affaires Régionales
<b>M. Benoît FORMSTECHE</b>	Chargé de projets études amont, Réseau Ferré de France, Direction régionale Bretagne - Pays de la Loire
<b>M. François FOUCAUD</b>	Secrétaire général de l'AGLIA (Porteur de projet FEP, Interreg)
<b>Mme Laurence GEMELINE</b>	Gérante des Jardins de Kerbellec (Porteur de projet FSE)
<b>Mme Isabelle GRAVIÈRE-TROADEC</b>	Secrétaire Générale aux Affaires Régionales Bretagne
<b>Mme Camille LAGARDE</b>	Directrice adjointe, responsable du pôle ressources Syndicat mixte du parc naturel d'Armorique (Porteur de projet FEADER)
<b>Mme Nelly LECHAPLAIN</b>	Gérante d'Elan Créateur (Porteur de projet FSE)
<b>Mme Marie-Noëlle LE KERVERN</b>	Coordinatrice de l'animation du programme Interreg France-(Manche) Angleterre, Conseil régional de Haute-Normandie
<b>M. Yves-Marie LE PANNERER</b>	Coordinateurs des projets de la Commission européenne Technicolor R&D France (Porteur de projet PCRD)
<b>M. Vincent MALFERE</b>	Adjoint à la Secrétaire Générale aux Affaires Régionales
<b>M. Gilles MARECHAL</b>	Chef du service Europe et international Conseil Général des Côtes d'Armor
<b>M. Louis PAUTREL</b>	Président de Louvigné Communauté (Porteur de projet FEADER, Breizh Bocage)
<b>M. Gilles PETITJEAN</b>	Directeur régional de l'ADEME Bretagne
<b>Mme Christelle PICHON</b>	Chargée de mission environnement Louvigné Communauté (Porteur de projet FEADER, Breizh Bocage)
<b>Mme Sophie PLASSART</b>	Responsable FEDER, ADEME Bretagne
<b>M. Eric PLAZE</b>	Responsable du pôle Europe et territoires, DRAAF Bretagne
<b>M. Laurent PRIEUR</b>	Ancien gérant et fondateur d'Elan Créateur (Porteur de projet FSE)
<b>Mme Anne PROU</b>	Responsable de la cellule FSE, Conseil général du Finistère
<b>Mme Mélanie SICHE</b>	Chargée de mission LEADER, Syndicat mixte du Pays de Pontivy

**Mme Anne-Laure VALLAURI** Chef de service politique de cohésion, contractualisation nationale et coopérations européennes (SPEURO), Conseil régional de Bretagne

**Mme Béatrice VIALE** Directrice de la recherche et de la valorisation, Université de Rennes 2

Ont également apporté leur contribution aux travaux :

**Mme Catherine DRAMONT** Chargée de mission bureau des temps, Rennes Métropole (Porteur de projet Life+)

**Mme Laurence GALON** Responsable du projet Miniwaste au Service valorisation des déchets ménagers, Prévention des déchets organiques, Rennes Métropole (Porteur de projet Life+)

