

CONTRIBUTION DE REGIONS DE FRANCE SUR L'AVENIR DE LA POLITIQUE DE COHESION POST 2020

Lors de sa première contribution présentée lors du séminaire de Strasbourg le 26 octobre 2016, Régions de France a rappelé son attachement à une politique de cohésion pour toutes les régions d'Europe et dotée d'un budget ambitieux. Véritable politique d'investissement, elle est fondée sur les réalités territoriales et est au cœur du projet européen. Régions de France a également demandé que la politique de cohésion soit véritablement simplifiée pour recréer les conditions d'une plus grande confiance entre les acteurs

Régions de France formule de nouvelles propositions détaillées autour de 5 grandes thématiques : la dimension stratégique, la dimension territoriale, le cadre de programmation, le cadre de gestion et de contrôle, les instruments financiers.

1/ Concernant la dimension stratégique de la politique de cohésion, les Régions proposent de :

- * établir un lien plus direct entre le cadre stratégique communautaire et les programmes régionaux et remplacer l'accord de partenariat par un protocole tripartite Commission / Etat / Régions sur des orientations stratégiques partagées
- * remettre la politique de cohésion au cœur de ses objectifs définis dans le traité (supprimer les conditionnalités macro-économiques qui lient la politique de cohésion au respect par les Etats de leurs engagements budgétaires, clarifier le lien entre la politique de cohésion et la revue des politiques macro-économiques nationales (Semestre Européen),...
- * renforcer la dimension interfonds (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP) notamment en rapprochant les règles d'utilisation des 4 fonds sur une base simplifiée

2/ Concernant la dimension territoriale de la politique de cohésion, les Régions proposent de :

- * prendre en compte plus résolument les spécificités des Régions ultra-périphériques reconnues à l'article 349 du traité
- * prendre en compte plus fortement la dimension insulaire de certains territoires
- * traiter équitablement l'ensemble des dimensions territoriales, en tenant compte des étroites interactions qui les lient (zones urbaines, zones rurales, zones périurbaines, zones de montagne, zones à handicap géographique...)

3/ Concernant le cadre de programmation, les Régions proposent de :

- * mettre en place des programmes opérationnels plus réactifs aux changements de contexte régionaux
- * développer le pilotage par la performance des programmes opérationnels jusqu'au bout de sa logique, c'est-à-dire travailler davantage sur la notion de résultats dans une approche suffisamment souple pour permettre les adaptations des programmes
- * décharger les autorités de gestion des vérifications des conditionnalités ex ante
- * fluidifier davantage la gestion financière des programmes opérationnels
- * adapter les exigences de suivi, de reporting et d'évaluation des programmes opérationnels et en anticipant sur les systèmes d'information
- * laisser les autorités de gestion choisir les modalités de mise en œuvre de la programmation

4/ Concernant le cadre de gestion et de contrôle, les Régions demandent de :

- * Adapter la procédure de désignation des autorités de gestion et donner corps au nouveau contrat de confiance avec la Commission en allégeant les contrôles, sécurisant les autorités de gestion et les porteurs de projet, introduisant un principe de différenciation entre Etats membres dans l'analyse des risques par les auditeurs communautaires
- * donner corps au nouveau contrat de confiance avec la Commission en allégeant les contrôles, sécurisant les autorités de gestion et les porteurs de projet, introduisant un principe de différenciation entre Etats membres dans l'analyse des risques par les auditeurs communautaires
- * simplifier la gestion des projets, notamment en garantissant très en amont une stabilité des normes et de leur interprétation, en proposant des solutions adaptées comme les coûts simplifiés et en partageant mieux les expériences européennes
- * évaluer les missions de l'autorité de certification en vue de simplifier et limiter les contrôles

5/ Concernant les instruments financiers, les Régions proposent de :

- * simplifier le recours aux instruments financiers
- * laisser la liberté aux autorités de gestion de choisir les modes d'allocation des fonds structurels entre la subvention et les instruments financiers.

L'ensemble de ces propositions est détaillé et argumenté ci-dessous.

1) La dimension stratégique de la politique de cohésion

1.1 / Pour une dimension stratégique s'appuyant uniquement sur un cadre communautaire et les programmes opérationnels

La dimension stratégique de la politique de cohésion a été renforcée sur la période 2014/2020 au travers de la mise en place d'accords de partenariats entre la Commission et chaque Etat membre.

