

Complexité des *aides de* *l'Union européenne* et visibilité de son action

RAPPORTEURES

Catherine Lion et Catherine Pajares Y Sanchez

OCTOBRE 2025

2025-019
NOR : CESL1100019X
Mercredi 15 octobre 2025

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 15 octobre 2024

Complexité des *aides* de l'Union européenne et visibilité de son action

Avis du Conseil économique, social
et environnemental sur proposition
de la commission des affaires
européennes et internationales

Rapporteuses :
Catherine Lion
Catherine Pajares Y Sanchez

Question dont le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été saisi par décision de son bureau en date du 4 février 2025 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au CESE. Le bureau a confié à la commission des affaires européennes et internationales la préparation d'un avis *Complexité des aides de l'Union européenne et visibilité de son action*. La commission des affaires européennes et internationales, présidée par M. Serge Cambou, a désigné Mmes Catherine Lion et Catherine Pajares Y Sanchez comme rapporteuses.

sommaire

AVIS

Synthèse 4

Introduction 8

PARTIE 01 - ÉTAT DES LIEUX DES AIDES EUROPÉENNES 10

- A. La structure du budget de l'Union européenne et les différents fonds européens 10
 - ① Le budget de l'UE 10
 - ② Objectifs des différents fonds européens 12
- B. Modalités de gestion des fonds européens 15
 - ① Gestion directe et gestion partagée : deux manières de fonctionner différentes 16
 - ② La place des régions 20
- C. Le taux de retour – l'organisation française est-elle efficiente ? 24
- D. La complexité de l'accès aux aides européennes : un constat partagé par le CESE et par les porteurs de projets 27

PARTIE 02 - LES PRÉCONISATIONS DU CESE POUR FACILITER L'ACCÈS AUX AIDES DE L'UNION EUROPÉENNE ET RENFORCER LA VISIBILITÉ DE L'ACTION DE L'UE 29

I. Mieux associer les acteurs à l'expression des besoins en phase amont des aides 29

- A. Mieux associer les organisations de la société civile au sein des comités de programme 30
- B. Renforcer le dialogue avec les parties prenantes pour définir les priorités des programmes 32

II. Faciliter l'ingénierie et la gestion administrative des dossiers 34

- A. Faciliter l'accès à l'information 35
 - ① Avoir un accès unique à l'ensemble des informations sur les programmes européens 35
 - ② Fluidifier l'accès aux informations données par les régions et adopter un socle commun de pratiques 37
- B. Un appui administratif et un accompagnement des porteurs à poursuivre et à renforcer 38
 - ① Optimiser les moyens dédiés à l'appui administratif 38
 - ② La prise en compte des frais de gestion administrative : de nécessaires clarifications 40

C. Stabilité et simplicité des règles :	
accès aux fonds, avances de frais et trésorerie	42
❶ Des obstacles inhérents à des procédures denses et propres à chaque fonds	42
❷ Former les porteurs et les gestionnaires de projet au décryptage des règles en matière financière	43
❸ Agir en faveur d'une stabilité des règles financières relatives aux programmes européens	45
❹ Soutenir les projets en matière d'ingénierie financière	46
III. Contrôler et évaluer : trouver le bon équilibre entre subsidiarité des contrôles et bon usage des fonds publics	49
A. Plusieurs niveaux de contrôle « s'empilent »	50
❶ Les contrôles des fonds en gestion directe	50
❷ Les contrôles des fonds partagés	51
❸ La subsidiarité des contrôles	52
B. Mieux prendre en compte les impacts des délais de paiement lors des audits	53
C. La question du taux d'erreur inférieur à 2 %	54
D. Contrôle du coût ou contrôle de la performance : quel modèle privilégier dans le futur CFP ?	56
IV. Mieux communiquer sur les résultats	58
A. Une faible visibilité des aides européennes en dépit d'obligations de communication déjà existantes	58
B. Mieux valoriser les projets et les réalisations sur les territoires	59
V. La réforme du Cadre Financier Pluriannuel 2028-2034 : quelles simplifications concrètes en espérer ?	63
A. Les objectifs de la réforme du CFP : simplification et flexibilité	63
B. Les propositions d'évolutions du prochain CFP : plan unique, fonds pour la compétitivité, logique de performance et rôle des régions	65
❶ Plan unique national et fonds européen pour la compétitivité : vers un système plus simple ou vers un risque d'affaiblissement de l'action communautaire ?	65
❷ Passage du coût direct à la performance : s'assurer d'une réelle simplification dans la pratique	67
❸ Quelle place pour les régions dans le nouveau CFP ?	68
Déclarations des groupes	70
Scrutin	84
Annexes	86

synthèse

Traiter de l'efficacité et de la visibilité des aides européennes, c'est soulever une question démocratique. En effet, leur complexité perçue ou réelle, la méconnaissance de leur impact sur la vie des citoyens réduisent considérablement leur efficacité et créent un écart dommageable entre la perception d'une UE inaccessible et trop bureaucratique et la réalité des nombreux projets financés par l'UE dans tous les territoires.

Pour réaliser cet avis et être le plus opérationnel possible, le CESE s'est appuyé sur des auditions d'experts, la participation des CESER ou encore sur la délégation aux Outre-Mer du CESE. Il a aussi organisé une journée délibérative le 20 mai 2025 avec des porteurs de projets. Ces derniers ont notamment demandé un accès plus fluide à l'information, un meilleur accompagnement pour monter les projets ou encore la suppression des contrôles redondants ou encore une stabilité dans les règles de gestion.

Ce travail du CESE est finalisé alors que l'UE travaille sur la réforme du cadre financier pluriannuel (CFP), dont les grandes lignes ont été dévoilées par la Commission européenne en juillet 2025 avec des objectifs de simplification et de flexibilité. Cette réforme peut être l'occasion de fluidifier l'accès aux aides si elle est concertée avec les parties prenantes et si elle préserve l'approche commune des politiques européennes, les valeurs et les principes fondateurs de l'UE.

Afin d'améliorer les procédures d'accès aux financements publics européens dans le souci d'un bon fonctionnement démocratique, le CESE propose des solutions concrètes pour :

- Mieux associer les organisations de la société civile à l'expression des besoins ;
- Faciliter l'ingénierie et la gestion administrative notamment pour les petites structures ;
- Trouver le juste équilibre entre subsidiarité des contrôles et bon usage des fonds publics ;
- Renforcer la communication des résultats et la lisibilité de l'action de l'UE.

Pour le CESE, l'Union se trouve sur une « ligne de crête », où un équilibre délicat devra être trouvé entre volonté de simplification, conditionnalité des aides (issues de fonds publics) et contrôles nécessaires au bon fonctionnement démocratique.

Les 15 préconisations pour mettre en œuvre ce juste équilibre sont organisées en cinq grands thèmes.

THÈME 1 : MIEUX ASSOCIER LES ACTEURS À L'EXPRESSION DES BESOINS EN PHASE AMONT DES AIDES

PRÉCONISATION #1

Pour le CESE, il faut associer de façon officielle et encadrée les organisations de la société civile aux comités de programme pour l'ensemble des appels à projets en gestion directe ; le travail de plaidoyer et de lobbying ne pouvant être une solution satisfaisante et suffisamment transparente.

PRÉCONISATION #2

Le CESE préconise de renforcer le dialogue régulier avec les parties prenantes dans le cadre de l'élaboration des programmes et des appels à projets européens. Des forums tels que le Dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture européenne, qui permettent de réunir tous les acteurs concernés, doivent être généralisés.

Le CESE préconise également que la déclinaison de ces programmes dans les territoires s'appuie sur des consultations citoyennes afin de garantir la prise en compte de la parole des citoyens et de l'ensemble des parties prenantes. Ces espaces de dialogue doivent s'articuler avec des dispositifs de redevabilité prévus en amont.

THÈME 2 : FACILITER L'INGÉNIERIE ET LA GESTION ADMINISTRATIVE DES DOSSIERS

PRÉCONISATION #3

Pour le CESE, il faut disposer au niveau national, d'un portail unique, en langue française, regroupant des informations sur l'ensemble des fonds, qu'ils soient en gestion directe ou partagée. Ce site devra permettre d'accéder à deux grandes rubriques : une partie générale dédiée aux informations ainsi qu'à la formation (accès à des webinaires de présentation et d'explication des programmes) et une partie consacrée au dépôt des projets. Sa gestion pourrait être confiée au Secrétariat général aux affaires européennes avec des moyens dédiés.

PRÉCONISATION #4

Le CESE encourage les régions à se doter chacune d'une plateforme numérique standardisée donnant accès à une information exhaustive sur l'accès aux aides européennes qu'elles ont en gestion. Ces plateformes ont vocation à s'interconnecter avec le portail unique national.

PRÉCONISATION #5

Pour le CESE, au vu de la complexité d'accès aux aides européennes, il faut encourager le travail en réseau et la mutualisation entre acteurs ainsi que le travail collectif en incitant et soutenant les structures comme les pôles de compétitivité, les chambres consulaires, les régions et les collectivités territoriales, les fondations pour faciliter le dépôt de projets et l'appui à leur déploiement.

PRÉCONISATION #6

Le CESE préconise une clarification et une harmonisation par les autorités de gestion des dépenses prises en compte et des pièces justificatives à fournir, notamment pour le remboursement des frais de personnel afin de renforcer la sécurité juridique et financière des projets financés par les aides européennes.

PRÉCONISATION #7

Le CESE souligne le besoin de compétences particulières dans le domaine des aides européennes et demande un recensement des formations initiales et professionnelles existantes afin de déterminer les formations manquantes ainsi qu'une mutualisation des formations de terrain, avec une attention particulière portée aux régions ultrapériphériques (RUP).

PRÉCONISATION #8

Afin que les porteurs et gestionnaires de projets potentiels puissent s'approprier les règles financières propres aux fonds européens en gestion directe ou partagée, le CESE préconise

que l'Union européenne et les autorités de gestion, État et régions, mettent en place des sessions communes de formation dédiées et plus particulièrement axées sur les synergies possibles entre les différents instruments existants.

PRÉCONISATION #9

Dans un souci de simplification administrative, le CESE incite l'Union européenne, la France et les autorités de gestion régionales à promouvoir les règles les plus uniformes possibles dans le déploiement et l'exécution financière des programmes d'aides européennes.

Dans le cadre de la mise en œuvre des aides financières européennes, fonds en gestion directe et partagée, le CESE préconise de privilégier une stabilité dans les règles de gestion et de proscrire les mesures de révision rétroactives pénalisant les bénéficiaires pour les projets engagés.

PRÉCONISATION #10

Dans le cadre du déploiement des fonds européens en France, le CESE préconise de mettre en place, en concertation étroite avec les régions, un dispositif d'accompagnement plus robuste en termes d'ingénierie financière des projets.

Pour le CESE, ce dispositif doit aller de pair avec la systématisation de garanties financières au profit des projets déployés localement et ce, en conformité avec les règles européennes en la matière.

THÈME III - CONTRÔLER ET ÉVALUER :
TROUVER LE BON ÉQUILIBRE ENTRE
SUBSIDIARITÉ DES CONTRÔLES ET
BON USAGE DES FONDS PUBLICS

PRÉCONISATION #11

Pour le CESE, une réflexion globale doit être engagée au niveau de l'Union européenne et des États membres sur la subsidiarité des contrôles des fonds européens afin d'optimiser les contrôles et d'éviter les doublons auprès des bénéficiaires sur les mêmes thèmes tout en garantissant la bonne utilisation de l'argent public.

PRÉCONISATION #12

Pour le CESE, les audits de l'Autorité nationale d'audit pour les fonds européens (AnAFé) doivent davantage responsabiliser les autorités gestionnaires sur le respect des délais de paiement en instaurant le cas échéant des sanctions proportionnées.

PRÉCONISATION #13

Pour le CESE, le renforcement des audits et contrôles fondés sur la performance au sein de l'Union européenne doit faire l'objet d'une réflexion en amont permettant de fixer avec l'ensemble des parties prenantes des objectifs précis, mesurables et adaptés. Une évaluation de la mise en œuvre de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) qui s'est appuyée sur la logique de performance devra être effectuée avant une généralisation de ce système.

THÈME IV : MIEUX COMMUNIQUER
SUR LES RÉSULTATS

PRÉCONISATION #14

Le CESE préconise une harmonisation de la politique de communication des régions en créant un socle commun (référentiel unique) afin d'optimiser la visibilité des projets financés par l'Union européenne.

Il rappelle que les efforts de communication doivent être menés au plus proche des populations pour rendre visible l'action de l'UE.

THÈME V : LA RÉFORME DU
CADRE FINANCIER PLURIANNUEL
2028-2034 : UNE OPPORTUNITÉ
DE SIMPLIFICATION MAIS PAS
AU DÉTRIMENT DE L'AMBITION
EUROPÉENNE ET DE LA PERTE DE
SENS DE L'ACTION COMMUNE.

PRÉCONISATION #15

Le CESE émet des réserves sur la mise en place d'un plan national unique par État membre de l'Union européenne. Il refuse tout affaiblissement de l'action communautaire qui se traduirait par deux risques majeurs :

- juxtaposer 27 stratégies nationales sources de distorsions de concurrence économique, sociale et environnementale au sein de l'UE ;
- sacrifier des politiques majeures comme la cohésion territoriale et sociale.

introduction

L'action de l'Union européenne (UE), du point de vue des citoyens et des citoyennes, reste mal comprise du fait de la complexité même des institutions européennes, des processus de décision et de l'articulation des normes adoptées avec le droit national.

Le sujet des financements publics déployés au sein des États membres s'inscrit dans un déficit global de la compréhension de l'UE par les citoyens. Traiter de l'efficacité et de la visibilité des aides européennes c'est soulever une question démocratique et évaluer l'action de l'Union et de ses politiques dans les territoires, notamment du point de vue des bénéficiaires. En effet, leur complexité perçue ou réelle et la méconnaissance de leur impact sur la vie des citoyens réduisent considérablement leur efficacité et créent un écart dommageable entre la perception d'une UE dont les aides seraient inaccessibles et trop bureaucratiques et la réalité des nombreux projets financés par l'UE partout mais moins connus. Renforcer leur visibilité auprès des citoyens relève de la responsabilité collective des élus et de la société civile afin de rendre plus concrète l'action de l'UE dans les territoires.

En 2025 a débuté la révision du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) européen pour la période 2028-2034, contexte idéal pour traiter ce sujet. Le CFP actuel a permis de déployer un budget de 1 221 milliards d'euros pour la période 2021-2027 et a été renforcé par l'instrument de relance temporaire post COVID *NextGenerationEU*, doté de 806,9 milliards d'euros. C'est donc un total de 2028 milliards d'euros qui ont été mis à

disposition des États membres pour déployer des politiques dans le domaine de la cohésion, de l'environnement, du marché unique, du voisinage, de la migration et du respect des frontières. Bien qu'une part de la population européenne exprime des désaccords quant aux orientations politiques de l'Union et aux modalités de répartition des aides, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) estime qu'améliorer la lisibilité et l'accessibilité à ces fonds pourra contribuer à faire connaître aux citoyens l'importance de l'Union européenne et à renforcer leur adhésion au projet européen.

Pour réaliser cet avis, le CESE a auditionné de nombreux experts et a également organisé une journée délibérative le 20 mai 2025 avec des porteurs de projets afin de prendre en compte leurs retours et leurs préconisations visant à améliorer le système actuel. Les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) ont également été associés à l'ensemble du processus d'élaboration de cet avis et ont apporté un éclairage territorial indispensable. De même, la Délégation aux Outre-mer du CESE a rédigé une contribution qui fournit des éléments d'analyse sur les Outre-mer, territoires bénéficiant, en raison de leurs particularités et de leurs difficultés sociales et économiques, d'un niveau particulièrement élevé d'aides, dont certaines spécifiques.

Dans cet avis, le CESE dresse, dans une première partie, un état des lieux des politiques et des fonds publics déployés par l'UE et des montants associés. L'avis propose ensuite des préconisations destinées à améliorer toute la procédure de l'accès aux financements. En effet, tout au long de « la vie » d'une aide, un certain nombre de procédures peuvent être allégées ou simplifiées. Pour traiter ce sujet, dans le souci d'un bon

fonctionnement démocratique, cet avis s'interroge sur :

- L'association des organisations de la société civile à l'expression des besoins ;
- Les solutions concrètes pour faciliter l'ingénierie et la gestion administrative notamment pour les petites structures ;
- L'équilibre à trouver entre subsidiarité des contrôles et le bon usage des fonds publics ;
- La communication des résultats et la lisibilité de l'action de l'UE.

Toute cette réflexion s'inscrit en prenant en compte la réforme du CFP dont la simplification et la flexibilité sont les deux principes majeurs. Ce prochain CFP sera l'occasion de moderniser le cadre budgétaire pour fluidifier l'accès aux aides mais il faut que cela soit effectué de façon concertée avec les parties prenantes. Pour autant, cette réforme ne devra pas, sous couvert de simplification, aboutir à une remise en cause de l'approche commune des politiques européennes, des valeurs et des principes fondateurs de l'UE qui doit assurer la cohésion de ses territoires.

L'Union se trouve sur une « ligne de crête », où un équilibre délicat devra être trouvé entre volonté de simplification, conditionnalité des aides et contrôles nécessaires au bon fonctionnement démocratique. L'avis du CESE émet des préconisations pour mettre en œuvre ce juste équilibre.

PARTIE 01

État des lieux des aides européennes

A. La structure du budget de l'Union européenne et les différents fonds européens

1. Le budget de l'UE

Depuis 1988, l'UE fonctionne avec des budgets à long terme appelés cadres financiers pluriannuels (CFP) d'une durée de sept ans (actuellement 2021-2027). Ils permettent de fournir **un cadre stable, avec des plafonds globaux de dépenses s'alignant sur les priorités politiques de l'UE**. Ils renforcent la prévisibilité pour les États membres, les autorités et les bénéficiaires impliqués dans le cofinancement tout en garantissant une discipline budgétaire commune. Cette planification à long terme facilite également l'adoption du budget annuel européen qui doit se conformer au CFP. Le budget de l'UE est cependant faible au regard du poids économique de l'Union.

En effet, les États membres ne versent qu'un peu plus de 1 % de leur revenu national brut (RNB)¹ à l'UE chaque année².

Afin de financer les priorités à long terme de l'UE tout en faisant face à des défis inattendus et parfois sans précédent, le budget à long terme pour la période 2021-2027 comprend un ensemble de mesures financières combinant 1 221 milliards d'euros alloués au titre du CFP et 807 milliards d'euros provenant de l'instrument inédit pour la relance, *NextGenerationEU*.

Comme le montrent les schémas ci-après, ce budget se structure autour de 7 rubriques et cinquante programmes de financement.

¹ Le RNB, correspond à la somme des revenus des résidents d'une économie sur une période donnée. Il est égal au produit intérieur brut (PIB), diminué des revenus primaires à payer par les unités résidentes à des unités non-résidentes et augmenté des revenus primaires à recevoir du reste du monde (définition Eurostat)

² <https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/le-budget-de-l-union-europeenne/>

SCHÉMA 1

Structure du budget de l'UE

Marché unique, innovation et numérique
149,9 (+ 11,5 du NGEU)

Cohésion, résilience et valeurs
429,8 (+ 776,5 du NGEU)

Ressources naturelles et environnement
400,3 (+ 18,9 du NGEU)

Migration et gestion des frontières
28,3

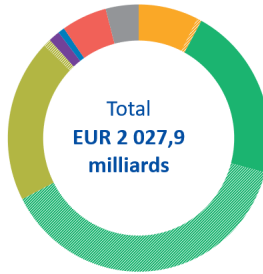
Sécurité et défense
16,4

Voisinage et monde
113,7

Administration publique européenne
82,5

Total EUR 2 027,9 milliards

NextGenerationEU
806,9



Budget à long terme
1 221



7 Rubriques



50 + Programmes de
financement de l'UE



Source : Commission européenne

Lors de la révision à mi-parcours, le CFP 2021-2027 a été renforcé, à raison de 64,6 milliards d'euros supplémentaires, afin de financer des priorités telles que le soutien à l'Ukraine, la migration et l'action extérieure. Le montant du CFP atteint

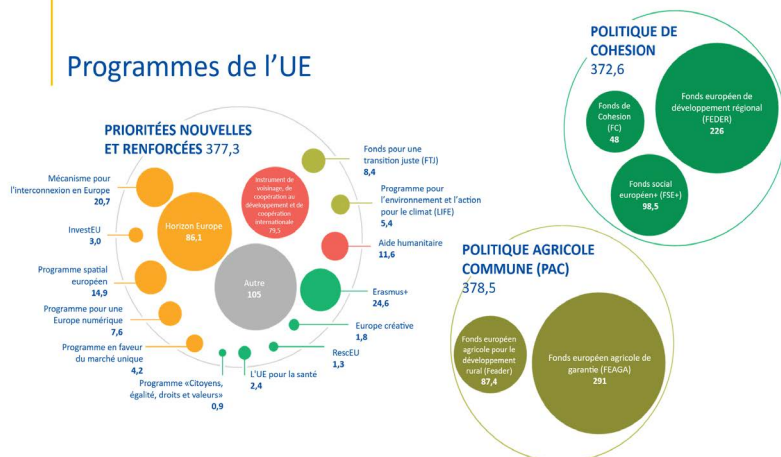
donc désormais 1 270 milliards d'euros sur la période 2021-2027³.

L'UE agit par le biais de grands programmes, mis en œuvre par différents fonds, comme précisé dans le schéma qui suit.

3 <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-long-term-budget/>

SCHÉMA 2

Programmes de l'UE



Source : Commission européenne

Parmi l'ensemble de ces financements, trois grands postes budgétaires se distinguent par leur poids quasi équivalent et leur importance stratégique : la politique agricole commune (PAC), les priorités nouvelles et renforcées (ensemble de politiques dans des domaines clés comme la transition écologique ou numérique, la santé ou encore la sécurité) et la politique de cohésion.

2. Objectifs des différents fonds européens

Le premier grand poste budgétaire de l'UE est la PAC, qui mobilise 378,5 milliards d'euros sur la période. Il s'agit de l'un des piliers historiques de la construction européenne, créé dès les années 1960 pour garantir l'autosuffisance alimentaire du continent⁴.

Aujourd'hui, elle vise à :

- Assurer un revenu équitable aux agriculteurs ;
- Renforcer la compétitivité ;
- Améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne alimentaire ;
- Agir contre le changement climatique ;
- Protéger l'environnement ;
- Préserver les paysages et la biodiversité ;
- Soutenir le renouvellement des générations ;
- Dynamiser les zones rurales ;
- Garantir la qualité des denrées alimentaires et la santé ;
- Encourager les connaissances et l'innovation »⁵.

⁴ <https://www.touteurope.eu/agriculture-et-peche/qu-est-ce-que-la-pac/>

⁵ https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27/key-policy-objectives-cap-2023-27_fr

Pour mettre en œuvre ces objectifs, la PAC s'appuie sur deux grands instruments financiers : le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le

développement rural (FEADER). Ces deux fonds fonctionnent également selon des logiques de **gestion partagée** entre la Commission européenne et les autorités nationales ou régionales.

LES FONDS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) « finance principalement les aides directes aux agriculteurs, destinées à soutenir leur revenu et à compenser certaines contraintes économiques ou environnementales. Il prend également en charge les mesures de soutien aux marchés agricoles, comme les aides à la promotion, les mécanismes de régulation ou les mesures exceptionnelles en cas de crise ».

Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) soutient « le développement durable des zones rurales en finançant des projets liés à la transition agroécologique, à la modernisation des exploitations, à l'installation des jeunes agriculteurs ou encore à la diversification économique des territoires ruraux. Le FEADER contribue également à la protection de l'environnement et à la lutte contre le changement climatique ». Il est mis en œuvre à travers des programmes régionaux et s'appuie notamment sur l'approche participative à travers le programme LEADER (liaison entre actions de développement de l'économie rurale).