**M. Stanislas MENNETRIER** Responsable de la mission FEDER, DFIN, Conseil régional de Bretagne

**Mme Alice RUCZINSKI** MIDERB

**Mme Julie VERRÉ** Chargée des affaires européennes, Conseil Général des Côtes d'Armor

# Annexes

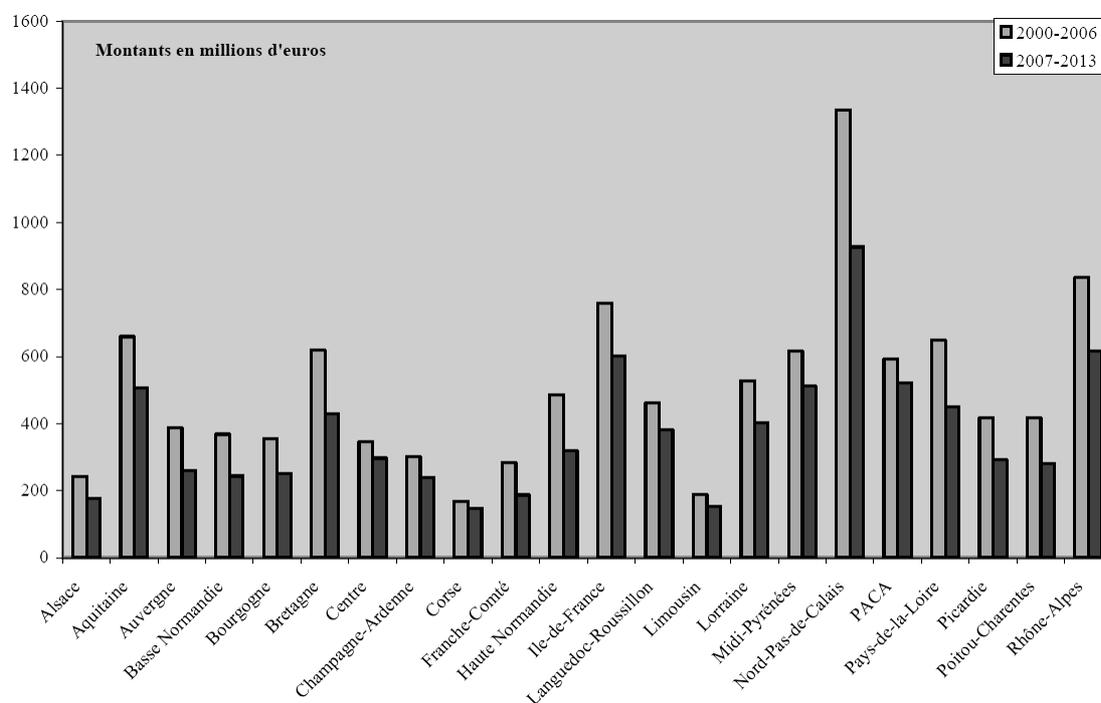
---



# Annexe 1

## Répartition des financements FEDER et FSE par région en métropole

---

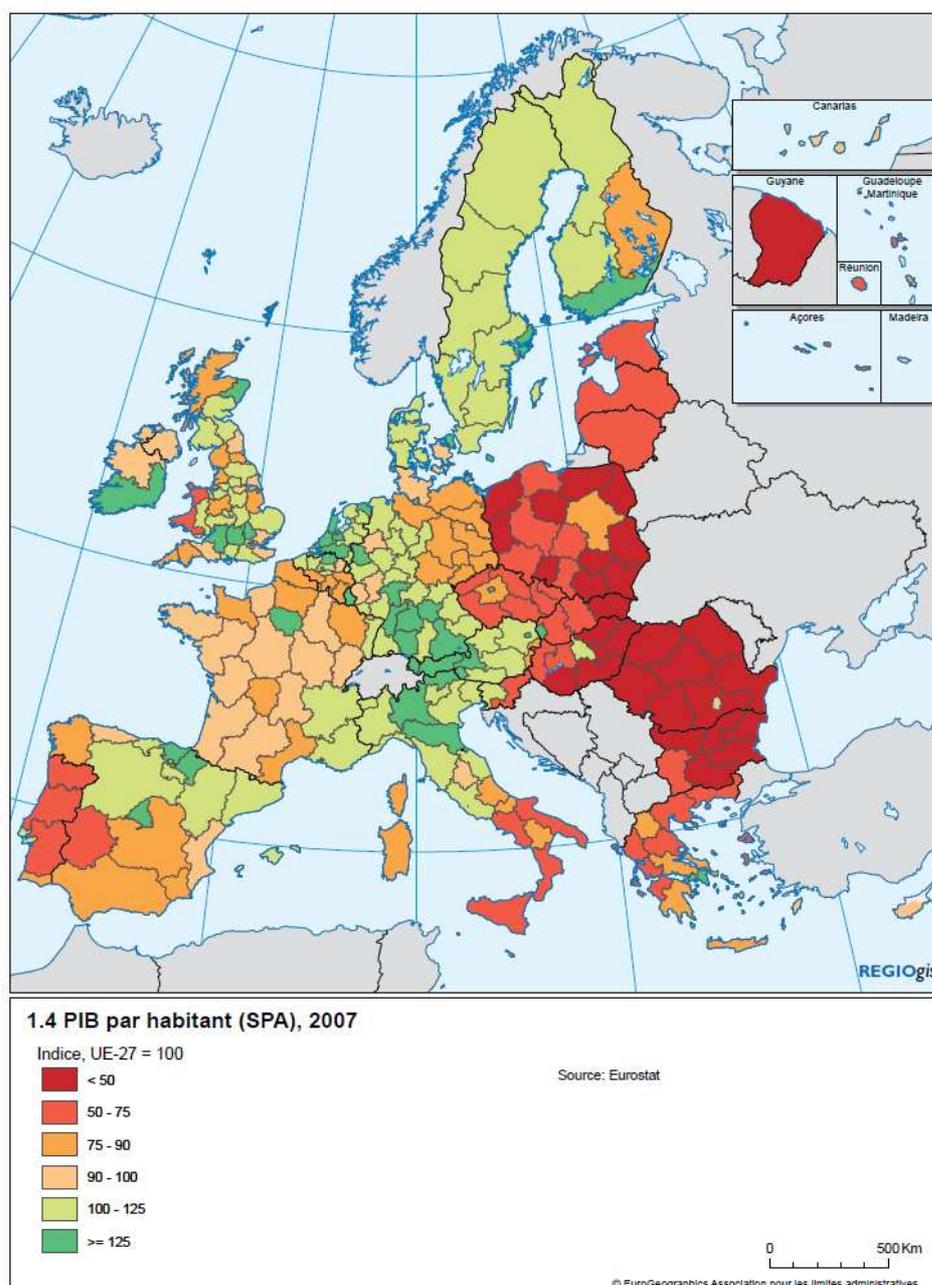


Source : Dossier de presse du CIIACT du 6 mars 2006



# Annexe 2

## Les inégalités de revenus dans l'Union européenne en 2007



Source : Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale « Investir dans l'avenir de l'Europe » Commission européenne, 2010



# Annexe 3

## Exemple d'un appel à propositions de l'UE

---

24.6.2011

FR

Journal officiel de l'Union européenne

C 183/19

### APPEL À PROPOSITIONS — EAC/01/11

#### Réseau européen de promotion de l'éducation des enfants et des jeunes issus de l'immigration

(2011/C 183/08)

#### 1. Objectifs et description

Le présent appel à propositions a pour objectif de renforcer la coopération paneuropéenne entre les décideurs de haut niveau, les chercheurs et le monde professionnel, en vue d'améliorer le niveau d'éducation des enfants et des jeunes issus de l'immigration. Il vise à soutenir la création d'un réseau européen pour l'analyse, le développement et l'échange des politiques et des pratiques dans ce domaine.

Ce réseau devra étudier les questions évoquées dans les conclusions du Conseil sur l'éducation des enfants issus de l'immigration, de novembre 2009, et favoriser une coopération de haut niveau entre les décideurs des États membres chargés de l'élaboration des politiques d'inclusion sociale par l'éducation, ainsi que la coopération entre les autorités des pays d'origine et celles des pays d'accueil. Il devra aussi stimuler activement la coopération transnationale, principalement à l'échelle gouvernementale, mais également au niveau des experts et des acteurs sur le terrain.

#### 2. Demandeurs éligibles

L'appel à propositions est ouvert aux

- ministères de l'éducation;
- autres organismes publics;
- centres de recherche et universités;
- fondations;
- associations.

Les demandes doivent émaner de personnes morales. Les demandeurs doivent fournir une copie des statuts et du certificat d'enregistrement légal de l'organisation qui présente la demande.

Pour être éligibles, les demandes doivent provenir d'entités légales établies dans l'un des pays suivants:

- États membres de l'UE;
- pays de l'AELE: Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse;
- pays candidats: Turquie, Croatie.

#### 3. Budget et durée

La convention-cadre ira de 2012 à 2014.

Un budget total de 500 000 EUR a été affecté au cofinancement de ce réseau pour l'exercice 2012. L'assistance financière de la Commission ne peut pas dépasser 75 % de la totalité des coûts éligibles.

La durée maximale des projets est de 36 mois.

#### 4. Délai

Les demandes doivent être envoyées à la Commission le **14 octobre 2011** au plus tard.

#### 5. Pour de plus amples informations

La version intégrale de l'appel à propositions et les formulaires de demande sont disponibles en anglais, en français et en allemand à l'adresse suivante:

[http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/calls/tenders\\_en.html](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/calls/tenders_en.html)

Les demandes doivent être conformes aux exigences énoncées dans le texte intégral et soumises à l'aide du formulaire prévu à cet effet.