L'accord de partenariat constitue un plan stratégique assorti de priorités d'investissement, couvrant les quatre FESI, négocié entre l'Etat membre et la Commission. Il définit la manière dont les investissements cofinancés par l'Union devraient soutenir les objectifs européens de la stratégie UE 2020 visant une croissance intelligente, durable et inclusive, et ce en mettant l'accent sur les principaux atouts et les secteurs de croissance importants dans les régions et les Etats membres.

Sans être un document programmatique, l'accord de partenariat est un document qui porte les engagements des Etats quant aux grands objectifs d'utilisation des fonds FESI. Ce document a pu être utile dans la phase de cadrage, d'élaboration puis de négociation des programmes opérationnels 2014/2020, bien qu'il témoigne d'une logique descendante qui n'est pas historiquement celle de la politique de cohésion.

En pratique, ce nouvel exercice a retardé la validation des programmes opérationnels et donc le démarrage de la programmation 2014/2020. En effet, les négociations sur les programmes opérationnels avec la Commission étaient conditionnées à l'issue des négociations sur l'accord de partenariat qui ont pu, sur certains aspects spécifiques, s'avérer très longues.

Régions de France propose un lien plus direct entre un cadre stratégique européen suffisamment précis et les programmes opérationnels régionaux qui déclinaient ce cadre. Dans ce cas de figure, l'accord de partenariat serait supprimé. Ce dernier serait remplacé par un simple protocole tripartite entre la Commission, l'Etat et les Régions fixant les grandes orientations stratégiques partagées de mobilisation des FESI.

1.2 / Pour une politique de cohésion visant les objectifs assignés par les traités

1.21) Pour la suppression des conditionnalités macro-économiques

Sur la période 2014-2020, les règlements communautaires ont introduit un lien direct entre le paiement des fonds structurels et le respect par l'Etat membre des règles du pacte budgétaire européen, au travers la vérification de conditionnalités macro-économiques au niveau de chaque Etat membre.

Les Régions ne souhaitent pas que la bonne mise en œuvre de la politique de cohésion soit conditionnée par le respect des règles budgétaires. Elles ne sont en effet pas responsables du non-respect par l'Etat des règles en matière de déficit public et de dette publique.

Par ailleurs, la suspension des paiements des aides européennes par la Commission au motif d'un non respect de ces règles serait incompréhensible par les porteurs de projets, notamment les entreprises et donc contreproductif pour la compétitivité des économies régionales.

1.22) Pour la clarification du lien de la politique de cohésion avec le semestre européen

La politique de cohésion a des objectifs clairement définis dans le Traité. Elle vise à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale, en particulier, en réduisant l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions qui la composent. 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 montagneuses.

La politique de cohésion est également expressément visée au titre de l'article 349 du traité qui concerne les Régions Ultra-Périphériques (RUP).

Elle peut aussi contribuer à des priorités définies dans le cadre du semestre européen, par exemple en matière de lutte contre le décrochage scolaire ou d'un meilleur accès à la formation.

Elle ne peut pas en revanche se concentrer uniquement sur ces priorités parce que ces dernières ne relèvent pas toutes d'une politique publique d'investissement mais d'évolutions du cadre législatif national (ex : assouplissement marché du travail).

Dans cette configuration, les Régions ne souhaitent pas que la future politique de cohésion soit davantage liée aux priorités du semestre européen. En effet, le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale doit être l'essence même des politiques de l'Union. En particulier, les aspects territoriaux de la politique de cohésion post 2020 ne doivent pas être perdus de vue au bénéfice de la seule dimension « investissements » de cette politique.

1.23) Pour une politique de cohésion qui ne se substitue pas aux besoins de financement liés à des nouveaux enjeux européens

S'il est nécessaire d'aménager ponctuellement les priorités de la politique de cohésion afin que celle-ci continue de répondre aux besoins des citoyens européens, les Régions estiment toutefois que les fonds structurels et d'investissement ne doivent pas être mobilisés pour pallier à l'insuffisance du budget européen en matière par exemple de sécurité et de lutte contre le terrorisme, en matière de gestion des flux migratoires et de contrôle des frontières...

1.24) Pour une politique de cohésion qui ne joue pas un rôle coercitif vis-à-vis de l'application des réglementations européennes et nationales

La pratique de gestion de la politique de cohésion lui a donné un rôle de « gendarme » qui a supplanté sa philosophie initiale qui était d'être une politique d'investissement pour aider à une convergence économique et sociale. De fait, au travers la politique de cohésion, les autorités de gestion sont devenus des contrôleurs exhaustifs de premier niveau de la mise en œuvre de la politique de concurrence et du marché intérieur, en particulier les aides d'Etat et la commande publique.