Le deuxième grand poste budgétaire **recouvre un ensemble de politiques orientées vers l'avenir (priorités nouvelles et renforcées)**. Il s'agit notamment du financement de la recherche, de l'innovation, de la transition numérique, de la politique de santé, de la gestion des migrations, de la sécurité intérieure, de la défense européenne et de l'action extérieure.

Ce bloc regroupe 377,3 milliards d'euros. Parmi les politiques financées dans ce cadre figurent les affaires intérieures, structurées autour de trois instruments spécifiques : **le Fonds asile, migration et intégration (FAMI)**, **le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI)** et **l'instrument de gestion de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV)**.

FONDS DÉDIÉS AUX PRIORITÉS NOUVELLES ET RENFORCÉES

Le Fonds européen pour la sécurité intérieure (FSI) « a pour objectif général de contribuer à assurer un niveau de sécurité élevé dans toute l'Union européenne tout en facilitant les voyages effectués de façon légitime ». Il soutient les efforts des États membres pour prévenir et combattre le terrorisme, la radicalisation, la grande criminalité organisée et la cybercriminalité.

Le Fonds Asile Migration Intégration (FAMI) vise à « contribuer à la gestion efficace des flux migratoires ainsi qu'au renforcement et au développement de la politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de la politique commune en matière d'immigration, dans le plein respect des droits et principes consacrés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne »⁶.

L'Instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV) a pour « objectif d'assurer une gestion européenne intégrée des frontières, rigoureuse et efficace, aux frontières extérieures, tout en garantissant la libre circulation des personnes sur le territoire de l'Union ».

Parmi les fonds de ce grand bloc, on retrouve également **le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA)**, un outil financier de la politique commune de la pêche (PCP).

Le CESE signale qu'il existe également des fonds européens bénéficiant aux Outre-mer⁷ :

→ Le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) est l'outil de mise à disposition d'aides européennes et nationales au secteur agricole pour toutes les régions ultrapériphériques (RUP). Ce fonds est géré au niveau national par l'Office de développement de l'économie agricole Outre-mer (ODEADOM). Les aides au titre du POSEI atteignent pour la France 278 millions € par an au titre de l'UE, complétés par 60 millions € de

crédits nationaux gérés par le Comité interministériel des Outre-mer (CIOM).

→ Les fonds vers les Pays et territoires d'outre-mer (PTOM, au nombre de 6 pour la France). Les PTOM étant considérés comme des territoires associés, ne bénéficient pas de l'ensemble des aides européennes.

→ Les PTOM français bénéficient dans ce cadre de trois types d'enveloppes issues du budget européen, d'un montant total de 179,8 millions € (cadre financier pluriannuel 2021-2027).

⁶ <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/programmes-europeens-2021-2027/programme-france-fami>

⁷ Contribution au présent avis de la délégation aux Outre-mer

Enfin, la politique de cohésion constitue le troisième poste budgétaire du CFP 2021-2027, avec un montant de 373 milliards d'euros.

Pour cela, elle repose sur quatre grands fonds spécialisés qui soutiennent des initiatives dans leur champ d'action : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen plus (FSE+), le Fonds de cohésion et le Fonds européen pour une transition juste (FTJ)⁸. Ces fonds sont mis en œuvre selon une logique de gestion

partagée⁹ avec les États membres et les régions, afin de garantir une adaptation fine aux spécificités locales et une appropriation par les acteurs de terrain. Leur objectif est de réduire les écarts de développement économique, social et territorial entre les différents territoires de l'Union, en soutenant particulièrement les régions les moins développées, notamment les RUP françaises qui, avec 3 % de la population française reçoivent plus du quart de l'enveloppe française du FEDER et du FSE+¹⁰.

B. Modalités de gestion des fonds européens

En matière de gestion des fonds européens se côtoient trois modes de gestion : directe, partagée et indirecte (cf. schéma ci-dessous).

Les fonds en gestion dite indirecte, qui ne seront pas traités en détail dans cet avis, sont par exemple les financements confiés par l'Union à la Banque européenne d'investissement (BEI)

afin de favoriser la transition durable dans les États membres. Leur fonctionnement est propre, c'est-à-dire que l'organisme délégataire - ici la BEI - assure le choix, le suivi et le contrôle des projets conformément à ses règles de fonctionnement et aux stratégies fixées par l'Union.

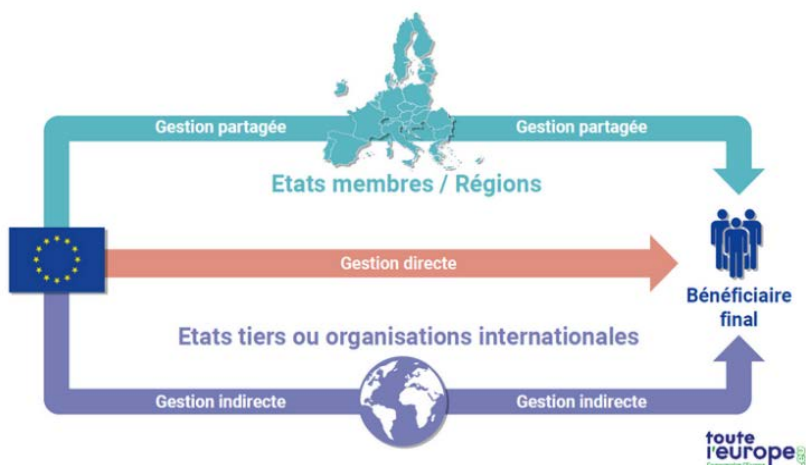
⁸ <https://www.touteleurope.eu/l-europe-en-region/qu-est-ce-que-la-politique-de-cohesion-de-l-union-europeenne/>

⁹ Il s'agit des programmes dont la Commission européenne a confié la gestion aux États membres par opposition aux fonds en gestion directe gérés par l'UE.

¹⁰ Contribution de la délégation aux Outre-mer

1. Gestion directe et gestion partagée : deux manières de fonctionner différentes

SCHÉMA 3 : MODE DE GESTION DES AIDES EUROPÉENNES

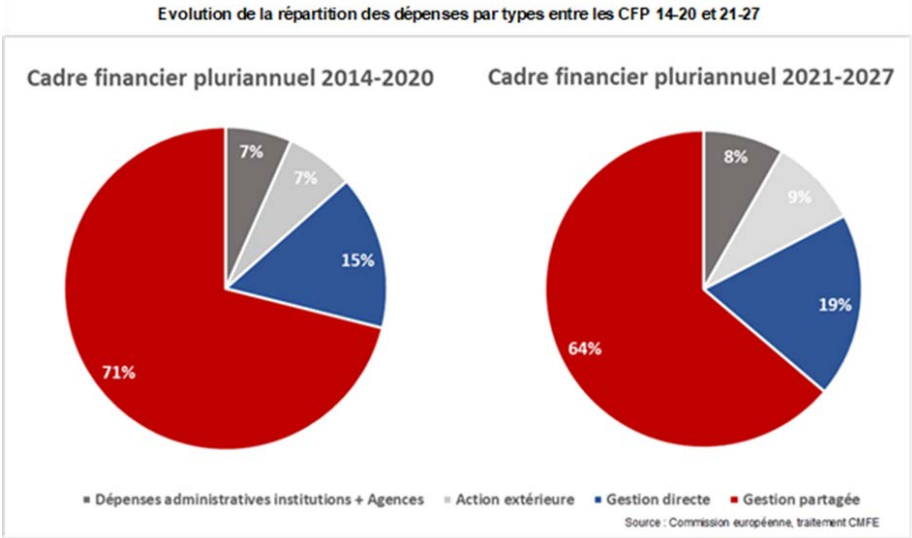


Source : Toute l'Europe

Aujourd'hui, 64 % des fonds du CFP 2021/2027 sont mis en œuvre en gestion partagée : ils renvoient à des politiques considérées comme « historiques » de la construction européenne telle que la PAC et la politique de cohésion, représentant chacune 30 % des fonds en gestion partagée (source SGAE). Leur poids est toutefois en léger recul par rapport à la période 2014/2020. Cette tendance en faveur des fonds en gestion

directe pourrait se confirmer en fonction des arbitrages à venir pour le CFP 2028-2035. Compte tenu des conclusions du rapport Draghi de 2024, la Commission européenne a notamment annoncé la création, dans le cadre de ce prochain CFP, d'un fonds européen de compétitivité qu'elle déploierait directement au sein de l'Union pour financer des objectifs et projets transfrontaliers dédiés.

SCHÉMA 4



Source : Commission européenne

1.1. La gestion directe

Les fonds en gestion directe sont attribués aux porteurs de projets par la Commission européenne. Concrètement, ce sont les différentes Directions générales de la Commission à Bruxelles, ses délégations dans les États membres ou encore des agences européennes *ad hoc* qui sont chargées de cette gestion (attribution, versement et suivi) des aides.

Leurs caractéristiques

Les fonds sont attribués aux porteurs de projets par la Commission dans le cadre d'appels à projets. Ces derniers, pilotés par la Commission, émanent de priorités et objectifs définis dans des comités de programmes auxquels les États membres sont en principe tous associés. Au fil de ses travaux et de ses auditions, le CESE a pu constater l'importance pour l'État membre concerné d'investir pleinement ces comités afin de peser sur l'orientation des appels d'offres et que ceux-ci correspondent non seulement à

la stratégie définie à 27 mais également aux besoins et priorités des secteurs et territoires concernés. Dans la pratique, l'attribution de ces fonds par appels d'offres implique une mise en œuvre concurrentielle et, par conséquent, exige un certain niveau d'excellence dans les projets présentés (cas de la recherche). Enfin, les fonds en gestion directe sont en grande majorité attribués à des projets conduits par des structures en partenariats ou des consortiums (exemple des pôles de compétitivité). Les fonds européens en gestion directe sont nombreux, il en existe près de 30, ce qui traduit un certain morcellement mais aussi une concentration sur quelques grands programmes. En effet, 5 programmes représentent la majorité de l'enveloppe, soit 72 % des 227,6 milliards d'euros attribués aux fonds en gestion directe pour la période en cours et le seul Horizon Europe, dédié à la recherche, en absorbe 40 %.

Comme évoqué, les fonds en gestion directe peuvent être gérés par une agence exécutive européenne dédiée, ce qui implique la multiplication de ces structures et des frais de fonctionnement liés (8 % des dépenses de l'enveloppe prévue pour les fonds en gestion directe pour le CFP 2021-2027 concernent les dépenses administratives des institutions et des agences)¹¹ ou bien par

les Directions générales de la Commission européenne. C'est le cas du programme Horizon Europe, administré par la DG Recherche et Innovation. En tout état de cause, cette gestion, par une DG ou une agence, est susceptible de générer un fonctionnement en silo, ou a minima une coordination insuffisante des différents programmes ou objectifs fixés, ce que met d'ailleurs en évidence le rapport Draghi.

QUELQUES EXEMPLES DE FONDS EN GESTION DIRECTE

Le programme Horizon Europe

Dédié à la recherche et l'innovation, il s'agit d'un des principaux fonds européens en gestion directe pesant à lui seul pour 40 % du budget alloué dans ce cadre avec environ 100 milliards d'euros pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027. Il succède au programme Horizon 2020 (2014-2020) qui était destiné à aider les États membres à atteindre l'un des principaux objectifs de la stratégie dite « Europe 2020 » : consacrer 3 % de leur produit intérieur brut (PIB) à la recherche et au développement. Dans un contexte de concurrence accrue, de tensions commerciales et du risque de décrochage européen en matière de compétitivité et d'innovation pointé par les rapports Letta et Draghi en 2024, la Commission européenne reste très attachée à cette priorité à donner à la recherche et au développement.

Le Mécanisme d'interconnexion en Europe (MIE)

Il est l'un des instruments de financement pour les réseaux transeuropéens (RTE) d'infrastructures énergétiques, de transport et liés au numérique¹². Son enveloppe budgétaire s'élève à près de 34 milliards d'euros pour les 27 États membres au titre de la période 2021/2027.

L'agence exécutive pour l'innovation et les réseaux a été créée en 2014 concomitamment au lancement du MIE pour en assurer le déploiement. Le MIE représente environ 14 % de l'ensemble des fonds européens en gestion directe. S'agissant de réseaux européens le plus souvent transfrontaliers, les fonds attribués dans le cadre du MIE bénéficient le plus souvent à des entités issues de plusieurs États membres (cas de l'axe Rhin-Danube par exemple).

¹¹ Audition du SGAE au CESE

¹² Le FEDER et le fonds de cohésion (en gestion partagée) figurent parmi les autres outils permettant de financer le RTE. Ils participent le cas échéant de projets Interreg. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1058>

Le programme LIFE

À l'instar d'Horizon Europe, il est destiné à favoriser l'innovation mais est ciblé sur la transition écologique avec quatre composantes (nature et biodiversité ; économie circulaire et qualité de vie ; atténuation et adaptation au changement climatique ; transition énergétique propre). Il est assez faiblement doté, à hauteur de 5,4 milliards d'euros pour tous les États membres sur l'ensemble de la période 2021-2027. Il permet toutefois d'octroyer un soutien financier aux actions d'organisations de la société civile en faveur du climat ou de la biodiversité. Il relève de l'Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement (CINEA). Enfin, il est aussi susceptible d'être déployé au profit d'un État tiers et le Monténégro devrait par exemple pouvoir bénéficier prochainement des aides du programme.

1.2. La gestion partagée

Il s'agit des programmes dont la Commission européenne confie la gestion aux États membres. Ils recouvrent les programmes fondateurs de l'Union et ont été pour certains institués dès le Traité de Rome en 1957 comme des marqueurs de choix politiques déterminants pour la construction européenne. Ils visent aussi majoritairement au développement des territoires et des régions européennes, quel que soit l'objectif principal ou le secteur d'activité concerné. Ils renverraient ainsi à une vision territorialisée du déploiement des aides européennes.

Au fil du temps, ils ont été révisés et intègrent désormais les nouvelles stratégies et priorités de l'Union à 27, comme les enjeux de transition environnementale ou numérique.

Les pays de l'UE peuvent choisir d'en conserver la gestion au niveau gouvernemental ou d'en déléguer la gestion à des acteurs locaux. Les fonds en gestion partagée recouvrent par conséquent tant des programmes qui relèvent du niveau de l'État membre que des projets dont les pays délèguent

entièrement la gestion (aux régions dans le cas de la France, cf. partie suivante rôle des régions).

Pour certains fonds, l'État concerné peut disposer d'un volet centralisé et d'un volet régional.

C'est le cas du FEADER de la PAC, géré en partie par le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire et en partie par les régions.

De même, le FSE + est réparti entre un programme opérationnel national (PON), géré au niveau gouvernemental, et d'un programme opérationnel régional (POR)¹³.

La mise en œuvre de ces fonds est encadrée par le règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil, adopté le 24 juin 2021, qui établit les dispositions communes pour la période 2021-2027. Ce règlement fixe un cadre juridique harmonisé pour les fonds relevant de la gestion partagée avec les États membres. En instaurant des règles communes en matière de planification, de gestion, de suivi, d'audit et de performance, ce texte vise à simplifier les procédures, à améliorer la coordination entre les fonds et à renforcer l'efficacité des investissements

¹³ Sur décision du Premier ministre depuis 2013.

européens. Chaque État membre est ainsi tenu d'élaborer un cadre stratégique national et des programmes spécifiques, approuvés par la Commission européenne, afin de garantir une mise en

œuvre cohérente et alignée sur les priorités de l'Union. Ce cadre stratégique donne lieu à un **Accord de partenariat**¹⁴ entre l'UE et chacun des États membres.

PRINCIPAUX FONDS EN GESTION PARTAGÉE

- Les financements de la Politique agricole commune reposent sur deux piliers : le **FEAGA** (en gestion partagée avec les États membres) et le **FEADER** (en gestion partagée en partie avec les États membres, en partie avec les régions).
- **Le FSE+** dont l'objectif demeure de favoriser la cohésion sociale dans tous les territoires de l'UE et qui a été étoffé pour la programmation 2021-2027.
- **Le FEDER**, principal fonds dit « structurel et d'investissement stratégique » (FEIS)¹⁵. Créé après l'élargissement de 1973, il est, encore aujourd'hui, principalement destiné à combler les écarts de développement entre les différentes régions européennes et constitue, comme déjà évoqué, l'un des principaux instruments financiers de la **politique européenne de cohésion**. En France, le FEDER est géré par les régions (gestion déléguée par l'État) et concerne des projets et des acteurs divers (infrastructures ; innovation ; Petites et moyennes entreprises -PME ; consortiums ; collectivités locales...).

2. La place des régions

La gestion des fonds européens de la politique de cohésion est confiée aux États membres qui peuvent la déléguer aux régions dans le cadre de la gestion partagée. En France, depuis 2014, les fonds européens de la politique régionale ne sont plus distribués uniquement par l'État mais aussi par les conseils régionaux qui ont hérité d'une grande partie de leur gestion. Cette évolution a en effet

été permise par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM. Elle a encadré le transfert aux conseils régionaux de la compétence d'autorité de gestion des programmes régionaux des fonds européens de la politique de cohésion.

¹⁴ [Accord de Partenariat France - 2021-2027](#) | [L'Europe s'engage en France, le portail des Fonds européens](#)

¹⁵ La dotation du FEDER est de 200 milliards pour la période 2021-2027, dont 9 milliards pour la France.

La gestion est différente selon les fonds :

- la gestion du **FEDER** est entièrement confiée aux régions qui en font la demande ;
- la gestion du **FSE+** et du **Fonds pour la transition juste (FTJ)** est partiellement confiée aux régions qui en font la demande. Pour le FSE+, les régions ont directement accès à environ un tiers du fonds. État et régions peuvent ainsi, par exemple, intervenir ensemble dans la lutte contre le décrochage scolaire ou la politique de la ville, qui sont couvertes par ce programme¹⁶ ;
- le **FTJ** créé plus récemment est également administré par les régions sur la période 2021-2027. Le volet lié au développement des compétences professionnelles reste du ressort de l'État, comme c'est le cas pour le FSE+ ;
- au niveau agricole, concernant le **FEADER**, deuxième pilier de la PAC,

la répartition a évolué depuis le 1^{er} janvier 2023. Les conseils régionaux ont ainsi la charge de l'ensemble des mesures dites « non-surfaciques » (installation, investissements agricoles et agro-alimentaires, forêt, LEADER) tandis que les autres dispositifs reviennent à l'État.

Au total, 76 % des fonds en gestion partagée sont gérés par l'État, le reste par les régions.

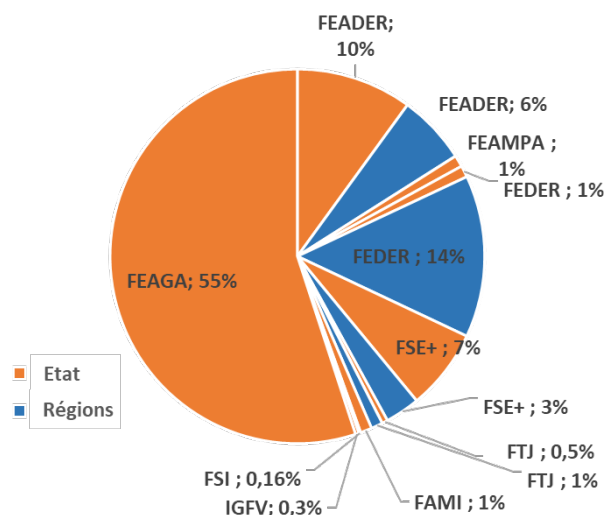
Comme le souligne l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), « dans le domaine des fonds européens, les missions des conseils régionaux et celles de l'État sont donc intrinsèquement liées »¹⁷. L'État assume la responsabilité politique de cohérence et de mise en œuvre des fonds au niveau national et est garant de la cohérence stratégique d'ensemble ; les régions sont autorités de gestion et de mise en œuvre des fonds (totalement ou de façon partagée avec l'État selon les fonds).

¹⁶ Toute l'Europe

¹⁷ Vademecum de gouvernance et de mise en œuvre des fonds européens 2021-2027 en France, ANCT

SCHÉMA 5

Répartition de la gestion des fonds en gestion partagée entre Etat et Régions 2021-2027



Source : audition du SGAE au CESE

Au niveau européen, la France reste plus centralisée que d'autres États européens comme l'Allemagne. L'adoption de la loi MAPTAM de 2014 a cependant permis une évolution importante de la répartition des compétences entre État et régions et a renforcé l'échelon régional.

Aujourd'hui, les régions françaises témoignent de leur attachement à la mise en œuvre de ces fonds au plus près des territoires. La professionnalisation des personnels en charge de leur gestion a été soulignée dans plusieurs auditions et un réseau de compétences s'est créé.

Au niveau territorial, la gestion de la politique de cohésion est une illustration forte de la présence et de l'action de l'UE. Elle permet de porter des projets, de décider de leur stratégie de développement. « C'est une politique, qui dans le contexte actuel, avec des régions en difficulté, avec des décrochages industriels, des décrochages en matière de santé ou autres, vient aider ces territoires à ne pas sombrer dans des inégalités patentes »¹⁸.

À l'heure où se tiennent les débats sur le prochain CFP, la place des régions est centrale, certains acteurs comme Régions de France,

¹⁸ Audition au CESE d'Isabelle Boudineau, Présidente de la délégation française du Comité européen des régions.

craignant une renationalisation des aides et appelant à réaffirmer le rôle des régions¹⁹.

Le CESE, sans nier le rôle territorial majeur des régions et leur proximité avec le tissu local a cependant constaté la nécessité **d'améliorer, de simplifier et d'harmoniser certaines pratiques actuelles** dans la mise en œuvre des aides au niveau territorial.

En effet, l'apparition de cette strate administrative régionale dans la distribution des fonds a ajouté un niveau de responsabilité supplémentaire dans la gestion des aides. La députée européenne Fabienne Keller évoque ainsi de « la complexité s'ajoutant à la complexité »²⁰. L'accumulation de ces différents échelons (européen, national, régional) rend peu lisibles les procédures dans toutes leurs étapes : accès aux projets, déploiement, trésorerie, contrôle... Pour le FEADER par exemple, les montants étaient censés être pilotés à 94,5 % par les régions sur la période 2014-2020 or la gestion est restée principalement à l'État. La Cour des comptes signalait en effet pour ce fonds « un enchevêtrement des compétences d'une rare complexité » causant des retards de paiement²¹.

Cette accumulation de difficultés expliquerait en partie leur recul relatif pour la programmation en cours (2021-2027) et à venir (selon les annonces de la Commission).

Des efforts pour simplifier la gestion des aides au niveau régional de la façon la plus harmonisée possible (exemple de la rédaction d'un *vademecum* par

l'ANCT sur la gouvernance et la mise en œuvre des fonds européens) ont cependant été entrepris, aidés en ce sens par la professionnalisation des acteurs en charge de leur instruction dans les conseils régionaux.

L'équité et les spécificités territoriales sont également des questions à prendre en compte. Les régions gèrent en effet les fonds avec leurs spécificités territoriales, économiques et politiques. Comme l'a souligné l'ANCT²², les politiques peuvent être assez différentes avec l'accès à certains fonds autorisé ou non en fonction des choix politiques. Les régions sont également plus ou moins bien dotées selon la richesse des territoires. À titre d'illustration, les RUP bénéficient de 21 % des aides FEDER et FSE+ pour 4 % de la population française²³.