# Annexe 4

## Plan de financement du PO Interreg IVA France (manche) Angleterre 2007-2013

---

	Montant FEDER en €
<b>Axe 1 : Renforcer le sentiment d'appartenance à un espace commun et la conscience d'intérêts partagés (10%)</b>	17 275 194
Développer l'apprentissage de la langue et de la culture du voisin	
Renforcer les outils de connaissance mutuelle par le partage de méthodologies et l'identification de thématiques communes	
<b>Axe 2 : Tisser des partenariats d'acteurs pour le développement économique et les pôles d'excellence transfrontaliers (31%)</b>	54 691 464
Identifier et soutenir des pôles d'excellence partagés ou complémentaires	
Soutenir la création d'entreprises et les services aux entreprises	
Promouvoir les coopérations relevant des activités maritimes durables	
<b>Axe 3 : Construire un espace commun attractif pour y vivre et pour le visiter (23%)</b>	39 732 946
Expérimenter des solutions communes aux problèmes d'inclusion sociale	
Partager des activités liées à la culture et au patrimoine	
Conforter le développement touristique et la diversification de l'offre touristique	
<b>Axe 4 : Assurer un développement durable de l'espace commun (30%)</b>	51 825 582
Promouvoir les énergies renouvelables	
Assurer une gestion équilibrée de l'environnement et sensibiliser aux problématiques environnementales	
Minimiser et gérer les risques de dommages environnementaux	
Assistance technique (6%)	9 930 660
<b>TOTAL du Programme Opérationnel 100%</b>	<b>173 455 846</b>

Source : Programme opérationnel Interreg IVA France (Manche) Angleterre 2007-2013 Version n°5



# Annexe 5

## Plan de financement du PO Interreg IVB Espace Atlantique 2007-2013

---

<b>Axes prioritaires</b>	<b>Présentation de l'axe</b>	<b>Montant FEDER en €</b>
<i>1. Promouvoir les réseaux entrepreneuriaux et d'innovation transnationaux (26%)</i>	Cette priorité se concentre notamment autour du développement des transferts de connaissances entre les entreprises et les centres de recherche, du renforcement de la compétitivité et des capacités d'innovation de l'économie maritime dans l'Espace Atlantique et de la stimulation de la reconversion et de la diversification économiques à travers la valorisation du potentiel régional.	27 352 061
<i>2. Protéger, sécuriser et valoriser durablement l'environnement (36%)</i>	Les projets s'inscrivant dans cette priorité devront permettre l'amélioration de la sécurité maritime, la gestion durable et la protection des ressources des espaces marins, l'exploitation du potentiel que présente l'environnement marin et côtier de l'Espace Atlantique en matière d'énergies renouvelables et la protection et la valorisation des espaces naturels, des ressources aquatiques et des zones côtières.	37 704 800
<i>3. Améliorer l'accessibilité et les liaisons internes (18%)</i>	Cette priorité s'articule autour de la promotion de l'interopérabilité et de la continuité des réseaux de transport existants ainsi que de l'intermodalité mer/route/rail/air, de la promotion du transport maritime à courte distance et de la coopération entre les ports.	18 433 632
<i>4. Promouvoir les synergies transnationales en matière de développement urbain et régional durable (14%)</i>	Les projets devront favoriser la mise en commun de ressources et de compétences dans le domaine du développement urbain et rural durable dans l'Espace Atlantique, le renforcement de l'influence des villes et des régions et de leur attrait à travers la création de réseaux et la protection et la valorisation du patrimoine culturel atlantique	14 317 666
Assistance technique (6%)		6 243 074
<b>TOTAL (100%)</b>		<b>104 051 233</b>

Source : Programme opérationnel Interreg IVB Espace Atlantique 2007-2013



# Annexe 6

## Plan de financement du PO

### Interreg IVB Europe du Nord

### Ouest 2007-2013

---

<b>Axes prioritaires</b>	<b>Présentation de l'axe</b>	<b>Montant FEDER en €</b>
<i>1. Développer l'économie de la zone ENO en s'appuyant sur ses capacités à innover (25%)</i>	Les projets mis en œuvre dans le cadre de cette priorité doivent permettre de promouvoir l'esprit d'entreprise et le transfert de technologies, et de développer de nouveaux noyaux de croissance et réseaux de PME et renforcer ceux qui existent. Il doit également permettre d'utiliser et améliorer la coopération territoriale afin de renforcer un cadre territorial et institutionnel favorable à l'innovation et au transfert du savoir au sein de l'Europe du Nord Ouest.	89 348 419
<i>2. Gestion durable des ressources naturelles et des risques naturels et technologiques (25%)</i>	Cette priorité se concentre notamment sur la gestion durable et innovante des ressources naturelles, incluant l'eau, les paysages, la biodiversité, l'énergie et la gestion des déchets. Elle se concentre aussi sur la gestion innovante du risque et de la prévention, notamment en matière de gestion de l'eau, et sur l'amélioration de la qualité de la terre, de l'eau et de l'air.	86 930 420
<i>3. Améliorer la connectivité dans l'Europe du Nord Ouest par la promotion de solutions de transport intelligentes et durables, ainsi que par les TIC (25%)</i>	Les projets devront permettre de gérer la croissance du transport de passagers et de marchandises par l'optimisation de la capacité des infrastructures, de développer des actions stratégiques multimodales innovantes et efficaces ainsi que des systèmes inter-exploitablement efficaces sur terre, en mer et dans les airs, et de développer des approches innovantes de l'utilisation des TIC afin d'améliorer la desserte et les usages.	89 357 665
<i>4. Promouvoir des communautés fortes et prospères au niveau transnational (19%)</i>	Cette priorité met l'accent sur la performance économique et sociale des villes, le potentiel économique des atouts locaux et régionaux, la qualité environnementale et l'attractivité des grandes et des petites villes incluant l'exploitation durable du patrimoine culturel, du tourisme, de l'économie créative, des pratiques énergétiques innovantes et durables. Elle prend en compte les impacts de l'évolution démographique et de la migration sur le territoire de l'ENO.	68 480 191
Assistance technique (6%)		21 326 598
<b>TOTAL (100%)</b>		<b>355 443 293</b>