Autant il est concevable que la mise en œuvre de la politique de cohésion se conforme aux autres politiques européennes (cf. conditionnalités ex ante), autant la lier étroitement l'handicape fortement et la transforme en politique de vérification, lui faisant perdre sa vocation initiale, et alourdissant considérablement sa gestion.

A l'instar des programmes gérés par la Commission Européenne directement, et parce que la Politique de Cohésion est mise en œuvre selon un principe de gestion partagée, il serait bénéfique pour tous les acteurs, pour l'économie et le développement social des territoires, qu'elle puisse être considérée de facto en accord avec la politique de concurrence, et ne soit pas soumise au contrôle des aides d'Etat par exemple.

1.3/ Renforcer la dimension interfonds (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP)

Les 4 fonds européens structurels et d'investissement (FESI) ont des règles d'utilisation et des modalités de mobilisation qui ne sont pas identiques. S'ils participent au même cadre stratégique européen, décliné dans chaque Etat membre au travers de l'accord de partenariat, force est de constater qu'à bien des égards, ils obéissent à des obligations différentes.

Afin de renforcer l'approche stratégique de ces 4 fonds, les Régions proposent donc que les règles d'utilisation de ces fonds soient alignées au maximum sur une base commune et largement simplifiée.

2) La dimension territoriale de la politique de cohésion

2.1/ Une action ambitieuse et spécifique pour les Régions Ultra-Périphériques (RUP)

La politique de cohésion est également expressément visée au titre de l'article 349 du traité qui concerne les Régions Ultra-Périphériques (RUP).

La politique de cohésion constitue l'un des piliers de l'action européenne en faveur des RUP, bien que les mesures spécifiques mises en place, de manière progressive, aient été limitées.

Ses résultats positifs témoignent de l'impact de cette politique pour stimuler la croissance et l'emploi. Elle doit être mise au service d'un nouveau modèle de développement économique de ces territoires en tenant compte de leurs opportunités mais aussi de leur vulnérabilité.

Il convient donc, que l'article 349 du traité soit pleinement décliné, conformément à sa rédaction et à la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), afin que les RUP disposent d'un traitement équitable, cohérent et conjoint pour assurer leur développement et leur insertion régionale. La déclinaison au titre de la politique de cohésion doit donc être équitable, cohérente et conjointe.

Le traitement doit-être équitable entre les RUP au niveau de l'identification des enveloppes financières, en intégrant une réévaluation de l'allocation spécifique RUP d'une part et la mise en place d'un volet social et mobilité au titre du FSE.

La cohérence des politiques européennes vis-à-vis des RUP nécessitent que les investissements liés à leur accessibilité soient pleinement éligibles, que toutes les entreprises puissent bénéficier des avantages de cette politique, que la politique de coopération territoriale applicable dans les RUP prenne bien en compte les réalités géographiques et géopolitiques de leur environnement régional.

Les taux de co-financement doivent être majorées, y compris pour l'allocation spécifique RUP, la concentration thématique doit être modulée pour tenir compte de leurs handicaps particuliers, dans le cadre d'un traitement conjoint.

2.2/ La prise en compte de certaines spécificités territoriales, en particulier l'insularité

Les dispositions de l'article 174 du Traité doivent réellement être mises en œuvre afin que les régions insulaires se voient concrètement reconnaître le statut de zones souffrant de contraintes naturelles et démographiques entravant leur développement.

Cette prise en compte devrait se concrétiser non seulement lors de l'identification des enveloppes financières, mais également lors de l'établissement des priorités des axes de programmation qui doivent intégrer les défis spécifiques auxquels sont confrontés ces territoires (accessibilité et transports, connectivité numérique, réseaux d'énergie, exploitation

des ressources naturelles, tourisme, etc).

Dans cette perspective, une évaluation ex post des effets des politiques publiques européennes sur les îles, telle que par exemple la politique de cohésion, pourrait être mise en œuvre à des fins d'adaptation voire de dérogations.

2.3 / Traiter équitablement l'ensemble des dimensions territoriales, en tenant compte des étroites interactions qui les lient (zones urbaines, zones rurales, zones périurbaines, zones de montagne, zones à handicap géographique...)