L'ANCT évoque également la problématique de ce qu'elle qualifie de « piège de développement » pour certains territoires. En effet, certains territoires français comme la Lorraine, le Limousin, la Picardie, la Champagne-Ardenne et la Corse sont en dessous de 75 % de la moyenne du Produit intérieur brut (PIB) communautaire. Dans le même temps, certaines régions de l'Europe de l'Est ont dépassé (en termes de performances pures) les performances des régions métropolitaines françaises. Or, les fonds attribués par l'UE sont assez statiques et prennent mal en compte la situation de ces régions plus pauvres au sein d'États riches comme la France. Cette problématique sera en prendre en compte dans le prochain CFP.

19 Lettre du 13 mai 2025 à la Commission européenne, cosignée de la présidente de Régions de France et du Ministre français de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation.

20 Audition au CESE

21 Toute l'Europe, « Le rôle central des régions dans la gestion des fonds européens », 24 septembre 2024.

22 Audition au CESE de l'ANCT.

23 Contribution de la Délégation aux Outre-mer.

Enfin, comme le souligne le Comité économique et social européen (CES européen), « en dépit de tous les changements nécessaires à apporter au contenu et à l'orientation de la politique de cohésion, celle-ci doit rester centrée sur les régions et leurs

besoins spécifiques en matière de développement et de résilience ». Le nouveau CFP devra donc veiller à trouver un subtil équilibre entre déploiement territorial des fonds européens et simplification des règles.

C. Le taux de retour – l'organisation française est-elle efficiente ?

La contribution de la France au budget de l'UE représentait 25 milliards d'euros en 2023 et 21,6 milliards d'euros en 2024 (en additionnant le prélèvement sur recettes et les ressources propres collectées en France). Cette contribution est proportionnelle à la richesse du pays et correspond à un pourcentage (autour de 1 %) du RNB, traduisant ainsi le concept de solidarité sur lequel s'est fondée l'Union.

La France contribue ainsi à hauteur de 17,5 % au budget de l'UE et occupe le deuxième rang des contributeurs après l'Allemagne. Elle est ce que l'on appelle un contributeur net car elle verse plus au budget européen qu'elle ne reçoit.

En 2023²⁴, les montants perçus représentaient 15,4 milliards d'euros (hors dépenses administratives) soit une contribution nette de 9,5 milliards d'euros²⁵.

La France perçoit ainsi les fonds suivants qui se répartissent selon les grandes masses suivantes :

- 11,9 milliards d'euros pour la gestion partagée, dont :
 - 9,6 Mds € pour la PAC
 - 2,3 Mds € pour les fonds de la politique de cohésion
- 2,5 milliards d'euros pour la gestion directe
- 0,6 milliards d'euros pour les ressources diverses²⁶.

Le deuxième indicateur à analyser est celui du taux de retour. Il s'agit de la part des dépenses de l'Union réalisées en France, quels que soient le bénéficiaire (État, entreprise, collectivité) et la méthode de mise en œuvre (subvention, marché public). Cette donnée peut être un bon indicateur de l'efficacité de notre système de gestion des fonds européens, même si les atouts représentés par l'appartenance de la France à l'UE ne peuvent se limiter à ce taux ; en effet, l'accès au marché unique ou encore la libre circulation sont autant de bénéfices à prendre en compte.

²⁴ Chiffre le plus récent disponible.

²⁵ <https://www.economie.gouv.fr/cedef/fiches-pratiques/quelle-est-la-contribution-de-la-france-au-budget-de-lunion-europeenne>

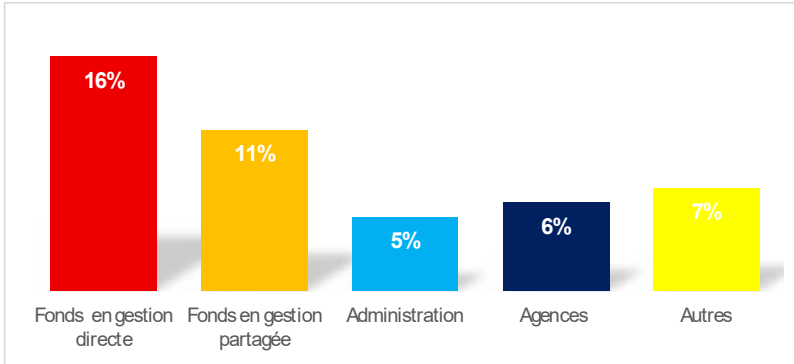
²⁶ Audition au CESE du SGAE du 4 mars 2025.

Sur la période 2014-2020, le taux de retour global français moyen était de 11 %, c'est-à-dire que 11 % des dépenses communautaires sont réalisées en France. Ce taux diffère cependant en fonction des programmes : 16 % pour les programmes en gestion directe et 11 % pour les programmes en gestion partagée.

L'Assemblée nationale note que la France reste en dessous de la moyenne européenne de 8 % pour les décaissements des crédits de

la programmation 2021-2027 avec seulement 4 % de crédits décaissés en 2024. De même, le taux de consommation des fonds dits structurels sur la période 2014-2020 est de 88,3 %, en dessous du score des 11 pays les plus « efficaces » affichant 95 % de consommation. L'Assemblée nationale conclut à la « nécessité d'adapter nos procédures administratives en conséquence pour mieux consommer les crédits »²⁷.

SCHÉMA 6



Nb : Les retours sur les dépenses administratives sont liés essentiellement à la présence du Parlement européen à Strasbourg et à la localisation de cinq agences sur le territoire national.

Source : audition du SGAE au CESE

Pour la gestion directe, la France occupe une meilleure position avec un taux de retour de 16 %²⁸ mais il faut rappeler que les fonds en gestion directe ne représentent que 19 % du CFP actuel. Ces bons retours sont notamment dus à Horizon Europe (1,2 milliards d'euros), au mécanisme pour l'interconnexion en Europe (452 millions d'euros) mais aussi

au programme ITER (674 millions d'euros) et au programme espace de l'Agence spatiale européenne, tous deux localisés en France.

Sur le programme Horizon Europe, la France figure au 2^{ème} rang européen *ex aequo* (en pourcentage des montants distribués) avec l'Espagne. La Cour des comptes française²⁹ souligne cependant

²⁷ Rapport de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances 2025, annexe n°47 ; Affaires européennes.

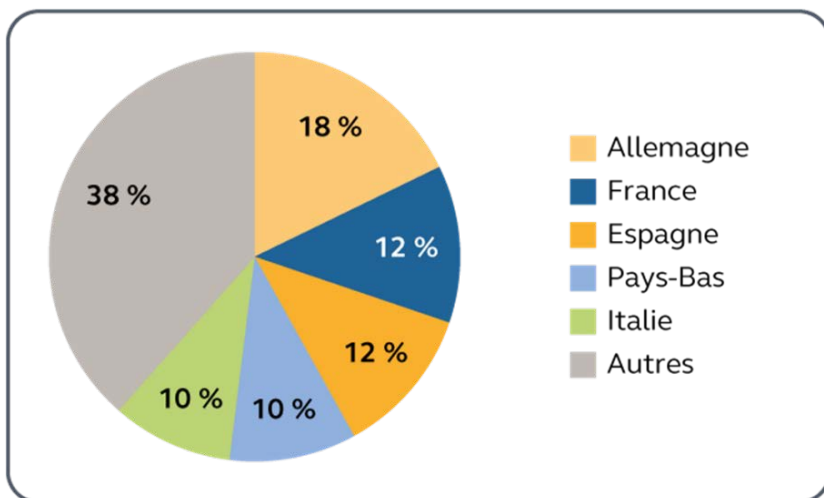
²⁸ Proche de sa contribution de 17,5 % au budget de l'UE.

²⁹ Rapport de janvier 2025 de la Cour des comptes « La mobilisation des fonds européens en matière de recherche (HORIZON 2020 et HORIZON EUROPE) : un effort à accentuer ».

des résultats décevants que l'on pourrait améliorer : la France est au 7^{ème} rang en financement européen par chercheur et n'obtient pas de

bons résultats sur le pilier 2 du programme Horizon (recherche appliquée) qui est le plus important.

SCHÉMA 7 : LA FRANCE AU 2^{ÈME} RANG EUROPÉEN EX AEQUO SUR LE PROGRAMME HORIZON EUROPE (EN POURCENTAGE DES MONTANTS D'HORIZON EUROPE DISTRIBUÉS)



Source : Cour des comptes française

Pour les fonds en gestion partagée, le taux de retour de la France est de 11 % sur la programmation 2014-2020. La programmation en cours 2021-2027 ne peut quant à elle faire l'objet que de projections.

En ce qui concerne la PAC, sur une base annuelle 2023, le taux de retour serait de 17,2 %³⁰. Selon l'IDDR³¹, il serait pour la programmation en cours de 19 % sur le FEAGA et de 11 % sur le FEADER. La France est le premier bénéficiaire de la PAC parmi les

États membres de l'UE.

En ce qui concerne les fonds de la politique de cohésion, est programmée une enveloppe de 16,8 milliards d'euros pour la France sur la période 2021-2027 à rapporter aux 372,6 milliards consacrés par l'UE à cette politique (soit un taux de retour prévisionnel de 4,5 %). Ce taux s'explique par le fait que la France n'est pas éligible à certains fonds comme par exemple, celui de cohésion qui finance des projets liés à l'environnement et les

30 <https://agriculture.gouv.fr/infographie-la-politique-agricole-commune-2021-2027-montant-annuel-par-pays>

31 https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Id드리/Etude/202403-ST0124-CFP%20PAC_0.pdf

transports dans les 15 États membres dont le RNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union. De plus, elle est moins bénéficiaire que d'autres États du FEDER, compte tenu du niveau de richesse de la plupart de ses régions. Sur la période 2014-2020, les pays touchant le moins de fonds structurels

par habitant sont : les Pays-Bas (111 euros par habitant) et le Luxembourg (167 euros par habitant). La France reçoit environ 403 euros par habitant contre 2 266 euros pour chaque citoyen polonais³². Au-delà des montants, c'est aussi la solidarité européenne en actes qui s'exerce.

D. La complexité de l'accès aux aides européennes : un constat partagé par le CESE et par les porteurs de projets

Afin d'enrichir ses travaux, la Commission des Affaires européennes et Internationales (CAEI) du CESE a mis en œuvre un dispositif de participation citoyenne sous la forme d'une journée délibérative réunissant des participants ayant une expérience de terrain (porteurs de projets ou ayant accompagné des porteurs de projets) et représentant une diversité de secteurs pour partager leur vécu.

L'objectif de cette journée était d'établir un diagnostic partagé de la situation actuelle entre invités et membres du CESE et de construire des pistes de solutions – à partir de points de convergences – permettant une moindre complexité d'accès aux aides de l'UE

Les principaux constats de cette journée sont détaillés ci-après. Ils sont partagés par le CESE qui a souhaité les intégrer dans le présent avis.

→ **La complexité générale des dispositifs.** Les participants ont unanimement souligné la difficulté à s'orienter dans un système marqué par la coexistence de plusieurs niveaux de gestion (Union européenne, État, régions) et dont les responsabilités sont parfois mal définies et peu coordonnées. Cette organisation en

silos complexifie l'articulation des politiques publiques et freine la mise en œuvre des projets.

- **L'accessibilité à l'information.** De nombreuses interventions ont mis en lumière le manque d'un accès clair, centralisé et compréhensible aux appels à projets, aux calendriers, aux critères d'éligibilité ou encore aux contacts pertinents. Le rôle des points de contact nationaux (PCN) a été questionné. Les participants ont également souligné que l'usage exclusif de l'anglais dans certains dispositifs, ainsi que la multiplication des plateformes numériques sont sources de confusion et de pertes de temps.
- **L'insécurité administrative, juridique et financière ressentie par les porteurs de projets.** Cette insécurité est le résultat de l'empilement des contrôles, de l'application rétroactive de certaines règles, de délais prolongés dans les procédures, ou encore de l'absence de référentiels clairs sur les pièces justificatives attendues. Ils soulignent les problèmes liés au cofinancement, notamment dans le cadre des fonds de cohésion, et aux avances de trésorerie. Ces éléments peuvent être décourageants pour les

32 <https://www.touteleurope.eu/l-europe-et-moi/fonds-structurels-europeens-les-montants-par-etat>

porteurs et compromettre la réalisation des projets.

- **Les limites de l'ingénierie existante et du soutien disponible pour les porteurs de projets.** Plusieurs participants ont témoigné du manque de moyens humains dans les structures, en particulier dans les plus petites, y compris dans le cadre de programmes pour lesquels elles sont plus particulièrement ciblées, comme les programmes du FSE+ destinés à financer la formation de salariés dans les TPE-PME. Elles ne disposent pas toujours des compétences nécessaires pour monter et suivre un projet. Ce manque d'accompagnement, d'outils pédagogiques et de formations adaptées est un frein majeur à un accès équitable aux financements européens.

- **La faible implication des bénéficiaires et des citoyens dans la conception des programmes européens et dans la formulation des politiques publiques.** Les dispositifs actuels intègrent peu de démarches de consultation en amont des parties prenantes, ce qui peut conduire à la mise en place d'appels à projets déconnectés des réalités et des besoins du terrain. Cela alimente, chez les acteurs locaux, un sentiment de dépossession ou de manque de transparence et chez les associations, le sentiment que leurs besoins et la spécificité de leurs modes d'action ne sont pas pris en compte.

Les préconisations du CESE pour faciliter l'accès aux aides de l'Union européenne et renforcer la visibilité de l'action de l'UE

I. Mieux associer les acteurs à l'expression des besoins en phase amont des aides

Dans sa résolution de 2024 « *Priorités du CESE pour la nouvelle mandature européenne* »³³, le CESE s'interrogeait sur les façons de renforcer la démocratie européenne. Il préconisait « le renforcement d'une gouvernance démocratique reposant sur davantage de transparence, de redevabilité, d'association et de consultation de l'ensemble des acteurs concernés » et « de consulter et d'associer les organisations de la société civile ; d'informer et d'associer, par l'intermédiaire d'exercices réguliers de démocratie participative, les citoyennes et citoyens dans toute l'Union ». L'association des acteurs à l'expression des besoins en phase amont des aides n'échappe pas à ce besoin. Les aides européennes représentent au sein des

États et des territoires des réalisations concrètes et une visibilité de l'action de l'UE à même de renforcer le sentiment d'appartenance européen.

Que ce soit durant les auditions ou la journée délibérative, il a été mis en évidence par un grand nombre d'intervenants le manque d'association des acteurs dans la phase dite d'influence des programmes, que ce soit en mode de gestion directe ou partagée. Cette association est pourtant cruciale au moment où se décident, au sein des institutions européennes, les orientations stratégiques, les priorités thématiques et les modalités de mise en œuvre des programmes.

33 <https://www.lecese.fr/travaux-publies/priorites-du-cese-pour-la-nouvelle-mandature-europeenne>

A. Mieux associer les organisations de la société civile au sein des comités de programme

Le CESE note que des efforts ont déjà été entrepris pour renforcer l'association des parties prenantes. Dans le cadre de la programmation 2021-2027, l'UE a ainsi souhaité renforcer la structuration et la transparence de ses mécanismes de financement, notamment pour les programmes en gestion directe. Ces derniers, pilotés directement par la Commission européenne ou ses agences exécutives, couvrent des domaines stratégiques tels que la recherche (Horizon Europe), l'éducation (Erasmus+), l'environnement (LIFE) ou encore le numérique (Europe numérique).

La première phase consiste en la définition des priorités stratégiques, traduites dans les programmes de travail annuels ou pluriannuels. Ces documents, élaborés par les DG compétentes (par exemple, la DG Recherche et Innovation pour Horizon Europe), fixent les thématiques prioritaires, les objectifs spécifiques, les enveloppes budgétaires et les calendriers prévisionnels des appels. Cette programmation s'inscrit dans les grandes orientations politiques de l'Union, telles que le Pacte vert pour l'Europe, la transition numérique ou la résilience économique et sociale.

Pour ce faire, la Commission européenne organise des échanges avec les États membres et leurs administrations, les collectivités territoriales, les organisations de la société civile (ONG, associations, syndicats), les acteurs économiques (entreprises, chambres de commerce), le secteur académique et scientifique, et les

citoyens, *via* des consultations publiques ouvertes. L'objectif de ces discussions est d'affiner les stratégies des programmes en fonction des besoins du terrain, d'identifier les lacunes des précédentes programmations et d'intégrer des enjeux émergents.

Ainsi, le programme Horizon Europe, principal instrument de financement de la recherche et de l'innovation, repose sur une démarche de planification stratégique en co-construction avec les parties prenantes. Des consultations ciblées sont organisées avec les chercheurs, les entreprises, les ONG et les autorités publiques pour définir les priorités des appels à projets. Ce processus de co-construction est structuré autour de missions (exemples : adaptation au changement climatique, villes intelligentes, ...), pour lesquelles des groupes de citoyens et des experts sont mobilisés dès la phase de conception.

Pour la Commission européenne, cette association des parties prenantes à l'élaboration des programmes permet de gagner en pertinence et en efficacité en s'appuyant sur leur expertise, leur connaissance des dynamiques locales, les besoins spécifiques des populations et les contraintes opérationnelles. Leur participation active permet d'adapter les dispositifs aux réalités du terrain et de réduire les risques de décalage entre politiques européennes et attentes concrètes des bénéficiaires.

Lors de son audition, le Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE)³⁴ soulignait que « la Commission ne va pas inventer seule les 1 700 appels à propositions qu'elle lance chaque année ». Il est en effet nécessaire qu'elle se nourrisse des propositions que lui font les différents corps constitués, ainsi que du grand nombre de réseaux européens qui existent à Bruxelles. Ceux-ci alimentent, en effet, les réflexions de la Commission sur les enjeux et les éléments sur lesquels les politiques publiques pourraient apporter une valeur ajoutée importante. Il existe des centaines de comités, aboutissant à des groupes thématiques nationaux dans chaque État membre et à des groupes de travail au niveau du Conseil, qui valident les programmes de travail de la Commission.

De plus, le SGAE remarquait que cette participation active au processus d'élaboration des appels à projets constituait un atout, les acteurs et organisations participantes étant informés avant la publication d'un appel à propositions. Le travail d'influence en amont de la publication des appels est donc particulièrement important afin de permettre aux porteurs de monter leur dossier dès le début du processus.

Pour autant, un certain nombre d'acteurs regrette le manque de visibilité de ces consultations. Ainsi, Julien Dussart, chef de projet stratégie de financement de Médecins du Monde (MdM) France, indiquait lors de son audition que bien que cette ONG soit l'une des principales associations de solidarité, elle ne participait pas aux comités de

programmes, regrettant que les lieux de rencontre soient méconnus et que peu d'informations soient disponibles à ce sujet. MdM obtient pourtant 10 % du financement public de ses opérations internationales auprès des DG Protection civile et opérations d'aides humanitaires européennes (ECHO) et Partenariats internationaux (INTPA), soit 15 millions d'euros en 2023.

M. Dussart pointait également une vision trop descendante de la Commission européenne dans la conception des appels à projets. Il regrettait notamment que les associations soient perçues comme de simples prestataires de services et que ne soient pas reconnues leur indépendance et leur stratégie. Par exemple, des désaccords peuvent surgir avec les priorités politiques de la Commission européenne (exemple de l'aide humanitaire aux migrants illégaux).

Dans les faits, faute de dialogue structuré, l'association d'ONG comme MdM se fait essentiellement par lobbying et actions de plaidoyer, par exemple au travers de rencontre régulières à Bruxelles avec la DG ECHO. Cela se fait également par le biais de VOICE, collectif composé de 89 ONG, pour porter une voix forte auprès de l'UE et, pour les questions d'urgence humanitaire, par CONCORD, confédération européenne des 27 plateformes nationales de développement et de solidarité internationale. Pour le CESE, ce dialogue informel mériterait d'être structuré en phase amont des projets afin de gagner en transparence et de permettre un dialogue structuré avec la société civile.

34 Audition au CESE de Philippe Cichowicz, chargé de la cellule de mobilisation des fonds européens, SGAE.

PRÉCONISATION #1

Pour le CESE, il faut associer de façon officielle et encadrée les organisations de la société civile aux comités de programme pour l'ensemble des appels à projets en gestion directe, le travail de plaidoyer et de lobbying ne pouvant être une solution satisfaisante et suffisamment transparente.

B. Renforcer le dialogue avec les parties prenantes pour définir les priorités des programmes

Bien que la France participe activement à la phase d'influence des stratégies et programmes européens, cette participation présente des forces et des limites notables.

En effet, la France est bien représentée dans les institutions européennes et figure par exemple parmi les pays ayant le plus de fonctionnaires dans les services de la Commission européenne (3^{ème} État)³⁵. Elle dispose à ce titre, de nombreux relais dans les cabinets des commissaires, les agences européennes, et les groupes d'experts. De plus, les nombreux points de contact nationaux (PCN) facilitent la remontée d'informations et la coordination des acteurs français dans les phases de consultation et de préparation des programmes³⁶.

Par ailleurs, l'influence française repose beaucoup sur les canaux institutionnels (ministères, agences nationales), ce qui limite la diversité

des points de vue, notamment ceux des petites structures, des collectivités locales ou des associations. Le lobbying informel, pourtant crucial à Bruxelles, reste sous-développé côté français, comparé à d'autres États membres plus agiles et présents dans les réseaux européens. De nombreux rapports soulignent aussi depuis plusieurs années, une présence française insuffisante dans les phases amont de conception des projets européens, au moment où les marges de manœuvre sont pourtant les plus grandes.

Les experts nationaux détachés (END) jouent aussi un rôle stratégique dans la phase d'élaboration des programmes européens. Leurs missions sont essentielles pour influencer les priorités des programmes et défendre les positions et les intérêts français au sein des groupes de travail européens. Le rapport récent de la Cour des comptes³⁷ soulignait

35 Key figures on European Commission staff - European Commission.

36 <https://www.horizon-europe.gouv.fr/sites/default/files/2021-03/charte-gtn-2801.pdf>.

37 Cour des Comptes, « La mobilisation des fonds européens en matière de recherche : les programmes Horizon 2020 et Horizon Europe – Un effort à accentuer » 2014-2024, Communication à la commission des Finances.

ainsi, à travers l'exemple du secteur de la recherche, la faiblesse du dispositif français en la matière par rapport à d'autres États membres et proposait de valoriser « davantage les passages à Bruxelles dans les parcours de carrière, voire en faisant de cette expérience un passage obligé pour les hauts potentiels ». Ce rapport soulignait aussi la nécessité de porter une attention particulière à la qualité de la représentation française au sein des comités de programme

Parallèlement, les régions françaises ne sont pas toutes également représentées ou actives à Bruxelles. La députée européenne Fabienne Keller³⁸ regrettait ainsi la trop faible présence des régions françaises au sein de l'environnement institutionnel européen. Sans vouloir comparer des gouvernances fédérales et centralisées, il apparaît néanmoins que des Länder allemands comme la Bavière ou la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, disposent de véritables « ambassades régionales » dotées de moyens conséquents et d'un accès direct aux décideurs européens. De plus, ces bureaux ne se contentent pas de faire de la veille mais ils influencent activement les politiques européennes, en lien étroit avec les eurodéputés et les DG de la Commission.

Concernant les fonds en gestion partagée (FEDER, FSE+, FTJ, FEAMPA) la concertation nationale pour établir l'Accord de partenariat 2021-2027 avec la Commission européenne est un processus impliquant l'État, les régions et la société civile. Elle est orchestrée par l'instance nationale de concertation partenariale (INCOPAP), qui joue un rôle central dans la coordination des discussions et la définition des priorités. L'objectif principal est de garantir que

les fonds européens répondent aux besoins spécifiques des territoires tout en respectant les objectifs stratégiques de l'UE. Des réunions régulières entre les représentants de l'État, des régions, des collectivités locales, des acteurs socio-économiques et de la société civile permettent de recueillir leurs avis et de co-construire un projet commun. Cette approche collaborative est essentielle pour assurer une répartition équitable et efficace des fonds, en tenant compte des défis locaux tels que la transition écologique, la cohésion sociale et le développement économique. La crise du Covid-19 a également influencé les discussions, mettant en lumière la nécessité de renforcer la résilience des territoires et de soutenir les secteurs les plus touchés. L'Accord de partenariat entre la France et la Commission européenne a ainsi été conclu le 2 juin 2022 et définit un cadre stratégique pour l'utilisation des 17,4 milliards d'euros de fonds européens alloués à la France pour la période 2021-2027 en faveur de la cohésion sociale, économique et territoriale.