Source : Programme opérationnel Interreg IVB Europe du Nord Ouest 2007-2013



# Annexe 7

## Plan de financement du PO Interreg IVC 2007-2013

---

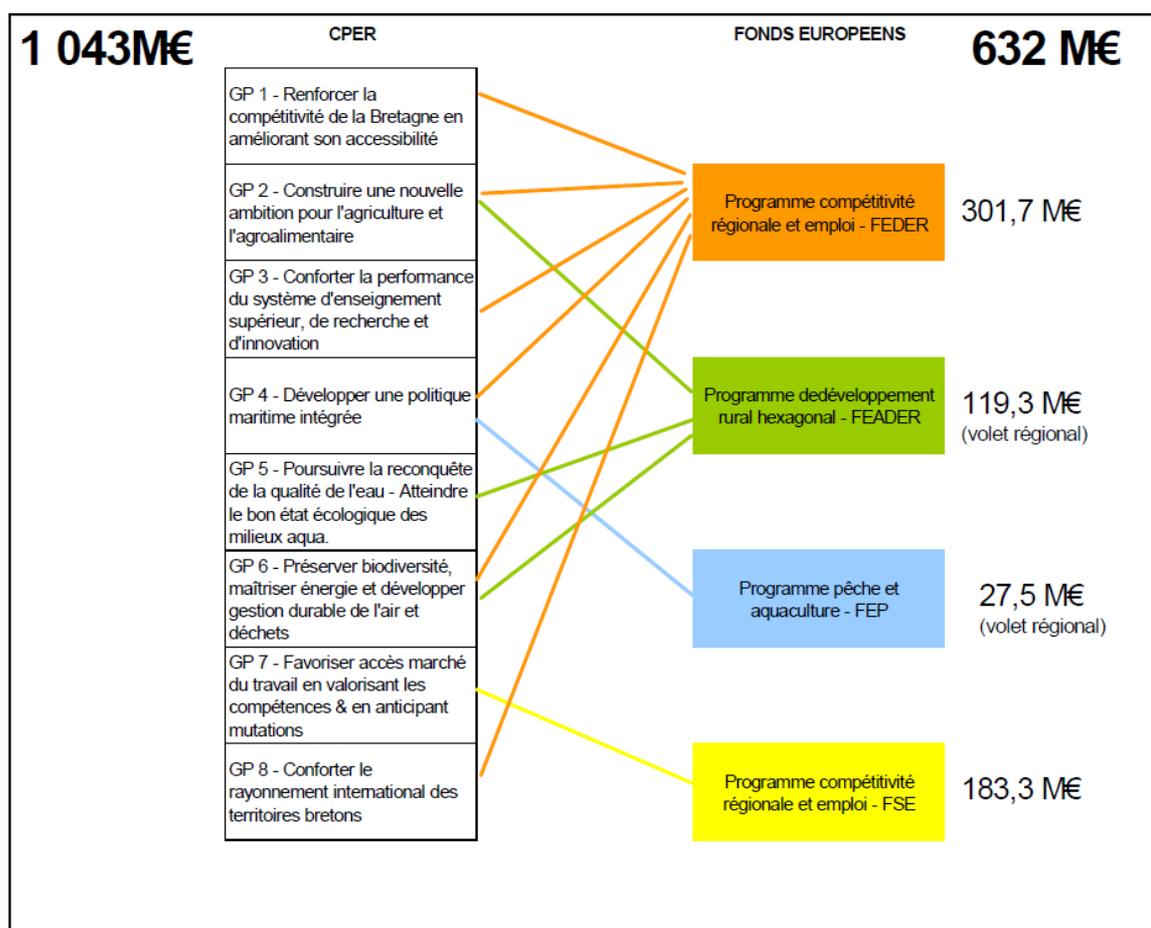
<b>Priorités</b>	<b>Présentation</b>	<b>Montants en M€</b>
<i>1. Innovation et économie de la connaissance (55%)</i>	Innovation, recherche et développement technologique, entreprenariat et PME, société de l'information, emploi et qualification	176 726 969
<i>2. Environnement et prévention des risques (39%)</i>	Risques naturels et technologiques, gestion de l'eau et des déchets, biodiversité et préservation du patrimoine naturel, énergie et transport durable, patrimoine culturel et paysage.	125 315 487
<i>3. Assistance technique (6%)</i>		19 279 306
<i>Total (100%)</i>		<b>321 321 762</b>

Source : Programme opérationnel Interreg IVC 2007-2013



# Annexe 8

## Articulation du CPER avec les fonds européens



Source : <http://www.bretagne.pref.gouv.fr/Strategies-et-projets/Contrat-de-projets-Etat-Region/Le-contrat-de-projets-Etat-Region-de-Bretagne-2007-2013>



# Tables

---



# Sigles

---

<b>AGILE</b>	Agence de gestion des initiatives locales en matière européenne
<b>ARF</b>	Association des régions de France
<b>ASP</b>	Agence de services et de paiement
<b>BEI</b>	Banque européenne d'investissement
<b>BERD</b>	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
<b>CEB</b>	Banque de développement du Conseil de l'Europe
<b>CFP</b>	Cadre financier pluriannuel
<b>CIACT</b>	Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires
<b>CICC</b>	Commission interministérielle de coordination des contrôles
<b>CIP</b>	Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité
<b>CPER</b>	Contrat de Projet Etat-Région
<b>CRPE</b>	Commission régionale de programmation européenne
<b>CRPM</b>	Conférence des régions périphériques maritimes
<b>CRSN</b>	Cadre de référence stratégique national
<b>CSF</b>	Contrôle de service fait
<b>CTE</b>	Coopération territoriale européenne
<b>DATAR</b>	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
<b>DG Régio</b>	Direction générale de la politique régionale de la Commission européenne
<b>DOMO</b>	Document de mise en œuvre
<b>DRDR</b>	Document régional de développement rural
<b>EFTLV</b>	Programme-cadre pour l'éducation et la formation tout au long de la vie
<b>FC</b>	Fonds de cohésion
<b>FEADER</b>	Fonds européen agricole pour le développement rural
<b>FEAGA</b>	Fonds européen de garantie agricole
<b>FEAMP</b>	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
<b>FEDER</b>	Fonds européen de développement régional
<b>FEI</b>	Fonds européen d'investissement
<b>FEOGA</b>	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
<b>FEP</b>	Fonds européen pour la pêche
<b>FLAG</b>	Fisheries local action groups (Groupes d'action locale des zones de pêche)
<b>FP7</b>	7th Framework programme (7 <sup>ème</sup> Programme-cadre de recherche et de développement)
<b>FRAPPE</b>	Fonds régional d'aide aux porteurs de projet européens
<b>FSE</b>	Fonds social européen

