

## 2

# La gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider

---

### PRÉSENTATION

---

*Les fonds européens structurels et d'investissement (FESI) sont des instruments financiers de l'Union européenne qui permettent de promouvoir le développement économique, social et territorial, le développement rural, ainsi que la pêche et les affaires maritimes. Ils sont au nombre de quatre :*

- *le fonds européen de développement régional (FEDER) ;*
- *le fonds social européen (FSE) ;*
- *le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ;*
- *le fonds européen pour la pêche (FEP en 2007-2013), devenu fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) en 2014-2020.*

*Les régions dites « ultrapériphériques » (RUP) sont de grandes bénéficiaires des FESI. Il s'agit de territoires de l'Union européenne situés en dehors du continent européen, dont la situation économique et sociale structurelle « est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits<sup>244</sup> ». Six des neuf RUP sont françaises : la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Martin, la Guyane, La*

---

<sup>244</sup> Article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Réunion, Mayotte. Alors qu'elles ne représentent que 3,2 % de la population nationale, elles recueillent près d'un cinquième des financements des FESI attribués à la France, soit 3,9 Md€ pour la période 2007-2013 et 4,8 Md€ pour la période 2014-2020. Elles peuvent utiliser ces fonds pour financer à hauteur de 85 % les projets sélectionnés, contre 50 % à 60 % en métropole.

La gestion des FESI a été largement décentralisée à partir de 2014, au bénéfice des régions, puis, en Martinique et en Guyane, des collectivités uniques issues de la fusion, intervenue en décembre 2015, du conseil régional et du conseil départemental. En revanche, à Mayotte, qui est bénéficiaire des FESI depuis 2014 seulement, leur gestion est assurée par l'État.

Après des insertions aux rapports publics annuels 2012 et 2015 sur l'utilisation et la gestion du FSE et du FEDER dans l'ensemble de la France, la Cour a enquêté sur la gestion des quatre FESI dans cinq des six RUP françaises<sup>245</sup> au cours des deux programmations européennes successives 2007-2013, marquée par une forte mobilisation des crédits et une inégale qualité de gestion (I), et 2014-2020, caractérisée par un manque d'anticipation porteur de risques (II).

---

## **I - La programmation 2007-2013 : une forte mobilisation des crédits, une qualité de gestion inégale**

Si une mobilisation optimale des crédits des FESI affectés aux RUP françaises est souhaitable compte tenu de l'importance des besoins locaux et de leurs effets de levier, encore convient-il de faire preuve de rigueur dans leur gestion. Le fait qu'il s'agisse de fonds européens ne dispense en rien du respect des règles applicables ni du double souci de l'efficacité et de l'efficience qui doit caractériser l'emploi de l'argent public.

Or le principal constat effectué sur la période 2007-2013 est la concomitance d'un taux élevé d'utilisation des fonds (A) et d'une inégale qualité de gestion (B).

---

<sup>245</sup> Saint-Martin n'a pas été examinée en raison des conséquences spécifiques sur les besoins d'investissement de l'ouragan Irma, qui a dévasté l'île le 6 septembre 2017.

## **A - Un taux élevé d'utilisation des fonds**

La clôture de la programmation 2007-2013 n'était toujours pas achevée fin 2018. Toutefois, sans attendre le terme de la procédure, le constat peut d'ores et déjà être fait d'une forte consommation des crédits, pour le FEDER et le FSE en particulier.

### **1 - Une clôture tardive**

La réglementation européenne<sup>246</sup> avait prévu une procédure lente pour clore la programmation 2007-2013 des FESI : la date d'éligibilité des dépenses s'étendait jusqu'au 31 décembre 2015 et la demande de paiement finale pouvait être transmise jusqu'au 31 mars 2017. Ces dispositions étaient de nature à mobiliser les énergies sur la clôture de la programmation 2007-2013 au moment même de la mise en place de la nouvelle programmation 2014-2020.

Les rapports finaux d'exécution, assortis des dernières demandes de paiement, ont été transmis dans les délais prescrits, ainsi que les rapports des autorités d'audit validant les dépenses éligibles. Des échanges ont alors commencé entre les autorités de gestion et les services de la Commission européenne, qui ont constaté notamment une défaillance dans la gestion du programme opérationnel du FEDER en Guadeloupe, ainsi que des écarts de chiffres inexpliqués dans les différents comptes-rendus portant sur le FSE.

En définitive, fin 2018, la clôture de la programmation 2007-2013 n'avait été prononcée pour aucun des quatre fonds<sup>247</sup>. La principale conséquence pratique de cette situation est le retard avec lequel la Commission européenne, qui a plafonné ses paiements à 95 % des maquettes initiales, peut débloquer les soldes de crédits restant à verser.

### **2 - Une mobilisation incomplète du FEADER**

Le taux de consommation du FEADER en 2007-2013, qui représente environ 650 M€ pour les quatre RUP bénéficiaires, s'échelonne de 91,1 % (Guadeloupe) à 93,7 % (La Réunion) de la maquette budgétaire. Cette difficulté à mobiliser le FEADER est particulièrement marquée pour deux des quatre « axes » de ce fonds : l'axe 3, qui concerne les services de base pour la population et l'économie rurales, ainsi que la conservation du

<sup>246</sup> Règlements (CE) n° 1083/2006 du 11 juillet 2006 pour le FEDER et le FSE ; n° 1290/2005 du 21 juin 2005 pour le FEADER ; n° 1198/2006 du 27 juillet 2006 pour le FEP.

<sup>247</sup> La première clôture pourrait concerner les programmes FEDER des quatre RUP au premier trimestre 2019.

patrimoine, et l'axe 4, qui finance des projets pilotes en zone rurale appelés « LEADER », pour lesquels les taux de consommation sont respectivement de 88,6 % et de 85,2 %. À l'inverse, 94,3 % des crédits dévolus à l'axe 1, qui concourt à la modernisation des exploitations et à l'installation des jeunes agriculteurs, et 95,8 % de ceux de l'axe 2, qui s'inscrit dans la nouvelle priorité du développement durable, ont été dépensés.

Ce phénomène de sous-consommation relative du FEADER n'est pas propre à l'outre-mer. Il s'explique par la difficulté à faire émerger un nombre suffisant de projets, dans un contexte caractérisé par leur diversité et par la nécessité de disposer de préfinancement, compte tenu de la longueur des délais de paiement.

### **3 - Une utilisation diverse du FEP**

Mis en œuvre à travers un seul programme opérationnel géré par l'État, la part du FEP réservée aux régions ultrapériphériques n'était que de 34 M€ pour la période 2007-2013. Elle a été consommée à 100 % en Martinique et en Guyane, et à 98 % à La Réunion. En Guadeloupe, en revanche, ce taux n'a été que de 74 %, en raison d'une part d'une difficulté à identifier des projets et à les mener à bien, et d'autre part du rejet de trois projets de financement<sup>248</sup> par l'organisme payeur, qui a refusé le versement d'aides à la société d'économie mixte (SEM) qui en était chargée, en se substituant aux communes.

### **4 - Un emploi presque total des crédits du FEDER et du FSE**

Le FEDER et le FSE, qui représentaient pour les RUP en 2007-2013 un montant total de 3,2 Md€, ont été utilisés en quasi-totalité.

Seule la Martinique n'a pas intégralement dépensé son enveloppe FEDER : 0,5 % environ de ses crédits ont fait l'objet d'un dégageant d'office<sup>249</sup>. Dans les autres régions ultrapériphériques, le taux de consommation est de 100 %. La Réunion a même sur-programmé des opérations, au risque de créer une charge nette pour l'État.

---

<sup>248</sup> Il s'agissait de marchés aux poissons.

<sup>249</sup> Les demandes de paiement qui n'avaient pas fait l'objet de dépenses certifiées par l'autorité de gestion à n+2 ont été « dérogées d'office » par la Commission européenne. Il s'agit d'une mesure incitative visant à consommer dans les meilleurs délais les fonds communautaires, ce qui nécessite de faire remonter rapidement les pièces justificatives de dépenses aux services gestionnaires, en vue d'un appel de fonds adressé à la Commission européenne.

Pour le FSE, les montants dus par l'Union européenne sont également compris entre 99 % et 100 % des programmes, excepté en Guyane, où le taux n'est que de 89 %. Dans cette région, la faiblesse de la consommation des crédits s'explique par une série de dysfonctionnements. À la suite d'un audit de la Commission européenne ayant établi un manque général de rigueur dans la gestion du fonds et dans les contrôles, les paiements ont été suspendus entre mai 2015 et décembre 2016. Ils n'ont repris que sous la condition d'une correction forfaitaire de 5 %, assortie, en outre, de fortes corrections individuelles.

**Tableau n° 1 : taux de consommation estimés des FESI**

	Guadeloupe		Martinique		Guyane		La Réunion	
	Montant prévu en M€	% consommé	Montant prévu en M€	% consommé	Montant prévu en M€	% consommé	Montant prévu en M€	% consommé
<b>FEDER</b>	543	<b>100 %</b>	417	<b>99 %</b>	305	<b>100 %</b>	1 014	<b>100 %</b>
<b>FSE</b>	185	<b>99 %</b>	98	<b>100 %</b>	100	<b>89 %</b>	536	<b>99 %</b>
<b>FEADER</b>	143	<b>91 %</b>	104	<b>92 %</b>	78	<b>91 %</b>	329	<b>94 %</b>
<b>FEP</b>	6	<b>74 %</b>	8	<b>100 %</b>	5	<b>100 %</b>	10	<b>98 %</b>

Source : Cour des comptes

## **B - Une gestion d'inégale qualité**

Assimilant le taux de consommation des fonds à un critère unique de performance, les autorités de gestion, de même que les administrations nationales et locales de l'État, sont souvent enclines à estimer, sur ce seul fondement, que leur gestion est satisfaisante.

Afin de mieux mesurer leur performance, les juridictions financières ont procédé au contrôle détaillé de douze opérations ayant bénéficié des FESI dans le cadre de la programmation 2007-2013, à raison de trois opérations par RUP bénéficiaire. Ce contrôle a abouti à des résultats contrastés, avec le constat de réussites, mais aussi de défaillances de gestion. Il a permis, par ailleurs, d'établir que les autorités de gestion du FEDER et du FSE avaient constitué des « réserves » au statut incertain, dont l'utilisation souffre d'un manque de transparence.

## 1 - Des contrôles d'opérations aux résultats contrastés

L'échantillon constitué à l'occasion de cette enquête pour procéder à des contrôles d'opérations n'est pas représentatif, au sens où l'entendent les autorités d'audit et de certification. Il est, toutefois, significatif des réussites et des dysfonctionnements qui peuvent caractériser la gestion des fonds européens.

### *a) Des succès favorables au développement économique*

Trois exemples de projets mis en œuvre à La Réunion témoignent tout d'abord de l'efficacité avec laquelle certains responsables ont été capables de gérer les fonds européens en 2007-2013.

Pendant la période considérée, le FEDER a ainsi été sollicité pour permettre la mise aux normes de l'aéroport Roland Garros, infrastructure d'autant plus importante que les déplacements vers et depuis l'extérieur de l'île s'effectuent à 99 % par voie aérienne. L'apport du FEDER s'est élevé à 36,8 M€, pour un montant global d'investissement évalué à 104,1 M€. L'État et les collectivités territoriales ont également participé au financement de ce projet, dont la conduite a été convenablement maîtrisée, et qui a été prolongé dans le cadre de la programmation 2014-2020.

L'irrigation du littoral Ouest (ILO) est un projet à la fois plus ancien, plus ambitieux et plus complexe. Il visait à acheminer 97 millions de mètres cubes d'eau chaque année de l'est vers l'ouest de l'île, à travers un réseau de canaux et de tunnels, afin d'alimenter les communes en eau potable et de permettre le développement de l'agriculture, ainsi que sa diversification. Les travaux ont duré 27 ans, de 1989 à 2016. Ils ont permis à la moitié la plus sèche de l'île de bénéficier d'un accès permanent à l'eau au prix de 2 €/m<sup>3</sup>, quels que soient les aléas climatiques. Le budget total de cette opération a été de 1 110 M€. Il a été alimenté à hauteur de 450 M€ par le FEDER et de 210 M€ par le FEADER. Le contrôle effectué sur la programmation 2007-2013, qui a pris en compte les cinq marchés les plus importants passés pendant cette période, n'a pas révélé d'anomalie dans la gestion du projet par le département, qui était le maître d'ouvrage.

Enfin le projet de construction d'un nouvel abattoir de volailles, subventionné à hauteur de 13,6 M€ par le FEADER pour une dépense effective de 56,2 M€, avait pour objectif de faciliter une commercialisation à moindre coût pour les consommateurs. L'équipement produit entre 9 000 et 14 000 tonnes de volaille chaque année, chiffre à mettre en regard des 20 000 tonnes importées. Sa réalisation s'est déroulée dans de bonnes conditions, entre 2012 et 2015, et a débouché sur la création d'environ 1 600 emplois directs et indirects et une valeur ajoutée de 75 M€/an.

### *b) Des défaillances de gestion*

Les réussites précitées dans l'utilisation des FESI en outre-mer coexistent, toutefois, avec des défaillances de gestion.

Ainsi en Guyane, le FEP et le FEDER ont été mis à contribution, respectivement, à hauteur de 1,5 M€ et de 1 M€, pour financer la construction et l'équipement d'une usine de seconde transformation des produits de la mer. L'entreprise bénéficiaire, qui partage une situation dominante avec une autre entreprise guyanaise, devait doubler ses capacités de traitement des matières premières pour atteindre 1 000 tonnes par an et capter de cette façon le tiers de la production locale de poissons et de crustacés. *A posteriori*, il apparaît que cet investissement s'est révélé disproportionné par rapport à la fragile assise financière de la société. Cette situation n'a pas empêché les deux dirigeants, au moment du versement des fonds en 2015, d'augmenter leurs salaires de 30 %. Au total, la puissance publique aura fourni plus de capitaux que les actionnaires et les banques, sans pouvoir peser sur la structuration du secteur, ni s'assurer que les retombées économiques attendues se sont effectivement produites.

En Guadeloupe, l'opportunité de la création récente du Mémorial ACTe ne saurait être mise en question, pas plus que l'impact positif de cet équipement majeur sur l'aménagement de la ville de Point-à-Pitre. La gestion du projet, en revanche, a donné lieu à des dérives et à des irrégularités coûteuses.

#### **Le Mémorial ACTe (MACTe) en Guadeloupe**



Source : Cour des comptes

Inauguré le 10 mai 2015 en présence du Président de la République et de plusieurs chefs d'États de la Caraïbe, le « Mémorial Acte » (MACTe)<sup>250</sup> est né en 2004 de la volonté du président du conseil régional de l'époque de créer un « mémorial consacré à l'esclavage, à la traite négrière et à leurs abolitions ». Il est présenté comme un espace régional, à destination tant de la population locale que des touristes et des chercheurs. Sa localisation s'inscrit dans le projet de réaménagement de la zone portuaire de Pointe-à-Pitre en un pôle urbain rayonnant, au-delà de la Guadeloupe, vers toute la Caraïbe.