En outre, lors de la journée délibérative, les participants ont regretté une forme de « déconnexion » entre les programmes européens et les réalités et les besoins du terrain, ce qui les a conduits à proposer la mise en place de dispositifs de consultation citoyenne comme un levier pertinent pour mieux adapter les programmes aux besoins réels des territoires. Cette démarche favoriserait également une meilleure transparence des processus et une plus grande appropriation des politiques européennes par les acteurs locaux et s'intégrerait en complément de l'association des parties prenantes pour la conception des appels.

38 Audition au CESE.

De manière générale, ces démarches participatives contribuent à renforcer la légitimité démocratique de l'action de l'UE. En favorisant la transparence, la co-construction et l'appropriation des politiques publiques, elle répond à une exigence croissante de gouvernance inclusive et de proximité. Elle constitue également un levier d'innovation, en intégrant des solutions émergentes issues des territoires et en facilitant l'expérimentation de nouvelles approches. Comme le CESE l'avait déjà souligné dans son avis « Quel avenir pour le Pacte vert pour l'Europe et ses citoyens ? »³⁹, toutes ces démarches d'association des parties prenantes sont à soutenir et devront être poursuivies. Le CESE se félicitait ainsi de la mise en œuvre par la Commission européenne d'un Dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture européenne⁴⁰, qui a permis de réunir tous les acteurs concernés. Ce type de processus pourrait être généralisé dans le cadre des négociations sur les aides européennes et sur le futur CFP.

PRÉCONISATION #2

Le CESE préconise de renforcer le dialogue régulier avec les parties prenantes dans le cadre de l'élaboration des programmes et des appels à projets européens.

Des forums tels que le Dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture européenne, qui permettent de réunir tous les acteurs concernés, doivent être généralisés.

Le CESE préconise également que la déclinaison de ces programmes dans les territoires s'appuie sur des consultations citoyennes afin de garantir la prise en compte de la parole des citoyens et de l'ensemble des parties prenantes. Ces espaces de dialogue doivent s'articuler avec des dispositifs de redevabilité prévus en amont.

II. Faciliter l'ingénierie et la gestion administrative des dossiers

La phase de préparation des dossiers est complexe, depuis l'accès aux informations pertinentes, le montage des dossiers jusqu'à la gestion administrative et financière. De ce fait, l'accessibilité à un financement européen est plus aisée pour une structure solide, staffée, pérenne et fiable. Il s'agit en effet de

disposer d'une assise suffisamment conséquente en termes financiers comme administratifs afin de faire face aux exigences de trésorerie et de contrôle, ce qui peut être problématique pour les petites structures (PME, très petites entreprises-TPE...).

39 <https://www.lecese.fr/travaux-publies/quel-avenir-pour-le-pacte-vert-pour-leurope-et-ses-citoyens>

40 https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Fiches/2024/F07_pacte_vert.pdf

Pour le CESE, il ne s'agit pas de les évincer d'autant plus que certains fonds et programmes leurs sont spécifiquement ouverts comme au sein du FSE+.

Faciliter l'ingénierie et la gestion suppose de travailler sur deux leviers : la

transparence et la fluidité des procédures et des règles d'une part ; et d'autre part, l'incitation à travailler en réseau pour maximiser les chances et optimiser les coûts.

A. Faciliter l'accès à l'information

Une information simple et facilement identifiable est souhaitée par les porteurs de projets.

Ce besoin d'accès à une information claire est un facteur clef pour faciliter l'accès aux aides européennes. Or les porteurs de projets reconnaissent « être perdus dans la multiplicité des contacts et plateformes, problème aggravé par la barrière linguistique des appels en anglais et le manque de communication avec les autorités de gestion »⁴¹.

Avoir accès à l'information au bon moment est également une condition essentielle pour déposer des dossiers en cohérence avec la stratégie du porteur de projet. La Chambre de commerce et d'industrie (CCI) Île-de-France souligne ainsi l'importance de « *la préparation des appels à projets et du cadrage de ceux-ci afin qu'ils ne soient pas une surprise pour les bénéficiaires* »⁴².

Ce constat est partagé par le Pôle Mer Méditerranée, qui rappelle qu'il ne faut pas qu'un porteur dépose un projet « *par accident ou par opportunité financière* ». Pour les entreprises, ainsi que pour tous les autres bénéficiaires potentiels (organisations non gouvernementales-ONG, associations, laboratoires de recherche...), il faut avoir une vraie stratégie en amont et un projet concret

avant d'aller chercher un financement. Cela vient à nouveau démontrer l'intérêt d'associer en amont les parties prenantes à la définition et au contenu des appels à projets.

Au-delà des efforts déjà engagés, plusieurs axes d'action peuvent être engagés et ont été identifiés par le CESE.

1. Avoir un accès unique à l'ensemble des informations sur les programmes européens

La communication sur les fonds en gestion directe relève principalement de la responsabilité du niveau européen avec des relais au niveau national (ministères, PCN...). Elle n'est pas pour autant fluide, chaque DG de la Commission et chaque autorité gestionnaire possédant son propre portail⁴³. Des sites dédiés existent pour chaque programme, comme pour Horizon Europe⁴⁴. De nombreux autres sites nationaux ou sous l'autorité des autorités gestionnaires proposent également des informations sur Horizon Europe. Le porteur de projet se trouve donc face à une multitude de sources d'informations parmi lesquelles il a souvent du mal à établir une hiérarchie. La Cour des comptes française reconnaît cependant des progrès. Par exemple, pour Horizon Europe, le site internet

41 Verbatim de la journée délibérative au CESE.

42 Audition de la CCI Île de France au CESE.

43 Même audition.

44 <https://www.horizon-europe.gouv.fr/>

dédié offre « un accès clair et rapide à l'information » et « le portail des appels d'offres a été remanié pour offrir un accès plus simple aux opportunités de financement »⁴⁵.

Concernant les fonds en gestion partagée, l'ensemble des strates intervient : européenne, nationale, régionale voire locale. L'accès à l'information est alors diffus, éclaté entre différents sites et supports d'information, souvent mal identifiés par les porteurs de projets.

Lors de la journée délibérative, les participants ont exprimé leur souhait de disposer au niveau national, d'un portail unique regroupant des informations sur l'ensemble des fonds, qu'ils soient en gestion directe ou partagée. Ce site permettrait l'accès à deux grandes rubriques : une partie générale dédiée aux informations ainsi qu'à la formation (accès à des webinaires de présentation et d'explication des programmes) et une partie dépôt des projets. Des informations claires devront être disponibles en amont sur les appels (contenu, calendrier, critères). L'accès à l'ensemble de ces éléments devrait se faire en langue française, tout comme le dépôt des dossiers, permettant de lever l'obstacle linguistique rencontré par de nombreux porteurs de projets.

Ils ont proposé que la gestion de ce site soit confiée à une structure telle que la cellule de mobilisation des fonds européens du SGAE, organisme ciblé en raison de son rôle de lien et de pédagogie reconnu au niveau de l'État et des régions. La Cour des comptes dans son rapport sur la Recherche avait également proposé de renforcer le rôle de coordination du SGAE pour améliorer la mobilisation des fonds européens⁴⁶.

Des moyens *ad hoc* ou des réaffectations de personnels devraient être dédiés pour réaliser ce site unique qui nécessitera un important travail de mise à jour et de suivi des informations. Cela ne devra pas pour autant démobiliser voire supprimer le travail des autorités gestionnaires que sont les conseils régionaux qui demeurent des relais de proximité. Le site unique devra en conséquence prévoir des liens avec le niveau régional (et vice-versa) afin d'optimiser la circulation de l'information.

⁴⁵ Rapport de la Cour des comptes, « La mobilisation des fonds européens en matière de recherche : les programmes HORIZON 2020 et HORIZON Europe », janvier 2025.

⁴⁶ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-mobilisation-des-fonds-europeens-en-matiere-de-recherche-les-programmes-horizons>

PRÉCONISATION #3

Pour le CESE, il faut disposer au niveau national, d'un portail unique, en langue française, regroupant des informations sur l'ensemble des fonds, qu'ils soient en gestion directe ou partagée. Ce site devra permettre d'accéder à deux grandes rubriques : une partie générale dédiée aux informations ainsi qu'à la formation (accès à des webinaires de présentation et d'explication des programmes) et une partie consacrée au dépôt des projets. Sa gestion pourrait être confiée au Secrétariat général aux affaires européennes avec des moyens dédiés.

2. Fluidifier l'accès aux informations données par les régions et adopter un socle commun de pratiques

Avec la loi MAPTAM, les régions sont devenues autorités de gestion pour les fonds en gestion partagée. Leurs actions de communication auprès des territoires sont donc essentielles, en complément de toutes celles qui peuvent être menées au niveau européen et national. Elles devront être poursuivies même si un portail unique devait être créé au niveau national.

Le CESE a identifié un certain nombre de sources et de relais d'information existants. Au niveau national, on peut souligner l'existence du très complet

« *Vademecum de gouvernance et de mise en œuvre des fonds européens 2021-2027* » élaboré par l'ANCT. Ce guide très précis porte sur les fonds européens et décrit les différentes instances de gouvernance, les dispositifs de suivi, de gestion et de contrôle. Il s'agit d'un document technique à destination des régions et non d'un document grand public (ce qui n'est pas son rôle). Il peut cependant éclairer les porteurs de projets sur les grands fonds mobilisables. Au niveau des régions, il clarifie tous les dispositifs d'accès aux aides de l'UE et leur permet ainsi de faciliter la propre mise en œuvre de leur fonds et donc de communiquer ensuite avec plus de fluidité. L'existence de ce guide participe à la qualité et à l'efficacité du dialogue entre l'État et la région. La grande majorité des auditionnés a ainsi souligné le rôle facilitateur de l'ANCT et sa capacité à diffuser de l'information aux régions⁴⁷.

À leur niveau, les régions ont la responsabilité de communiquer sur les fonds européens. Le CESER Grand Est souligne dans son rapport⁴⁸ leur rôle primordial « en tant qu'autorité de gestion, pour piloter cette dynamique collective [d'accompagnement et d'information] et s'assurer que l'action de tous les acteurs est coordonnée afin que la réponse apportée aux porteurs de projets soit la plus complète et efficace possible ».

Le CESE a cependant constaté au cours de ses auditions que l'action des régions n'est pas unifiée et uniformisée et que leur investissement est disparate. Par exemple, la CCI Île-de-France⁴⁹ regrette que l'Agence régionale de développement d'Île-de-France ne se charge pas d'une

47 Audition d'Isabelle Boudineau, Présidente de la délégation française au Comité des Régions.

48 Rapport du CESER Grand Est, « Les fonds européens : complexité et opportunité, novembre 2023 ».

49 Audition au CESE de Jacques Garau, Directeur général délégué de la CCI d'Île-de-France.

mise en réseau des acteurs sur les fonds européens, ce que font des services dédiés ailleurs.

Dans d'autres régions, certaines actions de communication ou de mise en réseau sont saluées. Le CESER Normandie se félicite ainsi, dans sa contribution au présent avis, des actions menées par sa région. Une plateforme internet « Europe en Normandie » a ainsi été créée et donne accès à une information exhaustive sur les fonds européens, y compris pour les non-initiés, et permet des mises en contact avec des référents. Elle donne accès à des exemples de projets déjà financés et des webinaires sont organisés tant pour les porteurs de projets que pour les agents régionaux. Le CESER Normandie souligne cependant que l'information doit passer par une démarche de « concertation ascendante » répertoriant les difficultés rencontrées lors du montage de projets afin de faciliter le travail des nouveaux déposants.

Le CESE note donc que la politique de diffusion de l'information

n'est pas uniformisée entre les régions alors qu'elle gagnerait à reposer sur un socle commun.

Une harmonisation des politiques d'information sur les aides européennes est donc souhaitable au niveau des régions afin de mutualiser les bonnes pratiques. Le SGAE pourra aussi avoir comme mission de s'assurer de l'homogénéisation et de l'interconnexion de ces plateformes avec le portail unique national, afin de réduire les coûts et de rendre un meilleur service aux bénéficiaires.

PRÉCONISATION #4

Le CESE encourage les régions à se doter chacune d'une plateforme numérique standardisée donnant accès à une information exhaustive sur l'accès aux aides européennes qu'elles ont en gestion. Ces plateformes ont vocation à s'interconnecter avec le portail unique national.

B. Un appui administratif et un accompagnement des porteurs à poursuivre et à renforcer

1. Optimiser les moyens dédiés à l'appui administratif

L'amélioration de l'accompagnement des candidats potentiels est l'une des clefs du succès pour mobiliser davantage de porteurs et augmenter le taux de réussite. Au cours de l'élaboration de cet avis, plusieurs exemples ont été étudiés. À ce titre, l'action d'accompagnement du Pôle de compétitivité Mer Méditerranée

est un bon exemple de ce qui peut être entrepris. Au service de ses 500 adhérents, le Pôle entreprend un travail d'information à différents niveaux. Il assure en premier lieu une veille thématique des appels à projets. Son action permet ainsi de proposer une information complète sur les sujets maritimes, ce que ses adhérents (notamment les PME) ne sont pas en mesure de faire eux-mêmes. Pour s'informer, le Pôle

participe lui-même à des rencontres et ateliers d'information au niveau national. Par exemple sur Horizon Europe, il siège dans les groupes techniques nationaux (GTN) liés à ce programme. Son rôle est ensuite de rendre accessibles et compréhensibles pour ses adhérents l'ensemble des informations et de décrypter les appels à projets. La phase de diffusion d'information, par exemple au cours de journées dédiées, est également un moyen de mise en réseau des porteurs potentiels de projets.

De cette politique du Pôle Mer, le CESE a surtout retenu, outre la diffusion de l'information, sa capacité à mettre en réseau les porteurs de projets pour les inciter à agir ensemble. Son action permet également à des petites structures comme les PME d'accéder à une information ciblée et de pouvoir ensuite déposer des projets avec d'autres entreprises de taille équivalente. La mise en réseau se fait aussi avec les États frontaliers comme l'Italie, permettant ainsi de répondre à des appels transnationaux dans le cadre de projets de la coopération territoriale européenne (Interreg).

Une fois les informations obtenues sur les appels, la deuxième phase concerne l'appui administratif au montage des projets. Il est essentiel notamment pour permettre aux plus petites structures (PME, TPE, associations, ONG...) de pouvoir être aidées pour l'ingénierie technique et financière des projets. L'appui administratif est en effet utile pour inciter les acteurs nationaux à déposer des projets bénéficiant de fonds européens.

Comme le CESE l'a constaté, il existe au niveau des porteurs une forme d'autocensure car le dépôt de projets européens est d'emblée considéré comme compliqué. Le Pôle mer Méditerranée a également rapporté lors de son audition qu'il excluait les appels trop complexes ou aux règles inadaptées aux porteurs (par exemple pour des questions de trésorerie trop importantes à avancer).

Pour la Cour des comptes française, il faut essayer de changer cet état d'esprit de « peur de l'Europe » et modifier cette logique. Par exemple, elle propose d'encourager les jeunes chercheurs ou les PME à « aller à l'Europe »⁵⁰. Les dispositifs pourraient aller de l'incitation financière comme des surplus d'aide aux candidats aux financements européens jusqu'à une obligation de candidature avant de pouvoir solliciter des financements nationaux comme proposé par la Cour des comptes.

La Fondation Hippocrène qui a participé à la journée délibérative du CESE propose de mettre en place plusieurs solutions comme « un appui de proximité avec des référents et des cellules locales ; un accompagnement personnalisé dès le dépôt avec des personnes contacts et possibilité de double relecture des dossiers ; un soutien pluriannuel et un encouragement aux échanges entre structures *via* des bureaux spécialisés. Cet accompagnement devra se poursuivre au cours du projet avec un accompagnement sur mesure et des référents dédiés tout au long du projet ; des formations pratiques régulières sur la gestion des fonds européens, les consortiums et les procédures administratives ; une centralisation des ressources *via* des plateformes avec des

50 Rapport Cour des comptes sur la recherche.

alertes, des guides pratiques, des exemples concrets ou encore un partage de bonnes pratiques entre associations ».

Dans les faits, le CESE a constaté que la mise en œuvre d'équipes dédiées au sein de structures nationales ou l'aide de pôles de compétitivité ou de CCI permettait d'augmenter les chances de remporter des projets. Par exemple, pour l'université d'Aix Marseille, l'existence d'une équipe dédiée aux appels à projets européens a permis à cette université d'être le 22^{ème} bénéficiaire français pour les fonds en gestion directe. L'accompagnement et la diffusion d'information par les régions est aussi un soutien utile pour les porteurs de projets. L'audition du Pôle Mer Méditerranée a également été l'occasion de constater qu'un accompagnement poussé permettait aux projets de réussir, y compris pour des PME, grâce à une action sur toute la chaîne du projet (structuration des dossiers ; recherche partenaires ; relecture...).

Lors de la journée délibérative, les participants ont confirmé le besoin d'accompagnement via un appui extérieur (formations, webinaires, échanges directs avec les financeurs), le partage d'expérience entre pairs, les dispositifs simplifiés (forfaits budgétaires, rédaction possible en français), ainsi que le travail en consortiums avec des partenaires expérimentés.

PRÉCONISATION #5

Pour le CESE, au vu de la complexité d'accès aux aides européennes, il faut encourager le travail en réseau et la mutualisation entre acteurs ainsi que le travail collectif en incitant et soutenant les structures comme les pôles de compétitivité, les chambres consulaires, les régions et les collectivités territoriales, les fondations pour faciliter le dépôt de projets et l'appui à leur déploiement.

2. La prise en compte des frais de gestion administrative : de nécessaires clarifications

Au cours de l'instruction de cet avis, le CESE a constaté que la prise en compte des frais de gestion administrative était jugée complexe et qu'elle causait de l'insécurité juridique et financière.

Dans le cadre des projets financés, les frais de gestion administrative sont remboursés Médecins du Monde a ainsi rappelé dans son audition que la gestion administrative était prise en charge à hauteur de 7 % pour les fonds en gestion directe. Cependant, le décompte de ces frais fait parfois l'objet de désaccords entre les porteurs et la Commission européenne. Médecins du Monde souligne par exemple que, sur certains fonds perçus via la DG ECHO, les 7 % de coûts indirects ou frais administratifs sont parfois questionnés et scrutés de très près, souvent pour des raisons justifiées de lutte contre la

corruption. Au niveau des bénéficiaires, ce plafond est questionné notamment pour pouvoir prendre en charge de nouvelles missions ou frais. Médecins du Monde avance notamment la nécessité d'imputer un certain nombre de coûts du siège aux coûts directs et non aux coûts indirects. La DG ECHO n'est cependant pas forcément favorable à cette pratique. Ce refus ou des négociations prolongées sur ce sujet peuvent bousculer le modèle économique de nombreuses associations et créer de l'insécurité juridique et financière. De plus, ce suivi budgétaire, même s'il est justifié par le recours à des fonds publics, reste très lourd pour les porteurs et il subsiste parfois des désaccords sur les dépenses éligibles.

Les porteurs de projets en gestion partagée ont également souligné, lors de la journée délibérative, l'insécurité juridique due au poste « frais de personnels ». Les conventions de financement avec les bénéficiaires mentionnent la prise en charge des frais de personnels sans plus de détails. Or, dans les contrôles et audits, de nombreuses pièces justificatives sont demandées mais varient d'un échelon à un autre. Ils soulignent également que les fiches de paye URSSAF ayant une valeur juridique opposable en France ne sont pas reconnues au niveau européen, ce qui nécessite de produire d'autres justificatifs. Les porteurs de projets ont mentionné l'exigence de décomptes précis des heures réalisées par les agents et des listes d'émargement signées pour prouver leur présence. Or, ces fiches manuscrites semblent une pratique d'un autre temps et sont facilement falsifiables. Enfin, les contrôles portent parfois sur des dépenses engagées plus de 5 ans auparavant, créant ainsi de l'insécurité financière si le décompte n'est pas validé et conduit *in fine* à un remboursement.

PRÉCONISATION #6

Le CESE préconise une clarification et une harmonisation par les autorités de gestion des dépenses prises en compte et des pièces justificatives à fournir, notamment pour le remboursement des frais de personnel afin de renforcer la sécurité juridique et financière des projets financés par les aides européennes.

L'UE contribue au financement direct de certains postes liés à la mise en œuvre de politiques publiques ayant des impacts quotidiens sur les citoyens (exemple du financement de postes dédiés à l'insertion ou à la formation professionnelle au sein de départements). Or, ces postes financés par l'UE ne sont souvent identifiables « physiquement » que *via* une attache de signature « UE » dans les adresses mails des personnes concernées, ce qui rend difficiles des actions de communication sur leur financement par des aides européennes. La prise en charge des frais de personnel est de ce fait souvent mal valorisée. Enfin, le CESE a constaté lors de ses auditions que l'ingénierie des projets européens demandait une expertise particulière et des formations adaptées, nécessitant des financements ad hoc. Dans les RUP, la formation des personnels des autorités de gestion sur les dispositifs d'aides européens, reste par ailleurs souvent insuffisante, même si une montée en compétences a déjà eu lieu depuis dix ans. Le recrutement de personnels formés et spécialisés et leur fidélisation ne sont en effet pas

toujours faciles pour les collectivités territoriales ultramarines, par manque, à ce stade, d'un vivier important de diplômés dans ces domaines⁵¹. Le CESER de Normandie dans sa contribution, se félicite ainsi que la région ait mis en œuvre une démarche de formation auprès de ses agents avec notamment des webinaires après les séances de validation de projet et des rencontres territorialisées. Le SGAE relève quant à lui une montée en puissance des compétences et une professionnalisation de cette filière au sein des régions avec des mutations et des vases communicants. Aujourd'hui, il existe ainsi un vivier de compétences réparti entre les régions mais dont les effectifs demeurent limités. Cette professionnalisation doit être poursuivie grâce à des formations

initiales et professionnelles et une reconnaissance des compétences dans ce domaine avec de créer de vraies filières.

PRÉCONISATION #7

Le CESE souligne le besoin de compétences particulières dans le domaine des aides européennes et demande un recensement des formations initiales et professionnelles existantes afin de déterminer les formations manquantes ainsi qu'une mutualisation des formations de terrain, avec une attention particulière portée aux régions ultrapériphériques (RUP).

C. Stabilité et simplicité des règles : accès aux fonds, avances de frais et trésorerie

1. Des obstacles inhérents à des procédures denses et propres à chaque fonds

L'ingénierie financière constitue l'un des défis majeurs pour les porteurs de projet, certains bénéficiaires potentiels allant jusqu'à renoncer à déposer un dossier, rebutés en amont par l'absence de lisibilité des règles de gestion et les difficultés anticipées en matière de trésorerie. Les motifs relatés sont nombreux et varient d'un programme à l'autre : délais de décaissement et règles de paiement différenciés en fonction du programme ; précisions trop

floues sur les avances de frais et les pièces justificatives à fournir ; évolution ou révision des règles en cours de projet ; nécessité de cofinancements qui gagnerait à être explicitée d'emblée.