<b>GAL</b>	Groupe d'action locale
<b>IFOP</b>	Instrument financier d'orientation de la pêche
<b>JASMINE</b>	Joint Action to Support Micro Finance (Action commune visant à soutenir les institutions de microfinance en Europe)
<b>JASPERS</b>	Joint Assistance in Supporting Projects for European Regions (Assistance commune dans le soutien aux projets en faveur des régions d'Europe)
<b>JEREMIE</b>	Joint european resources for micro to medium-sized enterprises (Ressources européennes conjointes pour les PME et les micro-entreprises)
<b>JESSICA</b>	Joint european support for sustainable investment in city areas (Soutien communautaire conjoint pour un investissement durable dans les zones urbaines)
<b>LEADER</b>	Liaisons entre les actions de développement de l'économie rurale
<b>LIFE +</b>	Instrument financier pour l'environnement
<b>MIDERB</b>	Mission pour le développement européen de la recherche en Bretagne
<b>NUTS</b>	Nomenclature des unités territoriales statistiques
<b>OSC</b>	Orientations stratégiques communautaires
<b>PAC</b>	Politique agricole commune
<b>PASTEL</b>	Plateforme d'assistance technique européenne en Lorraine
<b>PCP</b>	Politique commune de la pêche
<b>PCRD</b>	Programme-cadre de recherche et de développement
<b>PDRH</b>	Programme de développement rural hexagonal
<b>PO</b>	Programme opérationnel
<b>RTE-T</b>	Réseaux Transeuropéens de Transport
<b>SGAR</b>	Secrétariat général à l'administration régionale
<b>SRI</b>	Schéma régional de l'innovation

# Glossaire

---

<b>Assistance technique</b>	Crédits dédiés à l'ensemble des mesures de préparation, de communication, de sélection, de suivi, d'évaluation et de contrôle nécessaires à la mise en œuvre du programme.
<b>Autorité d'audit</b>	L'autorité d'audit est une autorité ou un organisme public national, régional ou local, désigné pour chaque programme opérationnel et chargé de vérifier le fonctionnement efficace du système de gestion et de contrôle. Cette autorité a également pour mission de surveiller la conformité du projet à la réglementation nationale et européenne.
<b>Autorité de certification</b>	La tâche d'une autorité de certification consiste à garantir l'exactitude et la fiabilité des déclarations de dépenses et des demandes de paiement avant leur envoi à la Commission européenne.
<b>Autorité de gestion</b>	Autorités désignées par l'État membre pour gérer et mettre en œuvre les programmes opérationnels conformément aux principes de bonne gestion financière.
<b>Comité de suivi</b>	C'est l'instance de pilotage stratégique des programmes. Il est commun aux PO FEDER, FSE, FEADER et FEP et se réunit une à deux fois par an pour examiner l'état d'avancement du programme et proposer des révisions.
<b>Commission régionale de programmation européenne</b>	Il s'agit de l'instance au sein de laquelle est prise la décision de financer, ou de ne pas financer, les projets ayant fait l'objet d'une demande de subvention européenne. Elle rassemble les différents acteurs régionaux concernés.
<b>Contrat de partenariat</b>	Les nouveaux règlements européens pour 2014-2020 prévoient qu'un contrat de partenariat soit conclu entre l'État membre et la Commission européenne. Il devra définir dans une approche intégrée du développement territorial, les investissements stratégiques, les objectifs, les indicateurs et les conditions à respecter par les programmes opérationnels en région.
<b>Dégagement d'office</b>	Mécanisme de gestion financière qui signifie que les demandes de paiement qui n'ont pas fait l'objet de dépenses certifiées par l'autorité de gestion dans les deux ans sont dégagées d'office par la Commission européenne.
<b>Document de mise en œuvre</b>	Document réalisé par l'autorité de gestion (ou l'autorité de gestion déléguée le cas échéant) détaillant les procédures d'instruction, de gestion, de suivi et mettant également en avant les fiches actions, les critères de sélection des projets ainsi que les opérations et les dépenses éligibles. Ce document régional complète le programme opérationnel pour la région concernée.
<b>Earmarking</b>	Obligation de destiner 75% des fonds alloués à l'objectif de compétitivité régionale et emploi de la politique de cohésion au financement de projets inscrits dans le cadre de la stratégie européenne de Lisbonne (dépenses en faveur de la recherche et de l'innovation, du renforcement des compétences, des services aux entreprises, des infrastructures européennes d'envergure et de l'amélioration de l'efficacité énergétique).
<b>Fonds structurels</b>	Fonds « à finalité structurelle » qui participent selon les articles 174 et 175 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) au « développement harmonieux de l'Union » et au « renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale ». Seuls le FSE, le FEDER et le FEADER bénéficient, au sens strict, de cette appellation, mais cette dénomination recouvre souvent l'ensemble des fonds à gestion déléguée (dont le FEP).

- LEADER** « Liaisons entre les actions de développement de l'économie rurale », il s'agit d'une politique impulsée par la Commission européenne depuis 1991 dans le cadre du FEADER visant à mobiliser le potentiel local pour faire des territoires ruraux des pôles équilibrés d'activité et de vie. Cela passe par un renforcement des liens et des partenariats entre les acteurs locaux publics et privés (agriculteurs, sylviculteurs, autres acteurs ruraux), au travers d'une gouvernance intégrée au travers de Groupes d'action locale.
- Organisme intermédiaire** Organismes désignés pour réaliser tout ou partie des tâches de l'autorité de gestion ou de l'autorité de certification sous la responsabilité de cette autorité. Ils peuvent bénéficier d'une délégation financière sous forme de « subvention globale ».
- Piste d'audit** Document décrivant les systèmes de gestion et de contrôle du programme communautaire mis en œuvre par une autorité de gestion. La piste d'audit représente chaque étapes de la vie d'un dossier, du dépôt du dossier jusqu'à son archivage. La piste d'audit structure l'ensemble des actes de gestion, de certification, de paiement et de contrôle des dossiers de demande de subvention
- Principe de proportionnalité** Les ressources financières et administratives utilisées pour la mise en œuvre des Fonds doivent être proportionnelles au coût total des dépenses rattachées au programme opérationnel ou au projet concerné.
- Programmation** Examen des dossiers en vue de décider l'attribution d'une aide financière. Les modalités de programmation sont spécifiques à chaque fonds.
- Programme opérationnel** Document stratégique régional (ou national le cas échéant) de l'autorité de gestion, validé par la Commission européenne qui précise les axes et les priorités d'intervention des Fonds en région.
- Service instructeur** Ce sont les interlocuteurs privilégiés des porteurs de projet et les responsables du cycle de vie du dossier : ils interviennent en amont (accompagnement technique, réception des dossiers, instruction, proposition pour programmation) et en aval (conventionnement, contrôle des récapitulatifs de dépenses, préparation des Certificats de Service Faits, visites sur place, archivage...).