Sur 2014/2020, les Régions ont prouvé leur engagement pour des volets urbains ambitieux en pré-fléchant environ 1 milliard d'euros de FEDER et de FSE. A titre de comparaison, ce montant correspond à 1/6^{ème} des engagements de l'Etat sur la rénovation urbaine pour la même période.

Plusieurs options peuvent être mobilisées par les autorités de gestion à cette fin, dont la mise en place d'Investissements Territoriaux Intégrés (ITI). S'il présente un intérêt en termes d'approche intégrée du développement urbain, l'expérience de la programmation 2014 – 2020 montre que cet outil peut être complexe dans son usage. Il importera de tirer un bilan de la mise en œuvre des ITI et de proposer des recommandations afin de simplifier les modalités de mise en œuvre du volet urbain.

Par ailleurs, la dimension territoriale de la politique de cohésion ne saurait se limiter au seul volet urbain. La politique de cohésion doit s'adresser à tous les territoires qu'ils soient ruraux, péri-urbains ou urbains.

A cet égard, l'élaboration et la gestion de programmes régionaux par les Régions constitue un point d'équilibre indispensable pour garantir l'égalité de traitement des territoires au niveau régional. Il est également important de tenir compte des étroites interactions qui lient les différents territoires (urbain, périurbain, rural, montagne, littoral, insulaire, transfrontalier, zones à handicaps géographiques et naturels...).

Il revient ainsi aux Régions, autorités de gestion, d'arbitrer, en lien avec le partenariat régional, les moyens mobilisés en faveur des différents types de territoires ainsi que les modalités de mise en œuvre les plus appropriés.

3) Le cadre de programmation

3.1 / Pour une concentration thématique sur l'innovation, le soutien aux entreprises, la transition énergétique et le capital humain

Sur la période 2014/2020, les Régions ont largement répondu à l'objectif de la concentration thématique. Elles ont ainsi concentré plus de 80% des crédits européens du FEDER sur l'innovation, la recherche, le numérique, le soutien aux entreprises, la transition énergétique en métropole et plus de 50% des crédits FEDER dans les départements d'outre-mer. Il en est de même sur le FSE où les Régions ont concentré leurs moyens sur la formation professionnelle et l'apprentissage. Cette concentration thématique sur le FEDER et le FSE est d'autant plus pertinente qu'elle couvre des thèmes qui sont en grande partie au cœur des compétences des Régions.

Régions de France est favorable au maintien de cette concentration thématique qui permet d'articuler au mieux les compétences des Régions avec l'intervention de l'Europe. En revanche, le respect de la concentration thématique ne doit pas empêcher un soutien financier, en particulier du FEDER, aux infrastructures relevant des thématiques prioritaires lorsque cela est nécessaire et pertinent.

3.2/ Pour des programmes plus réactifs aux changements de contexte régional

Les modalités d'élaboration des programmes 2014/2020, fondées sur une logique d'intervention, ont été indéniablement utiles et ont permis d'améliorer la qualité des programmes. La logique d'intervention permet de relier plus clairement les types d'actions éligibles aux objectifs attendus des programmes, en particulier grâce aux indicateurs de suivi et de performance.

Cependant, en l'état actuel, les programmes paraissent plus difficilement modifiables que lors des précédentes périodes en raison de règles cumulatives entourant cette logique d'intervention.

Aussi, les Régions estiment que les programmes doivent être des documents plus facilement modifiables, y compris au niveau des maquettes financières, en particulier pour s'adapter à une évolution de contexte (évolution des priorités politiques, du contexte économique, social, environnemental).

S'agissant spécifiquement les grands projets structurants figurant dans les programmes, il doit également davantage être tenu compte de la difficultés d'en maîtriser les calendriers de réalisation plusieurs années à l'avance.

3.3 / Pour un pilotage des programmes par la performance

L'introduction du cadre et de la réserve de performance constitue une des principales nouveautés de la période 2014/2020. C'est une première étape vers une véritable approche basée sur les résultats.

Pour autant, les premiers constats de mise en œuvre tendent à montrer un décalage entre l'objectif recherché d'une plus grande performance des programmes et des projets et la pratique concrète de ces nouvelles dispositions.

Pour s'assurer d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre de performance, une autorité de gestion peut ainsi être tenté de privilégier des projets capables d'atteindre rapidement les objectifs du cadre de performance (nombre de participants, nombre d'entreprises aidées, montants financiers réalisés...). Par ailleurs, le maintien d'un haut niveau d'exigence au regard de l'audit pousse les autorités de gestion à privilégier des porteurs de projets solides financièrement et organisés pour supporter les exigences de traçabilité comptable et de contrôle.