Les porteurs et chargés de projets font souvent état de règles inadaptées aux contraintes de terrain en matière de trésorerie et d'avances de frais, en particulier dans le cas de « petits » porteurs et de fonds en gestion partagée. Certains intervenants, dont la députée européenne Fabienne Keller, ont souligné que certains

⁵¹ Contribution de la délégation aux Outre-mer du CESE

programmes européens n'étaient pas adaptés aux « petits porteurs » et aux projets d'envergure réduite, des moyens et compétences spécifiques étant indispensables à la gestion de ces projets. Et c'est bien, comme l'a rappelé Mme Keller, la multiplicité des instruments et programmes ainsi que des différents niveaux d'intervention impliqués qui est aussi source de complexité.

L'exemple du programme Interreg, destiné à déployer des projets européens transrégionaux, transfrontaliers ou transnationaux (y compris avec un État tiers à l'UE) illustre cette situation. Interreg relève pour partie du FEDER, géré par les régions en France, et potentiellement d'instruments européens en gestion directe depuis Bruxelles, comme l'Instrument d'aide à la préadhésion (IAP) ou encore l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI). Outre des autorités de gestion de différents niveaux (États et régions) se côtoient donc au sein de ces programmes des partenaires issus de différents États membres, la Commission européenne (DG REGIO) et le cas échéant des partenaires tiers. Le programme a pourtant permis des succès indéniables comme le projet *Senior Activ* dans la Grande Région Grand Est (quatre départements de la région française Grand Est ainsi que des territoires belges, allemands et luxembourgeois). Les RUP, auxquelles un sous-programme est dédié (Interreg D), ont pu aussi nouer des coopérations régionales grâce à ce programme : programmes Caraïbes, Océan indien et Canal Mozambique (cf. Annexe Contribution de la Délégation aux Outre-mer).

Pour le CESE, la diversité des instruments et aides existantes doit pouvoir s'adapter aux réalités de terrain et des solutions peuvent être envisagées pour faciliter le montage et le pilotage

financiers de projets qui favorisent la réalisation d'objectifs essentiels en matière de développement territorial, de recherche, d'innovation ou de cohésion sociale. C'est ce qu'a rappelé Daniel Leca, Vice-président en charge de l'Europe de la région Hauts-de-France, en indiquant que, dans les cas des fonds en gestion partagée, le rôle de l'État et surtout des régions est bien d'être des « facilitateurs » pour que « les projets puissent voir le jour dans les territoires ». Lors de la journée délibérative organisée par le CESE, les participantes et participants ont aussi fait état de leurs besoins dans ce domaine en pointant les obstacles inhérents aux règles de procédures des programmes européens ainsi que les moyens importants à consacrer à la gestion de ces aides en matière d'ingénierie financière.

L'Union et les autorités de gestion, État comme régions, peuvent actionner plusieurs leviers afin de faciliter l'appropriation par les porteurs des règles de procédures, d'agir en faveur d'une stabilité et d'une uniformisation de ces règles et d'apporter un appui décisif en matière d'ingénierie financière.

2. Former les porteurs et les gestionnaires de projet au décryptage des règles en matière financière

Les modalités de déploiement des fonds, y compris en matière financière, font l'objet de dispositions précises dans les textes européens.

Dans le cas des fonds en gestion directe, chacun d'entre eux est régi par un règlement ad hoc. Même si les règles exposées en matière financière sont parfois complexes à décrypter, le recours à une source unique de financement est susceptible de faciliter la tâche des gestionnaires et bénéficiaires. Toutefois, le fait de bénéficier de plusieurs sources de financement européen, option de

l'articulation entre fonds en gestion directe et partagée, est de nature à rendre complexe l'assimilation de règles croisées.

Dans le cas des fonds en gestion partagée, un texte établit les dispositions communes à leur emploi (règlement 1060/2021⁵²). C'est un outil de plus de 500 pages, riche et complexe, en particulier pour des structures qui n'ont pas d'équipes dédiées. Adopté en 2021, il est destiné à encourager les synergies entre les différents instruments européens et éviter la dispersion des financements octroyés ; à fixer les seuils d'emploi et de cofinancement ; à introduire les principes de la taxonomie européenne conformément aux objectifs climatiques de l'UE ; à intégrer des souplesses et flexibilités en cas de chocs tels que la crise de la covid (récession brutale), par exemple en matière de décaissements.

Un texte spécifique encadre ensuite chacun des fonds afin d'en définir les objectifs et spécificités ainsi que les indicateurs de suivi dans le but d'en évaluer l'efficacité. Il va de soi que, pour un porteur de projet, le décryptage des dispositions relatives à la totalité des fonds européens existants reste difficile d'accès, tout comme la façon dont ceux-ci peuvent s'imbriquer pour constituer un montage financier viable.

Comme évoqué dans la partie I, l'Accord de partenariat conclu entre la France et l'Union détaille, en début de programmation, les stratégies, objectifs, territoires concernés et la ventilation par région. L'UE a souhaité que ce principe de partenariat figure au cœur du fonctionnement des fonds en gestion partagée. Leur déploiement doit s'appuyer sur un modèle de gouvernance à plusieurs niveaux et garantir la participation des autorités publiques régionales, locales, des organisations de la société civile ainsi que des partenaires économiques et sociaux. En outre, ce partenariat doit aussi être recherché dans l'articulation (ou synergie) entre les différents fonds

PRÉCONISATION #8

Afin que les porteurs et gestionnaires de projets potentiels puissent s'approprier les règles financières propres aux fonds européens en gestion directe ou partagée, le CESE préconise que l'Union européenne et les autorités de gestion, État et régions, mettent en place des sessions communes de formation dédiées et plus particulièrement axées sur les synergies possibles entre les différents instruments existants.

⁵² <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj?locale=fr>

3. Agir en faveur d'une stabilité des règles financières relatives aux programmes européens

Les textes encadrant le déploiement des fonds ont été négociés et adoptés en début de programmation 2021-2027 et peuvent faire l'objet d'ajustements, en particulier lors de la révision à mi-parcours des priorités et politiques de l'Union (politique de cohésion par exemple) et du CFP, qui a eu lieu en 2024. Lors de cette revue associant les États membres et les parties prenantes, l'Union peut introduire des modifications ayant un impact sur le fonctionnement des fonds : c'est le cas notamment pour le FEDER et le Fonds de cohésion, leur règlement ayant été révisé pour intégrer le dispositif en faveur des technologies stratégiques STEP (*Strategic Technology Europe Platform*). Cette évolution peut conduire à une réorientation des priorités en cours de programmation et potentiellement des règles. La Commission se réserve en effet, conformément aux dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), la possibilité de faire évoluer les procédures si cela s'avère indispensable.

Dans le cas du FSE+, figurent dans le règlement *ad hoc* 1057/2021⁵³, les dispositions générales, les objectifs (ici par exemple, améliorer l'accès à l'emploi et le caractère inclusif des systèmes éducatifs) mais aussi l'éligibilité des dépenses qui peuvent être imputées à ce Fonds, les indicateurs de suivi, les dispositions spécifiques par sous-programme ou encore le Comité de programme. Or il y est mentionné que « la Commission est habilitée à [...] modifier les indicateurs [...] lorsque cela est jugé nécessaire pour assurer une évaluation efficace de l'évolution de la mise en œuvre des programmes. De telles modifications

sont proportionnées et tiennent compte de la charge administrative supportée par les États membres et les bénéficiaires ». Il en est de même pour l'éligibilité des dépenses qui peut évoluer dans un sens favorable aux bénéficiaires (souplesse introduites lors de la crise de la Covid) ou plus restreint si les priorités sont redéployées en cours de programmation.

Même si la révision à mi-parcours du CFP et des différentes politiques de l'UE peut s'avérer nécessaire, l'évolution, en cours de projet, des règles fixées lors de l'obtention de l'aide européenne est source d'instabilité financière pour les bénéficiaires finaux des financements comme pour les gestionnaires. Si les règles financières et d'éligibilité des dépenses en vigueur lors de l'acceptation du projet sont modifiées avant les derniers décaissements et son achèvement, la structure porteuse peut être placée dans une situation de vulnérabilité financière. Il est par conséquent essentiel que les dispositions relatives aux règles de trésorerie évoluent le moins possible en cours de programmation et que la rétroactivité des mesures soit proscrite. Sans cela, un projet pour lequel le bénéficiaire s'est forcément investi et a été accompagné par son autorité de gestion peut être compromis. Cela est en particulier le cas de projets déployés au profit de petites entités, structures associatives ou TPME, l'impact territorial et social des projets étant souvent important (ruissellement) et décorrélé de leur surface financière.

L'uniformisation des règles relatives aux différentes aides européennes semble difficile à atteindre en raison du nombre et de la variété des instruments existants (dans leur objet, type de gestion, enjeu et cas particuliers au sein d'un même programme). La Commission européenne

⁵³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1057>

ayant toutefois fait de la simplification administrative l'un de ses grands objectifs pour cette mandature, on peut donc légitimement penser que l'objectif d'une simplification cohérente irriguera la structure du prochain CFP, en particulier pour les programmes en gestion partagée. De la part des autorités de gestion, qu'il s'agisse de l'État ou des régions, les efforts déjà déployés en ce sens doivent être renforcés afin de ne pas, à leur niveau respectif, ajouter une strate supplémentaire de contrainte financière.

PRÉCONISATION #9

Dans un souci de simplification administrative, le CESE incite l'Union européenne, la France et les autorités de gestion régionales à promouvoir les règles les plus uniformes possibles dans le déploiement et l'exécution financière des programmes d'aides européennes.

Dans le cadre de la mise en œuvre des aides financières européennes, fonds en gestion directe et partagée, le CESE préconise de privilégier une stabilité dans les règles de gestion et de proscrire les mesures de révision rétroactives pénalisant les bénéficiaires pour les projets engagés.

4. Soutenir les projets en matière d'ingénierie financière

Une grande variété d'acteurs (TPME, laboratoires de recherche, structures associatives...) relate ses difficultés qui tiennent souvent à l'importance des moyens à déployer pour gérer les aides : assumer les avances de frais et de trésorerie au risque de se mettre en péril en cas de décaissement trop tardif ; tenir des obligations de cofinancements et donc de pilotage de partenariats.

a. Des règles variables en matière de cofinancements

En tout état de cause, les conditions relatives aux cofinancements requis, aux avances consenties et à l'échelonnement de paiements varient en fonction des programmes. Si elles semblent de prime abord, plus lisibles pour les fonds en gestion directe, c'est comme déjà mentionné, l'absence d'uniformité dans les règles et le recours à différentes sources de financement qui peut rendre le montage complexe (exemple du programme Interreg).

Horizon Europe, prévoit par exemple différents taux de financement par « action »⁵⁴ : jusqu'à 100 % dans certains cas au profit d'entités à but non lucratif et dans des proportions plus limitées si les « actions » ou dépenses ne sont pas éligibles (30 à 70 %). L'instrument Horizon Europe est aussi conçu comme une subvention cofinçant un projet, le cas échéant en le combinant avec d'autres fonds européens (FEDER, FSE+...), sous réserve que les objectifs et règles de chacun des

⁵⁴ Article 34 du règlement 695/2021 fixant les modalités du programme Horizon Europe.

instruments concernés soit respectés⁵⁵. Un dispositif de garantie financière a été mis en place au profit du programme par la Commission européenne lors de la programmation précédente (2014-2020, programme Horizon 2020). Désormais rebaptisé mécanisme d'assurance mutuelle (*mutual insurance mechanism*), il permet, dans le cadre d'un projet impliquant plusieurs bénéficiaires, de leur procurer une responsabilité financière individuelle en cas de défaillance de l'un d'entre eux (article 37 du règlement)⁵⁶.

Dans le cas des fonds en gestion partagée, les conditions financières varient également. Le règlement commun (1060/2021) et celui propre à chaque fonds fixent : la ventilation des dépenses, par priorité et par catégorie de région pour la politique de cohésion (Fonds de cohésion et FEDER)⁵⁷ ; les délais de paiement que l'Union doit respecter (paiement à 60 jours) ; les avances de trésorerie ; les combinaisons possibles entre les fonds (FSE+ et Horizon Europe pour un projet d'innovation sociale par exemple) ; les taux de cofinancement. Ces derniers sont variables ; ils peuvent atteindre 90 % des dépenses éligibles dans le cas du FSE+ (programme au profit des personnes les plus démunies par exemple) et 85 % pour

le FEDER (voire au-delà sous certaines conditions) ou être plafonnés à des proportions bien inférieures.

b. Des délais de paiement qui imposent des avances de trésorerie

Par ailleurs, la question des avances de trésorerie peut se révéler délicate pour les bénéficiaires. Le règlement commun aux fonds en gestion partagée⁵⁸ précise que les États membres peuvent procéder à six demandes de paiement auprès de la Commission européenne, par programme, par Fonds et par exercice comptable (base annuelle et non pluriannuelle), selon un calendrier précis.

Les autorités de gestion, État comme régions, devraient par conséquent être en capacité de consentir des avances de trésorerie en soutien préalable aux bénéficiaires ou conformément à la progression des objectifs ou cibles. Par ailleurs, les autorités de gestion peuvent consentir d'emblée une avance de trésorerie (en l'absence d'avance de la part de la Commission).

Deux écueils possibles sont à éviter toutefois : ces facilités octroyées, qui figurent généralement dans la convention de programme, doivent respecter le régime européen des aides d'État⁵⁹.

55 Article 15 du règlement 695/2021, paragraphe 2 alinéa a) : « Conformément à la disposition correspondante du règlement portant dispositions communes pour 2021-2027 et à la disposition correspondante du règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC, le FEDER, le FSE+ ou le Feader peuvent apporter un soutien aux actions cofinancées sélectionnées au titre du programme ».

56 <https://www.horizon-europe.gouv.fr/sites/default/files/2023-03/fiche-pratique-heu-versement-subvention-8543.pdf>

57 Le règlement 1060/2021 fixe le principe d'un taux maximum de cofinancement par catégorie de développement économique des régions. Elles sont au nombre de 3 : plus développées ; en transition ; moins développées. Les RUP font l'objet de dispositions spécifiques et peuvent être considérées comme une catégorie à part entière.

58 Règlement 1060/2021

59 L'article 107 du TFUE interdit les aides octroyées de façon sélective par les États membres qui sont susceptibles de créer une distorsion de concurrence intra-européenne. Sont toutefois autorisées dans le cadre du Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) et par conséquent exemptées de notifications et de contrôle par la Commission européenne : les aides d'État justifiées par des objectifs d'intérêt général, telles que celles destinées au développement des régions défavorisées, aux services d'intérêt économique général, à la promotion des PME, à la recherche et au développement, à la protection de l'environnement, à la formation, à l'emploi et à la culture.

En outre, ces paiements anticipés placent le porteur en difficulté dans le cas d'un retard dans la réalisation du projet, d'une non atteinte des indicateurs fixés ou encore de délais de paiements. Enfin, si les financements européens ne sont finalement pas octroyés⁶⁰, l'avance consentie doit être remboursée par le bénéficiaire.

c. Étendre les dispositifs d'accompagnement et des garanties financières

Face à ces montages financiers souvent lourds à gérer même pour les plus aguerris, Il est impératif pour les porteurs de projet, en particulier de taille réduite, d'être soutenus lors des phases de montage et de gestion du projet (ingénierie financière). Il paraît en outre indispensable que l'autorité de gestion puisse leur fournir une forme de garantie financière.

Pour les fonds en gestion partagée gérés par les régions, aucune solution unique n'existe. Plusieurs établissements bancaires publics interviennent par exemple auprès des entreprises et des régions dans le cadre du déploiement de certains fonds européens (FEDER et Horizon Europe) ainsi que du plan de relance *NextGenerationEU* (c'est le cas de la Banque des territoires, créée en 2018 par le groupe Caisse des dépôts) sans que toutefois leurs interventions n'aient de caractère systématique.

Consciente de ces difficultés qui ne sont pas propres à la France, la Commission a lancé début 2024, une « boîte à outils rurale » (*rural toolkit*) pour aider au déploiement des aides dans les territoires⁶¹. Un guide a aussi été élaboré par l'ANCT au profit des régions pour expliciter le cadre européen des instruments de garantie. Enfin, les régions elles-mêmes envisagent des solutions⁶². Cependant, les instruments de garantie semblent demeurer éparés et non systématisés. Notons que les aides européennes n'étant pas assimilables à des créances, leurs bénéficiaires ne peuvent prétendre aux mécanismes de refinancement (affacturage ou cession Dailly). Un mécanisme *ad hoc* de garanties devrait donc être étudié.

Lors de la journée délibérative, a été évoqué le *Fondo di Rotazione* italien. Ce « Fonds renouvelable pour les politiques communautaires », créé par la loi italienne n° 183 de 1987, assure une couverture partielle des coûts nationaux prévus dans les programmes et actions des politiques européens. Il assure pour cela la centralisation des flux financiers des fonds structurels de l'UE auprès du Trésor public italien et la gestion univoque des transferts correspondants en faveur des administrations et organismes nationaux. Le Fonds renouvelable procède au décaissement des ressources sur la base des demandes de paiement présentées par les administrations en charge des programmes. Sa

60 Pour non-respect des indicateurs, irrégularités, indisponibilité des crédits européens, ...

61 <https://www.banquedesterritoires.fr/financements-europeens-lancement-dune-boite-outils-rurale>

62 <https://www.banquedesterritoires.fr/fonds-europeens-et-developpement-local-eloge-du-melting-pot>

gestion opérationnelle est assurée par l'Inspection générale italienne des relations financières avec l'UE⁶³.

Pour le CESE, il apparaît intéressant d'analyser plus avant cet instrument pour évaluer s'il est adapté ou non aux spécificités de la France, et en particulier au rôle joué par les régions dans la gestion des fonds structurels. En effet une recentralisation au niveau de l'État pourrait être perçue comme un retour en arrière ou une marque de défiance à leur égard.

PRÉCONISATION #10

Dans le cadre du déploiement des fonds européens en France, le CESE préconise de mettre en place, en concertation étroite avec les régions, un dispositif d'accompagnement plus robuste en termes d'ingénierie financière des projets.

Pour le CESE, ce dispositif doit aller de pair avec la systématisation de garanties financières au profit des projets déployés localement et ce en conformité avec les règles européennes en la matière.

III. Contrôler et évaluer : trouver le bon équilibre entre subsidiarité des contrôles et bon usage des fonds publics

Les fonds européens sont des fonds publics. La question du contrôle de leur utilisation est donc légitime et ne peut être remise en cause. Ils permettent de s'assurer que leur usage se fait en conformité avec les règles communautaires, nationales et régionales. Si des États comme la France disposent de systèmes robustes pour contrôler les dépenses publiques, d'autres États de l'UE semblent moins performants. Une harmonisation et un cadre européen dans ce domaine sont donc indispensables.

Il faut également avoir conscience de ce que l'on pourrait appeler le « syndrome de la peur du contrôle ». Les participants

à la journée délibérative ont exprimé leur crainte de la rétroactivité de la sanction et ont parlé de « contrôles en cascade » dont ils ne comprenaient pas toujours bien la cohérence et qu'ils considéraient parfois comme redondants (contrôle sur des procédures identiques dans un délai proche). Pour le CESE, il ne faut pas que cette crainte d'être contrôlé soit un frein au dépôt de dossiers et aux initiatives des porteurs de projets.

Le présent avis, dans le cadre de son questionnement sur la façon d'améliorer l'accessibilité aux aides, analyse et propose les moyens d'optimiser et de rationaliser ces contrôles.

⁶³ <https://www.cnr.it/it/fondo-rotazione>

A. Plusieurs niveaux de contrôle « s'empilent »

Il existe plusieurs types et plusieurs niveaux de contrôle. L'organisation pour les fonds en gestion directe et partagée n'est pas la même puisque les fonds ne sont pas attribués par les mêmes autorités et selon les mêmes procédures.

1. Les contrôles des fonds en gestion directe

Les fonds européens en gestion directe sont administrés directement par la Commission européenne qui est responsable de toutes les étapes de leur mise en œuvre, y compris le contrôle et l'audit. La Commission européenne supervise donc l'ensemble du programme et veille à la conformité des financements.

Les contrôles peuvent aussi être assurés par :

- les agences exécutives (par exemple l'Agence exécutive pour la recherche qui gère directement les subventions et en assure un suivi rigoureux) ;
- des auditeurs indépendants vérifiant pour la Commission la bonne gestion des fonds ;
- les autorités nationales, chaque pays participant pouvant également mettre en place des mécanismes de contrôle des bénéficiaires locaux.

En complément des contrôles réalisés par la Commission européenne, peuvent également être réalisés des audits de :

- la Cour des comptes européenne, dans le cadre de la bonne exécution du budget de l'UE et du contrôle de la bonne utilisation des fonds perçus ;
- l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) dans le cadre d'enquêtes sur la fraude et la corruption ;
- du Parquet européen.

Plusieurs niveaux de vérification sont possibles comme l'audit d'opération (contrôle *ex post* des dépenses déclarées à la Commission européenne), l'audit du système de gestion et de contrôle (vérification du respect des obligations communautaires et des règles de gestion), l'audit des comptes (assurance sur l'exactitude et la véracité des montants déclarés). Médecins du Monde, bénéficiaire de fonds en gestion directe a ainsi évoqué avoir été contrôlé 35 fois en 2023 avec à chaque fois l'ensemble des pièces comptables contrôlées⁶⁴.

Concernant le délai d'exécution, on peut citer à titre d'illustration, Horizon Europe, avec des audits pouvant avoir lieu pendant le projet ou jusqu'à deux ans après sa fin.

64 Audition au CESE de Julien Dussart, chef de projet stratégie de financement, MdM.

2. Les contrôles des fonds partagés

Pour les fonds en gestion partagée, un budget est alloué aux États membres et chaque État décide ensuite des modalités de gestion de ces fonds sur son territoire. Ils font donc l'objet d'un double niveau de contrôle, national et européen, selon le schéma d'ensemble suivant : les États membres sont responsables du contrôle des dépenses, tandis que la Commission européenne, qui exécute le budget de l'Union sous sa propre responsabilité, surveille les systèmes de contrôle nationaux. Ce double niveau de contrôle découle des principes de partenariat et de gestion partagée, ainsi que de subsidiarité, sur lesquels repose le fonctionnement de ces fonds.

Comme pour les fonds partagés, plusieurs types de contrôle sont effectués.

La certification : l'autorité de certification est chargée de garantir l'exactitude et la fiabilité des dépenses transmises par l'autorité de gestion et des demandes de paiement avant leur envoi à la Commission européenne aux fins de remboursement. Elle est elle-même placée sous la surveillance de l'autorité d'audit. En France, cette fonction de certification est assurée par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) pour le FEDER et le FSE+. L'autorité de certification du FEADER est la Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (CCCOP) et celle du FEAMP est l'Agence de services et de paiement (ASP).

La fonction d'audit : en France, c'est l'Autorité nationale d'audit pour les fonds européens (AnAFé) qui exerce cette fonction, la France ayant fait le choix d'une autorité unique, ce qui n'est pas le cas dans tous les pays de l'UE. Succédant en 2023 à la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), l'AnAFé est chargée de réaliser des audits des systèmes de gestion et de contrôle ; des audits des opérations ; des audits des comptes afin de fournir à la Commission européenne, en toute indépendance, une assurance quant au bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle ainsi qu'à la légalité et à la régularité des dépenses figurant dans les comptes transmis à la Commission. Elle établit chaque année un avis d'audit et un rapport de contrôle⁶⁵.