# Liste des tableaux

---

Tableau 1.	Financements de la politique européenne de cohésion économique sociale et territoriale en Bretagne et en Europe	22
Tableau 2.	Cadre financier pluriannuel, montants disponibles pour 2007-2013	26
Tableau 3.	Tableau récapitulatif des principaux financements européens en Bretagne pour 2007-2013	31
Tableau 4.	Tableau des taux d'intervention européen par fonds (taux moyen)	33
Tableau 5.	Plan de financement du PO FEDER Bretagne 2007-2013	47
Tableau 6.	Présentation des programmes de coopération européenne concernant la Bretagne 2007-2013	50
Tableau 7.	Plan de financement du volet régional du programme opérationnel FSE pour 2007-2013	56
Tableau 8.	Plan de financement du volet régional du programme opérationnel FEADER pour 2007-2013	59
Tableau 9.	Maquette financière du volet régional breton du PO national Fonds européen pour la pêche pour 2007-2013	65
Tableau 10.	Tableau des délégations de gestion des fonds FEDER	85
Tableau 11.	Récapitulatif des principaux organismes en charge de la gestion du FSE, du FEDER, du FEADER et du FEP en Bretagne	89
Tableau 12.	Taux de programmation des fonds à gestion indirecte en Bretagne en mars 2012	140
Tableau 13.	Taux de programmation des fonds FEDER des programmes de coopération impliquant la Bretagne en mars 2012	140
Tableau 14.	Taux de certification des fonds à gestion indirecte en Bretagne en mars 2012	140
Tableau 15.	Taux de programmation des régions françaises au 1er mars 2012	144
Tableau 16.	Taux de consommation des crédits alloués en Europe en janvier 2010	145
Tableau 17.	La concentration thématique des dépenses de la politique régionale 2014-2020 par catégories de régions	209

# Liste des figures

---

Figure 1.	Répartition des ressources de la politique de cohésion 2007-2013 par objectif (en millions d'euros)	20
Figure 2.	Le budget du 7 <sup>ème</sup> PCRD	35
Figure 3.	La démarche LEADER, un axe méthodologique du FEADER	60
Figure 4.	Les sept principes de l'approche LEADER	61
Figure 5.	Schéma du parcours d'une demande de financement direct	77
Figure 6.	Parcours d'une demande de financement indirect	79
Figure 7.	Les contrôles et audits de l'utilisation des fonds européens	101
Figure 8.	Satisfaction des attentes des entreprises bretonnes ayant participé à des programmes européens de R&D	116
Figure 9.	Evolution des taux de programmation et de certification du FEDER en avril 2012	149
Figure 10.	Répartition par coût total des projets FEDER et FSE en Bretagne	151
Figure 11.	Statut des bénéficiaires de fonds FSE et FEDER en France métropolitaine	152
Figure 12.	Candidature des PME françaises au 7 <sup>ème</sup> PCRD	154
Figure 13.	Répartition des fonds européens en Bretagne par département pour un total de financements européens programmé de 352 107 898€	155
Figure 14.	Principales difficultés rencontrées par les entreprises lors de leur demande de subventions PCRD (en nombre de réponses)	156
Figure 15.	Les propositions de Cadre financier pluriannuel pour 2014-2020	203

# Liste des cartes

---

Carte 1.	Microzonage en vigueur en Bretagne pour l'objectif 2 (soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle) du programme 2000-2006	20
Carte 2.	Fonds structurels 2007-2013. Eligibilité des régions aux objectifs Convergence et Compétitivité régionale	23
Carte 3.	Zone d'éligibilité du programme transfrontalier France (Manche) Angleterre (IV A)	51
Carte 4.	Zone d'éligibilité du programme transnational Espace Atlantique (IV B EA)	52
Carte 5.	Zone d'éligibilité du programme transnational Europe du Nord Ouest (IV B ENO)	53
Carte 6.	Cartographie des 15 Groupes d'Actions Locale (GAL) retenus en Bretagne pour LEADER 2007-2013	62
Carte 7.	Simulation d'éligibilité par catégorie des régions européennes, pour la nouvelle politique de cohésion 2014-2020	208

# Liste des encadrés

---

Encadré 1.	La politique agricole commune en quelques mots	63
Encadré 2.	La politique commune de la pêche en quelques mots	66
Encadré 3.	Le Conseil régional, acteur central de la gestion et de l'animation des programmes	91
Encadré 4.	Révision du PO FEDER – Comité de suivi de Février 2011	138
Encadré 5.	Un démarrage lent de la programmation 2007-2013 : les facteurs explicatifs	142
Encadré 6.	La stratégie Europe 2020	204
Encadré 7.	Les députés européens de l'Ouest	221
Encadré 8.	La délégation permanente Bretagne/Europe et l'Espace interrégional européen (EIE)	222
Encadré 9.	Elément d'analyse de la gestion par le Conseil régional d'Alsace des fonds FEDER	232
Encadré 10.	Quelles orientations pour un programme opérationnel régional ?	242
Encadré 11.	Quelques réseaux d'accompagnement aux programmes européens	243
Encadré 12.	AGILE et PASTEL	246
Encadré 13.	Les Centres d'information Europe Direct	249
Encadré 14.	FRAPPE : le Fonds régional d'Aide aux Porteurs de Projet Européens élaboré par le Conseil régional du Nord-Pas de Calais	258
Encadré 15.	Quelques suggestions aux porteurs de projet pour la sélection et le bon déroulement d'un projet	266