Face à cette double exigence, les autorités de gestion sont donc fortement tentés de ne pas prendre de risque en faveur de projets innovants ou expérimentaux alors même que l'innovation est sensée être au cœur des programmes opérationnels.

La complexification des exigences réglementaires mobilise lourdement les acteurs y compris les porteurs de projets au détriment d'une politique basée réellement sur des résultats.

Pour la prochaine période de programmation, il importe de faire un vrai choix entre une approche visant un pilotage par la performance et une approche visant l'exécution régulière, avec un très faible niveau d'erreur toléré, et rapide des projets au profit des bénéficiaires les plus aguerris.

Dans cette perspective, les Régions privilégient le pilotage par la performance parce qu'elles ont à cœur de démontrer que la politique de cohésion doit avoir des résultats clairs, visibles et évaluables. Les Régions privilégient dès lors la simplification car l'excès de réglementation nuit à l'image de l'Europe pour une de ses politiques les plus proches de ses citoyens.

Enfin, concernant la réserve financière dite de performance attachée à chaque programme, il est encore trop tôt pour porter un avis sur sa pertinence opérationnelle. Néanmoins, les Régions ne sont, a priori, pas favorables au maintien d'une telle réserve de performance à mi-parcours d'une part car ses modalités de mise en œuvre ne prennent pas en compte les résultats et impacts à plus long terme du programme, d'autre part parce qu'elle privilégie l'atteinte de résultats immédiats ayant un impact sur le niveau de risque pris vis-à-vis des projets innovants.

3.4/ Décharger les autorités de gestion de la vérification des conditionnalités ex ante

La politique de cohésion est devenue, malgré elle, et au fil des programmations, un instrument de contrôle systématique de l'application des réglementations européennes par les Etats membres (marchés publics, aides d'Etat, directives environnementales...).

La vérification des conditionnalités ex ante au niveau des programmes opérationnels, en amont de l'adoption de ces derniers, est venue renforcer ce constat.

Les Régions invitent la Commission à décharger les acteurs de la politique de cohésion de la vérification du respect de ces conditionnalités.

Il n'est plus envisageable de demander à la politique de cohésion d'être le vérificateur du respect, a priori, d'une grande partie de la réglementation européenne. Ceci constitue en effet une des causes de sa bureaucratisation accrue ces dernières années.

Dans ce domaine, davantage de subsidiarité et de proportionnalité, sont indispensables pour redonner confiance aux acteurs et aux bénéficiaires de cette politique.

Par ailleurs, certaines conditionnalités ex ante ne reposent sur aucune base réglementaire et ont été exigées par la Commission dans le cadre de la validation des programmes opérationnels. Elles peuvent constituer des freins à la bonne mise en œuvre et engendrent parfois de la bureaucratie inutile. Il en est ainsi de l'exigence d'élaboration spécifique de stratégies ou schémas préalablement à l'intervention du FEDER, par exemple en matière d'aménagement numérique des territoires ou en matière de stratégies de spécialisation intelligente (S3). Au travers de leurs compétences légales, les Régions ont en effet déjà pour mission de définir des stratégies et schémas en matière de développement économique, d'innovation et de recherche/développement (SRDEII) ou en matière d'aménagement du territoire ou développement durable (SRADEET, SRCAE...). Les Régions proposent donc de supprimer cette catégorie de conditionnalités ex ante lorsqu'il est possible par exemple de s'appuyer sur des documents stratégiques régionaux existants répondant à l'objectif recherché.

3.5 / Fluidifier davantage la gestion financière des programmes

Le système d'avances de fonds européens mis en place dans les règlements au bénéfice des autorités de gestion apparaît moins favorable que sur les périodes de programmation précédentes.

Par ailleurs, le démarrage effectif de la programmation est plus tardif du fait de la lourdeur des procédures d'adoption des programmes opérationnels d'une part et d'accréditation des autorités de gestion par les autorités d'audit d'autre part.

Aussi, les autorités de gestion sont souvent contraintes d'avancer une partie des fonds pour préfinancer et payer les porteurs de projets.

Dans cette configuration, les Régions proposent que le système d'avances soit rendu plus avantageux en début de programme. Ceci permettrait d'une part de limiter les avances faites par les autorités de gestion et d'autre part de favoriser une meilleure exécution budgétaire en début de programmation.