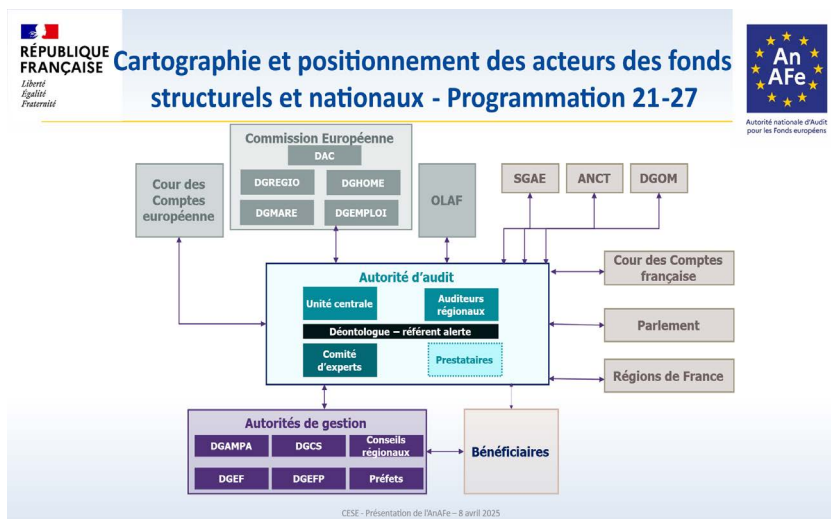
L'AnAFé, avec son avis d'audit, donne à la Commission européenne l'assurance raisonnable que : les systèmes de gestion et de contrôle mis en place par les autorités de gestion et de certification fonctionnent correctement ; les dépenses pour lesquelles les autorités de gestion ont demandé un remboursement à la Commission sont légales et régulières ; les comptabilités établies par les autorités de certification offrent une image fidèle.

Les bénéficiaires d'aides européennes peuvent donc être contrôlés par les autorités d'audit (AnAFé) et les autorités de gestion (conseils régionaux, préfets, directions générales des ministères). Ils peuvent également faire l'objet de contrôles de la Cour des comptes française.

Le tableau ci-après expose cette cartographie.

65 Audition au CESE de Monsieur Jean-Philippe de Saint Martin, Président de l'AnAFé

Schéma 8



Source : Audition de l'AnAFe au CESE

Au cours de ses auditions, le CESE a constaté, en dépit de leur nécessité, la possibilité de doublons et la nécessité d'optimiser cette chaîne de contrôles en cascade. Plusieurs exemples illustrent cette situation et conduisent à militer pour une optimisation de l'organisation actuelle.

Isabelle Boudineau, Présidente de la délégation française du Comité des Régions, a ainsi évoqué le « véritable cauchemar » pour les régions des audits liés aux fonds structurels, tant ceux-ci sont complexes et chronophages.

Enfin, l'AnAFe a mentionné la réalisation d'un contrôle de la Cour des comptes française sur FranceAgriMer très peu de temps après son propre passage. Pour le CESE, l'ensemble de ces autorités, qu'elles soient européennes ou nationales, sont bien évidemment indépendantes

dans l'organisation de leur travail et dans leurs programmations. Elles doivent cependant s'appuyer sur leurs contrôles réciproques afin d'éviter une sursollicitation des organismes contrôlés et des audits de procédures identiques. Dans la pratique, ces organes échangent entre eux sur leurs contrôles respectifs. L'AnAFe a ainsi confirmé avoir dialogué avec la Cour des comptes française sur l'audit de FranceAgriMer. Pour les audits, la superposition et le caractère parfois simultané des audits soulèvent des incompréhensions.

3. La subsidiarité des contrôles

Pour le CESE, se pose donc la question de la subsidiarité des contrôles, principe cher aux yeux de l'UE qui « vise à s'assurer qu'une action européenne est justifiée par rapport aux possibilités qu'offrent les échelons nationaux, régionaux et

locaux »⁶⁶. Cette pratique a notamment été développée pour éviter l'éloignement des lieux de pouvoir, lorsque cela ne permet pas de gagner en efficacité. La mise en œuvre de cette subsidiarité nécessiterait cependant des procédures de certification des organismes de contrôle nationaux leur permettant de voir leur travail reconnu et pris en compte par l'Union, l'objectif étant d'assurer un niveau de confiance suffisant entre les corps de contrôle s'appuyant sur le principe de « contrôler les instances de contrôle et éviter la redondance des contrôles auprès des bénéficiaires ».

En effet, les bénéficiaires d'aides ressentent les contrôles comme sans lien entre eux et souvent redondants. Le terme de « contrôles en cascade » a ainsi été évoqué lors de la journée délibérative. Pour les participants, il faudrait *« ne pas revenir en arrière et ne pas tout faire porter sur le porteur de projet »*. Ils ont précisé qu' *« il faudrait également faire confiance à chaque échelon de contrôle et s'appuyer sur les vérifications déjà effectuées afin de ne pas tout recommencer »*.

Lors de la journée délibérative, les citoyens ont également exprimé leur attachement à la sécurité juridique et ont demandé que les conventions

d'attribution d'aides soient le document pivot lors des contrôles. Ils regrettent de façon unanime que de nouvelles règles juridiques ou comptables leur soient imposées en cours de contrôle avec un problème de rétroactivité.

Ils ont également souligné le besoin de stabilité sur les pièces justificatives demandées. La question des frais de personnels pris en compte (évoquée en partie précédente) et des pièces justificatives recevables est souvent revenue, car ce poste de dépenses est souvent sujet à discussion.

PRÉCONISATION #11

Pour le CESE, une réflexion globale doit être engagée au niveau de l'Union européenne et des États membres sur la subsidiarité des contrôles des fonds européens afin d'optimiser les contrôles et d'éviter les doublons auprès des bénéficiaires sur les mêmes thèmes tout en garantissant la bonne utilisation de l'argent public.

B. Mieux prendre en compte les impacts des délais de paiement lors des audits

Pour le CESE, les contrôles et audits doivent également être davantage l'occasion de fluidifier le système et de mieux prendre en compte la question des délais de paiement, opération relevant

des gestionnaires de fonds.

Le CESE a ainsi constaté lors des auditions⁶⁷, qu'un certain nombre de bénéficiaires se sont plaints des délais de paiement très longs, ces derniers

⁶⁶ Introduit dans le droit européen par le traité de Maastricht (1992), le principe de subsidiarité a été consacré depuis le Traité de Lisbonne comme principe fondamental de l'Union, aux côtés des principes d'attribution et de proportionnalité (article 5 du traité sur l'Union européenne-TUE).

⁶⁷ Audition au CESE du Pôle Mer Méditerranée

étant souvent effectués au-delà de 90 jours. Cela conduit notamment une partie des petites structures dotées d'une faible trésorerie (PME, associations...) à se détourner des fonds européens.

L'AnAFe a confirmé que lors de ses audits, ce type d'irrégularité était constaté, particulièrement pour les fonds en gestion partagée. La prise en compte des délais de paiement est en effet intégrée dans la note globale attribuée aux autorités de gestion, note allant de 1 à 4. À l'heure actuelle, l'AnAFe se refuse à faire basculer une autorité de gestion vers une note de 3 ou 4, note qui remettrait en cause par exemple la capacité d'une région à demeurer autorité de gestion. Pour l'AnAFe, la Commission européenne ne souhaite pas s'engager dans une telle démarche qui serait très lourde de conséquences.

Il n'y a donc pas, à l'heure actuelle, de pénalité financière sur l'autorité

de gestion si elle dépasse les délais de paiement du fait de sa responsabilité propre. Le CESE s'interroge sur la possibilité d'une évolution de ce système : il paraît nécessaire de pouvoir identifier les origines des retards de paiement et le cas échéant de sanctionner l'autorité de gestion qui dépasserait par exemple systématiquement un délai de paiement de plus d'un an.

PRÉCONISATION #12

Pour le CESE, les audits de l'Autorité nationale d'audit pour les fonds européens (AnAFe) doivent davantage responsabiliser les autorités gestionnaires sur le respect des délais de paiement en instaurant le cas échéant des sanctions proportionnées.

C. La question du taux d'erreur inférieur à 2 %

La Cour des comptes européennes a fixé comme règle de bonne gestion de ne pas dépasser un taux d'erreur⁶⁸ de 2 % dans l'exécution du budget de l'UE, avec des pénalités si ce seuil était dépassé. Ce seuil de 2 % est donc la norme générale pour l'exécution des dépenses. Au-delà de 10 % d'erreurs, la Commission européenne suspend le versement des aides aux bénéficiaires. Chaque année, elle

examine les recettes et les dépenses de l'UE afin de déterminer si les comptes annuels sont fiables et si les opérations relatives aux recettes et aux dépenses sont conformes aux règles. Le niveau d'erreur estimatif mesuré est comparé avec un seuil de 2 %, au-delà duquel les irrégularités entachant les dépenses sont considérées comme significatives⁶⁹. Ce taux d'erreur est donc relativement bas

⁶⁸ Le taux d'erreur peut être dû à une erreur arithmétique ou d'imputation, une erreur par omission ou encore une erreur de double enregistrement.

⁶⁹ <https://www.eca.europa.eu/fr/news/NEWS-AR-2023#:~:text=Le%20niveau%20d'erreur%20estimatif%20mesur%C3%A9%20est%20compar%C3%A9%20avec%20un,d%C3%A9penses%20sont%20consid%C3%A9%C3%A9es%20comme%20significatives.>

et le CESE s'interroge sur la nécessité de donner un peu de souplesse aux autorités gestionnaires en remontant éventuellement ce seuil.

Dans le futur CFP, la Commission propose d'abaisser de 10 à 5 % le taux d'erreur mettant fin aux paiements. Dans les faits, cette décision pourra mettre en difficulté un certain nombre d'autorités de gestion qui étaient déjà entre 3,5 et 4 % d'erreur sur la période 2014-2020. Elles vont se situer en zone de risque avec un seuil abaissé à 5 % car il suffit d'un mauvais dossier avec des montants importants pour faire plonger la note globale. **Ces autorités devront absolument renforcer leur dispositif de contrôle interne pour éviter d'être sanctionnées.**

Comme le soulignait l'ANCT lors de son audition au CESE, « la rigueur est associée aux fonds, c'est-à-dire qu'on n'a pas le droit à l'erreur, ou très peu. L'erreur se paie cher et les autorités de gestion doivent prouver qu'elles gèrent bien ces fonds ». La principale caractéristique des fonds européens en gestion partagée est en effet marquée par la rigueur de leur suivi. L'UE a délégué la gestion des fonds aux États membres et s'assure donc de leur bonne utilisation. Cela se concrétise par « des moyens consacrés à la vérification des comptes qui sont dix fois supérieurs aux contrôles effectués sur des dépenses nationales »⁷⁰.

Dans les faits, si les autorités d'audit européennes -et même nationales- détectent un taux d'erreur supérieur à 2 %, cela provoque des corrections financières voire des pénalités lourdes

en termes budgétaires. Or comme l'a souligné la Commission européenne, « on a un taux d'erreurs supérieur à 10 % dans la gestion des fonds de cohésion non pas en raison de fraudes mais simplement parce que les règles sont tellement compliquées que les autorités de gestion font naturellement des erreurs »⁷¹.

Le CESE relève que dans le cadre de la PAC, a été introduit un « droit à l'erreur » pour les bénéficiaires. La nouvelle programmation 2023-2027 a ouvert la possibilité pour l'exploitant agricole de « modifications ou retraits des demandes d'aides »⁷². Strictement encadré par le code rural⁷³, il est nommé par les services de l'État « droit à l'erreur ». Cette réforme intervient concomitamment à la mise en œuvre du Système de suivi des surfaces en temps réel (3STR), imaginé par la Commission européenne et mis en œuvre en France par l'ASP. Piloté par satellite, ce nouveau dispositif permet de supprimer une partie des contrôles sur place, réalisés chaque année sur un échantillon de 5 % d'agriculteurs. À cela s'ajoute donc un « droit à l'erreur » pour l'ensemble des aides surfaciques.

Concrètement, l'exploitant agricole peut modifier sa déclaration PAC (clôture mi-mai) jusqu'au 20 septembre, quelques semaines avant paiement. Il le fait soit à son initiative, lorsqu'il détecte de lui-même une erreur dans sa déclaration ou pour signaler un changement d'assolement par exemple, soit à l'initiative de l'administration lorsqu'un écart est constaté au moment d'instruire la demande d'aide, notamment via le 3STR. Un système de « feux (vert,

70 Audition ANCT

71 Audition de M Conrad au CESE

72 Article 7 du règlement d'exécution (UE) n°2022/1173 de la Commission.

73 Article D. 614-38 du code rural et de la pêche maritime, précisé par l'instruction technique DGPE/SDPAC/2023-425 du 5 juillet 2023.

orange, rouge) », mis à disposition de l'exploitant dans son espace Telepac, lui permet de connaître les résultats d'instruction de l'éligibilité de sa culture. Le cas échéant, il peut rectifier sa déclaration voire modifier son assolement. Ces modifications doivent nécessairement être validées par l'administration pour permettre le paiement.

Après évaluation, le CESE suggère que ce droit à l'erreur puisse être étendu à d'autres dispositifs d'aides.

Pour le CESE, le nouveau CFP devra trouver **un juste positionnement entre la bonne gestion des fonds publics (et donc un taux d'erreur limité) et la prise en compte des difficultés et de la complexité de mise en œuvre des fonds européens.**

D. Contrôle du coût ou contrôle de la performance : quel modèle privilégier dans le futur CFP ?

L'UE utilise à la fois le contrôle par les coûts et par la performance pour gérer son budget et ses dépenses.

Le contrôle par les coûts s'appuie sur le suivi des dépenses (comparaison des coûts réels avec les prévisions) ; l'analyse des écarts (identification des différences entre les coûts estimés et réels), la mise en place d'actions correctives (ajustement des stratégies pour réduire les dépenses tout en maintenant la performance). Il implique donc de fournir des justificatifs réguliers de suivi des dépenses.

Le contrôle par la performance est une approche de gestion qui vise à évaluer l'efficacité et l'efficience des actions mises en place pour atteindre des objectifs prédéfinis. Il repose sur trois éléments clés : les objectifs (qui doivent être clairement définis) ; les moyens (qui permettent de mettre en œuvre les actions nécessaires) ; les résultats (qui mesurent l'impact des actions et leur adéquation aux objectifs). L'idée est de garantir que les ressources soient utilisées de manière optimale et que les résultats obtenus

correspondent aux attentes.

Au niveau européen, le contrôle par la performance est essentiel : la Cour des comptes européenne publie un rapport annuel sur la performance du budget de l'UE, qui examine si les objectifs des programmes de dépenses ont été atteints. Ce type de contrôle permet de s'assurer que les fonds sont utilisés de manière optimale et qu'ils apportent une réelle valeur ajoutée. La performance et l'efficacité des fonds européens sont également des éléments essentiels pour la crédibilité de l'Union européenne à l'égard des citoyens, pour qui, trop souvent, l'Europe est une source de coûts.

Dans le cadre du prochain CFP, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a mis sur la table une proposition pour la prochaine politique de cohésion et toutes les politiques européennes, qui consiste à lier la mise en œuvre des fonds à la performance et aux réformes. La Commission souhaiterait déployer des politiques axées sur les résultats (l'aide financière étant conditionnée

à la présence de résultats et de bénéfices réels et quantifiés). Elle présente cette évolution comme une façon d'éviter de faire remonter à Bruxelles la myriade de factures et de contrôles associés.

La Commission s'inspirerait de ce qui a été fait dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), avec des indicateurs cibles à atteindre pour recevoir les fonds de l'UE, ou de la réforme de la PAC.

Pourtant, lors de son audition au CESE, Yves Madre fondateur et dirigeant de *FarmEurope*⁷⁴ soulignait que dans le domaine agricole, « le plan stratégique national issu de la PAC [supposé alléger les procédures grâce à un passage à la logique de performance] a rajouté une couche de contrôles de performance, sans enlever les autres ».

Ce changement entraînera des conséquences sur l'évaluation et le contrôle des fonds européens notamment en gestion partagée si le contrôle par la performance se généralise.

Avant de déployer cette politique, un certain nombre de garanties doivent être prises notamment au niveau de l'audit et du contrôle. Le CESE partage les constats dressés par le CES européen dans son avis de février 2025 sur la « politique de cohésion axée sur les résultats ». Le CES européen incite l'UE à mettre en place un certain nombre de mesures et de conditions préalables :

- L'approche fondée sur les résultats ne doit pas venir s'ajouter à celle s'appuyant sur les coûts ;
- Pour mettre en place le contrôle par la performance, il faut concevoir en amont un cadre transparent avec l'ensemble des parties prenantes et fixer des objectifs précis ;

→ La logique de résultats semble apporter une certaine souplesse dans la gestion avec l'annonce d'un allègement des pièces administratives à transmettre à l'échelon européen. Cependant, le CES européen souligne que « certains résultats sont difficiles à mesurer ou que les effets produits ne peuvent être mesurés qu'après un laps de temps plus long. Cela risque de se traduire par une pression accrue pour produire des effets immédiats ». On peut ainsi penser à la politique de cohésion qui est une politique sur le long terme et dont le « rapport qualité/prix » n'est pas forcément mesurable immédiatement ;

→ La mise en œuvre de la FRR qui s'est appuyée sur la logique de performance n'a pas fait l'objet de discussions et d'évaluations précises.

PRÉCONISATION #13

Pour le CESE, le renforcement des audits et contrôles fondés sur la performance au sein de l'Union européenne doit faire l'objet d'une réflexion en amont permettant de fixer avec l'ensemble des parties prenantes des objectifs précis, mesurables et adaptés. Une évaluation de la mise en œuvre de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) qui s'est appuyée sur la logique de performance devra être effectuée avant une généralisation de ce système.

74 Audition au CESE d'Yves Madre, Président de FARM Europe

IV. Mieux communiquer sur les résultats

A. Une faible visibilité des aides européennes en dépit d'obligations de communication déjà existantes

Un sondage Eurobaromètre de 2023⁷⁵ sur la connaissance et les perceptions de la politique régionale de l'UE montrait que 68 % des Français interrogés n'avaient pas entendu parler de projets cofinancés par l'Union dans leur région. De plus, peu d'entre eux indiquaient avoir déjà entendu parler du FEDER et/ou du fonds de cohésion (30 %), du plan de relance (17 %) ou encore d'Horizon Europe (9 %). Seul le programme Erasmus + semblait recueillir une certaine notoriété (68 %).

De même, peu de citoyens français savent que le dispositif *MaPrimeRénov'* est issu en partie de financements européens. À l'heure où le réchauffement climatique rend plus que jamais indispensable la rénovation thermique des bâtiments, il est regrettable que les pouvoirs publics ne valorisent pas les investissements entrepris grâce à l'UE. En effet, dans le cadre du plan de relance européen, 37 % des investissements doivent être consacrés à des initiatives pour le climat et l'environnement, ce qui comprend l'amélioration de la consommation d'énergie du parc immobilier européen. L'Union a ainsi contribué au financement d'investissements tels que la rénovation énergétique

de plus de 700 000 logements chez les ménages ainsi que la rénovation énergétique de près de 2 000 bâtiments publics et de 40 000 logements sociaux⁷⁶.

Pour le CESE, cette faible visibilité des aides européennes dans les territoires relève d'une responsabilité collective qui concerne tant l'UE que les responsables ou les élus nationaux, les collectivités locales, sans oublier les acteurs locaux. Cette nécessité d'informer les citoyens des actions de l'UE est un enjeu politique et démocratique car une grande partie d'entre eux se sentent éloignés de l'Union et la juge souvent trop technocratique et peu concernée par leurs préoccupations. Une communication efficace constitue un levier stratégique pour non seulement valoriser des projets ayant un impact direct dans leur quotidien, que ce soit en matière de développement économique, de santé ou d'éducation, mais aussi renforcer la visibilité des politiques européennes et favoriser ainsi la confiance des citoyens dans les institutions communautaires.

Pourtant, l'octroi d'aides européennes est déjà assorti d'obligations de communication

⁷⁵ Flash Eurobaromètre 531, *Connaissance et perceptions de la politique régionale de l'Union européenne*, juin 2023

⁷⁶ <https://sgae.gouv.fr/sites/SGAE/accueil/a-propos-du-sgae/actualites/nextgenerationeu--la-commission.html>

autour des projets financés. Un cadre réglementaire a été adopté et détermine les actions à mener pour chaque fonds.

La question de la communication sur les fonds européens est guidée par deux maîtres-mots : la visibilité et la transparence. La philosophie est de rendre visible l'action de l'UE pour assurer la transparence de la dépense publique et garantir que les citoyens européens sachent comment l'argent public est utilisé, qui en bénéficie, et quels résultats sont obtenus.

La transparence implique que les informations sur l'utilisation des fonds européens soient publiques, accessibles et compréhensibles. Elle comprend :

- la publication des bénéficiaires des fonds (entreprises, collectivités, associations...) ;
- la description des projets financés, leurs objectifs, leur localisation et leur budget ;
- l'accès à ces données *via* des plateformes numériques ouvertes.

La visibilité de l'UE dans le financement des projets passe notamment par :

- l'affichage du drapeau européen et de la mention « cofinancé par l'Union européenne » sur les lieux de réalisation des projets ;
- la mention du soutien européen dans les publications, sites web, réseaux sociaux, vidéos, ... ;
- l'organisation d'événements publics (inaugurations, visites, conférences) pour présenter les projets financés.

Ces principes sont encadrés par différents règlements européens, dont le règlement (UE) 2021/1060 pour les fonds en gestion partagée. Il impose aux bénéficiaires :

- de respecter des règles précises de communication (logos, formats, mentions) ;
- de conserver des preuves de leurs actions de communication ;
- de s'exposer à des sanctions financières en cas de non-respect.

B. Mieux valoriser les projets et les réalisations sur les territoires

Mieux valoriser les aides européennes passe par une action plus efficace de l'État, des régions et des élus locaux.

En 2014, une campagne de communication avait été menée en France par l'UE. Son objectif était de « rétablir une vérité sur l'importance de l'action des fonds européens en France »⁷⁷. Bien qu'elle remonte à plus de 10 ans, elle pourrait être reproduite en 2026 et

démontre la difficulté à communiquer en France sur les apports de l'UE.

Au niveau national, il existe ainsi un site dénommé *L'Europe s'engage en France*⁷⁸. Il est cofinancé par l'Union dans le cadre du programme *EuroP'Act* et est géré par l'ANCT et le ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation.

Ce site a pour objectif de rendre visibles les projets financés par l'UE et

⁷⁷ <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/articles/campagne-nationale-communication-grand-public-2014>

⁷⁸ <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr>

de faciliter l'accès à l'information pour les porteurs de projets, les collectivités, les entreprises et les citoyens. Il propose une grande variété de contenus : actualités, fiches projets, cartes interactives, informations sur les programmes européens et témoignages de bénéficiaires. Il recense également des exemples concrets de projets financés (rénovation thermique, infrastructures, développement durable...), et constitue donc une source d'information importante pour illustrer l'impact de l'Union dans les territoires.

Le CESE, en consultant ce site, a constaté qu'il contenait énormément d'informations, notamment pour un public averti (élus, porteurs de projets...). Il reste toutefois relativement confidentiel et d'un contenu assez technique pour le grand public. Il gagnerait à être davantage pensé comme un outil de communication citoyenne, avec une approche plus accessible et plus interactive. Pour le CESE, la rubrique « projets » ne permet pas, par exemple, d'avoir une idée claire de l'action globale de l'UE au sein des territoires car elle se concentre sur une liste de projets réussis.

Au niveau régional, le CESE a constaté que chaque région avait sa propre politique de communication autour des fonds européens. En consultant le site *L'Europe s'engage en France*, on s'aperçoit ainsi que chaque autorité gestionnaire réalise son propre guide sur les obligations de visibilité, de transparence et de communication. Cette diversité peut engendrer de la confusion pour les porteurs de projets, notamment ceux qui interviennent dans plusieurs régions, mais également conduire à des inégalités suivant les

exigences retenues. Dès lors, une harmonisation à l'échelle nationale pourrait présenter de réels avantages. En effet, elle permettrait de garantir un socle commun de règles et de visuels, avec des outils partagés (modèles de panneaux, trames de communiqué, guides simplifiés), tout en laissant aux régions une marge d'adaptation locale. Une telle approche hybride favoriserait la cohérence de la communication, tout en respectant la logique de décentralisation.