Le projet, élaboré au fur et à mesure de la construction du bâtiment, a été marqué par une conception imprécise et par une programmation et une ingénierie peu rigoureuses.

L'affectation de crédits du FEDER à cette opération a été décidée à la hâte en 2014, après que la Commission européenne eut confirmé le retrait définitif de la programmation 2007-2013 d'un projet de plateforme de traitement des déchets ménagers. Le projet de mémorial était engagé depuis 2012, mais l'estimation de son coût, qui était de 21 M€ à l'origine, en 2006, était alors passée à 41 M€. Un montant de 17 M€ de crédits FEDER a été réorienté du projet abandonné d'équipement de traitement des déchets vers le MACTe, ce qui a permis la couverture de 41,5 % de son nouveau coût prévisionnel. L'État, dans le cadre du contrat de plan, devait apporter par ailleurs 16 M€, soit 39 % de la dépense prévue, le solde, soit 8 M€ ou 19,5 % du total, devant rester à la charge de la région.

En définitive, le coût total constaté en 2017 a atteint 76 M€. Cette opération a, en outre, été marquée par une absence fréquente de conformité des procédures de passation des marchés aux règles de la commande publique. Les contrôles de l'autorité de gestion des fonds européens ont été défaillants. Des coûts excessifs ont été observés, par exemple en ce qui concerne la délégation de maîtrise d'ouvrage (1 627 jours, dont 1 300 non justifiés), la maîtrise d'œuvre, l'inauguration (2 M€ pour quatre jours d'évènement), la communication institutionnelle, ainsi que la gestion de l'exploitation de mai à décembre 2015 (5,5 M€).

Enfin, en tirant argument de la création ultérieure éventuelle d'un établissement public de coopération culturelle, la gestion de l'équipement a été confiée en définitive, à la société d'économie mixte de la région, pour un coût de fonctionnement annuel très élevé, à l'issue d'un appel d'offres dont cette société a été le seul soumissionnaire.

<sup>250</sup> Ou « Centre caribéen d'expressions et de mémoire de la Traite et de l'Esclavage ».



Le premier travers fréquemment constaté dans la gestion des fonds européens est donc celui d'un insuffisant discernement dans la sélection et la conduite des projets, une logique de dépense et de consommation étant trop souvent préférée à une démarche qui privilégierait la qualité des opérations et des effets économiques réellement positifs. Ce manque de sélectivité crée des risques de corrections financières et aboutit à de mauvaises performances. Il est en outre aggravé dans certains cas par l'absence de maîtrise des calendriers de réalisation.

Ainsi le « transport en commun en site propre » (TCSP) est un projet stratégique conçu dans les années 1990 par la région et le département de Martinique pour faciliter la mobilité dans l'agglomération de Fort-de-France, structurellement congestionnée par la circulation des voitures particulières. Il s'agit d'un service de transport collectif composé actuellement de 14 bus à haut niveau de service qui relient, sur des voies de circulation réservées à cet usage, trois pôles d'échange à travers 18 stations réparties sur un parcours de 14 km.

Le TCSP devait être achevé en novembre 2015 pour une mise en service en janvier 2016. Les 14 bus ont été livrés entre septembre et décembre 2015. Les infrastructures ont été achevées en juin 2016, mais l'exploitation commerciale n'a débuté que le 13 août 2018. Ainsi, pendant plus deux ans, entre juin 2016 et août 2018, le TCSP n'a pas fonctionné, alors que les voies de circulation et les véhicules étaient disponibles.

#### **Transport en commun en site propre (TCSP) en Martinique**



*Source : Cour des comptes*

La réalisation du TCSP a associé des acteurs publics et privés dans un schéma qui s'est révélé trop complexe et qui s'est traduit par une dilution des responsabilités et des surcoûts importants. Le syndicat mixte du TCSP (SMTCSPP), doté de peu de moyens, n'a pas été en mesure d'accomplir sa mission de gouvernance générale du projet. Le recours à une société publique locale pour contrôler le respect de ses obligations par le titulaire du contrat de partenariat public-privé passé avec la SMTCSPP s'est révélé onéreux, juridiquement risqué et peu transparent.

Pour permettre la réalisation de l'opération, au coût total de 378 M€, dont 283 M€ en maîtrise d'ouvrage publique, le FEDER a été mis à contribution à hauteur de 60,4 M€ au titre de la programmation 2007-2013, qui se sont ajoutés à une enveloppe de 21,3 M€ déjà allouée dans la programmation 2000-2006.

La voirie a été réalisée au prix de nombreuses défaillances dans les procédures de commande publique. Le marché d'assistance foncière signé entre le SMTCSPP et la société d'équipement de la Martinique (SODEM) a fait l'objet d'avenants, augmentant la rémunération du titulaire de 73 %, alors même que le contrat initial avait expiré six ans auparavant. La sous-réalisation des opérations d'acquisition a entraîné une correction financière de 1,54 M€ par l'Union européenne. Les décomptes des opérations laissent apparaître un excédent de versement de près de 4 M€ du SMTCSPP au bénéfice de la SODEM. Enfin, la région Martinique a décidé, fin 2015, de recourir à l'arbitrage pour régler un litige portant sur des marchés publics de construction, alors que cette procédure est longue, coûteuse et interdite par le code civil.

L'exploitation du TCSP apparaît en outre très onéreuse. L'avenant au contrat de délégation de service public (DSP), qui a confié la gestion du TCSP au groupement d'entreprises « Mozaïk », a augmenté la contribution de la collectivité de 33 %. Le retard dans l'exploitation commerciale du projet était principalement dû à des exigences financières supplémentaires, dont la justification apportée par le délégataire était contestée par la région.

En définitive, en l'état des accords passés, le coût d'exploitation du TCSP se situe aux alentours de 20 €/km, soit plus de trois fois le coût moyen d'exploitation des équipements équivalents en France métropolitaine.

Au total, compte tenu des surcoûts et des retards, l'analyse des effets socio-économiques du TCSP aboutit à un bilan négatif. Pour le rendre positif pendant la période d'exploitation, qui court jusqu'en 2035, le TCSP devrait accroître globalement ses recettes ou réaliser des économies à hauteur de 142 M€.

En Martinique aussi, le FEADER a financé, au titre de la programmation 2007-2013, un projet dit « Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) en zone rurale » à hauteur de 3,4 M€. Cette opération, menée par la région Martinique, a connu d'importants retards : son démarrage a été réalisé en dehors des délais prévus par la convention d'aide, qui a été prolongée quatre fois. Les travaux ont été achevés plus de quatre ans après la demande d'aide.

Les travaux d'aménagement d'un port de pêche en Martinique ont également démarré avant la demande d'un financement par le FEP. Il a, cependant, été accordé et a même été augmenté, en passant de 633 000 € à 1 042 000 €, juste avant la date limite de paiement, afin de mobiliser les crédits restés disponibles compte tenu de la sous-consommation de ce fonds.

En Guyane, la région a souhaité dès 2004 le déploiement d'un réseau à haut débit. En 2018, quatorze ans après la publication du schéma directeur initial et malgré une contribution du FEDER de plus de 10 M€, la preuve n'est toujours pas apportée que ce projet a permis le désenclavement numérique des régions isolées de la Guyane et de favoriser le déploiement d'opérateurs sur le réseau afin d'accroître la concurrence et de faire baisser les prix. Le résultat constaté s'est donc substantiellement écarté de l'objectif initial : en définitive, l'investissement de l'Union européenne a servi pour partie à financer des équipements surannés dans la zone intérieure guyanaise.

#### **Le projet « Haut débit » en Guyane**

En 2004, la région Guyane a mis au point une stratégie de développement du numérique reposant sur un schéma directeur des technologies de l'information et de la communication (TIC). Sa mise en œuvre consistait notamment à déployer un réseau haut débit sur le territoire. Dans la poursuite cet objectif, le conseil régional a fait le choix d'une intervention publique qui a pris la forme d'une délégation de service public (DSP), conclue en janvier 2007. Elle distinguait deux espaces aux problématiques différentes : la zone littorale dans laquelle un réseau performant et rentable devait être installé et la zone intérieure « non rentable », où la question de l'accès au réseau était en soi la principale difficulté à surmonter.

Le projet a d'abord mobilisé des financements européens à hauteur de 1,3 M€ au titre de la programmation 2000-2006. Lors de la programmation suivante, l'instruction d'un premier dossier en 2008 est restée bloquée pendant près de cinq ans, un contentieux étant apparu entre le conseil régional et le délégataire qui rencontrait des difficultés financières. Une transaction intervenue seulement en décembre 2012 a permis aux deux parties de trouver un accord : le périmètre de la délégation de service public a alors été modifié pour ne retenir que la zone littorale. La région a repris à sa charge la zone intérieure, par le biais d'une société publique locale créée à cet effet.

Un second dossier, qui paradoxalement ne tirait pas les conséquences de cette transaction, a été déposé en avril 2013 par la région et validé par le préfet, autorité de gestion. Dans ce cadre, 10,6 M€ ont été versés à la région au titre du FEDER.

Le retard de deux ans et demi constaté dans la livraison des équipements a finalement remis en question la pertinence technique du projet : cette opération a abouti à financer des équipements dont la technologie était dépassée. Le FEDER a, en outre, été sollicité tardivement pour financer des réalisations qui étaient en grande partie achevées, ce qui était irrégulier. Par ailleurs, l'atteinte des objectifs fixés tels que « permettre aux entreprises existantes et à la population guyanaise de disposer des services innovants et aux meilleurs prix » n'a jamais été évaluée.

Enfin, en 2016, la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) a effectué un contrôle de l'opération. Ses conclusions ont conduit à réduire le montant éligible au FEDER à 5,9 M€, ce qui entraînait une diminution des subventions européennes autorisées de 4,4 M€, et donc un remboursement à cette hauteur du trop-perçu. Un nouveau plan de financement a été élaboré, mais son instruction par l'autorité de gestion n'est pas allée jusqu'à son terme. *In fine*, ce montant de 4,4 M€ a donc été versé indûment.

De même, en Guyane, la conduite d'un projet de moindre envergure, concernant la construction avec l'appui du FEADER d'un château d'eau et d'un réseau d'adduction d'eau potable dans une commune de l'intérieur, a été marquée par des anomalies entraînant une restriction de la mise en concurrence et une validation après coup de travaux effectués sans support juridique.

Au total, l'échantillon des opérations contrôlées par les juridictions financières a permis de constater de nombreuses dérives liées à un manque de sélectivité dans le choix ainsi qu'à la conduite des projets d'une part, à l'absence de maîtrise des calendriers d'autre part. A ces défaillances se sont ajoutées des irrégularités diverses, portant notamment sur la gestion de la commande publique, le démarrage des projets hors délai, ou au contraire le financement *a posteriori* d'opérations non programmées. Les dispositifs de contrôle qui encadrent la gestion des fonds européens n'avaient pas identifié ni sanctionné la plupart de ces irrégularités<sup>251</sup>.

## 2 - L'existence de « réserves » financières aux usages opaques

L'enquête de la Cour a également mis au jour, tant pour le FEDER que pour le FSE, un mécanisme conduisant, dans la gestion des fonds, à constituer et à utiliser sans contrôle des « réserves » financières.

---

<sup>251</sup> Le Parquet général près la Cour des comptes a été saisi des faits constatés afin que soient examinées les possibilités de transmission à l'autorité judiciaire.

En effet, le calcul des enveloppes de ces fonds dues par la Commission européenne aux États-membres se fonde sur des taux de subventionnement qui sont associés aux différents « axes » entre lesquels se ventilent les fonds. Or les autorités de gestion ne sont pas tenues d'appliquer les mêmes taux lorsqu'elles octroient des financements aux bénéficiaires finaux des fonds : les taux qu'elles retiennent peuvent être inférieurs. Dans ces conditions, l'écart entre les taux retenus en amont par la Commission et les taux appliqués en aval par les autorités de gestion engendre des excédents qui demeurent à la disposition de celles-ci.

Les excédents peuvent être substantiels. Dans le cas du FEDER, ils ont ainsi atteint, pour la période 2007-2013, 62,3 M€ en Guadeloupe, 17,9 M€ en Guyane, 21,1 M€ en Martinique et 62,8 M€ à La Réunion. Ces sommes représentent entre 5,4 % (Martinique) et 13 % (Guadeloupe) des montants dus aux bénéficiaires. Dans le cas du FSE, les enjeux financiers sont plus importants encore. Ainsi, en Guyane, la « réserve » s'élève pour ce fonds, pour la période 2007-2013, à 11,8 M€, soit 15,2 % du montant dû aux bénéficiaires.

Ce mécanisme de « réserve » n'est pas irrégulier par lui-même, puisqu'en son état actuel, la réglementation européenne n'interdit pas de minorer en gestion un taux fixé dans la maquette financière d'un fonds. De surcroît, la Commission n'en ignore pas l'existence, comme le prouvent les échanges qu'elle a eus à son sujet avec le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) au deuxième semestre 2017, lorsqu'elle a tenté sans succès de le faire disparaître. Elle envisage désormais de demander, pour l'avenir, c'est-à-dire pour la programmation 2021-2027, la modification des règlements européens, afin d'éviter la pérennisation de ce mécanisme.

Toutefois, si la constitution et l'accumulation de ces excédents ne sont pas irrégulières, l'utilisation qui en est faite se décide dans une complète opacité et échappe à tout contrôle.

Un contrôle d'opération mené en Guyane a ainsi montré que la « réserve » pouvait être employée pour éviter d'émettre un ordre de reversement, lorsque l'assiette des dépenses éligibles, à l'issue d'une vérification effectuée *ex post* par l'autorité d'audit, a été revue à la baisse. Dans le cas d'espèce, cette utilisation de la « réserve » a permis de maintenir la subvention à son niveau initial, alors que la base éligible diminuait, ce qui a conduit à appliquer un taux de subvention supérieur à celui qui était autorisé par la réglementation européenne. Cette pratique, qui consiste à mobiliser la « réserve » pour couvrir des irrégularités, n'est pas isolée.

Lorsqu'elles sont interrogées sur le sujet, les administrations centrales ou locales se bornent le plus souvent à souligner la licéité du mécanisme aboutissant à la constitution de ces « réserves ». Elles justifient également parfois de façon surprenante leur usage. Un préfet a ainsi indiqué lors de l'instruction que l'incapacité de l'administration à certifier à temps certaines dépenses qui lui ont été notifiées ne rendait pas pour autant ces dépenses inéligibles au FEDER et qu'elle ne saurait pénaliser les bénéficiaires : c'est ainsi que la « réserve » a permis, avec son aval, de rembourser des dépenses non certifiées, ce qui contrevenait aux règles européennes.