3.6/ Alléger les exigences de suivi, de reporting et d'évaluation

Les dispositions et exigences des règlements européens en matière de suivi, de reporting et d'évaluation ont été sensiblement renforcées sur la période 2014/2020 : mise en place d'un suivi au niveau de chaque participant pour le FSE, réalisation d'évaluations d'impact à l'échelle de tous les axes prioritaires des programmes.

Les Régions manifestent un vif intérêt pour la mise en œuvre d'un suivi fin des réalisations, résultats et impacts des FESI. Ces outils sont en effet nécessaires pour le pilotage des programmes opérationnels ainsi que pour la compréhension des dispositifs cofinancés par ces fonds.

Cependant, pour la programmation en cours, le référentiel pour le suivi et l'évaluation des programmes a été consolidé tardivement au niveau européen. Celui-ci diffère par ailleurs fortement d'un fonds à l'autre (différences en termes de temporalité de la collecte des indicateurs, du périmètre d'observation des indicateurs...). Par ailleurs, certaines obligations en matière de reporting pourraient être assouplies, afin de concentrer les efforts sur des modalités de suivi plus stratégiques.

Aussi, les Régions demandent :

- un allègement des rapports transmis par les autorités de gestion à la Commission (RAMO),
- Lors de la préparation de la programmation 2021 – 2027, la diffusion rapide d'un référentiel de suivi et d'évaluation, cohérent à l'échelle de l'ensemble des fonds relevant du cadre stratégique commun.

3.7 / Laisser aux autorités de gestion le choix des modalités de mise en œuvre de la programmation

Chaque autorité de gestion, par subsidiarité, doit être en mesure de choisir le plus librement possible les formules de programmation de projets les plus appropriées : programmation en continue dite « au fil de l'eau » fondé sur les critères d'éligibilité et de sélection du programme opérationnel, programmation au travers d'appels à projets ponctuels, programmation au travers de la commande publique...

Les Régions sont ainsi opposées à une éventuelle généralisation imposée par la Commission européenne de la procédure d'appels à projets ponctuels. Ce serait contraire à l'esprit de la gestion partagée de la politique de cohésion entre la Commission européenne et l'Etat membre. Ce serait également, au regard de la complexité des procédures, privilégier les porteurs de projets les plus aguerris.

4) Le cadre de gestion et de contrôle

4.1/ Revoir la procédure de désignation des autorités de gestion

En pratique, cette procédure, définie dans les règlements et détaillée au travers de diverses notes d'orientations de la Commission, s'est avérée trop longue (en moyenne, *entre 12 et 18 mois*).

Par ailleurs, la valeur ajoutée de cette nouvelle procédure paraît limitée car elle n'exonère pas l'autorité d'audit ou les auditeurs européens de réaliser des audits de système comme sur 2007-2013.

De fait, il s'agit d'une procédure qui vient s'ajouter à un corpus d'ores et déjà existant.

Les Régions demandent donc soit de revenir à une procédure plus souple comme sur 2007-2013, soit de donner toute sa valeur à cette accréditation en réduisant parallèlement le poids des audits systèmes dans le cadre d'un véritable contrat de confiance entre la Commission et chaque autorité de gestion.

4.2/ Alléger les contrôles, sécuriser les autorités de gestion et les porteurs de projets, introduire un principe de différenciation : donner corps au contrat de confiance entre la Commission et les autorités de gestion

Lors de leur précédente contribution, les Régions françaises ont mis en avant la nécessité d'un véritable contrat de confiance entre la Commission et les autorités de gestion, condition indispensable pour rénover la gestion partagée de la politique de cohésion.

Dans cette perspective, les Régions considèrent que l'instauration d'un contrat de confiance passe par :