# Table des matières

---

## Synthèse

## Introduction

<b>Première partie :</b>	
<b>Le recours aux financements européens en Bretagne</b>	<b>5</b>

<b>Chapitre 1</b>	
<b>Une grande multiplicité de financements européens mobilisables en région depuis 2007</b>	<b>9</b>
<b>1. La déclinaison des politiques européennes en région</b>	<b>13</b>
1.1. La politique de cohésion économique sociale et territoriale : une politique régionale de l'Union européenne	14
1.1.1. <i>Une politique aux fondements de l'Union européenne</i>	15
1.1.2. <i>Une politique de convergence, de compétitivité et de coopération pour 2007-2013</i>	19
1.2. Des politiques sectorielles aux effets régionaux	25
<b>2. Les acteurs régionaux bénéficiaires de deux types de financements</b>	<b>28</b>
2.1. Des financements directs (par appels à propositions de la commission européenne)	33
2.1.1. <i>Le Programme-cadre de recherche et de développement PCRD</i>	34
2.1.2. <i>Les financements pour les réseaux de transports européens RTE-T</i>	37
2.1.3. <i>Le programme cadre pour l'innovation et la compétitivité CIP</i>	38
2.1.4. <i>Le programme-cadre pour l'éducation et la formation tout au long de la vie EFTLV</i>	39
2.1.5. <i>LIFE +, l'instrument financier pour l'environnement</i>	41
2.2. Des financements indirects (au travers d'autorités de gestion nationales et régionales)	42
2.2.1. <i>Le Fonds européen de développement régional (FEDER)</i>	43
2.2.2. <i>Le Fonds social européen (FSE)</i>	54
2.2.3. <i>Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)</i>	57
2.2.4. <i>Le fonds européen pour la pêche</i>	64
2.3. Des mécanismes financiers complémentaires	66

<b>Chapitre 2</b>		
<b>Les modalités de mobilisation des financements européens par les acteurs bretons</b>		<b>71</b>
<b>1. Un véritable système de contrôle et de gestion</b>		<b>75</b>
1.1. Le parcours général d'une demande de subvention européenne		75
1.1.1. <i>Pour une demande de financements directs</i>		75
1.1.2. <i>Pour une demande de financements indirects</i>		78
1.2. Les circuits de gestion mobilisés pour une bonne gestion financière des fonds européens		80
1.2.1. <i>Les organismes de gestion institués par l'Union européenne</i>		80
1.2.2. <i>Les organismes de gestion en Bretagne</i>		82
1.3. Les étapes clefs du parcours d'un projet européen		91
1.3.1. <i>L'élaboration des programmes</i>		91
1.3.2. <i>L'assistance technique et ses objectifs</i>		93
1.3.3. <i>L'instruction des demandes de subvention</i>		95
1.3.4. <i>La programmation d'un dossier de demande de subvention</i>		96
1.3.5. <i>Le paiement de la subvention européenne</i>		97
1.3.6. <i>Le système de contrôle et d'audit des fonds européens</i>		98
1.3.7. <i>L'évaluation des programmes</i>		104
<b>2. Deux mécanismes de financement complémentaires</b>		<b>106</b>
<b>Chapitre 3</b>		
<b>La mobilisation des financements européens en Bretagne</b>		<b>109</b>
<b>1. Les apports de la mobilisation des financements européens en Bretagne</b>		<b>113</b>
1.1. Une véritable valeur ajoutée pour le territoire		113
1.2. Une ouverture à l'Europe et au partenariat		113
1.3. Un levier financier		114
1.4. Une acculturation à certaines méthodes de qualité		115
1.5. Des apports en termes de développement des territoires		115
<b>2. Quelques exemples de projets réalisés grâce aux financements européens en Bretagne</b>		<b>117</b>
<b>Deuxième partie :</b>		
<b>Une identification des obstacles à l'utilisation des fonds européens en Bretagne</b>		<b>127</b>
<b>Chapitre 4</b>		
<b>Le constat : « La partie émergée de l'iceberg » - Quel usage des fonds européens en Bretagne ?</b>		<b>131</b>
<b>1. Les taux de consommation des fonds européens : une préoccupation constante et parfois délicate</b>		<b>135</b>
1.1. Portée et signification de quelques indicateurs et mécanismes de suivi de la consommation des fonds européens		135
1.2. Valeur, évolution et comparaison de ces taux pour la Bretagne		137
1.2.1. <i>La consommation des financements indirects en Bretagne</i>		137
1.2.2. <i>La mobilisation des financements directs et des fonds de coopération territoriale européenne par la Bretagne</i>		146
1.3. Questionnement sur la pertinence de ces indicateurs		147

<b>2.</b>	<b>Une appréhension et une maîtrise complexes des fonds par les porteurs de projet</b>	<b>150</b>
2.1.	Qui sont les porteurs de projet en Bretagne et quels sont leurs projets ?	150
2.2.	Quel est l'opinion des acteurs bretons vis-à-vis des financements européens ?	155
2.3.	Dernier indicateur d'une maîtrise difficile des fonds européens : la cartographie des erreurs et des risques	159

## Chapitre 5

	<b>Le diagnostic : « La partie immergée de l'iceberg » - Quels semblent être les freins à une bonne utilisation des fonds européens en Bretagne ?</b>	<b>161</b>
--	---	------------

<b>1.</b>	<b>Des contraintes en partie inhérentes à la nature et à la finalité des financements européens</b>	<b>166</b>
1.1.	Une temporalité spécifique aux politiques européennes	166
1.2.	L'exigence et la complexité technique et financière des dossiers de subventions européennes	168
1.2.1.	<i>Une éligibilité réglementée et sélective des projets</i>	169
1.2.2.	<i>Des règles d'éligibilité des dépenses exigeantes et soumises à des interprétations variables</i>	170
1.2.3.	<i>Des exigences de justification des dépenses excessives et une remontée laborieuse</i>	173
1.2.4.	<i>Des contraintes de trésorerie sélectives</i>	174
1.2.5.	<i>Des délais pesants</i>	175
1.3.	La recherche de partenariats : un défi spécifique aux programmes de coopération et aux programmes cadres	176
1.4.	La recherche de co-financeurs	177
1.5.	L'audit : une épée de Damoclès susceptible de décourager les porteurs de projet	178
<b>2.</b>	<b>Des contraintes non résolues voire parfois aggravées par l'organisation de la gestion nationale et régionale</b>	<b>179</b>
2.1.	Une articulation complexe des programmes européens entre eux et avec les stratégies de développement régionales et infrarégionales	180
2.2.	Un empilement d'interlocuteurs contreproductif au niveau national et régional	182
2.2.1.	<i>Des circuits illisibles et complexes pour les porteurs de projet</i>	182
2.2.2.	<i>Des implications multiples pour les bénéficiaires</i>	184
2.3.	Un foisonnement d'informations et une insuffisante mobilisation des acteurs	185
2.4.	Un manque d'accompagnement au montage de projet	188
2.5.	Une simplification des procédures au niveau régional inaboutie	190