De même, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) estime, en ce qui concerne la gestion du FSE, que ce mécanisme « est nécessaire au fonctionnement général du système en apportant une réserve de trésorerie aux autorités de gestion », et que sa non-reconduction pour la programmation 2021-2027 « obligerait l'État à réaliser des provisions pour risques pour la programmation 2014-2020 ». L'État devrait donc, selon cette logique assurantielle, épargner une partie des crédits versés par la Commission au titre de la programmation 2014-2020 afin de créer une sorte de « provision pour risque » en vue de la programmation future : cette analyse apparaît éloignée tant de l'esprit que de la lettre des règlements européens applicables à la gestion des FESI.

De même, la DGEFP a reconnu qu'elle avait fait trois usages de cette « réserve » :

- un versement d' « avances aux porteurs de projets sur le programme opérationnel national du FSE (PON FSE), au-delà du taux de préfinancement du début de la programmation 2014-2020 » ;
- un paiement des corrections forfaitaires ou extrapolées prises par l'État membre pour remédier aux défaillances du système de gestion et de contrôle relevé par les autorités d'audit<sup>252</sup> ;
- une « prise en charge des corrections individuelles lorsqu'elles relevaient de l'autorité de l'État ».

Or ces trois usages contreviennent aux règles opposables aux États membres et aux autorités de gestion. Ils annulent même pour partie les effets des corrections financières, dont la vocation est de sanctionner les infractions aux règles applicables. Ils ont enfin été décidés sans compte rendu à une autorité extérieure, qu'elle soit nationale ou européenne.

---

<sup>252</sup> Selon la DGEFP, « pour le PON FSE en 2007-2013, le montant de ces corrections s'est élevé à 111 522 665,60 €, soit 56 670 582,26 € en montant FSE ».

La Cour estime nécessaire de faire sans délai la lumière sur l'état des « réserves » constituées à la faveur de la gestion du FEDER et du FSE, ainsi que sur leurs usages effectifs ou projetés. Si la constitution de telles « réserves » devait perdurer, des règles nouvelles devraient être élaborées, afin de garantir la transparence de leur gestion et le contrôle de leur emploi.

## **II - La programmation 2014-2020 : un manque d'anticipation porteur de risques**

Le défaut d'anticipation qui affecte la mise en œuvre de la programmation 2014-2020 crée des risques tant institutionnels, la décentralisation tardive fragmentant les responsabilités (A), que techniques, les systèmes d'information n'étant pas au rendez-vous (B) et la gestion des fonds n'étant pas sécurisée (C).

### **A - Une décentralisation tardive fragmentant les responsabilités**

#### **1 - Une décentralisation tardive**

En France, la mise en œuvre de la programmation 2014-2020 des FESI s'est caractérisée par une modification du mode de gestion, l'État ayant décidé de transférer aux régions, dans la plupart des cas, la responsabilité d'autorité de gestion qu'il exerçait précédemment.

Le principe de cette décentralisation résultait d'un accord politique passé le 12 septembre 2012 entre le Président de la République et l'association des régions de France. Il a été mis en œuvre par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et un décret n° 2014-580 du 3 juin 2014, alors que la nouvelle période de programmation, qui commençait le 1<sup>er</sup> janvier 2014, était déjà entamée.

Les conditions de mise à disposition des services de l'État et de transfert des personnels de l'État affectés aux compétences décentralisées ont été précisées par des décrets du 14 octobre 2014 et du 29 juin 2015. La désignation des autorités de gestion ou l'agrément de l'organisme payeur, qui étaient un préalable à tout appel de fonds, ont été échelonnés selon les RUP jusqu'en août 2017. La mise en place de la programmation 2014-2020 des FESI a par conséquent été particulièrement tardive.

## 2 - Une fragmentation des responsabilités

Ce retard s'est accompagné d'un morcellement des responsabilités. En effet, si les régions assument dans le cadre de la programmation 2014-2020, sauf exception, le rôle d'autorité de gestion pour le FEDER, le FEADER et 35 % du FSE, 65 % de ce dernier fonds de même que le FEAMP continuent à être gérés par l'État. En Guyane et en Martinique, ces changements se sont produits au moment où région et département fusionnaient, en application de référendums locaux organisés en décembre 2015. Une autre nouveauté de la programmation 2014-2020 a été l'éligibilité de Mayotte aux FESI qui sont cependant restés, dans ce cas particulier, gérés par l'État. À La Réunion, la coopération ancienne entre l'État, la région et le département a conduit ce dernier à prendre la responsabilité du FEADER, alors que la région, par souci de cohérence dans la gestion d'un même fonds, préférerait laisser l'État gérer intégralement le FSE, plutôt que de devenir autorité de gestion d'une partie de ce fonds.

En outre, un grand nombre d'organismes intermédiaires se voient sous-traiter la gestion complète d'enveloppes souvent importantes, ou bien déléguer l'instruction des dossiers des bénéficiaires potentiels.

Certes, l'émiettement des responsabilités est pallié dans certains cas par les coopérations qui rapprochent les services de l'État et ceux de la collectivité, le dispositif AGILE à La Réunion et la « cellule partenariale » de la Guadeloupe offrant de bons exemples des bénéfices que l'on peut en attendre. Mais cette coopération administrative n'est pas la règle. Ainsi en Martinique, le GIP créé entre l'État et la collectivité territoriale a été dissous un an après sa création.

### **Le dispositif AGILE à La Réunion**

L'agence de gestion des initiatives locales en matière européenne (AGILE) est un outil mutualisé de gestion des programmes européens entre les services de l'État et les collectivités territoriales. Elle a été créée le 22 octobre 1990 à l'initiative du préfet de La Réunion et des présidents du conseil régional et départemental. Il s'agit d'un secrétariat mutualisé tripartite de gestion des programmes européens, sans statut juridique propre ni autonomie financière.

Son existence et son fonctionnement reposent sur des conventions passées entre les trois parties prenantes. Les 16 agents mis à sa disposition sont des personnels de l'État, de la région ou du département, placés sous l'autorité fonctionnelle d'un directeur nommé conjointement par le préfet et les deux présidents de collectivités.

L'AGILE assure le secrétariat des comités responsables de la gouvernance des fonds, ainsi que l'animation et le suivi des programmes. Elle exerce par ailleurs une fonction d'expertise et d'ingénierie pour le compte des différentes autorités de gestion.



D'une manière générale, dans les RUP françaises, la décentralisation a été marquée par des difficultés dans la répartition, entre l'État et les collectivités, des moyens humains consacrés à la gestion des FESI, une priorité étant accordée, en Guyane notamment, au transfert d'agents plutôt qu'à une mutualisation. Le faible volume des emplois finalement transférés et le choix de certains agents de l'État de ne pas rejoindre les collectivités ont conduit celles-ci à procéder à des recrutements nombreux, largement financés par des crédits européens.

Lorsque l'État conserve l'autorité de gestion, des tensions liées à la gestion des ressources humaines apparaissent, ce qui a été observé en particulier en Guyane, à Mayotte et, dans une moindre mesure, à La Réunion et en Martinique. Ces difficultés peuvent tenir à l'impossibilité de s'affranchir du plafond d'emplois afin de recruter des agents en nombre suffisant pour mobiliser les crédits européens, à l'inadéquation des qualifications de certains agents en place ou à l'instabilité des équipes.

## **B - Des systèmes d'information mal conçus et déployés tardivement**

Deux systèmes d'information devaient accompagner la nouvelle répartition des responsabilités entre l'État et les régions. *Synergie* devait assurer le pilotage, le suivi, la gestion, la certification, le contrôle et l'audit du FEDER et du FSE. *Osiris*, de son côté, devait automatiser les fonctions de gestion et de paiement d'une partie du FEADER, ainsi que du FEAMP. Le développement de ces deux systèmes d'information a été confié à l'agence de services et de paiement (ASP).

En pratique, l'absence d'anticipation de l'impact de la décentralisation a conduit les programmes *Synergie* et *Osiris* au bord de l'échec. Il a fallu une alerte en 2015 de l'association des régions de France (ARF), l'intervention de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DINSIC), et la mise en place en urgence d'un plan de sécurisation pour remettre ces deux projets sur une trajectoire viable. Il en est résulté des retards anormaux : les deux logiciels sont encore en phase de développement alors même que la programmation a démarré depuis plus de cinq ans. Des surcoûts ont également été constatés, et risquent de croître encore.

Cette situation tient en partie aux choix d'organisation qui ont été effectués. Dans le cas de *Synergie*, le partage des responsabilités entre maître d'ouvrage et maîtrise d'œuvre a posé des difficultés qui ont conduit le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et l'ASP à faire le choix de réintégrer au sein des services du CGET l'ensemble des activités liées au projet *Synergie* en 2019. Cette décision est en attente d'arbitrage interministériel. Dans le cas de *Osiris*, la disposition réglementaire qui confie les deux missions à un même organisme, l'ASP, rend difficile un contrôle externe du maître d'œuvre.

En outre, les développements des deux systèmes d'information ont suivi des orientations diamétralement opposées. *Synergie* a été conçu de manière monolithique, laissant peu de possibilités d'adaptation à l'échelon local. *Osiris* est, à l'inverse, un système fragmenté, fondé sur une atomisation de l'expression des besoins en 1 562 cahiers des charges, appelés « descriptifs détaillés de mise en œuvre » (DDMO), d'une complexité extrême et qui exigent de développer 1 562 logiciels spécifiques<sup>253</sup>. À l'épreuve des faits, chacun de ces deux modèles de développement a soulevé des difficultés. Si le déploiement des deux systèmes d'information n'est pas à ce jour achevé, *Osiris* reste d'un maniement complexe et problématique.

## **C - La persistance de risques liés à la gestion des fonds**

Les risques financiers qui pèsent sur la gestion des FESI utilisés en outre-mer méritent une attention soutenue. Ils sont de trois types :

- un risque de déagements d'office, lorsque les crédits programmés n'ont donné lieu dans un délai de trois ans à aucune déclaration de dépense auprès de la Commission européenne ;
- un risque de corrections financières, venant sanctionner des défauts de justification de dépenses présentées comme éligibles ou des irrégularités ;
- un risque de perte de la « réserve de performance », qui représente 6 % du montant total de chaque FESI, et dont le déblocage par la Commission européenne est conditionnée par l'atteinte de cibles prédéfinies par les indicateurs retenus pour chaque programme.

### **1 - Des risques de déagements d'office qui subsistent**

La France a été, en moyenne, plus lente à programmer ses opérations 2014-2020 que les autres États-membres bénéficiaires.

Les taux de programmation et de consommation varient selon les FESI. Ils atteignent un niveau élevé pour le FEDER, le FSE et l'IEJ, mais les demandes de paiement demeurent faibles. Pour le FEADER, les régions ultrapériphériques font partie des autorités de gestion les moins avancées. Pour le FEAMP, à l'inverse, les RUP représentent, en novembre 2018, 22 % de la programmation et 35 % des paiements totaux, la consommation du fonds étant stimulée par les plans de compensation de surcoûts de la

---

<sup>253</sup> Ce chiffre correspond aux RUP et à la métropole.

pêche (PCS) propres à l'outre-mer. Toutefois, les dégagements d'office sont calculés sur un plan national, car le FEAMP est mis en œuvre à travers un programme national unique. Or, la consommation du FEAMP reste dans l'ensemble très faible à la fin 2018 (14 % en novembre 2018).

La situation globale des différentes RUP françaises, tous FESI confondus, est, elle aussi, contrastée. Ainsi, La Réunion est dans l'ensemble en avance pour la programmation et les paiements. La Guadeloupe est au contraire la région la moins avancée.

Un effort général de rattrapage a permis d'éviter pour 2017 tout dégagement d'office et de les limiter en 2018<sup>254</sup>. Mais des difficultés restent à prévoir pour l'avenir.

## **2 - Un risque persistant de corrections financières**

Le risque de corrections financières est mieux maîtrisé pour le FEDER et le FSE que pour les autres fonds, depuis la mise en place d'un système contraignant de comptes annuels. Son effet peut, en outre, être objectivement atténué, pour ces deux fonds, par le mécanisme précité des « réserves ».

En revanche, les normes d'audit applicables au FEADER sont beaucoup plus rigoureuses que celles applicables à la gestion du FEDER et du FSE : le risque de corrections financières demeure en théorie plus élevé.

Plus généralement, les retards pris dans la mise en œuvre des programmes des FESI demeurent porteurs de risques de corrections financières, dans la mesure où ils peuvent précipiter des demandes de paiement, dans le seul but d'éviter des dégagements d'office, en altérant la qualité des contrôles effectués au titre de la certification.

## **3 - Une perspective incertaine de déblocage des « réserves de performance »**

Un dernier risque est enfin constitué par le fait que, compte tenu de l'état des indicateurs de performance, le déblocage en 2019 des « réserves de performance » n'est pas acquis. Ce risque apparaît plus élevé pour les Antilles et la Guyane que pour La Réunion et Mayotte.

---

<sup>254</sup> Les dégagements d'office en 2018 concernent uniquement le programme FEDER de coopération territoriale européenne Mayotte-Madagascar-Comores. La perte s'élève à 219 823,39 €, soit 1,8 % des crédits du programme (12 028 883 €).