- L'introduction d'un principe de différenciation dans la gestion partagée. Cela signifie que, suivant une analyse des risques menée par la Commission sur les différents Etats membres, il doit être possible de mener des audits plus ou moins allégés suivant les programmes. Il doit ainsi être davantage tenu compte de l'organisation et des capacités des administrations concernées.
- La fin de l'insécurité juridique issue des règles qui prévoit qu'un projet est contrôlé au regard des normes en vigueur le jour du contrôle et non celles en vigueur le jour de la sélection du projet. Cela passe par la révision de l'article 27§2 du règlement délégué (UE) n°480/2014 de la Commission du 3 mars 2014 qui met en place une rétroactivité de la norme au moment des contrôles et audits d'opérations.
- Pour redonner de la confiance entre tous les acteurs de la gestion et du contrôle (Régions, Commission Européenne, corps de contrôles), il est indispensable de distinguer fraude et erreur non intentionnelle dans l'appréciation du taux d'erreur au moment des audits. Aujourd'hui cette distinction n'est pas faite. Dès lors, la qualité de la gestion est vite mise en accusation alors même que les cas de suspicions de fraude sont peu nombreux.
- Par ailleurs, le taux d'erreur acceptable est fixé à 2% dans l'article 28 du règlement délégué (UE) n°480/2014 de la Commission du 3 mars 2014. L'expérience démontre que ce taux est trop bas et en partie inappropriée dans le contexte des projets de la politique de cohésion. Ce taux renvoie en effet à des pratiques d'audit issues du secteur privé dans ce domaine comptable qui ne peuvent être comparées à des projets soumis à des critères d'éligibilité qui intègrent des critères autres que financiers et des réglementations complexes.

- L'allègement du nombre des contrôles en changeant et en stabilisant une fois pour toutes les méthodes d'échantillonnage:
 - revoir les méthodes d'échantillonnages statistiques prévues dans des notes d'orientation et qui imposent un niveau disproportionné d'exigences en termes de ressources et de coûts des contrôles.
 - élargir les possibilités de recours aux méthodes d'échantillonnage non statistiques
 - faciliter le contrôle par échantillonnage des factures lors de l'élaboration du contrôle de service fait (comme ceci existe déjà pour le FSE)
 - stabiliser la norme statistique : cesser d'innover en accroissant le niveau des exigences par des normes nouvelles et réexaminer celles introduites depuis 2012 pour n'en conserver que les essentielles. La recherche de l'idéal statistique n'est pas une finalité en soi quand elle est déconnectée de tout enjeu financier.
 - fixer dans les normes d'audit une limite de 25% des montants financiers contrôlés sur la base d'une technique d'échantillonnage.

4.3/ Simplifier la gestion des projets

Concernant la gestion des projets, il convient de poursuivre le mouvement de simplification. Régions de France insiste pour que toutes les directions générales et services de la Commission soient parties-prenantes dans la simplification (DG Concurrence, DG Marché intérieur, service juridique, audit, évaluation...).

4.31) la généralisation des règles en matière de coûts simplifiés et de gestion des recettes aux quatre fonds européens structurels et d'investissement (FESI)

Les coûts simplifiés (ou forfaitaires) permettent de limiter la collecte de pièces justificatives de dépenses auprès du bénéficiaire et donc ils permettent d'alléger les contrôles de l'autorité de gestion.

Introduits depuis 2007 dans la réglementation du FSE puis étendus à tous les fonds, la palette des options forfaitaires varie selon les fonds (FSE, FEDER, FEADER et FEAMP) et les approches d'audit de ces forfaits peuvent, elles aussi, varier selon les fonds et les directions générales concernées de la Commission. Ceci nuit à l'objectif général de simplification. Les Régions proposent donc de généraliser les forfaits de la même manière et selon une même approche d'audit aux 4 fonds.

Par ailleurs, afin d'éviter tout surfinancement, les projets générant des recettes financières sont tenus de les soustraire pour le calcul de la subvention européenne. Cette règle basique n'est pourtant pas mise en œuvre de la même manière suivant les fonds. Les Régions proposent une harmonisation des règles en la matière en recherchant les solutions les plus simples à mettre en œuvre.

4.32) l'allègement des modalités des contrôles de premier niveau (contrôles de service fait) à la charge des autorités de gestion, en les alignant sur les modalités existantes sur les programmes européens comme Horizon 2020.

Sur Horizon 2020, la collecte des factures ou autres preuves comptables, ou preuves de régularité des marchés publics ne sont pas être systématiquement exigée auprès du bénéficiaire pour justifier des dépenses engagées dans un projet si :

- 1) le bénéficiaire respecte les obligations générales qui lui incombent en tant que bénéficiaire d'une aide européenne : traçabilité comptable, publicité... Dans le cas des opérateurs de recherche, ceux-ci possèdent déjà souvent d'expert-comptable ou commissaire aux comptes ainsi que de commission des marchés.
- 2) le bénéficiaire est en mesure de fournir des éléments probants comme un état récapitulatif des pièces justificatives de dépenses attesté par un tiers qualifié (expert-comptable ou commissaire aux comptes du bénéficiaire) récapitulant et consolidant l'intégralité des dépenses matérielles et immatérielles engagées dans le cadre du projet financé.