PRÉCONISATION #14

Le CESE préconise une harmonisation de la politique de communication des régions en créant un socle commun (référentiel unique) afin d'optimiser la visibilité des projets financés par l'Union européenne.

Il rappelle que les efforts de communication doivent être menés au plus proche des populations pour rendre visible l'action de l'UE

Les régions, qui ont déjà engagé des efforts significatifs, en professionnalisant leurs équipes ou en proposant des rubriques spécifiques sur leurs sites internet se heurtent cependant à des limites structurelles pour intensifier leur communication, notamment en termes de moyens financiers et humains dédiés.

Comme le soulignait Isabelle Boudineau⁷⁹ lors de son audition, les budgets régionaux consacrés à cette mission sont souvent contraints et insuffisants pour développer des campagnes d'envergure. Contrairement à l'État ou à la Commission européenne, les régions ne peuvent pas financer des actions de grande ampleur (affichages urbains, spots télévisés, campagnes digitales massives), ce qui limite l'impact de leur communication. De plus, la communication autour des fonds européens est souvent perçue comme une contrainte administrative plutôt que comme une opportunité stratégique de valorisation. De nombreux élus régionaux, bien qu'impliqués, ne mettent pas systématiquement en avant la participation de l'UE dans leurs discours ou dans les événements officiels. Elle souligne aussi que les équipes en charge des fonds passent souvent du temps à rappeler à leurs collègues ou partenaires qu'il faut citer

l'Europe, ce qui témoigne d'un manque d'automatisme dans la reconnaissance de l'origine des financements. Enfin, même lorsque les efforts de communication sont réalisés, leur relais dans les médias reste incertain. Les communiqués de presse mentionnent l'appui européen, mais cette information est rarement reprise dans les articles publiés, car elle est jugée secondaire ou peu attrayante. En résulte un déficit persistant de notoriété des réalisations financées par des fonds européens, au regard des montants investis et de leur impact sur les territoires. Une meilleure coordination entre les niveaux institutionnels, un accompagnement renforcé par l'État, ainsi qu'une communication plus ciblée et moins technique pourraient contribuer à combler cette lacune et rapprocher les citoyens de l'Europe grâce à la valorisation des actions soutenues par l'UE sur leur territoire.

DES PISTES DE SIMPLIFICATION DE LA COMMUNICATION PROPOSÉES PAR LES PORTEURS DE PROJETS

Lors de la journée délibérative, plusieurs porteurs de projets ont également souligné l'importance de **simplifier les obligations de communication**. Ils ont souligné que pour eux, l'action de communiquer était vécue comme une obligation et une sanction potentielle, puisqu'ils sont susceptibles de recevoir des pénalités. En effet, « Lorsque le bénéficiaire ne respecte pas les obligations [de communication] qui lui incombent [...] et qu'aucune action corrective n'a été mise en place, l'autorité de gestion applique des mesures, dans le respect du principe de proportionnalité, en annulant jusqu'à 3 % du soutien octroyé par les Fonds à l'opération concernée »⁸⁰. Les bénéficiaires aimeraient renverser cette logique de sanction et ont par exemple émis l'idée de recevoir une enveloppe supplémentaire en cas de communication efficace.

⁷⁹ Isabelle Boudineau est présidente de la délégation française au comité des régions

⁸⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060>

Les porteurs de projets ont également mis en avant une **trop grande profusion des éléments à fournir**, selon des critères qui leur semblaient parfois inadaptés aux projets et aboutissant à une charge administrative supplémentaire. Ils proposaient par exemple, de faciliter les opérations de communication en communiquant uniquement sur un logo unique « financé par l'UE » et de moins mettre en avant les fonds qui ont permis le financement (par exemple le FEDER) car ceux-ci ne sont pas bien identifiés par le grand public. Afin de mieux **calibrer les opérations de communication selon les projets** et permettre une plus grande souplesse, ils proposaient également de mettre en place un catalogue d'outils de communication dans lequel ils pourraient sélectionner les éléments de communication les plus appropriés à la valorisation de leurs projets. Enfin, l'idée d'une plus grande **progressivité des attendus en matière de communication** suivant le montant des financements a également été évoquée par les participants.

Afin de rapprocher l'Union des citoyens et de renforcer le sentiment d'appartenance, la députée européenne Fabienne Keller rappelait lors de son audition, la mise en place dans certains États membres comme l'Espagne, d'initiatives visant à permettre un accès gratuit aux ressortissants d'un pays membre de l'UE à certains établissements publics ou musées dont le financement a été aidé par l'UE.

Le CESE souligne également le rôle crucial que devraient jouer les députés européens au sein de leurs propres États (mais aussi les parlementaires nationaux) pour valoriser les actions de l'UE et renforcer leur visibilité. Ils devraient par exemple être systématiquement associés aux inaugurations de projets financés par l'Union.

Enfin, plusieurs intervenants ont souligné l'importance d'une communication dans la durée, ne se limitant pas à des événements ou des inaugurations lors du lancement de projet. Communiquer sur les résultats à partir d'évaluations annuelles pourrait également permettre de prolonger les opérations de communication et les ancrer dans une réalité effective et concrète pour le grand public. **Pour le CESE, un contrôle par la Cour des comptes française pourrait par exemple être organisé pour évaluer les résultats des politiques de communication autour des aides européennes et être force de proposition sur les leviers d'amélioration.**

V. La réforme du Cadre Financier Pluriannuel 2028-2034 : quelles simplifications concrètes en espérer ?

A. Les objectifs de la réforme du CFP : simplification et flexibilité

Le CFP permet de traduire sur sept ans les priorités budgétaires de l'UE. Sa réforme en cours doit permettre de mieux prendre en compte les nouveaux défis de l'UE, là où selon la Commission, elle « peut apporter la plus grande valeur ajoutée ». Pour la Commission, face aux changements actuels pour l'économie et au regard du contexte international (montée en puissance des questions de sécurité et d'autonomie stratégique), le statu quo budgétaire n'est pas envisageable.

Cette réforme du CFP doit permettre de régler deux enjeux principaux : les règles et la structure des fonds mais également la question des recettes (nouvelles ressources propres, dette mutualisée...) pour financer notamment les nouvelles priorités. Cette dernière question ne sera pas traitée dans l'avis mais aura *in fine* des répercussions importantes sur les enveloppes budgétaires disponibles. Des propositions ont été avancées par la Commission mais il appartient désormais au Conseil de trancher.

SCHÉMA 9

Défis pour le prochain cadre financier pluriannuel

Le futur budget doit se concentrer sur les défis où l'UE peut apporter la plus grande valeur ajoutée



Source : Commission européenne

Pour la Commission, cette réforme est notamment justifiée et est vue comme une réponse à la complexité actuelle pour accéder aux financements européens. Elle doit permettre la mise en œuvre d'un système plus souple. La Commission constate en effet que « même si des efforts ont été faits pour diminuer le nombre de programmes, des risques de chevauchements existent et la fragmentation [des programmes] associée à la complexité et aux rigidités pèse sur l'efficacité du financement de l'UE ». La Commission reconnaît que « cette fragmentation se traduit par un nombre trop élevé de documents de programmation qui nécessite beaucoup de ressources pour les administrations concernées et entraîne des retards ». Elle relève l'existence d'une cinquantaine d'instruments financiers dont l'articulation reste limitée.

La Commission a exposé ses pistes de réformes, justifiées par sa volonté de simplification. Elle s'appuie sur **deux principes**⁸¹ :

- **la flexibilité** avec un plan par pays, déclinant les priorités européennes, et regroupant plusieurs fonds ;
- **la simplicité** avec un contrôle davantage axé sur la performance plutôt que sur les coûts.

Parallèlement à la réforme du CFP, la Commission travaille actuellement sur la question de

la simplification. Pour elle, il faut réduire considérablement la charge réglementaire et administrative. Cela suppose de déployer des efforts systématiques pour rendre les procédures d'accès aux financements de l'UE et l'obtention de décisions administratives européennes plus simples, plus rapides et moins lourdes. Avec son paquet dit omnibus⁸², la Commission européenne propose notamment de simplifier la publication d'informations relatives à la durabilité, au devoir de vigilance et à la taxonomie, ce qui est sujet à discussions pour certaines parties prenantes. La Commission a pour objectif de réduire d'au moins 25 % la charge administrative qui pèse sur les entreprises et d'au moins 35 % celle qui pèse sur les PME.

Concernant la flexibilité, deuxième principe de la réforme, la Commission met en avant une certaine rigidité du budget européen : la quasi-totalité des financements (Fonds et instrument de relance *NextGenerationEU*) était déjà pré-affectée à des programmes en début de CFP 2021/2027. La Commission explique, à juste titre, puisque cela a été le cas, que face à de nouveaux défis graves (Covid et conflit russo-ukrainien), il a été complexe de réallouer des financements ou de créer de nouveaux instruments (exemple du dispositif *RepowerEU* pour réduire la dépendance au gaz russe).

81 Audition au CESE de Franck Conrad, DGBUDG/commission européenne

82 Une loi « omnibus » désigne, dans le cadre de la législation européenne, un texte de loi portant sur plusieurs sujets. Il peut s'agir d'une directive ou d'un règlement européen, dont l'objectif principal est de simplifier, d'harmoniser ou d'adapter le cadre réglementaire pour répondre à des enjeux spécifiques, tout en réduisant la complexité administrative pour les parties prenantes. (Source : Toutel'Europe)

Cette réforme du CFP semble inéluctable. Une adaptation au contexte budgétaire et aux nouvelles missions de l'UE impose de réviser son cadre budgétaire. Cependant, les premières

propositions de la Commission suscitent un certain nombre de réserves⁸³ et nécessitent la mise en place de garde-fous et de règles partagées et validées par les parties prenantes.

B. Les propositions d'évolutions du prochain CFP : plan unique, fonds pour la compétitivité, logique de performance et rôle des régions

Pour répondre au triple défi (performance, simplification, responsabilisation), la Commission propose une réforme profonde du CFP qui comporterait⁸⁴ :

- un **plan pour chaque pays**, assorti de réformes et d'investissements clés, en partenariat avec les autorités nationales, régionales et locales ;
- un **Fonds européen pour la compétitivité**, afin de soutenir les secteurs stratégiques et les technologies critiques ;
- un **financement de l'action extérieure remanié** ;
- des garanties pour la **protection de l'État de droit** ;
- des **recettes renforcées et modernisées**⁸⁵.

1. Plan unique national et fonds européen pour la compétitivité : vers un système plus simple ou vers un risque d'affaiblissement de l'action communautaire ?

La réforme du CFP propose comme évolution majeure la **création d'un plan unique**, soit une enveloppe budgétaire pré-affectée à chacun des États membres.

Ce plan répondrait, pour la Commission, à un souhait de simplification et s'inspirerait du succès (relatif) de *NextGenerationEU* : succès pour la France qui, en vertu d'un plan national de relance et de résilience robuste, a pu décaisser la majeure partie des 40 milliards de subventions prévus. Demi-succès pour d'autres États membres comme l'Italie où le déploiement des financements a été retardé par des cibles et objectifs jugés inadéquats.

83 Contribution de Régions de France à la consultation de la commission européenne relative au CFP pour l'après 2027 ; avis du CES européen sur la politique de cohésion axée sur les résultats, février 2025

84 Communication de février 2025 intitulée « La voie vers le prochain cadre financier pluriannuel » <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0046>

85 <https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/297386-futur-cadre-financier-pluriannuel-europeen-cfp-en-sept-questions>

A l'heure actuelle, le contenu des plans nationaux n'est pas encore bien délimité. Le SGAE a ainsi précisé que « les 27 plans nationaux laissent la charge à l'État membre de faire ses choix au sein de ces plans nationaux entre les différents fonds en gestion partagée, sans doute avec un minimum consacré à chaque politique pour avoir une certaine continuité et pour permettre à chaque État membre de doser en fonction de ses réalités thématiques, économiques et autres »⁸⁶.

Ce projet suscite des interrogations et nécessitera d'être précisé dans son contenu par la Commission.

Yves Madre de *FarmEurope*⁸⁷ a ainsi mis en garde sur les limites d'un plan unique dont le modèle a déjà été déployé lors de la réforme de la PAC mis en œuvre en 2018. Avec la nouvelle PAC, le dispositif permet en effet une flexibilité quasi-totale avec pour l'État membre, le choix d'affecter les fonds européens, plus ou moins à une mesure, voire n'affecter aucun financement à certaines mesures. Avec la précédente PAC, un même dispositif sur la répartition des aides s'appliquait à l'ensemble des États membres et des agriculteurs. Pour lui, « aujourd'hui, on a 27 déclinaisons d'une même politique agricole et le risque de disparition d'une politique agricole véritablement commune ».

Pour le CESE, ce plan stratégique national présente le risque d'un affaiblissement des politiques communautaires. En effet cette évolution conduirait à la superposition de 27 stratégies nationales (chaque État ayant de la flexibilité pour utiliser son plan national) et non à une politique de l'UE dotée de moyens et d'objectifs communs. Avec un plan unique, il y aura également de la fongibilité entre les fonds au sein de l'enveloppe budgétaire affectée à chaque État membre, et certaines politiques pourraient disparaître dans certains États (politique de cohésion par exemple). Comme l'a souligné à maintes reprises le CESE dans ses consultations annuelles sur le Plan national de relance et de résilience (PNRR, semestre européen), si les transitions climatique et numérique sont bien des critères contraignants pour ces plans, aucun critère social ni de répartition territoriale n'est pris en considération.

De plus, comme le souligne Yves Madre, la gestion des plans nationaux se fera différemment que l'on soit un grand ou un petit État, riche ou en difficulté. Par exemple, pour la PAC, les Pays-Bas ont abondé avec des aides d'État leur politique agricole, créant ainsi des distorsions de concurrence vis-à-vis de leurs partenaires européens.

⁸⁶ Audition au CESE du SGAE.

⁸⁷ Audition au CESE d'Yves Madre, dirigeant de FarmEurope.

Avec ce plan unique, la responsabilité des choix politiques sera reportée sur les États qui devront arbitrer sur les priorités entre les fonds en lieu et place de la Commission européenne.

Sous prétexte de simplification, on peut craindre que ce soit l'occasion de mettre en œuvre des restrictions budgétaires en transférant aux États l'arbitrage entre les politiques voire d'en abandonner certaines, faute de moyens.

La Commission annonce également la mise en place d'un **Fonds européen pour la compétitivité** qui compléterait ce dispositif et viendrait, en réponse aux constats de décrochage européen en la matière (Rapports Draghi et Letta) renforcer « la capacité d'investissement soutenant les secteurs stratégiques et les technologies critiques ». Ce fonds serait issu d'un regroupement entre la recherche, l'innovation et les dépenses stratégiques. Toutes les initiatives Horizon Europe et les programmes sectoriels comme *EU4Health* (programme européen pour la santé) ou le Fonds pour l'innovation seraient remplacés par ce grand fonds pour la compétitivité, doté d'un ensemble unique de règles. Si l'idée est séduisante, quelques réserves se font entendre notamment en matière de réorganisation et de savoir-faire et de gouvernance⁸⁸ avec le risque de créer un instrument très bureaucratique, au vu de son enveloppe et de ses très nombreuses missions.

2. Passage du coût direct à la performance : s'assurer d'une réelle simplification dans la pratique

Le prochain CFP devrait également être l'occasion d'un **passage de la logique de coût à celle de la performance** (cf. partie III de cet avis). Certains programmes sont déjà passés de paiements fondés sur le remboursement des coûts à des modèles de mise en œuvre davantage axés sur les objectifs et les résultats à atteindre. C'est par exemple le cas de la FRR, composante centrale du plan de relance *NextGenerationEU*, pour laquelle les paiements dépendent de la réalisation d'objectifs prédéfinis. La PAC, comme déjà évoqué, est également davantage axée sur la performance au travers de ses plans stratégiques nationaux. Cette évolution pourrait être appliquée à la politique de cohésion dans le futur CFP.

Pour la Commission, « l'accent accru sur la performance doit aller de pair avec la simplification et l'obligation de rendre des comptes. Les approches fondées sur la performance présentent des caractéristiques positives importantes en matière d'efficacité et de rapidité de la mise en œuvre »⁸⁹.

La Commission reconnaît cependant que ce passage à la logique de performance a « engendré des frais d'entrée pour les administrations des États membres » et que « cela n'a toutefois pas encore permis d'éliminer la complexité excessive au niveau des agriculteurs individuels »⁹⁰.

Si le CESE partage l'objectif de la Commission en matière d'efficacité et de redevabilité, il s'inquiète cependant du risque d'alourdissement et de cumul

⁸⁸ <https://www.euractiv.fr/section/economie/news/la-commission-envisage-un-fonds-pour-la-competitivite-regroupant-recherche-innovation-et-depenses-strategiques/>

⁸⁹ Communication de la Commission sur le CFP

⁹⁰ *Idem*

des contrôles de coût et de performance, comme cela semble être le cas avec la PAC.

3. Quelle place pour les régions dans le nouveau CFP ?

Avec ce projet de nouveau CFP, **la place et le rôle des régions** sont également questionnés avec la proposition de plans uniques.

Sur le montant du CFP, les régions⁹¹ craignent que les nouvelles priorités politiques ne viennent rogner sur les deux politiques historiques de l'UE, à savoir la PAC et la politique de cohésion. Quant à la recentralisation des fonds européens dans un plan national, elle est également source d'inquiétude pour les régions, autorités de gestion depuis 2014. Elles craignent en effet, dans un contexte où l'état des finances publiques est très inquiétant, de perdre une partie des fonds (et donc une remise en cause de la politique de cohésion) ainsi qu'une remise en cause de leur rôle.

Sur les plans nationaux, les régions soulignent que le plan de relance européen *NextGenerationEU*, mis en œuvre pendant la pandémie (et qui servirait de modèle), a été établi par les États sans grande concertation avec les élus locaux et régionaux. L'essentiel du pilotage de leur mise en œuvre est aux mains des États. Pour les régions, s'inspirer de cette méthode dans le futur CFP comporte donc des limites.

Le CESE souligne que depuis plus de 10 ans, les régions gèrent en France les fonds de cohésion avec un savoir-faire qui a été reconnu par l'ensemble des auditionnés. Le CESER Grand Est constate ainsi les réussites des acteurs régionaux et l'expertise acquise depuis 2014 pour gérer les fonds européens.⁹² Le CES européen dresse un constat similaire en rappelant « la valeur ajoutée des régions ».

Carole Delga, présidente de Régions de France, rappelle que les « régions sont le visage de proximité de l'Europe en action : plus accessible, plus concret et à l'échelle des enjeux des citoyens ».

Pour le CES européen, cette réforme du CFP vers des plans uniques et qui concerneront notamment la gestion des fonds dits structurels, nécessite de respecter un certain nombre de principes de gestion. Ce sont les suivants : le partenariat ; la gestion partagée ; l'approche territorialisée ; la concentration thématique ; le ciblage territorial ; la politique axée sur les résultats ; la simplification ; les conditions sociales liées aux investissements financés.

L'accueil de ce projet de réforme du CFP porté par la Commission est donc plutôt mitigé et suscite des oppositions. Ainsi, le Parlement européen (cf. communiqué de presse de mai 2025) a exprimé ses réserves. Pour lui, « l'approche par plan national unique ne peut servir de base aux dépenses dans les États membres ». Il souhaite au lieu de cela « une structure qui garantisse

91 Auditions du Comité des Régions (Isabelle Boudineau) et de Régions de France (Daniel Leca, président de la Commission déléguée Europe).

92 « Position sur l'avenir de la politique de cohésion de l'UE post-2027 », CESER Grand Est, 2024

la transparence et la responsabilité parlementaire ; qui implique les autorités régionales et locales et tous les acteurs concernés » et réaffirme son soutien à la politique de cohésion. Il considère également que « les Méga fonds qui fusionnent des programmes existants ne sont pas adaptés à leur finalité ».

La position du Conseil et de chacun des 27 États membres est encore peu lisible ou connue et fera sans doute l'objet de négociations âpres, l'unanimité des 27 étant requise pour le vote du prochain CFP. Le débat est ouvert et la Commission doit présenter de nouvelles propositions plus détaillées au mois de juillet 2025.

Le CESE soutient l'objectif de simplification d'accès aux aides européennes annoncé par la Commission dans le cadre de la réforme du CFP 2028-2034. Cependant, il rappelle que cet objectif ne saurait se faire au détriment de l'ambition européenne et de la perte de sens de l'action commune.

PRÉCONISATION #15

Le CESE émet des réserves sur la mise en place d'un plan national unique par État membre de l'Union européenne. Il refuse tout affaiblissement de l'action communautaire qui se traduirait par deux risques majeurs :

- juxtaposer 27 stratégies nationales sources de distorsions de concurrence économique, sociale et environnementale au sein de l'UE ;
- sacrifier des politiques majeures comme la cohésion territoriale et sociale.

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Agriculture

Traiter de l'efficacité et de la visibilité des aides européennes est une question démocratique. Le groupe de l'agriculture partage pleinement cette affirmation qui ouvre l'avis. En effet, de cette efficacité et de cette visibilité dépend en grande partie l'adhésion des citoyens au projet européen.

Les agriculteurs ont participé à la construction de l'Union, ce sont les premiers bénéficiaires des aides européennes, ils mesurent au quotidien leurs impacts ; pourtant, depuis quelques années, ils doutent de l'idéal européen et se méfient du fonctionnement l'UE. Ils dénoncent la complexité des règles, l'instabilité de la législation, l'incohérence des objectifs poursuivis, la lourdeur des contrôles ou encore la déconnexion avec la réalité des territoires.

Cette bureaucratie nuit grandement à l'adhésion européenne de tous nos concitoyens. Bien entendu, ces aides, c'est de l'argent public qui ne peut pas être distribué sans contrôle mais le groupe de l'agriculture est persuadé qu'une voie médiane est possible pour améliorer cette perception par les citoyens.

Le groupe soutient cet avis qui propose de nombreuses préconisations visant à simplifier l'accès aux aides européennes et partage pleinement tous les dispositifs qui permettront de

trouver le bon équilibre entre l'organisation de contrôles justes et un bon usage des fonds publics.

Depuis quelques mois, l'Union européenne travaille à la réforme de son cadre financier pluriannuel. La proposition de la Commission fait peser des menaces sur les budgets de toutes les politiques européennes, développant une subsidiarité contre-productive et compromettant la cohésion des territoires. Cela pourrait renforcer plus encore la méfiance que nourrissent nos concitoyens et les éloigner définitivement du projet européen.

Nous espérons que les institutions européennes sauront entendre cet avis de la société civile organisée et agir pour que le prochain cadre financier soit un outil de renforcement démocratique de notre espace européen. Nous ne pouvons pas nous permettre de le fragiliser aujourd'hui.

Le groupe de l'agriculture a voté pour.

Alternatives sociales et écologiques

Difficile d'aborder cet avis sans évoquer la blessure démocratique laissée par le non-respect du résultat du référendum de 2005. Ce moment a profondément marqué nombre de Françaises et de Français, et amplifié la défiance à l'égard d'une Union Européenne perçue comme lointaine, technocratique et opaque.

Et pourtant, ses aides irriguent nos territoires... Mais ces actions restent souvent invisibles ou incomprises, faute de lisibilité,

surtout lorsque certains politiques s'en accaparent la paternité.

L'avis présenté aujourd'hui, clair et structuré, présente fidèlement le fonctionnement des aides de l'UE et de ses modalités d'attribution. Il est, en ce sens, très utile. Nous saluons le travail réalisé.

Nous voulons toutefois soulever deux points de vigilance. D'abord : contrairement à ce qui est écrit, il n'y a selon nous pas de « ligne de crête » ou d'« équilibre » à trouver entre simplification des contrôles et exigence d'efficacité. Les aides européennes sont de l'argent public. Elles doivent être conditionnées à des objectifs sociaux et environnementaux clairs, et être contrôlées efficacement. La simplification ne peut venir qu'après, si toutes ces conditions sont réunies, sans compromis.