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*L'enseignement central de l'enquête des juridictions financières, corroboré par le contrôle de douze opérations financées au titre de la programmation 2007-2013, est que la disponibilité et l'abondance des fonds européens ont pu conduire les gestionnaires à faire des choix dont la pertinence, dans certains cas, n'était pas suffisamment établie. Dans l'ensemble, les autorités de gestion et les services instructeurs ont concentré de façon excessive leur attention sur les moyens de consommer ces financements, ce qui a pu les amener à privilégier la dépense par rapport à la mesure de la performance et au contrôle des risques d'irrégularité.*

*Les exemples précités montrent qu'il vaut mieux subir des dégagements d'office, ce qui traduit une perte de crédits européens, que des investissements manqués entraînant sur le long terme des coûts de fonctionnement lourds et non financés, ou bien des corrections financières, dont les conséquences seront finalement prises en charge sur le budget de l'État, comme le montre le poids des refus d'apurement des fonds agricoles.*

*Au total, les juridictions financières constatent que les autorités de gestion doivent privilégier la qualité et l'efficacité des dépenses subventionnées et s'écarter de la tentation de consommer les fonds européens disponibles, à tout prix et sans préoccupation de la performance et de la régularité.*

*Dans ce cadre, la Cour formule les recommandations suivantes :*

- **À l'attention des autorités de contrôle et d'audit (ministère de l'économie et des finances, ministère de l'action et des comptes publics) :**
  1. *définir pour la programmation 2014-2020 des règles d'emploi permettant un suivi et un contrôle effectif des « réserves » résultant de la différence entre les versements effectués par l'Union européenne et les montants versés aux bénéficiaires des fonds.*
- **À l'attention des autorités de gestion (État, régions) :**
  2. *fixer dans les conventions conclues avec les bénéficiaires des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer les retombées économiques et sociales des investissements financés par les fonds européens et d'appliquer des pénalités si les objectifs ne sont pas atteints ;*

3. *augmenter la sélectivité dans le choix des projets appelés à être financés par les FESI, en favorisant l'accroissement de leur nombre, notamment en développant les mécanismes de préfinancement ;*
  4. *développer pour la gestion du FSE une mutualisation des services instructeurs de l'État et des collectivités territoriales ;*
  5. *organiser une formation régulière des agents instructeurs des dossiers, afin de développer leur maîtrise de la réglementation des fonds européens.*
- ***À l'attention des organismes chargés de l'élaboration des systèmes d'information (commissariat général à l'égalité des territoires, agence de services et de paiement) :***
6. *procéder à un diagnostic stratégique permettant de décider du choix des systèmes d'information à mettre en œuvre pour la programmation 2021-2027.*
-



## Réponses

Réponse du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.....	361
Réponse du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.....	362
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	362
Réponse du ministre de l'intérieur.....	363
Réponse de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.....	364
Réponse de la ministre des outre-mer.....	366
Réponse du ministre de l'agriculture et de l'alimentation.....	368
Réponse de l'ancien ministre des outre-mer (mai 2012-mars 2014).....	373
Réponse de la présidente de la commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP).....	379
Réponse du directeur général de l'Agence de services et de paiement (ASP).....	380
Réponse du président de la collectivité territoriale de Martinique.....	383
Réponse du président du conseil régional de la Guadeloupe.....	384
Réponse du président du conseil régional de La Réunion.....	387
Réponse du président de la SPL pour l'aménagement numérique de la Guyane (SPLANG).....	391

## Destinataires n'ayant pas observation

Président de la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC)
Président du conseil départemental de La Réunion
Directeur de l'Agence de gestion des initiatives locales en matière européenne (AGILE)

### **Destinataires n'ayant pas répondu**

Ministre du travail
Président de la collectivité territoriale de la Guyane
Présidente du conseil départemental de Guadeloupe
Président du conseil départemental de Mayotte
Président du syndicat mixte du transport en commun en site propre (SMTCSP)
Directeur général de la société d'équipement de la Martinique (SODEM)
Directeur général de la compagnie foyalaise des transports urbains (CFTU)
Président de la Société Guyane numérique (SGN)



### **RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE**

*Je tiens tout d'abord à rappeler que les fonds européens constituent un levier central pour accompagner la transition écologique et solidaire de nos territoires situés en outre-mer.*

*Ils constituent un complément indispensable aux financements de soutien à l'investissement mis en place par l'État, et notamment aux 20 Md€ programmés au niveau national dans le cadre du volet Transition écologique du Grand plan d'investissement (GPI) 2018-2022, dont une partie significative bénéficiera également à l'outre-mer.*

*S'agissant du transport en commun en site propre de Martinique, la Cour déplore l'absence de service de bus entre juin 2016 et août 2018 alors que les travaux d'infrastructure étaient achevés et le matériel roulant livré. Il s'agit effectivement d'une période inhabituellement longue. Une meilleure anticipation des conditions d'exploitation aurait été souhaitable pour éviter cet écueil. Je rejoins donc l'analyse de la Cour.*

*Depuis la fin des travaux d'infrastructures, le périmètre institutionnel a sensiblement évolué avec la création de l'autorité organisatrice de transport unique Martinique Transport. À l'avenir, la gouvernance des transports sur l'île devrait être simplifiée et ce type de situation ne devrait pas se reproduire.*

*La Cour s'interroge sur la pertinence du projet d'un point de vue socio-économique, en prenant pour référence une période d'exploitation jusqu'en 2035. Toutefois, l'infrastructure devrait être utilisée au-delà de cet horizon, le bilan socio-économique ex-ante du projet s'appuyant sur une période d'exploitation de 30 ans (2011-2041).*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE  
DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

*L'analyse extrêmement utile de la Cour sur la gestion des fonds européens structurels et d'investissements (FESI) en outre-mer, que ce soit pour la période 2007-2013 ou 2014- 2020, doit être saluée.*

*Comme le rappelle à juste titre la Cour, les FESI sont particulièrement importants pour accompagner le développement, notamment économique, des régions ultrapériphériques françaises. Une bonne gestion de ces fonds est donc d'autant plus nécessaire. Les recommandations émises devraient permettre d'améliorer la situation pour l'après 2020.*

*Si le ministère de l'Europe et des affaires étrangères n'est pas directement concerné par la mise en œuvre des FESI en outre-mer, nous sommes et serons attentifs à ce que les négociations en cours, relatives au prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, puissent, d'une part, tenir dûment compte des besoins des régions ultrapériphériques, et d'autre part, permettre une simplification et une clarification supplémentaires afin de favoriser une meilleure utilisation des fonds.*

**RÉPONSE DU MINISTRE  
DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS**

*Comme le souligne la Cour, des réserves financières se sont constituées depuis plusieurs années au niveau des autorités de gestion des fonds structurels à la faveur d'excédents de crédits européens. La constitution de ces réserves n'est certes pas illégale au regard du droit de l'Union mais elle pose question quant à l'usage qui en est fait.*

*La direction du Budget et la direction générale des Finances publiques partagent les inquiétudes formulées par la Cour. Les crédits sans emploi accumulés au niveau de ces réserves ne sauraient en effet être utilisés pour couvrir des dépenses inéligibles ou bien entachées d'irrégularités. Cependant, en vertu de la circulaire budgétaire du 14 mai 2007 relative aux circuits financiers des fonds structurels européens gérés par l'État pour la période de programmation 2007-2013, réactualisée pour la programmation 2014-2020, la responsabilité financière de ces fonds relève des autorités de gestion.*

*Ces réserves de trésorerie sans emploi, dans la mesure où elles ne couvrent aucun des engagements juridiques préalablement contractés par l'autorité de gestion auprès des bénéficiaires finaux, devraient néanmoins*

*faire l'objet d'un suivi accru de la part du ministère. Un diagnostic de l'état de ces réserves pourrait par conséquent être mené afin de déterminer les conditions permettant de garantir un meilleur usage de ces fonds.*

*S'agissant de la future période de programmation (2021-2027), la Commission propose de limiter la possibilité pour les autorités de gestion de constituer de telles réserves, en effectuant les remboursements sur la base des dépenses réelles. Il est notamment proposé, à l'article 87 du projet de règlement portant dispositions communes pour les fonds structurels après 2020, que « le soutien apporté par le Fonds à une priorité sous la forme du paiement du solde du dernier exercice comptable n'excède pas [...] le soutien versé par les Fonds aux bénéficiaires ».*

---

### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR**

*Ce document reprend les éléments du relevé d'observations provisoires de la Cour relatif à la gestion des fonds européens en outre-mer qui m'a été adressé le 15 juin 2018. Mes services ont transmis, le 8 août dernier, leurs observations pour les éléments concernant plus particulièrement le ministère de l'intérieur en qualité d'autorité nationale de gestion pour la programmation 2007-2013 du FEDER.*

*La Cour souligne la forte mobilisation des crédits par le FEDER. Elle mentionne cependant qu'en définitive, fin 2018, la clôture de la programmation 2007-2013 n'a été prononcée pour aucun des fonds en outre-mer.*

*Je rappelle que la clôture est un processus long prévu par le règlement CE n° 1083/2006 du 11 juillet 2006 et qu'il revient à la Commission européenne de procéder à la clôture de chaque programme opérationnel régional.*

*Néanmoins, suite aux réponses qui ont été apportées par la Commission interministérielle de coordination des contrôles, autorité d'audit, aux demandes de la Commission européenne, la Commission a tout récemment adressé aux autorités françaises, des lettres de proposition de clôture de sept programmes opérationnels FEDER 2007-2013, dont celui de la Guyane.*

*La Cour note l'existence d'un mécanisme conduisant dans la gestion des fonds à constituer et à utiliser des « réserves financières ».*

---

*Comme la Cour le précise elle-même, cette réserve n'est pas irrégulière et a fait l'objet d'échanges avec la Commission européenne au moyen d'une note des autorités françaises (NAF du 19 septembre 2017).*

---

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS  
AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

*Je tiens à souligner que je partage en grande partie les analyses dont vous faites état dans ce rapport. Je me permets de vous faire part à cet égard des quelques éléments de contexte suivants, afin de mettre en perspective certains écueils dont fait état le rapport.*

*La pression de la consommation des fonds est une réalité sur les FESI, à laquelle chaque Autorité de gestion est soumise, en raison des risques de perte de fonds liés à la règle de dégagement et de ses conséquences budgétaires et politiques. Cette règle a certes pour objectif d'assurer une meilleure consommation budgétaire, mais ce faisant, elle a aussi pour effet de contraindre les Autorités de gestion à programmer au plus vite des projets en capacité de certifier des montants de dépenses significatifs. Concernant l'aspect qualitatif, les règles ont été considérablement renforcées sur la période 2014-2020 par l'introduction du cadre de performance et de ses indicateurs.*

*Je souligne également la complexité et les exigences de gestion sur les fonds- européens, nécessitant la maîtrise de plusieurs réglementations (commande publique, aides d'État, conflits d'intérêt et lutte antifraude etc.). Il existe sur ces politiques de nombreuses strates de contrôle, dont les interprétations parfois divergentes entraînent une forte insécurité juridique, sans commune mesure avec ce qu'on connaît sur les fonds nationaux.*

*Enfin, je ne peux que souscrire à vos conclusions sur les ressources humaines dans les fonds européens, tant en ce qui concerne la question du plafond d'emploi, que l'instabilité des équipes et la nécessité de leur formation. On constate actuellement de manière générale un fort turn-over dans les services Europe, au niveau de leurs directions et au niveau des équipes, en métropole et encore plus en outre-Mer. C'est un facteur qui fragilise la gestion des fonds. De plus, le besoin en ressources humaines - bien formées - pour gérer des fonds européens est souvent sous-estimé, ce qui peut transformer des opportunités pour les territoires en « occasion manquée ».*

*Par ailleurs, le rapport comprend six recommandations à l'attention des autorités de gestion ou autorités nationales impliquées dans la mise en œuvre et le contrôle des FESI.*

*La sixième s'adresse au CGET : « procéder à un diagnostic stratégique permettant de décider du choix des systèmes d'information à mettre en œuvre pour la programmation 2021- 2027 ».*

*Depuis nos échanges avec vos services lors de la phase d'enquête, le CGET a avancé sur ce sujet dans un dialogue constant avec les autorités de gestion. Cette maturation de la réflexion a été présentée dans le cadre de l'enquête en cours sur le transfert de la gestion des FESI aux régions.*

*En effet, les analyses sur cet enjeu, ont pu tenir compte des projets de règlements européens de la période 2021-2027 publiés en mai 2018. Ces projets de règlement font état de nouvelles exigences concernant les systèmes d'information. Afin d'accélérer le début de la mise en œuvre des programmes 2021-2027, le projet de règlement général recommande de conserver les systèmes d'information actuels. Il demande également de les interfacier avec le système d'information SFC de la Commission européenne, et prévoit de nouvelles exigences en termes de signature électronique, de confidentialité et de conservation des documents dans la base de données. Dans cette perspective, le comité ad hoc du système Synergie (« COS » co-piloté par le CGET et Régions de France) a demandé que la maîtrise d'ouvrage déléguée et la maîtrise d'œuvre soit réinternalisée au CGET, pour la période actuelle. Une convention de transition entre le CGET et l'ASP est en cours d'étude, pour examiner les conditions opérationnelles de faisabilité, en termes juridiques, financiers et humains. En outre, l'ensemble des membres du « COS Synergie » ont convenu de l'opportunité d'examiner le maintien de ce système d'information pour la future programmation.*

*En ce qui concerne la cinquième recommandation, adressée aux Autorités de gestion, sur la nécessité de former les instructeurs à la « réglementation des fonds européens », je précise qu'il me paraît indispensable de les former également a minima aux aides d'État et à la commande publique dans le cadre des FESI. En effet, l'exigence dans ces deux domaines est nettement plus élevée sur les fonds européens que sur les fonds nationaux, car ces sujets font l'objet d'une attention soutenue des auditeurs de la Commission européenne, et constituent près de la moitié des erreurs constatées dans les audits nationaux ou européens des FESI. Dans son rôle d'Autorité de coordination interfonds, le CGET a organisé des formations sur les aides d'État dans les FESI en 2015-2016, et sur les marchés publics dans les FESI en 2018, à l'attention des gestionnaires, des certificateurs et des auditeurs des FESI. Ces formations vont être renouvelées.*

*Pour finir, je me permets de vous communiquer les précisions suivantes : concernant la « réserve », la Commission européenne a d'ores et déjà introduit une modification dans son projet de règlement général pour éviter la « réserve », à l'article 87.5.b, qui prévoit qu'au dernier exercice comptable, le montant de fonds versé par la Commission européenne n'excédera pas le montant versé par l'Autorité de gestion aux bénéficiaires. En lien avec ce mécanisme, on peut noter qu'il n'est pas toujours possible de cofinancer les projets à hauteur du taux de cofinancement européen maximum possible, car les règles d'aides d'État imposent des plafonds maximum d'aide publique.*

---

### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER**

*Comme le souligne votre rapport, avec 4,8 Md€ pour la période 2014-2020, les fonds européens structurels et d'investissement sont des instruments essentiels pour engager le rattrapage et la transformation des régions ultrapériphériques françaises.*

*Je partage pleinement la nécessité que ces fonds soient gérés avec une grande rigueur pour que leur emploi soit efficace et efficient. Étant les premiers bénéficiaires des fonds FEDER et FSE attribués à la France, les autorités de gestion ultra-marines, qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités territoriales, se doivent d'être exemplaires en la matière. Toutefois, cet impératif m'apparaît parfaitement compatible avec la nécessité de consommer l'ensemble des fonds qui ont été ou seront attribués aux régions ultrapériphériques pour répondre à leurs besoins. Au demeurant, en tant que contributeur net, la France se doit d'utiliser pleinement les fonds qui lui sont alloués.*

*Je précise également qu'une majorité de vos constats ne sont pas propres aux territoires ultra-marins, et ont déjà été formulés dans l'insertion au rapport public annuel 2015, sur l'utilisation et la gestion du FSE et du FEDER, dans l'ensemble de la France. Ils résultent de choix nationaux ou communautaires, non spécifiques aux outre-mer. Il en va ainsi :*

- *des retards de clôture de la programmation 2007-2013, dus à la phase d'instruction des rapports de clôture, menée par la Commission ;*
- *de la sous-consommation du FEADER, en outre-mer comme dans l'hexagone, en raison de la complexité des règles de gestion et de la faible capacité d'ingénierie des communes et acteurs du monde rural ;*
- *de la mise en place tardive de la programmation 2014-2020 en raison d'un processus de décentralisation de la gestion des fonds qui n'était pas achevé en 2014 ;*
- *de la fragmentation des responsabilités entre l'État et les régions autorités de gestion ;*
- *du manque de transparence du mécanisme des « réserves » ;*
- *des difficultés liées à la conception et au déploiement des systèmes d'information Osiris et Synergie.*