<b>Troisième partie : Une analyse des bonnes pratiques et des leviers d’actions susceptibles d’optimiser l’utilisation des fonds européens en Bretagne</b>	<b>193</b>
--	------------

<b>Chapitre 6 Face à l’échéance de 2014, s’organiser durablement en Bretagne afin de lever les contraintes extérieures à l’utilisation des fonds européens</b>	<b>197</b>
--	------------

<b>1. Face à des propositions d’évolutions conséquentes pour 2014-2020...</b>	<b>201</b>
1.1. Des perspectives de financements renouvelées pour 2014-2020	202
1.1.1. <i>Les propositions de cadre financier pluriannuel (CFP) de la Commission européenne</i>	202
1.1.2. <i>Les propositions de la Commission européenne pour la politique de cohésion</i>	205
1.1.3. <i>Les propositions pour les financements sectoriels de l’Union européenne</i>	211
1.2. Une simplification prévue par la Commission européenne	215
1.3. Les préparatifs à une mise en œuvre au niveau français	217
<b>2. ... s’engager dans les négociations et dans un dialogue régulier avec les autorités nationales et européennes</b>	<b>218</b>
2.1. Pour une participation active des acteurs régionaux à la définition des orientations et des modalités de mise en œuvre des programmes européens	218
2.2. Pour un diagnostic régional de l’utilisation des fonds européens	223
2.2.1. <i>Une analyse des résultats de la participation aux programmes européens en Bretagne</i>	223
2.2.2. <i>Une analyse de l’accès aux financements européens en Bretagne</i>	225
2.3. Observations du CESER de Bretagne sur les pistes d’améliorations proposées par la Commission européenne	225
2.4. Recommandations du CESER de Bretagne pour une meilleure utilisation des fonds européens au niveau français	228
<b>3. ... et anticiper les évolutions à venir</b>	<b>233</b>

<b>Chapitre 7 Optimiser l’utilisation des fonds européens par une stratégie régionale volontariste et innovante</b>	<b>235</b>
---	------------

<b>1. Mieux associer l’ensemble des acteurs bretons à la définition des programmes opérationnels, à l’émergence et à la sélection de projets</b>	<b>239</b>
<b>2. Améliorer la lisibilité des circuits de gestion en simplifiant l’organisation de la gestion des fonds européens</b>	<b>242</b>
<b>3. Mieux faire connaître les fonds et investissements européens en Bretagne et les rendre plus attractifs</b>	<b>248</b>
<b>4. Renforcer l’accompagnement administratif et financier des porteurs de projet</b>	<b>251</b>
4.1. Pour une mobilisation active des porteurs de projet	251

4.2.	Pour un accompagnement administratif pédagogique	253
4.3.	Pour un accompagnement financier accru	257
<b>5.</b>	<b>Simplifier et développer les procédures alternatives de demande de fonds européens à l'échelon régional</b>	<b>259</b>
5.1.	Par la mise en place de procédures règlementaires simplifiées	259
5.2.	Par le développement des mécanismes d'ingénierie financière	261
<b>6.</b>	<b>Orienter le contrôle vers un processus plus préventif et qualitatif</b>	<b>262</b>
6.1.	Pour un contrôle préventif et pédagogique	262
6.2.	Pour une évaluation qualitative des projets	263
<b>7.</b>	<b>Promouvoir la coopération et l'organisation en réseau des acteurs</b>	<b>264</b>
	<b>Conclusion</b>	<b>267</b>
	<b>Auditions</b>	<b>273</b>
	<b>Annexes</b>	<b>277</b>
	<b>Tables</b>	<b>295</b>
	<b>Table des matières</b>	<b>305</b>

Les rapports du CESER peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique par les rapporteurs.

Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique, social et environnemental de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESER, venez visiter le site Internet de la Région Bretagne : <http://www.ceser-bretagne.fr>

Quel point commun entre : l'amélioration des liaisons Rennes-Brest et Rennes-Quimper, un projet de réduction des déchets organiques, un prototype innovant de biofilm pharmaceutique, un chantier d'insertion par le maraîchage biologique, une politique bocagère favorisant la qualité des eaux de surface, ou un projet collaboratif d'expérimentation pour l'Internet du futur ?

Ces projets comme plus de 3000 autres en Bretagne ont tous obtenu un cofinancement de l'Union européenne.

À quelle hauteur ? Par quels moyens ? Sous quelles conditions ? Avec quel accompagnement ? Au prix de quelles difficultés ? Autant de questions auxquelles il importe de répondre.

Plus de 4,5 milliards d'euros bénéficient aux acteurs bretons pour la période 2007-2013 au travers d'un vaste éventail d'instruments financiers (FEDER, FSE, FEADER, FEP, FEAGA, PCRD, LIFE+...). Pourtant, ces financements demeurent trop souvent méconnus et pâtiennent parfois d'une mauvaise image.

Il est donc apparu nécessaire de réaliser un diagnostic des modalités de mise en œuvre de la politique européenne en région afin d'identifier les bonnes pratiques, les obstacles et l'ensemble des facteurs favorisant une meilleure utilisation des fonds européens en Bretagne. Cela d'autant plus qu'à l'horizon 2014, une nouvelle ère se prépare pour les politiques européennes.

Cette autosaisine du CESER de Bretagne, fondée sur l'audition de porteurs de projets et d'acteurs de gestion, a pour objectif d'identifier les leviers d'action pour une meilleure utilisation des financements européens.

Les rapports du CESER peuvent être :

- Téléchargés sur le site Internet : [www.ceser-bretagne.fr](http://www.ceser-bretagne.fr)
- Envoyés gratuitement sur demande
- Présentés publiquement sur demande



Conseil économique, social  
et environnemental