Par symétrie avec Horizon 2020, il serait nécessaire d'étudier l'extension de ces dispositions aux FESI, et plus particulièrement pour le FEDER où les acteurs sont souvent les mêmes que sur Horizon 2020 (universités, laboratoires de recherche, PME innovantes...).

4.4/ Evaluer la plus value des missions de l'autorité de certification en vue de simplifier et limiter les contrôles

L'autorité de certification a pour mission de certifier les dépenses, de transmettre les demandes de paiement à la Commission et établir les comptes annuels.

Afin de s'assurer que les dépenses certifiées sont régulières, l'autorité de certification est amenée à mettre en place son propre mécanisme de contrôles.

En pratique, ces contrôles opérés par une autorité de certification viennent souvent se superposer sur ceux réalisés par l'autorité de gestion mais aussi sur les audits d'opérations de l'autorité d'audit.

Dans un souci de simplification des contrôles et d'éviter tout risque de doublons, les missions de certification pourraient être désormais assurées par les seules autorités de gestion.

Par ailleurs, les règlements européens 2014/2020 ont introduit une logique de clôture annuelle des comptes d'un programme opérationnel dont les dates ne coïncident pas avec l'année civile. A ce jour, cette procédure n'a pas encore été mise en œuvre. Néanmoins, au regard des diverses notes d'orientation produites par la Commission, il ressort une potentielle lourdeur administrative de cette procédure qu'il conviendra d'évaluer en vue de son renouvellement éventuel sur 2021/2027.

5) Le recours aux instruments financiers

5.1/ Simplifier les règles des instruments financiers

Sur la période 2014/2020, les dispositions relatives à l'intervention des fonds structurels dans des instruments financiers (fonds de prêts, capital risque, garantie...) ont été largement précisées par rapport à 2007/2013.

Néanmoins, elles sont aujourd'hui plus exigeantes tant en terme de conditions de mise en place des instruments financiers (sélection des gestionnaires d'instruments financiers – institutions et banques publiques, établissements privés-, versement aux fonds, rémunération des gestionnaires...) comme des modalités de suivi et de reporting au niveau des gestionnaires et des destinataires des aides (entreprises...), sauf à utiliser celles proposées par les institutions partenaires (BEI, FEI...). Certaines dispositions peuvent même s'avérer contre-productive au regard des objectifs de la Commission.

Par exemple, les conséquences juridiques (groupement de commande) et comptables (séparation entre les enveloppes en fonctionnement pour la rémunération du prestataire et en investissement pour le capital) de l'application des procédures de marché public font qu'il est aujourd'hui plus difficile de mettre en place des instruments financiers FEDER et d'y associer des financeurs privés, nuisant ainsi à l'effet levier recherché. De plus, les entreprises, destinataires ultimes des aides, sont soumises à des exigences de reporting plus importantes que si ces mêmes entreprises étaient soutenues par des financements de banques privées. Enfin la réglementation ne permet la prise en considération de la totalité des coûts et frais de mise en œuvre des outils de prêt en période de désinvestissement hors période d'éligibilité.

Un travail de simplification et d'alignement sur les pratiques du marché est donc nécessaire pour que ce mode d'allocation des fonds structurels soit rendu plus attractif.

5.2/ Maintenir la liberté de choix entre les modalités d'allocation des fonds structurels

Chaque autorité de gestion peut mettre en œuvre les fonds structurels au travers de subventions, d'instruments financiers voire au travers de modalités mixant subventions et instruments financiers. Cependant, le mode de mise en œuvre privilégié reste l'allocation de subventions.

Chaque modalité d'allocation répond à une ou plusieurs des dimensions de la politique de cohésion.

Il incombe aux autorités de gestion de déterminer le choix des modalités d'intervention les plus appropriés au regard du contexte régional.

En particulier, la politique de cohésion n'a pas vocation à devenir une source de financement d'institutions financières publiques ou privées qui bénéficient déjà d'outils publics nombreux et d'un marché favorable avec des taux d'intérêt bas.

Elle n'a plus vocation à soutenir des institutions dont la prise de risque les éloignent des territoires les plus fragiles.

A cet égard, il importe d'éviter un risque de déconnexion complète entre les fonds structurels et les bénéficiaires de l'économie réelle (entreprises....).