*Concernant plus particulièrement la programmation 2007-2013, pour laquelle l'État était autorité de gestion, vous soulignez le taux élevé d'utilisation des fonds qui, s'il ne peut constituer le seul objectif, témoigne néanmoins de la forte implication de l'État pour répondre aux besoins locaux considérables en raison des retards de développement.*

*Vous faites également le constat d'une inégale qualité de gestion sur la période 2007-2013 et identifiez, outre des succès indéniables, certaines opérations marquées par des défaillances de gestion. Comme vous le précisez, l'échantillon que vous avez contrôlé n'est pas nécessairement représentatif des opérations qui sont communément financées. Je note que les opérations mises en exergue au titre de leurs défaillances sont pour la plupart des opérations caractérisées par une complexité qui a parfois dépassée les porteurs de projet (TCSP en Martinique, Mémorial ACTe en Guadeloupe, « Haut Débit » en Guyane).*

*Ces défaillances (absence de maîtrise des calendriers, mauvaise appréciation de l'intérêt économique, etc.) traduisent la faible capacité d'ingénierie des porteurs de projets en outre-mer, notamment des collectivités territoriales. À cet égard, le Livre bleu des outre-mer prévoit d'encourager la constitution de « guichets uniques de l'ingénierie publique », en lien avec la nouvelle Agence Nationale de Cohésion des Territoires.*

*Il doit être également précisé que les règles introduites dans le cadre de la programmation 2014-2020, ont été conçues pour améliorer la qualité de la dépense : cadres de performances définis pour chaque programme ; certification des dépenses par l'autorité de certification ; désignation des autorités de gestion après un audit obligatoire des capacités de gestion ; échantillons plus étendus de contrôle par les organes d'audit (CICC et Commission).*

*S'agissant ensuite de la programmation 2014-2020, je partage votre constat sur les risques financiers qui pèsent sur la gestion des FESI (risque de dégagelements d'office, risque de corrections financières, risque de perte de la réserve de performance).*

*À ce titre, le ministère des outre-mer, en lien avec le ministère de la cohésion des territoires, assure un suivi fin des taux de programmation et de consommation des FESI. J'ai eu l'occasion de rappeler à chaque autorité de gestion la nécessité de mettre en place des plans de mobilisation pour éviter tout risque de dégagelement d'office en 2018.*

*De même, le ministère des outre-mer mettra en place au 1<sup>er</sup> semestre 2019, un soutien spécifique aux autorités de gestion. Un marché public pour une prestation d'étude et de conseil est en cours de lancement. Il sera réparti en trois lots : un appui pour des thématiques communes, et un appui spécifique par bassin géographique (océan indien, Caraïbes-Guyane). L'objectif est d'identifier les voies et moyens pour optimiser le taux de consommation des FESI tout en améliorant la sélectivité des projets.*

*La DOOM est par ailleurs pleinement mobilisée auprès du CGET pour améliorer le fonctionnement de l'outil Synergie. Elle anime ainsi des réunions techniques avec le directeur de programme et les autorités de gestion pour corriger les anomalies constatées.*

*Vous formulez plusieurs recommandations pour améliorer la gestion des fonds. Je les partage pleinement. La nouvelle programmation 2020-2027 sera l'occasion de les mettre en œuvre, en lien avec les autorités de gestion ultra-marines.*

---

### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION**

*Point II A-1 relatif à la programmation 2014-2020 :*

*La Cour des comptes évoque la mise en place tardive des FESI, en la reliant notamment au calendrier de désignation des autorités de gestion.*



*En ce qui concerne le Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP), il convient de rappeler que le processus de désignation de l'autorité de gestion, tel que prévu par la réglementation européenne, est une nouveauté et s'est révélé être extrêmement lourd et complexe.*

*La Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture de mon Ministère a, ainsi, été officiellement désignée comme autorité de gestion le 21 décembre 2016, sur la base de l'avis favorable rendu par la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles le 15 décembre 2016, à l'issue de plus d'un an de travail pour élaborer le descriptif du système de gestion et de contrôle.*

*Compte tenu de l'unicité de l'autorité de gestion du FEAMP, cette désignation couvrait de facto l'ensemble des organismes intermédiaires, dont ceux des Départements d'outre-mer (DOM).*

*Point II.C.1 relatif à la programmation 2014-2020 :*

*La Cour des comptes estime que la France a été, en moyenne, plus lente à programmer ses opérations que les autres États membres.*

*Il s'avère en fait que l'ensemble des États membres a été confronté aux mêmes difficultés de mise en œuvre du FEAMP, surtout au démarrage du programme (le retard de 3 ans est globalement partagé par tous).*

*À titre d'illustration, les dernières données comparées disponibles (à la fin septembre 2018) indiquaient un risque de dégageant d'office de 29 % à l'échelle de l'ensemble du programme. Pour la France, il était de 24,5 %, à comparer aux 55 % de l'Espagne, aux 50 % de l'Italie et aux 45 % de la Pologne.*

*Fin novembre 2018, la France avait payé 82 M€ de FEAMP (13,9 % de la maquette). Compte tenu du montant des certificats de service fait, validés par l'Agence de Services et de Paiement (ASP), le dégageant d'office sera évité.*

*Point de la partie II. B relatif aux systèmes d'information mal conçus et déployés tardivement :*

*La rédaction de cette partie du document ne prend pas suffisamment en compte le rôle des autorités de gestion et semble passer outre la responsabilité partagée qui doit être considérée sur le sujet. Il faut rappeler que, dans le cadre de la programmation en cours du Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) (2014-2020), l'autorité de gestion a été confiée aux régions. Dans ce cadre, ces dernières ont eu toute latitude pour élaborer et définir les dispositifs d'aides qu'elles souhaitaient mettre en œuvre au sein de leur territoire respectif. La régionalisation a donc in fine eu un effet multiplicateur sur les objectifs de politique publique en fonction des enjeux territoriaux et des bénéficiaires visés.*

*De cette multiplicité des choix opérés par les régions et des dispositifs induits, qui n'ont souvent que peu de parenté entre eux, découle la nécessité d'une mosaïque d'outils et, en aval, une limitation de la capacité des services instructeurs à industrialiser l'instruction. À cela s'ajoutent des facteurs de complexité spécifiques, plus ou moins prégnants selon les mesures, mais dont les principaux ont trait à l'instruction des pièces comptables et financières, à la gestion des financements et des conventions qui s'y rattachent et à l'instabilité de la gestion des dispositifs (difficulté de mise en place des règles de gestion et des modalités précises d'instruction, mode de gestion par appels à projets).*

*Au final, pour la mise en œuvre de la programmation 2014-2020, le nombre d'outils à produire sous le logiciel informatique OSIRIS pour gérer les mesures non-surfaciques du développement rural est de 1 550. À la mi-novembre 2018, le reste à faire s'apprécie à environ 20 % de la cible. L'ASP estime pouvoir achever ce chantier au premier semestre 2019 afin de se recentrer ensuite sur les opérations de maintenance.*

*À ces 1 550 outils s'ajoutent par ailleurs les développements informatiques nécessaires à la mise en œuvre, via l'outil ISIS, des mesures surfaciques du développement rural (Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels (ICHN), Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC) et aides bio). Ainsi, même si ces mesures font partie du « cadre national », la décentralisation de la gestion du second pilier a conduit à la nécessité de paramétrer dans ISIS plus de 9 500 mesures différentes au titre des MAEC.*

*La masse des développements informatiques à conduire par l'ASP pour mettre à disposition des régions les outils nécessaires à l'instruction des dispositifs qu'elles ont conçus explique, en grande partie, les difficultés de ces dernières années pour rattraper les retards constatés dans la mise en œuvre de la programmation du développement rural. Elle est également génératrice de coûts. Il convient de rappeler à cet égard que, dans le cadre des choix politiques qui ont présidé à la décentralisation du FEADER, l'État finance seul l'ensemble des développements informatiques précités.*

*Points de la partie II. relatifs à la persistance de risques liés à la gestion des fonds :*

*La Cour des comptes évoque la mise en place tardive des fonds pour la programmation 2014-2020 en indiquant les risques associés : dégageant d'office, corrections financières dans la mesure où les paiements peuvent être « précipités » pour éviter le dégageant d'office, perte de la réserve de performance. Les éléments ci-dessous visent à fournir des données d'avancement actualisées pour la programmation FEADER 2014-2020.*

*Pour la programmation 2014-2020, les 5 DOM disposent d'une enveloppe de 860 M€ de FEADER pour mettre en œuvre les actions du second pilier de la Politique Agricole Commune (PAC). Cette enveloppe est en progression de plus de 30 % par rapport à la programmation antérieure. Tenant compte des capacités contributives réduites de ces territoires, le législateur européen maintient des exigences de cofinancement national réduites (25 % contre 37 % et 47 % en métropole). Dans ce contexte, le transfert de la gestion du FEADER aux collectivités territoriales des DOM, sauf pour Mayotte où la gestion relève de l'État, offre de réelles opportunités aux autorités de gestion pour accompagner l'agriculture et le développement de leurs territoires.*

*Le transfert s'est effectué dans un contexte européen en évolution. Le cadre réglementaire s'est enrichi d'une logique de performance, dont un examen de performance qui sera conduit en 2019, et d'un renforcement de la sélection. Par ailleurs, il inclut un rapprochement des règles de base entre les fonds européens, qui facilitera la mise en œuvre par les collectivités territoriales, gestionnaires de plusieurs fonds. Toutefois, contrairement au Fonds Européen de Développement Régional et au Fonds Social Européen, le remboursement du FEADER par la Commission européenne ne donne pas lieu à la constitution d'une réserve.*

*Au niveau national, le cadre pour la mise en œuvre du FEADER s'est stabilisé en 2015 et 2016 avec l'adoption des Programmes de Développement Rural (PDR), des textes réglementaires nationaux et des conventions opérationnelles. L'organisme payeur, l'ASP, pour le FEADER a pu fonctionner dès le démarrage sur la base de son agrément de 2010, maintenu et élargi à Mayotte en 2016.*

*Les PDR, élaborés par les autorités de gestion et approuvés par la Commission européenne en 2015, se situent dans la continuité de la programmation précédente, sauf pour Mayotte où le FEADER est mis en œuvre pour la première fois. Les filières agricoles bénéficient des possibilités de financement à travers l'aide à la replantation (cane à sucre, banane) et le soutien aux investissements agricoles et agroalimentaires. Les projets d'infrastructure (irrigation, électricité, desserte forestière) sont de nature à engendrer des dynamiques de développement territorial ou de filière. L'incitation à l'évolution des pratiques relève notamment des MAEC ainsi que des programmes d'expérimentation et de diffusion mis en œuvre par les Instituts Techniques Agricoles.*

*Le retard dans la production des outils d'instruction et de paiement a affecté le démarrage. Pour y remédier, des efforts importants ont été déployés au sein de l'ASP. À la fin novembre 2018, s'agissant des dispositifs des DOM non liés à la surface (investissements, formation, animation), près de 200 outils sont opérationnels et les 30 outils encore nécessaires seront produits au premier semestre 2019, ce qui achèvera le chantier de développement. Le déploiement des outils nécessaires aux aides liées à la surface s'est trouvé contraint, à l'échelle de la France, par la sécurisation du Registre Parcellaire Graphique et la nouvelle programmation PAC. Dans les DOM, l'ICHN est à présent versée selon un calendrier normal. Les MAEC de la campagne 2015 ont été versées ; celles de la campagne 2016 sont, selon les DOM, en cours de paiement ou en cours d'instrumentation.*

*Avec, à la fin octobre 2018, un taux d'engagement des maquettes FEADER à 35 % et de paiement à 16 %, les DOM sont dans une position honorable. Compte tenu de leur niveau de consommation prévisible à la fin de 2018, aucun d'eux ne devrait être exposé à une perte de crédits au titre du dégageant d'office. L'examen de performance en 2019 devrait permettre de justifier, auprès de la Commission européenne, de réalisations, certes inférieures aux cibles, mais suffisantes pour éviter une perte de crédits. La vigilance reste néanmoins de mise car, en dépit de la forte accélération en 2018, le rythme des paiements devra à nouveau progresser pour éviter un dégageant d'office à la fin de 2019.*

*Accélérer les paiements, tout en maintenant le haut niveau d'exigence requis pour justifier du bon usage du FEADER, constitue la priorité et tous les acteurs, impliqués dans la chaîne d'instruction et de paiement, sont mobilisés.*

*Concernant les conclusions et recommandations de la Cour des comptes :*

*La Cour des comptes estime que « Dans l'ensemble, les autorités de gestion, les services instructeurs et les organismes payeurs ont concentré de façon excessive leur attention sur les moyens de consommer ces financements, ce qui a pu les amener à privilégier la dépense par rapport à la mesure de la performance et au contrôle des risques d'irrégularité. Les exemples précités montrent qu'il vaut mieux subir des dégageants d'office, ce qui traduit une perte de crédits européens, que des investissements manqués entraînant sur le long terme des coûts de fonctionnement lourds et non financés ou bien des corrections financières, dont les conséquences seront finalement prises en charge sur le budget de l'État [...] ».*

*Ces conclusions paraissent cependant en contradiction avec les constats du point C relatif à la persistance de risques liés à la gestion des fonds, où la Cour des comptes situe le risque de dégageant d'office en tête de liste des risques financiers pesant sur la gestion des FESI.*

*Ce point souligne en fait la difficulté à concilier le risque financier de dégageant d'office et la sélectivité des opérations.*

*Concernant plus particulièrement la recommandation n° 6 : procéder à un diagnostic stratégique permettant de décider du choix des systèmes d'information à mettre en œuvre pour la programmation 2021-2027 :*

*Cette recommandation est partagée par mon Ministère. Les travaux de réflexion ont débuté, que ce soit au travers de différentes missions d'audits internes commandées par PASP ou par le biais de premières consultations et réflexions sur le sujet avec les parties prenantes (dont mon Ministère et ses services déconcentrés). Le chantier porte sur l'ensemble des outils de gestion PAC Système Intégré de Gestion et de Contrôle (SIGC) et hors-SIGC avec la nécessité d'intégrer à la fois le nouveau paradigme, qui se dessine dans le cadre des actuelles négociations pour la future PAC, et les contraintes liées au renouvellement des marchés de prestation informatique.*

---

### **RÉPONSE DE L'ANCIEN MINISTRE DES OUTRE-MER (MAI 2012-MARS 2014)**

*Afin d'illustrer la gestion des fonds européens structurels et d'investissement outre-mer, la Cour a choisi de consacrer un encadré à l'opération Mémorial ACTe en Guadeloupe.*

*Ces quelques paragraphes sur ce chantier d'ampleur porte une vision exagérément pessimiste et appelle de ma part les réponses suivantes :*

#### **1. Sur la tonalité générale de l'analyse de la Cour**

*Malgré une réponse détaillée de 11 pages de ma part aux premières observations faites par la Cour en juillet 2018, la Cour persiste, par cet encadré, à véhiculer une vision soupçonneuse, souvent peu étayée, de la conception et de la conduite du projet.*

*Si la Cour ne remet plus en cause ni l'opportunité de la création du MACTe ni son impact positif, elle persiste à dénoncer des « dérives » et « irrégularités coûteuses » en ignorant largement la réalité des faits, le caractère évolutif de ce projet et les raisons qui ont motivé les choix des mandataires et autres maîtres d'œuvre et d'ouvrage délégués.*

*J'affirme que ce chantier d'importance, fruit d'une longue réflexion et l'aboutissement d'une longue demande sociétale, a été conduit, dans le contexte local et selon les moyens à notre disposition, de manière optimisée et dans le respect le plus scrupuleux possible de la législation, en probité et en efficacité.*

*Ce projet, mené sur huit années, a respecté le budget prévisionnel (50 M€ dans un premier temps, 80 M€ par la suite) ; Les calendriers de construction et de cérémonie d'inauguration ont été réalisés à temps à la satisfaction des milliers d'invités, du Président de la République et des nombreux autres chefs d'État et de gouvernement présents. La date d'ouverture au public fixée au 7 juillet 2015 a également été respectée.*

## **2. Sur la « conception imprécise » et l'affectation des crédits FEDER décidés « à la hâte »**

*Le montant de 21M€ inscrit au premier Programme Pluriannuel d'Investissement (PPI) de 2006 était un montant provisoire et approximatif. La Région ne disposait pas alors d'études prévisionnelles et il fallait pourtant enclencher le mouvement.*

*Nous savions, dès l'origine, que le Mémorial ACTe coûterait plus de 50 M€ et pourrait avoisiner les 80 M€ si certaines options étaient retenues. Elles furent retenues.*

*Ce projet a très largement évolué du fait de quatre éléments nouveaux :*

- a) Les surcoûts dus aux fondations : il a fallu « descendre » à plus de 35 mètres pour installer des pieux sur un sol liquéfiable en bord de mer composé de matériaux de comblement.*
- b) La construction, après de longues discussions au sein du comité de pilotage et en lien avec la maîtrise d'œuvre, du morne mémoire et de la passerelle suspendue pour y accéder. Il existe d'ailleurs des comptes rendus pour en attester.*
- c) La participation à l'opération communale de rénovation du quartier, à la construction de la route départementale et au comblement d'une partie de la baie (en respectant la loi sur l'eau) pour accéder à la place de la Victoire à la hauteur du magasin Electro-nautique.*

d) *Le confortement des berges sur un long linéaire par enrochements.*

*Ces coûts supplémentaires sont à l'origine de ce que la Cour qualifie indûment de « dérive ». Le projet ayant évolué, il s'agit de nouvelles dépenses décidées et assumées. Ce ne sont pas, comme rapporté, des « irrégularités » qui en sont la cause.*

*Au total, ce grand projet n'aura coûté que 76 M€ contre 160 M€ pour le Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (contre les 88M prévus initialement) ou les 306 M€ pour le Musée des Confluences de Lyon dont le coût a presque doublé.*

*J'ose affirmer que l'on peut se réjouir d'être parvenu, en seulement 8 ans, à un coût bien en deçà des 80 M€ prévisionnels avec des subventions de :*

- 17 M€ du FEDER ;
- 16 M€ du FEI de l'État ;
- et une dizaine de millions d'euros en FCTVA.

*Soit un montant total d'aides de 41/43 M€ laissant à la charge des ressources propres de la Région, une dépense de 33/35 M€. Les fonds FEDER ont été bien utilisés et conformément à leur objet.*

*Le rapport de la Cour eût gagné en clarté et en objectivité s'il avait été moins partiel, moins pointilliste, et si tous les éléments avaient été examinés.*

### **3. Sur le respect des règles des marchés publics**

*La Cour relève « l'absence fréquente de conformité des procédures de passation des marchés aux règles de la commande publique ».*

*En préambule, je tiens à préciser que, Président du conseil régional, je n'ai jamais présidé, en onze années, une seule réunion de la Commission d'Appel d'Offres. Par ailleurs, nous avons pour habitude d'inviter la DDCCRF (ou DIECTTE) aux réunions de la CAO afin d'éclairer les membres de la commission.*

*Pour ce qui concerne le marché de délégation de la maîtrise d'ouvrage, au groupement SEMSAMAR/BICFL, une distorsion de concurrence a pu être soulevée mais, après analyse et consultation, cette objection a été écartée et le contrôle de légalité n'a pas fait de remarques.*

*Pour la construction du bâtiment, le choix de passer un marché global a été une décision consciente et pertinente pour garantir l'efficacité de la conduite d'un chantier complexe et respecter le délai de livraison en mai 2015. Ce qui a été fait. Contrairement à ce qui est allégué, ce choix est justifié et légitime et respecte scrupuleusement les textes.*

*Ce marché a également fait l'objet d'un concours avec jury indépendant. Des offres émanant d'entreprises mexicaines et allemandes ont d'ailleurs été enregistrées.*

*Le défaut de fourniture de pièces par les services de la Région à la Cour ne prouve pas l'irrégularité de la procédure, l'illégalité du choix opéré et le non-respect de l'article 10 du code des marchés publics.*

*Ce chantier de conception et d'architecture absolument nouvelles et innovantes, avec mise au point en usine d'un algorithme spécial pour la résille de la « boîte noire » et la charpente métallique, ne pouvait, à mon sens, être alloti avec tous les problèmes de surcoûts financiers, de pilotage, d'organisation et de coordination du chantier que cela supposait.*

*Le choix de l'allotissement nous aurait contraint de passer un marché OPC pour assurer la coordination des entreprises d'un coût supplémentaire variant de 1 à 1,5 %. Le rapport d'analyse des offres contient, à n'en pas douter, les motifs du choix opéré.*

*En revanche, il faut s'étonner, là encore, que les services régionaux soient incapables de justifier les choix qu'ils ont eux-mêmes suggérés. Les cabinets Berthelot, Marton, Célestine (BMC), la SEMSAMAR et BICFL peuvent utilement fournir les pièces y afférentes.*

#### **4. Sur les « défaillances » des contrôles de l'autorité de gestion des fonds européens.**

*Madame Corina CRETU, Commissaire Européenne en charge de la politique régionale, accompagnée de ses services, est venue visiter et contrôler l'avancée du chantier et n'a pas manqué de poser de nombreuses questions sur le respect des règles nationales et communautaires et n'a pas fait de remarques dirimantes.*

*Le contrôle de légalité et la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC), ont aussi eu à contrôler sur place et sur pièces, la régularité de la passation du marché et n'ont pas fait de remarques insurmontables.*



##### **5. Sur les « coûts excessifs » concernant la délégation de maîtrise d'ouvrage**

*La Cour pointe des « coûts excessifs » soit une possible surfacturation du prix des prestations de la SEMSAMAR et de BICFL pour le suivi de la réalisation de l'ouvrage. Cette affirmation n'est pas suffisamment documentée.*

*Ce marché a été publié et a fait l'objet d'une mise en concurrence. Si cette surfacturation devait être avérée, il conviendrait, à mon sens, dans des conditions à fixer avec la SEMSAMMAR et BICFL de procéder à l'émission de deux ordres de reversement.*

*Par ailleurs, le coût du mandataire à un taux de 2,8 % de rémunération soit 1,4 M€ sur un coût prévisionnel de 50 M€ me paraît correct et en rapport avec les taux pratiqués sur le marché de la place. Je n'ai jamais connu de convention de mandat, simple ou financière, à 2 %.*

##### **6. Sur le choix du mode d'exploitation**

*Considérant qu'en aucun cas le MACTe ne pouvait être géré, même provisoirement, par des « intermittents du spectacle », nous avons délibérément fait le choix du mode de gestion suivant : un prestataire d'abord, un établissement public de coopération culturelle (EPCC) ensuite.*

*Regrettant que l'État tarde à confirmer son cofinancement de l'exploitation - contrairement aux engagements pris avec le ministère de la Culture et à ce qui se fait pour tous les autres musées et centres culturels de France-, nous étions parfaitement conscients que pendant les trois, voire les cinq premières années, l'établissement serait déficitaire.*

*Dans les discussions engagées à l'époque, l'État souhaitait voir le MACTe, Centre d'expressions doté d'un pouvoir de décision locale en matière de gestion et d'orientations muséographiques, transformé en musée national avec domiciliation du pouvoir à Paris et tutelle exercée de Paris. Une orientation, implicite ou explicite, que nous avons refusée. Cependant, depuis lors, il semblerait que la discussion a récemment repris avec le nouvel Exécutif régional en vue de la création d'un EPCC...*

*Le point mort calculé à l'époque, après cinq (5) ans d'exercice, se situait autour de 300 000 visiteurs sur la base d'un coût prévisionnel de 80 M€, sans subvention de l'exploitation par l'État, avec un prix d'entrée compris entre 10 et 15 €. La subvention de l'État devait permettre de se rapprocher de l'équilibre.*

*L'objectif de 300 000 d'entrées avant cinq ans est ambitieux, j'en conviens, mais la première année d'exploitation a enregistré plus de 150 000 tickets payants, ce qui est plus qu'encourageant.*

### **Conclusion**

*Le Mémorial ACTe est le musée consacré à l'esclavage et à ses abolitions que l'État n'a pas voulu construire dans l'Hexagone, malgré les préconisations du Comité National pour la Mémoire et l'Histoire de l'Esclavage (CNMHE), les recommandations du rapport GLISSANT et des décisions du Président Jacques Chirac.*

*Compte tenu de la demande forte, prégnante et lancinante de la société civile guadeloupéenne, nous avons pris nos responsabilités et nous continuons de les assumer pleinement. Dès 1998, avant même la loi Taubira de mai 2001, une pose symbolique de première pierre avait été faite aux Abymes : ce premier geste n'a pas été suivi d'effets.*

*La campagne pour les élections régionales de 2004 avait été consacrée, en partie, à cette question mémorielle et identitaire : elle figurait dans mon programme électoral et je l'ai présentée, officiellement, dans le discours de politique générale du mois d'octobre 2004.*

*C'est l'abandon par le Président Nicolas SARKOZY du projet de musée national initié par le Président Jacques CHIRAC, au nom de la non-repentance, qui a donné un coup d'accélérateur à ce projet.*

*Je rappelle que ce projet national avait donné lieu à la publication d'un rapport rédigé par l'écrivain Édouard GLISSANT et publié aux éditions Gallimard.*

*La question est toujours d'actualité, puisque la Fondation pour la mémoire de l'esclavage présidée par Jean-Marc AYRAULT, ancien Premier ministre, est chargée d'y apporter une réponse appropriée, celle d'un musée national consacré à ces sujets.*

*Au-delà d'une double volonté de construire une mémoire collective et de créer un nouveau pôle urbain rayonnant à l'international, la décision politique de créer le MACTe avait également l'ambition fondamentale de construire une société plus apaisée et plus réconciliée sur ces sujets clivants et passionnels.*

*Nous devons répondre à la demande de la société civile qui exigeait du Mémorial ACTe de respecter le triptyque suivant : Reconnaissance, Réparations, Réconciliation.*

*J'ai accepté ces « 3R » dans l'ordre suivant : « Reconnaissance, Réconciliation, Réparation (sans S) » parce que notre ambition première était de réconcilier les esprits et les mémoires sur cette question difficile.*

*Je conclus en affirmant que ce projet était nécessaire et que nous avons bien et utilement employé, en probité et en légalité, l'argent public.*

*Je crois pouvoir dire que la Guadeloupe et la Caraïbe sont fières de cette œuvre de réconciliation et de concorde.*

---

### **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION DE CERTIFICATION DES COMPTES DES ORGANISMES PAYEURS (CCCOP)**

*Dans la partie II. B - Des systèmes d'information mal conçus et déployés tardivement*

*2<sup>ème</sup> paragraphe : « les deux logiciels sont encore en phase de développement alors même que la programmation a démarré depuis plus de quatre ans ».*

*Le dernier bilan dont nous disposons pour OSIRIS fait état de 1353 outils opérationnels sur les 1562 outils à créer, les 200 qui restent sont annoncés pour le 1er semestre 2019.*

*En accord avec les autorités de gestion, le comité stratégique OSIRIS du 5 octobre 2018 a entériné l'abandon du déploiement du moteur de calcul des demandes de paiements du fait des retards importants de développement. Les services instructeurs des demandes de paiement continueront donc d'utiliser des feuilles de calcul EXCEL annexées aux onglets correspondants dans OSIRIS, ce qui constitue une fragilité pour la liquidation des aides. « Une feuille de route » est prévue pour sécuriser les éléments financiers de l'instruction des demandes de paiements : nous avons prévu d'en évaluer l'efficacité au cours de l'exercice d'audit 2019 qui devrait se traduire par une accélération des paiements des aides FEADER hors SIGC.*

*4<sup>ème</sup> paragraphe. « Osiris est, à l'inverse, un système fragmenté, fondé sur une atomisation de l'expression des besoins en 1 400 cahiers des charges, appelés « descriptifs détaillés de mise en œuvre » (DDMO), d'une complexité extrême et qui exigent de développer 1 400 logiciels spécifiques. »*

*Nous partageons ce constat. Peut-être conviendrait-il de préciser que la volumétrie (1 400 outils) concerne l'ensemble des Régions et pas seulement les RUP.*

*Point C. La persistance de risques liés à la gestion des fonds. 2 - Un risque persistant de corrections financière*

*« En revanche, les normes d'audit applicables au FEADER sont beaucoup plus rigoureuses que celles applicables à la gestion du FEDER et du FSE : le risque de corrections financières demeure en théorie plus élevé ».*

*Nous confirmons ce risque, au vu des tests en cours sur l'exercice de certification 2018 qui s'achèvera le 15 février 2019.*

---

### **RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT (ASP)**

*Dans la présentation, vous indiquez « la gestion des FESI a été largement décentralisée à partir de 2014, en bénéfice des régions, puis, en Martinique et en Guyane, des collectivités uniques issues de la fusion, intervenue en décembre 2015, du conseil régional et du conseil départemental. En revanche, à Mayotte, qui est bénéficiaire des FESI depuis 2014 seulement, leur gestion est assurée par l'État. »*

*À St Martin, la gestion est également par État. À La Réunion, l'autorité de gestion du programme Feader n'est pas la Région mais le Département.*

*Dans la partie II. B - Des systèmes d'information mal conçus et déployés tardivement*

*La Cour indique dans le paragraphe B que le développement de ces deux systèmes (Synergie et Osiris) a été confié à l'agence de services et de paiement.*

*Concernant Synergie, l'Agence a rappelé dans son courrier du 30 juillet 2018 qu'elle intervient dans le cadre du décret du 8 février 2016, applicable à l'ensemble de la période 2014-2020. Ce décret précise le rôle de l'ASP à savoir elle « assure l'appui à la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre technique du système d'information SYNERGIE hors applications associées, pour le commissariat général à l'égalité des territoires, qui en assure la maîtrise d'ouvrage ». Une convention CGET - ASP complète le*

*cadre juridique. C'est donc dans ce cadre que les travaux sont confiés à l'Agence sous le pilotage et la responsabilité de la Direction de programme (CGET) en lien avec la gouvernance spécifique mise en place (comité métier, comité stratégique notamment).*

*Vous indiquez : « En pratique, l'absence d'anticipation de l'impact de la décentralisation a conduit les programmes Synergie et Osiris au bord de l'échec. »*

*(Cf. les remarques de juillet 2018 de l'ASP/DDRP sur le rapport de la Cour des comptes française relatif à la gestion des fonds européens structurels et d'investissement outre-mer).*

*L'ASP a alerté le MAA dès novembre 2012 sur les potentielles conséquences de la régionalisation en matière d'instrumentation. « La mise en application des choix de la décentralisation peut avoir des conséquences lourdes en termes d'instrumentation. (...) les besoins d'instrumentation dépendent des orientations qui seront prises sur la gestion des aspects réglementaires. Cela plaide donc également pour un cadrage commun des dispositifs régionaux, le maintien d'une architecture commune et un contenu standardisé afin de pouvoir répondre aux besoins de suivi notamment et de limiter le travail d'adaptation, de paramétrage régional qui sera plus important qu'actuellement. Sur le HSI GC, même si Osiris possède déjà de grandes capacités de paramétrage, il conviendra de les renforcer pour permettre la prise en compte de toutes les particularités régionales, corollaires de la décentralisation, même coordonnées par le MAAF ou l'ARF, tout en conservant une cohérence d'ensemble pour garantir les obligations européennes (piste audit et traçabilité, restitutions d'ensemble...) ».*

*Ce que l'ASP n'a pas pu anticiper c'est le nombre de mesures à instrumenter, les délais de fourniture des expressions de besoin par les AG et l'incapacité des régions à faire des cadres communs, les seuls ayant été définis portant sur des dispositifs nationaux (DJA, prédation, Natura 2000) et dans un 2<sup>e</sup> temps sur Leader (à la demande de l'ASP car il n'était pas gérable dans des délais acceptables de fabriquer sur une même mesure un outil par groupe d'action locale soit 340 outils différents). Des éléments communs ont également été définis pour la mesure 04 PCAE mais n'ont pas, ou très peu, été utilisés par les Régions.*

*Dans la partie II. C - La persistance des risques liés à la gestion des fonds*

*Partie 1 - des risques de dégagement d'office qui subsistent*

*Vous indiquez : « En revanche, pour le FEADER, les régions ultrapériphériques font partie des autorités de gestion les moins avancées. »*

*Cf. les remarques de juillet 2018 de l'ASP/DDRP sur le rapport de la Cour des comptes française relatif à la gestion des fonds européens structurels et d'investissement outre-mer.*

*Il convient de noter qu'une partie du décalage observé dans la mise en œuvre des outils et dans la consommation des maquettes 2014-2020 dans les DOM s'explique par le recours important au volet I de la transition pour le Feader qui a eu pour effet de continuer à faire des engagements au début de la programmation 2014-2020 sur des crédits 2007-2013 et a par conséquent retardé le démarrage de la programmation 2014-2020, alors que dans le même temps les régions métropolitaines ont eu recours au volet 2 de la transition (maintien du réglementaire 2007-2013 mais maquette 2014-2020).*

*Pour pouvoir comparer des choses similaires, il convient de regarder l'avancement en excluant la transition et les mesures SIGC : les PDR régionaux ont un taux de paiement au 30 septembre 2018 sur les maquettes hors SIGC et hors transition de 15,4 % (de 3,5 à 25,3 %). Les DOM se positionnent de la façon suivante: Guadeloupe 7 %, Guyane 8,1 %, Réunion 12,7 %, Martinique 3,5 % et Mayotte 11,3 %.*

*Partie II. C 2 - Un risque persistant de corrections financières*

*Vous indiquez : « Le risque de corrections financières est mieux maîtrisé pour le FEDER et le FSE que pour les autres fonds, depuis la mise en place d'un système contraignant de comptes annuels. Son effet peut en outre être atténué, pour ces deux fonds, par le mécanisme précité des « réserves » ».*

*Le système de comptes annuels existait déjà sur la programmation 2007-2013 pour le Feader, il a été généralisé à tous les FESI pour la programmation 2014-2020.*

*Conclusion et recommandations*

*Vous indiquez : « L'enseignement central de l'enquête des juridictions financières, corroboré par le contrôle de douze opérations financées au titre de la programmation 2007-2013, est que la disponibilité et l'abondance des fonds européens ont pu conduire les gestionnaires à faire des choix dont la pertinence, dans certains cas, n'était pas suffisamment établie. Dans l'ensemble, les autorités de gestion, les services instructeurs et les organismes payeurs ont concentré de façon excessive*

*leur attention sur les moyens de consommer ces financements, ce qui a pu les amener à privilégier la dépense par rapport à la mesure de la performance et au contrôle des risques d'irrégularité. »*

*Sur le Feader, l'organisme payeur n'est pas en charge de la sélection des dossiers qui doit permettre de ne financer que les dossiers contribuant le mieux à atteindre les objectifs, c'est le fait de l'autorité de gestion et des services instructeurs. L'organisme payeur n'a pas favorisé la consommation de la maquette au détriment de contrôles.*

*Pour le Feamp, il n'y a pas d'organisme payeur et là encore la sélection est une affaire d'autorité de gestion et de services instructeurs.*

*Vous indiquez : « À l'attention des organismes chargés de l'élaboration des systèmes d'information (commissariat général à l'égalité des territoires, agence de services et de paiement) :*

*6. procéder à un diagnostic stratégique permettant de décider du choix des systèmes d'information à mettre en œuvre pour la programmation 2021-2027. »*

*Cf. les remarques de juillet 2018 de l'ASP/DDRP sur le rapport de la Cour des comptes française relatif à la gestion des fonds européens structurels et d'investissement outre-mer.*

*L'ASP a commencé dès mi-2018 les réflexions sur l'instrumentation de la prochaine programmation agricole, en particulier dans la perspective du nouveau modèle de mise en œuvre, et ce d'autant que les projets de règlement sont connus depuis début juin 2018.*

*Au 10/12/2018, la décision partagée entre le CGET et l'ASP est de réintégrer au sein des services du CGET l'ensemble des activités liées au projet Synergie en 2019.*

*Pour mettre en œuvre cette recommandation, l'ASP devra être missionnée par l'État compte tenu de l'orientation indiquée supra.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE MARTINIQUE**

*Le document n'appelle de ma part aucune remarque complémentaire.*

*Je tiens cependant à vous informer que s'agissant de la période de programmation 2014-2020, la Collectivité Territoriale de la Martinique a d'ores et déjà atteint l'objectif visant à éviter le dégageant d'office au titre du LEADER pour l'année 2019.*

*De plus, en ce qui concerne le PO FEDER/FSE, le volume financier des dossiers certifiés par l'AG dépasse l'objectif fixé pour le dégageant d'office.*

*Cependant, une partie de ces dépenses doit encore être validée par la DRFIP, autorité de certification du programme, avant le dernier appel de fonds de l'année.*

*Enfin, le travail de programmation et de certification se poursuit, avec en ligne de mire la date du 30 juin 2019, à laquelle devra être débloquée la réserve de performance.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA GUADELOUPE**

*En premier lieu, la programmation a largement évolué depuis fin 2017. Au 15 décembre 2018, les taux de programmation sont respectivement de 60 % pour le FEDER, 50 % pour le FSE, 43 % pour le FEADER et 51 % pour Interreg.*

*En second lieu, s'agissant des risques financiers associés à des procédures de sélection trop orientées vers la consommation des crédits, il convient de noter que les contrôles d'opérations menés en Guadeloupe, suite aux différents appels de fonds n'ont pas décelé d'anomalies importantes : le taux d'irrégularités est très en deçà de 2 % puisqu'il s'établit entre 0,38 et 0,40 %, ce qui montre que la certification des dépenses est de qualité. De la même façon, l'audit DGREGIO / DGEMPLOI qui s'est déroulé du 19 au 30 novembre dernier n'a pas révélé d'anomalies financières importantes dans les déclarations de dépenses faites à la Commission.*

*Ainsi, doit-on pouvoir considérer que le système de gestion et de contrôles mis en place en amont des déclarations de dépenses en Guadeloupe est performant et circonscrit le risque financier pour l'AG Région.*

*Enfin, s'agissant des « réserves », en l'absence de consignes claires, l'AG Région fait le choix de réinvestir ces sommes, non pas pour compenser d'éventuelles irrégularités mais pour abonder les lignes budgétaires « Europe » permettant ainsi d'avoir le budget et la trésorerie nécessaires à l'exécution de la programmation. Plus précisément, les crédits dégagés lors des différents appels de fonds sont réinvestis dans le processus de construction de TAG. En effet, comme dans la majorité des transferts de compétences de l'État vers les régions, le transfert d'autorité de gestion a coûté plus cher à la Région Guadeloupe que les ressources transférées par l'État*



*Rappelons que sur la quarantaine d'ETP à transférer, seuls 3 ont fait l'objet d'un transfert physique et 9 ont fait l'objet d'une compensation financière. Il en a résulté le recrutement de 37 ETP entre 2014 et 2018, avec toutes les charges directes et indirectes, notamment la location de bureaux (aucun bien immeuble n'ayant été transféré) et les investissements de formation au poste de travail. Ces coûts ne sont pas des coûts « normaux » d'utilisation d'assistance technique : les écarts de recettes lors des appels de fonds permettent à la collectivité d'amortir le choc du transfert sans gager la qualité des équipes et de leur travail.*

*Enfin, s'agissant des recommandations proposées.*

*Recommandation n° 2 : nos actes juridiques mentionnent d'ores et déjà la notion de contrôle ex post permettant de vérifier le maintien et l'opérationnalité des investissements.*

*Recommandation n° 3 : la création d'une direction déléguée Europe avec une direction de l'instruction et un service qualité certification a notamment pour but d'apporter un meilleur service aux porteurs de projets potentiels afin d'en élargir et sécuriser le vivier.*

*Recommandation n° 4 : cette proposition de mutualisation de l'instruction FSE est en effet un outil très intéressant au service du territoire. Il conviendra de tirer les enseignements des formules partenariales et de l'envisager avec l'AG État.*

*Recommandation n° 5 : un plan de formation a été mis en place une première fois en 2017, reconduit en 2018 et 2019, ouvert à l'ensemble des instructeurs quelque soit la fonction publique concernée.*

*S'agissant du Mémorial ACTe, je souligne la reconnaissance par la Chambre régionale des Comptes (CRC) de l'opportunité de sa réalisation et de son impact positif sur l'aménagement de la ville de Pointe-à-Pitre. Il accompagne la mutation en cours de la ville et de son agglomération comme métropole caribéenne. Il faut insister de nouveau sur l'importance symbolique de cet établissement et son rôle dans l'attractivité, y compris touristique, du territoire.*

*L'ampleur et la spécificité de ce projet pour la Guadeloupe, tant du point de vue des infrastructures (bâtiment et abords) que du contenu scientifique et culturel, doivent être soulignées. Le MACTe est un établissement qui remplit différentes fonctions et mène simultanément plusieurs types d'activités. Il a été réalisé dans les délais et fonctionne conformément aux objectifs fixés.*

*Cependant, la région prend bonne note des observations de la chambre quant aux modalités de réalisation et de gestion du projet.*

*À cet égard, il convient cependant de préciser qu'il y a lieu de distinguer le dossier FEDER qui porte uniquement sur la construction du bâtiment du MACTe pour un montant total initial de 41 M€ HT porté par avenant à 47,2 M€ HT (hors scénographie) du projet MACTe dans son ensemble qui intègre l'ensemble des études, la scénographie, les équipements et l'aménagement des abords immédiats (promenade littorale, palmeraie en façade, aménagement du morne mémoire, et dont le coût est nécessairement plus important, comme le souligne la CRC. Ce projet global se prolonge par l'opération d'aménagement en lien avec la rénovation du quartier conduite par la ville de Pointe-à-Pitre.*

*Il est important de noter que la mise en œuvre du dossier FEDER n'a pas connu de dérives ou d'irrégularités et a été livré dans les délais prévus, comme en témoigne le rapport de contrôle de l'autorité d'audit de l'État (contrôle mission d'audit ex-post en date du 15 février 2016).*

*Il faut par ailleurs relever que l'affectation de crédits FEDER, prévue dès le départ, a simplement été anticipée du fait de la disponibilité de ces crédits suite au retrait du projet de plate-forme multi filières de traitement des déchets. Elle s'est faite à un moment où la conception du projet était déjà arrivée à maturité ; le coût du bâtiment n'ayant que peu évolué par la suite.*

*La région réfute les accusations de non-conformité fréquente aux règles de passation des marchés publics. Elle estime avoir apporté les explications nécessaires, étayées par la documentation extraite des différents marchés publiés et par les courriers et rapports réalisés dans ce cadre, dans son mémoire en réponse au relevé d'observations provisoires de la CRC. Ainsi s'agissant de la délégation de maîtrise d'ouvrage dont le montant est jugé excessif, la région rappelle que le montant total, s'il peut paraître élevé, reste dans la fourchette (haute) des coûts de prestation habituels et doit être jugé au regard de la complexité d'un ouvrage dont aucun équivalent n'a jamais été réalisé en Guadeloupe.*

*La gestion de l'équipement a été confiée à la SEM Patrimoniale dans le cadre d'une procédure allant au-delà des exigences légales. Outre la publication sur le profil d'acheteur de la collectivité, les supports de publicités regroupent le support de publicité Européenne, le JOUE, le support national, le BOAMP, et enfin le journal local d'annonces légales, le JAL. La région ne peut donc être tenue responsable de l'occurrence d'un seul soumissionnaire. La prolongation de ce mode de gestion dans le cadre d'un deuxième marché a été rendue nécessaire par le temps pris pour l'évolution de la structure vers son nouveau statut*

*J'ai en effet, dès le début de ma mandature, relevé les insuffisances de ce mode de gestion et souhaité doter le MACTe d'une personnalité morale qui permette d'en sécuriser la gouvernance et de lui donner les moyens de gestion conformes aux attentes qu'il suscite. Dès 2016, des échanges ont eu lieu à ce sujet avec les services centraux du ministère de la culture ; conclus par l'envoi le 6 novembre 2017 d'un courrier au Président de la République, exprimant la volonté de la région de doter le MACTe du statut d'Établissement Public de Coopération Culturelle (EPCC permettant d'associer l'État, ainsi que d'autres partenaires, collectivités et établissements publics, à sa gestion. La transition vers ce statut devrait s'effectuer au cours du premier semestre 2019.*

*Il convient cependant de souligner qu'à l'instar de l'ensemble des structures de ce type existant en France, la gestion est coûteuse et structurellement déficitaire. La rentabilité doit s'apprécier à l'aune de la contribution du MACTe à la construction de la mémoire collective, à la rénovation urbaine de Pointe-à-Pitre et au renforcement de l'attractivité du territoire.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA RÉUNION**

*Il m'importe en premier lieu de vous remercier pour les insertions faites suite à ma proposition concernant la situation particulière de La Réunion tant en ce qui concerne la période 2007-2013 que la période 2014-2020.*

*Je me félicite ainsi que les 3 projets sélectionnés à La Réunion aboutissent au constat d'objectifs atteints et de gestion régulière. Ainsi, aucun des 7 projets que vous citez de manière négative ne concerne La Réunion, qu'il s'agisse de la programmation 2007-2013 et de la programmation 2014-2020.*

*Je note l'appréciation positive sur la gouvernance originale et partenariale maintenue pour les programmes 2014-2020, dont l'existence de l'AGILE.*

*Je relève également qu'il est noté que « La Réunion est dans l'ensemble en avance pour la programmation et les paiements », et que le « risque [de perte en 2019 des réserves de performance] apparaît plus élevé pour les Antilles et la Guyane que pour La Réunion et Mayotte ».*

*La Cour conclut donc sur la qualité de gestion très diverse des Programmes communautaires.*

*Bien entendu, la gestion des PO en France peut donner lieu à des qualités de gestion variées : en ma qualité d'Autorité de gestion, je souhaite en premier lieu réaffirmer la nécessité d'une gestion rigoureuse des fonds communautaires.*

*En second lieu, concernant le PO FEDER Réunion 2014-2020 dont j'ai la responsabilité, il me semble nécessaire de rappeler que la situation de gestion est marquée par des facteurs objectifs qui placent ce programme dans une trajectoire à ce stade favorable :*

- la Région Réunion a été une des 4 premières Autorités de gestion régionales de France à avoir été désignée simultanément dès le 8 mars 2016 par le Premier Ministre (pour le PO FEDER Réunion et le PO INTERREG Océan Indien) ;*
- le taux de programmation du PO FEDER Réunion sera de 58 % (plus de 1100 millions d'€ programmé) à fin 2018, alors que des « grands projets » sont encore en instruction ;*
- en terme de certification, le PO FEDER Réunion figure parmi les 3 meilleurs taux de certification en France (sur un total de 34 territoires à l'échelle de la France) (source tableau CGET du 22 octobre 2018), avec un montant total certifié de 405 millions d'€ à cette date.*

*Ainsi, pour le PO FEDER Réunion, le seuil de dégageant d'office 2018 a été dépassé dès début septembre 2018, il s'agissait d'un des premiers PO régionaux en France dans ce cas :*

- le taux d'erreur est de 0,03 % sur la dernière année comptable clôturée, soit très largement en deçà du seuil de 2 % admis par la Commission européenne. Le taux d'erreur sera du même ordre au titre de l'année comptable qui s'achève ;*
- le PO FEDER Réunion 2014-2020 a fait l'objet de 3 audits externes depuis 2014, dont le présent audit.*

*Grace à cette gestion efficace, le FEDER a ainsi déjà pu aider 702 projets de La Réunion depuis 2014 (à fin octobre 2018).*

*Enfin, le risque de perte de la « réserve de performance » à mi-parcours est très limité sur le PO FEDER Réunion comme vous le signalez, et faible par nature puisque - en cas de non-atteinte d'un objectif intermédiaire sur un axe - la réserve est réaffectable sur un autre axe du POE. La non-atteinte des critères de performance n'aboutit à des réductions financières que pour l'atteinte des indicateurs en fin de programme en 2023.*

*Je partage l'orientation de la Cour sur le fait que « les autorités de gestion doivent privilégier la qualité et l'efficacité des dépenses subventionnées, et s'écarter de la tentation de consommer les fonds européens disponibles, à tout prix et sans préoccupation de la performance et de la régularité ». C'est pourquoi la Région Réunion, en continuité d'une méthodologie antérieure, a notamment retenu et développé un principe de gestion prudente à la programmation, qui consiste à viser la programmation de projets qui sont parvenus à un stade de maturité suffisant, même si cela induit un taux de programmation proportionnellement plus faible à un instant t. Elle a mis en place rapidement des procédures de gestion prudentielles, d'ores et déjà expertisées par l'autorité d'audit, et dont les résultats se mesurent avec un taux d'erreur très faible, sur un montant significatif de dépenses certifiées.*

*Ainsi, il me semble important de noter que l'assertion suivante ne correspond pas à la situation du POE FEDER de La Réunion : « Dans l'ensemble les autorités de gestion, les services instructeurs et les organismes payeurs ont concentré de façon excessive leur attention sur les moyens de consommer ces financements, ce qui a pu les amener à privilégier de la dépense par rapport à la mesure de la performance et au contrôle des risques d'irrégularité ». En effet, s'il est vrai que j'attache de l'importance à ce que les crédits de l'Union européenne soient pleinement utilisés au profit du territoire réunionnais et de ses porteurs de projet, ceci ne se fait jamais au détriment de la qualité de gestion et du risque d'irrégularité, ce que les statistiques mentionnées ci-dessus confirment entièrement.*

*S'agissant de la programmation 2014-2020, je partage le fait qu'un manque d'anticipation au niveau national a affecté la mise en œuvre de la programmation 2014-2020. Notamment les délais dans la production législative et réglementaire ainsi que les retards impactants dans la production et la livraison des nouveaux systèmes informatiques – à ce jour inachevée –, ont affecté le lancement de la programmation 2014-2020.*

*On doit relever également un point encore plus important – indépendant de la modification de gouvernance en France - : l'Union européenne a introduit des modifications majeures dans la réglementation des FESI 2014-2020 dont les actes délégués ont parfois été publiés tardivement et qui ont au surplus complexifié la gestion des POE au quotidien, tant pour les bénéficiaires que pour les diverses autorités chargées de ces programmes. Il convient d'observer que la Commission européenne a proposé dernièrement plus de 80 allègements pour les projets de règlements 2021-2027, et notamment l'abandon du cadre de performance dans sa configuration actuelle, tirant le constat de l'inefficience de certaines dispositions.*

*Pour ce qui concerne les travaux propres à l'Autorité de gestion relatifs à la mise en place des nouveaux POE, la Région Réunion a au contraire anticipé les préalables à la gestion 2014-2020. Ainsi, on doit citer notamment :*

- *la Région Réunion et ses partenaires locaux n'ont pas attendu que l'accord de partenariat soit signé entre la France et la Commission européenne, pour négocier le projet de Programme opérationnel FEDER et ce dans un cadre partenarial ;*
- *le projet de « Descriptif du Système de Gestion et de Contrôle » a été transmis par l'Autorité de gestion du PO FEDER Réunion dès décembre 2014 : il s'agit de la première transmission au niveau national d'un DSGC ;*
- *la Région Réunion a été une des 4 premières Autorités de gestion régionales de France à avoir été désignée simultanément le 8 mars 2016 par le Premier Ministre (pour le PO FEDER Réunion et le PO INTERREG Océan Indien).*

*La Cour formule plusieurs recommandations :*

*S'agissant des « réserves » que la Cour a constaté sur la gestion des PO 2007-2013, la Région n'étant pas AG souhaite seulement souligner que la Collectivité régionale a porté intégralement le solde du PO FSE, sans remboursement à ce jour.*

*Je souscris également à la recommandation du recours au mécanisme de préfinancement, que je mets en œuvre déjà largement sur les opérations FSE, alors que la Région n'a pas la responsabilité du PO FSE Réunion. Nous viserons à développer de tels mécanismes, si possible avec le soutien d'établissements bancaires pour le PO FEDER.*

*Je partage l'idée de « développer pour la gestion du FSE une mutualisation des services instructeurs de l'État et des collectivités territoriales », mais je souligne que nous le mettons déjà en œuvre à La Réunion avec une mutualisation des compétences notamment dans le domaine des formations aux agents instructeurs et du suivi des indicateurs FSE (par l'intermédiaire de l'AGILE sur ce dernier point notamment).*

*De plus, je partage l'orientation de « fixer dans les conventions conclues avec les bénéficiaires des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer les retombées économiques et sociales des investissements financés par les fonds européens ». C'est d'ailleurs ce que je m'attache déjà à réaliser en incluant dans les conventions FEDER signées avec les bénéficiaires à la fois des objectifs précis et des indicateurs associés, tels que le « nombre d'emplois créés » par exemple. Je m'interroge cependant sur l'instauration de « pénalités » si les objectifs n'étaient pas atteints, au*

*regard d'indicateurs de résultats et non de réalisation. D'une part ces pénalités seraient appliquées dans un délai long après le solde (de l'ordre de 3 ans au minimum) afin d'être en mesure d'apprécier si les objectifs ont été atteints (ce délai étant parfois incompatible avec les règles temporelles du POE), d'autre part l'atteinte des objectifs relève partiellement de facteurs exogènes difficilement imputables au bénéficiaire. Il me paraît qu'un renforcement du contrôle de pérennité des opérations pourrait dans une première étape conduire à une plus grande responsabilisation des bénéficiaires.*

*Bien évidemment, je souscris à la nécessité d'une formation régulière des agents instructeurs des dossiers, que j'ai organisée pour les deux POE dont j'ai la charge, et à laquelle j'ai contribué pour le PO FSE Réunion territorial. En cela, les missions de l'AGILE participent naturellement également de la maîtrise de la réglementation des fonds européens par les services instructeurs.*

*Concernant la dernière recommandation de la Cour, je souscris également à l'idée d'une réflexion rapide sur le choix des systèmes d'information nationaux qui serviront à la mise en œuvre de la programmation 2021-2027, ces systèmes d'information nationaux étant décisifs pour un démarrage des POE 2021-2027 dans de bonnes conditions, mais aussi pour la désignation des futures Autorités de gestion des programmes post-2020.*

*Enfin je souhaite souligner que les concours dont bénéficient les RUP françaises découlent simplement des critères objectifs fixés par les institutions européennes, et principalement de leur situation de régions très défavorisées (PIB SPA/hab < 75 % PIB UE), et qu'en France seules les Régions d'outre-Mer font partie de cette catégorie de région où s'applique le principe de concentration des fonds de la Politique européenne de cohésion depuis 1989. Je ne peux que souhaiter que le même principe soit défini dans le cadre des discussions en cours au niveau des institutions européennes pour la période 2021-2027.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SPL POUR L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DE LA GUYANE (SPLANG)**

*Je vous prie de bien vouloir trouver dans le cadre du rapport concernant la gestion des fonds européens structurels et d'investissement FESI en outre-mer les éléments de précision suivants.*

FEDER sollicité trop tardivement car opération en grande partie achevée ce qui serait irrégulier :

Le FEDER finançait une « opération » dans laquelle il y avait des travaux ET des dépenses de fonctionnement. L'opération n'était pas terminée à la date de dépôt du dossier complet de demande d'aide, le 1<sup>er</sup> août 2008. L'article 1<sup>er</sup> du décret sur l'éligibilité des dépenses indique que « l'opération » concernée ne doit pas être terminée à la date de dépôt du dossier complet de demande d'aide. Or, plusieurs factures relatives à des dépenses de fonctionnement mais également à des dépenses concernant les travaux ont été émises et payées bien après le dépôt du dossier et ce jusqu'au mois décembre 2013.

Le Contrôle CICC :

Dans le rapport définitif, la CICC indique :

Compte tenu des éléments transmis par le bénéficiaire (au cours de la période contradictoire), la CICC a pris en compte les investissements et dépenses d'exploitation réalisés par le Conseil régional. Néanmoins, le nouveau calcul des recettes, telles que présenté dans l'avenant de décembre 2015, ne peut être pris en compte dans le cadre du contrôle. Les conclusions du contrôle portant sur les dépenses réalisées et les éléments contractuels à la date du CSF contrôlé. Par conséquent, le nouveau calcul des dépenses éligibles s'établit comme suit :

- le déficit de financement est de 10 714 720 €
- le taux de de déficit de financement est de 57,36 %
- le montant de dépenses éligibles au 31/12/2014 s'élève à 8 911 135,45 € (15 534 632,80 (coût de l'investissement) x 57,36 %)

Le montant des dépenses inéligibles s'établit donc à 4 914 338,15€."

En conséquence, la CICC confirme qu'elle n'a pas pris en compte l'avenant de décembre 2015 et donc la nouvelle programmation tenant compte du calcul des recettes (qui se sont avérées nulles).

Elle indique même, dans ses conclusions, les mesures correctives à effectuer par le service instructeur :

Dans le document scanné : « Un retrait de dépenses est à faire pour suivre les conclusions du rapport de contrôles. Il faudra prévoir une nouvelle déclaration de dépenses suite à l'avenant de décembre 2015. »

Par conséquent, comme l'explique la CICC, il y avait effectivement un retrait de dépenses à l'instant T, suite aux conclusions du contrôle. Mais cela ne signifie pas que le dossier était clos à ce stade.



*Au final, ce sera le plan de financement de l'avenant n° 2 qui sera pris en compte suite au recalcul des recettes. Comme dit la CICC, « il faudra prévoir une nouvelle déclaration de dépenses suite à l'avenant de décembre 2015 ».*

*Pour le dossier en question, il a été régularisé avant la réception du rapport provisoire (passage en CP-comité de programmation - le 03/12/2015 et réception du rapport provisoire le 23/12/2015) et donc les réponses ont été apportées pour le 18/01/2016 (fin de la procédure contradictoire).*

*Le plan de financement final du dossier a été ainsi ré-ajusté puis validé en CP du 3/12/2015.*

*La demande de retrait des dépenses éligibles de 4,9 M€ par la CICC résultait d'une prise en compte d'un déficit de financement qui s'est révélé erroné suite à l'avenant de décembre 2015 puisque le projet ne dégagait au final aucunes recettes nettes.*

*Aussi, les dépenses initialement écartées par la CICC ont pu être à nouveau prises en compte et justifient le versement à 100 % de la subvention FEDER. Aucune subvention n'a été indûment versée à l'ex Région.*

*De plus, le montant de 4,4 M€ de FEDER évoqué ne repose sur rien, étant donné que le taux d'intervention était de 62 % dans le dossier programmé alors que le montant de 4,4 M€ correspond à 90 % de 4,9 M€ de dépenses initialement écartées.*

---