Ensuite : oui, il faut accroître la lisibilité et la visibilité des actions de l'UE, mais n'oublions pas que cela ne garantit en rien l'adhésion des citoyennes et citoyens. Les désaccords sur l'orientation des décisions de l'UE, sur ses choix économiques, sur le fonctionnement de ses institutions, sont légitimes. La transparence ne gomme pas les divergences, mais elle est indispensable à une démocratie vivante.

Bien que nous regrettions que l'avis n'insiste pas davantage sur ces deux points essentiels, nous considérons que le travail accompli et les préconisations formulées représentent globalement une avancée positive. C'est pourquoi le groupe Alternatives sociales et écologiques a voté Pour. Nous remercions les Rapporteuses, le Président et toutes celles et ceux qui ont contribué à la réalisation de cet avis.

Artisanat et Professions libérales

L'accès aux Fonds européens est synonyme de complexité.

Cette complexité peut se justifier par la nécessité d'un contrôle rigoureux de l'attribution et de l'usage de ces fonds publics et de leur conformité avec les politiques européennes dans lesquelles ils s'inscrivent. Pour autant, le poids des contraintes administratives ne doit pas conduire à décourager les initiatives car cela nourrit le sentiment d'une Europe toujours éloignée des réalités et besoins du terrain.

Notre groupe salue la démarche retenue dans le cadre de la préparation de cet avis d'enrichir le diagnostic et les propositions par les témoignages concrets de porteurs de projets. Ceux-ci ont souligné les nombreuses difficultés rencontrées dans la mobilisation de Fonds européens.

Ces difficultés tiennent à l'identification des appels à projets, avec leurs calendriers et critères d'éligibilité spécifiques, mais aussi au manque d'accompagnement des porteurs de projets. Elles tiennent également à l'insécurité juridique et financière vécue par ceux-ci en raison notamment de l'empilement des contrôles auxquels ils sont soumis. Tous ces obstacles sont d'autant plus durement ressentis que la structure ne dispose pas d'une équipe dédiée pour monter et suivre le projet, à l'instar des TPE-PME.

L'avis formule une série de préconisations pour lever les freins aux candidatures et pour sécuriser les porteurs de projets. Qu'il s'agisse d'améliorer l'information sur les appels à projets en cours, à travers la création d'un portail national en langue française relié à des plateformes numériques – nécessairement harmonisées – au niveau des régions

pour les Fonds dont elles assurent la gestion. Qu'il s'agisse également de renforcer l'accompagnement des candidats par des équipes dédiées et par des formations. Qu'il s'agisse encore de mettre fin aux contrôles redondants et à l'évolution rétroactive des règles.

Notre Groupe soutient toutes ces préconisations, comme il retient également l'accent mis par l'avis sur le rôle de facilitateur que doit tenir chaque région pour favoriser l'émergence de projets sur son territoire, mais aussi pour réduire les délais de paiement et pour clarifier les pièces justificatives à produire.

Au-delà cependant, se pose toujours la question de la complexité des règles applicables à la mobilisation de chacun des Fonds européens. Citons le texte de 500 pages régissant l'ensemble des Fonds en gestion partagée, auquel s'ajoute un règlement propre à chaque fonds spécifique !

Les efforts annoncés par la Commission pour simplifier les procédures doivent donc encore se concrétiser. C'est un enjeu important pour les TPE-PME, comme pour une utilisation plus optimale des Financements européens par la France.

Si la simplification semble être un des axes prioritaires du prochain Cadre Financier Pluriannuel, nous partageons en revanche la crainte exprimée par l'avis d'une dilution des financements de la politique de cohésion dans le cadre des futurs Fonds uniques par Etat, tant cette politique tient un rôle essentiel dans la réduction des disparités économiques et sociales.

Le groupe Artisanat et Professions libérales a voté en faveur de cet avis.

Associations, CFDT et Environnement et nature

Au sortir de la guerre, l'Europe a su se reconstruire autour d'un idéal démocratique qui a constitué le socle même du projet européen. Aujourd'hui, ce modèle est remis en cause. Les règles qui ont fondé l'ordre international, qui ont bâti et protégé nos sociétés démocratiques semblent se déliter. C'est vrai au niveau mondial, mais également en Europe où le recul démocratique, la désinformation, l'impunité et l'autoritarisme de régimes illibéraux fragilisent les fondements même d'une Union Européenne par ailleurs souvent perçue par les européens comme lointaine et trop technocratique.

Il est donc impératif que l'UE rende son action lisible et compatible avec les attentes de ses citoyens. C'est particulièrement vrai en France où l'apport financier de l'Europe aux politiques nationales et régionales reste encore souvent méconnu. Il est donc indispensable de mieux valoriser l'apport de l'UE auprès des citoyens, par des actions de communications coordonnées et repensées. Pour cela il convient d'harmoniser la politique de communication des régions en créant un socle commun, afin d'optimiser la visibilité des projets financés par l'Union Européenne.

La Commission européenne vient de proposer une révision du prochain Cadre financier pluriannuel. Nos groupes, à l'instar de la Confédération européenne des syndicats, soulignent qu'une

telle réorganisation du CFP ne peut s'envisager sans une consultation des partenaires sociaux et des acteurs associatifs. Il est par ailleurs nécessaire de préserver le financement et les politiques de cohésion sociale, territoriale et économique, ainsi que le FSE+.

Enfin, nous nous interrogeons et émettons les plus grandes réserves sur le plan national unique proposé dans le cadre de cette révision. Un tel dispositif risquerait d'affaiblir le rôle et la place des régions et de sacrifier des politiques majeures comme la cohésion territoriale et sociale. Nos trois groupes ont voté cet avis

CFE-CGC

Cet avis met en lumière une réalité que nous partageons tous : les fonds européens constituent un levier essentiel de développement économique, social et territorial, mais leur accès reste trop souvent un parcours d'obstacles.

Les auditions menées par notre commission, les contributions régionales et la journée délibérative avec les porteurs de projets confirment des constats connus de longue date, notamment pour les structures qui n'ont pas toujours les moyens humains ou financiers pour surmonter ces obstacles : opacité des dispositifs, dispersion de l'information, complexité administrative, accumulation des contrôles, délais de paiement trop longs.

Dans ce contexte, les préconisations formulées dans cet avis nous apparaissent particulièrement pertinentes et opérationnelles. Elles répondent à des besoins exprimés de façon récurrente par les acteurs de terrain : mieux associer la société civile en amont, simplifier et stabiliser les règles, harmoniser les procédures, former et accompagner davantage les porteurs, renforcer l'ingénierie financière,

équilibrer les contrôles, et surtout, mieux communiquer sur les résultats concrets des aides européennes.

Par ailleurs, il est essentiel que la France tire pleinement parti des opportunités offertes par les fonds structurels et d'investissement. Cela passera par un effort accru de lisibilité, de proximité et de simplification, afin que les financements européens cessent d'être perçus comme un labyrinthe réservé à quelques initiés.

Enfin, pour la CFE-CGC, un point mérite d'être particulièrement souligné : celui de la formation aux dispositifs européens. Trop souvent, les structures concernées se heurtent à des règles financières et administratives d'une technicité telle qu'elles deviennent dissuasives. Cette montée en compétence permettra aux structures de s'approprier les instruments européens et est un levier central pour démocratiser l'accès aux aides de l'Union européenne et améliorer la performance de la France en matière de mobilisation des fonds.

L'accès facilité aux financements européens, l'implication de la société civile dans les objectifs de ces aides, la publicité sur leur utilisation sont importants pour que les citoyens comprennent mieux le rôle de l'UE dans leur quotidien.

Le groupe CFE-CGC a voté en faveur de cet avis.

CFTC

Alors que le sujet des aides européennes dans le débat public est trop souvent réduit à une opposition trompeuse entre contributeurs et bénéficiaires, la CFTC salue la démarche du CESE consistant à les examiner d'abord au regard de leur efficacité et de leur bonne utilisation. Immédiatement, tout observateur est frappé de voir que la France ne

consomme que 88% des crédits européens qui lui sont alloués. C'est très loin derrière les onze meilleurs Etats membres qui eux en dépensent près de 95 %.

D'où vient donc cette difficulté française à exploiter un potentiel de financement et d'investissement pour nos emplois, notre agriculture et nos entreprises ? De la méconnaissance des dispositifs et des complexités administratives corollaires qui sont, à la fois, sources de lenteur dans l'instruction et de renoncement à agir pour les porteurs de projet. Contre cela, il est évident que des actes en faveur de la clarification et de la simplification sont nécessaires. Toutefois, cela ne doit pas se traduire par le retour d'une gestion directe déconnectée des territoires et de la société civile, ni en un affaiblissement des promesses sociales et écologiques portées depuis la mandature précédente.

Attachée à une certaine idée de l'Europe, la CFTC croit aussi que la solution réside plutôt dans des programmes de financement associant davantage les bénéficiaires et en une administration de proximité. Dès lors, la conditionnalité des aides ne doit plus être perçue comme un obstacle mais comme un levier pour enraciner la politique européenne au plus près des citoyens. Parce qu'elle incarne l'idée d'une prospérité économique toujours arrivée au progrès social, la conditionnalité est un atout pour montrer que l'Union européenne n'est pas qu'un marché public pour entrepreneurs mais bien une organisation politique au service de tous.

La CFTC remercie les rapporteurs et a voté en faveur de l'avis.

CGT

1 800 milliards, dont le plan de relance post Covid, de financements européens sont déployés au sein des Etats sur la période 2021 – 2027.

Un tiers de ces fonds est consacré à la politique européenne de cohésion dont les objectifs stratégiques sont une Europe plus intelligente, plus verte, une transition juste, une Europe plus connectée, plus sociale, plus proche des citoyens.

Les aides doivent être incitatives et progressives pour la réalisation d'objectifs clairement et mutuellement définis afin d'aider à la transition écologique, permettre des transformations utiles de productions en maintenant et créant des emplois de qualité pour un avenir durable.

Tant l'existence, que l'utilisation de ces fonds sont largement méconnues des citoyens. Ils sont aussi difficilement mobilisables par les porteurs de projet, notamment les structures les plus petites.

Plusieurs préconisations prônent une harmonisation et une simplification des règles et des démarches, le besoin de formations des différents acteurs pour leur permettre d'accéder aux aides européennes.

Nous voulons insister pour notre part sur :

La nécessité de conditionner ces aides publiques à une véritable réponse aux besoins des citoyens.

A l'heure d'un pré bilan de la programmation 2021 – 2027, nous réaffirmons que la conditionnalité des aides, associée au suivi et au contrôle est incontournable en matière sociale et environnementale.

La place des régions et leur rôle essentiel en matière de programmes opérationnels au service de l'intérêt général et à ce titre le rôle que les CESER peuvent jouer.

L'association des acteurs de la société civile dans les choix d'utilisation des aides publiques européennes.

Nous voulons conclure sur une grande inquiétude pour la future programmation, tant sur le fond que sur la forme. Nous réaffirmons que la priorité doit être donnée aux dimensions sociales et environnementales – pas à l'effort de guerre.

La CGT a voté cet avis.

CGT-FO

Les aides européennes représentent des montants importants, près de 800 milliards entre 2022 et 2024, par exemple. Elles concernent des domaines comme le soutien aux agriculteurs, l'aide à l'insertion économique et sociale des publics en difficultés, l'amélioration des conditions de vie des populations, la préparation des transitions économiques, l'innovation, l'environnement, etc. Malheureusement ces aides sont complexes, parfois méconnues, ce qui les rend inaccessibles à des populations, territoires et structures qui peuvent pourtant en avoir vivement besoin.

Dans le contexte de révision du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) européen pour la période 2028-2034, le CESE souhaite à travers cet avis pointer la complexité de ces dispositifs d'aide et proposer des solutions à mettre en place pour les rendre plus accessibles. Le groupe FO salue cette initiative car au-delà des aspects techniques et de maîtrise des processus administratifs, ces difficultés peuvent constituer des ruptures d'égalités en particulier pour les petites structures qui ne disposent pas de moyens humains nécessaires afin

de monter leurs demandes d'aides. Il est donc important de mettre en place une réelle politique de simplification et d'accompagnement des porteurs de projets. De telles actions doivent toutefois s'accompagner d'un renforcement des moyens des autorités de gestion, pour qu'elles puissent assurer un meilleur suivi des dossiers. Il faut également développer et mettre en place une réelle politique de partenariat avec les différentes parties prenantes, les impliquer dans la conception la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des fonds aussi bien au niveau territorial que sectoriel. A ce niveau, il est essentiel que les organisations syndicales puissent avoir leur place et participer pleinement aux dispositifs. Elles doivent ainsi bénéficier des mêmes niveaux de soutien financier et d'assistance technique pour mieux appréhender les dispositifs d'aide, les comprendre et aider à leur concrétisation. C'est aussi à travers la mobilisation des différentes composantes de la société civile qu'un travail en profondeur peut être mené auprès des porteurs de projets afin de les sensibiliser au respect des procédures nécessaires pour l'obtention des fonds et ainsi augmenter le nombre de dossiers qui aboutissent. Il est par ailleurs important de mobiliser les professionnels de la formation pour intégrer des modules sur les aides européennes dans leurs programmes et ainsi aider au développement de compétences maîtrisant le montage de projets pour l'obtention des aides.

Bien sûr la nécessaire simplification ne doit pas se transformer en porte ouverte vers une dilapidation de l'argent public. Pour FO les moyens de contrôle doivent être renforcés pour assurer un meilleur suivi de dépenses et s'assurer de leur concrétisation sur le terrain.

Le groupe FO remercie la commission des affaires européennes et

internationales pour ce travail de qualité et a voté en faveur de cet avis.

Coopération

Le groupe de la Coopération remercie les rapporteuses et la commission pour cet avis solide et concret, qui poursuit un objectif clair : une Europe plus lisible, plus proche, plus efficace. À l'heure où s'esquisse le prochain cadre financier pluriannuel, la boussole est pertinente : simplifier sans appauvrir, clarifier sans alourdir, sécuriser sans ralentir.

Associer officiellement la société civile aux comités (préconisation 1) est essentiel : il faut passer d'un lobbying faute de mieux à une participation transparente. Mais attention à ne pas multiplier les instances : la « comitologie » peut vite devenir un entre-soi qui dilue la décision et fatigue les acteurs.

Le dialogue en amont avec les parties prenantes (préconisation 2) est décisif pour la qualité des programmes. Encore faut-il que la France, et surtout ses régions, y prenne pleinement part ; notre sous-représentation affaiblit notre influence, avec des effets très concrets sur nos territoires.

L'accès aux aides commence par l'information. Un portail national unique et des plateformes régionales standardisées (préconisations 3 et 4) doivent devenir réalité. Il est étonnant que cela n'existe pas encore ; il faut faire simple, utile et rapide.

Stabiliser et uniformiser (préconisation 9) ne doit pas rimer avec rigidifier : anticiper et rendre les règles prévisibles dès

la conception des programmes permettra d'éviter des révisions rétroactives déstabilisantes. Sur les contrôles (préconisation 11), l'objectif est clair : moins de doublons, plus d'utilité, sans instaurer une « peur du contrôle ». Enfin, les délais de paiements non tenus sont inadmissibles ; la préconisation 12 doit être entendue par les pouvoirs publics : au-delà de 90 jours, c'est la trésorerie des petites structures qui vacille.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de ce très bel avis et espère que les pouvoirs publics s'en saisiront résolument.

Entreprises

Le groupe Entreprises souhaite tout d'abord saluer la qualité et l'intérêt du travail mené dans le cadre de cet avis. Ce texte reflète fidèlement la réalité vécue par nos entreprises, notamment les petites et moyennes, lorsqu'elles tentent d'accéder aux financements européens.

Ces aides jouent pourtant un rôle essentiel. Elles constituent un levier majeur de compétitivité, d'investissement et de transformation. Elles soutiennent l'innovation, la transition écologique, la recherche, la formation et le développement territorial. Mais, malgré leur importance, elles restent trop peu utilisées. Comme le souligne à juste titre cet avis, les moyens existent, mais leur mobilisation demeure en deçà des attentes et du potentiel.

Ce paradoxe s'explique avant tout par la complexité du système d'aides. Les entreprises se trouvent face à un véritable labyrinthe administratif : des dispositifs

multiples, des guichets européens, nationaux, régionaux, parfois locaux, et une coordination qui reste trop souvent perfectible. Même les structures les mieux accompagnées peinent à identifier le bon interlocuteur, le bon programme et la bonne procédure.

À cette complexité s'ajoute une lourdeur procédurale qui décourage. Les dossiers sont longs à constituer, les règles d'éligibilité changent en cours de route, les justificatifs s'accumulent, les contrôles se multiplient... et parfois, malgré tous les efforts fournis, le risque de requalification ou de sanction persiste. Comme le souligne l'avis, ces évolutions rétroactives des règles génèrent une réelle insécurité administrative, juridique et financière. Dans un environnement économique déjà incertain, cela peut suffire à dissuader bien des porteurs de projets.

Une autre difficulté majeure tient aux délais de paiement, souvent beaucoup trop longs. Les entreprises, et en particulier les plus petites, n'ont pas toujours la trésorerie pour supporter plusieurs mois d'attente avant de percevoir les aides promises. Ce décalage entre le moment de la dépense et celui du remboursement fragilise les structures les plus vulnérables et freine considérablement l'accès aux programmes européens.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que la France demeure en dessous de la moyenne européenne en matière de décaissement des crédits et de consommation des fonds structurels. Nous ne profitons donc pas pleinement des moyens mis à disposition par l'Union. Autrement dit, les financements existent, mais nous ne les mobilisons pas assez, faute de simplicité, de clarté et d'accompagnement adapté.

S'ajoute à cela un manque de visibilité. Trop souvent, les entreprises, mais aussi les citoyens, ignorent que les dispositifs

dont ils bénéficient proviennent de l'Europe. Les politiques de communication sont inégales, l'origine européenne des aides est peu identifiée, et cette invisibilité contribue à entretenir un sentiment de distance, voire de défiance, à l'égard de l'Union. Il faut le dire : l'Europe agit, mais elle ne le fait pas toujours savoir. Et cela nuit à la compréhension et à la reconnaissance de son action.

Le groupe Entreprises partage pleinement ces constats. Mais au-delà des procédures, il faut rappeler que la complexité des aides traduit aussi un manque de vision intégrée de la politique de soutien économique européenne. Les dispositifs sont souvent conçus de manière sectorielle, sans réelle articulation entre les priorités industrielles, les transitions écologiques et numériques, et les besoins concrets des entreprises sur le terrain.

Il existe des orientations claires et pragmatiques formulées dans cet avis comme la volonté d'améliorer la lisibilité et la coordination des dispositifs, de clarifier le rôle des différents niveaux d'intervention et de créer de véritables guichets uniques ou points de contact territoriaux facilement identifiables. Il est tout aussi nécessaire de garantir une meilleure prévisibilité des règles, d'éviter toute rétroactivité et de stabiliser le cadre juridique dans la durée. Le groupe entreprise soutient les propositions qui visent à accélérer les paiements, à simplifier la gestion des justificatifs et à limiter les contrôles redondants. Ces mesures sont concrètes, attendues et pleinement en phase avec les besoins du terrain.

Il est à saluer les préconisations relatives à la sécurité juridique et à la transparence. Trop d'entreprises renoncent encore à solliciter un financement européen par crainte de commettre une erreur d'interprétation ou d'être pénalisées lors d'un contrôle. Il faut

restaurer la confiance et redonner envie d'Europe.

Enfin, mieux communiquer sur la valeur ajoutée européenne est nécessaire. Il faut rendre l'Europe plus visible dans les projets qu'elle finance et plus compréhensible dans ses démarches. Les entreprises doivent savoir où s'adresser, comment déposer un dossier et quels avantages elles peuvent réellement en tirer. C'est une question de clarté, mais aussi de crédibilité pour l'Union européenne.

Les réserves portent sur les propositions relatives aux consultations citoyennes et aux consultations encadrées des organisations de la société civile. Si elles peuvent être utiles pour enrichir la réflexion, elles ne doivent pas alourdir davantage les processus. Ces consultations doivent s'appuyer sur la société civile organisée, structurée et représentative, pour être efficaces. Mais c'est aussi aux acteurs de la société civile de mieux s'organiser...

En conclusion, cet avis met parfaitement en évidence les obstacles auxquels se heurtent les entreprises dans l'accès aux aides européennes, mais aussi les leviers d'amélioration possibles. Il nous invite à repenser la manière dont l'Europe conçoit et déploie ses politiques de soutien : avec davantage de simplicité, de cohérence et de proximité.

Pour toutes ces raisons, le groupe Entreprises vote favorablement ce texte.

Familles

La politique de cohésion, un acquis majeur mais encore fragile de l'Union Européenne, doit être impérativement confortée. Le principe de solidarité est en effet plus que jamais vital à l'heure où l'Union fait face à de nouveaux et redoutables défis. Dans ce contexte, la nécessité d'accélérer la mise en œuvre de la programmation en cours, de renforcer la dimension stratégique de la prochaine programmation 2028-2034 tout en simplifiant les procédures et en améliorant la visibilité de cette politique, a guidé la réflexion du présent avis. Les 15 préconisations sont autant de solutions concrètes pour réduire la complexité des aides européennes, les rendre plus lisibles et compréhensibles afin de répondre le plus efficacement possible aux besoins des personnes et des familles vivant en Europe.

Et pour mieux associer les acteurs à l'expression de ces besoins, notre groupe rappelle que les critères d'allocation des Fonds européens doivent s'articuler avec les principes du socle européen des droits sociaux ainsi qu'avec les engagements internationaux à l'instar des Objectifs de développement durable. Une telle articulation est indispensable pour répondre aux questions d'éducation et de formation mais aussi de conciliation vie familiale-vie professionnelle. Les familles sont en première ligne sur ces sujets.

Les préconisations visant à faciliter l'ingénierie et la gestion administrative des dossiers sont centrales. Les associations, actrices de l'aménagement des territoires par l'apport de services auprès des

populations, doivent être accompagnées pour être éligibles aux fonds structurels. Le groupe Familles a adopté l'avis.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Avez-vous déjà regardé le marché de l'emploi pour les étudiants et étudiantes qui se dirigent vers le monde associatif ou, plus largement, les structures de l'économie sociale et solidaire ?

Un poste en particulier se multiplie, qui n'apparaît pas comme étant forcément des plus sexy mais néanmoins tout à fait stratégique, celui de la recherche de financement ou des relations avec les bailleurs ; consistant globalement à remplir des dossiers de demande de financement ou de suivi de l'utilisation des fonds et à décrire les projets de terrain avec les éléments de langage des priorités actuelles des grands bailleurs, au premier rang duquel l'Union Européenne.

Face à ces situations parfois kafkaïennes pour les associations - devoir consacrer un temps-plein à la recherche de financement pour être en mesure d'embaucher des salariés - il était urgent que notre assemblée de la société civile organisée adresse le sujet.

Comme un cercle vicieux qui s'auto-entretient, la complexité des aides européennes relève de véritables enjeux démocratiques. Cet avis l'a montré, l'équilibre est délicat entre l'efficacité de l'argent public et le contrôle de son bon usage. L'enjeu étant alors d'en faciliter la répartition sans risquer, à force de simplification, de mal le répartir.

Retrouver du liant entre les financements de l'Union Européenne et les citoyens et citoyennes, c'est aussi recréer du lien entre ce qui est trop souvent perçu comme un mastodonte bureaucratique

et contraignant et celles et ceux dont les réalités quotidiennes sont directement impactés par X directive européenne ou Y projet urbain ou associatif financé par l'Europe.

Il nous semble alors important de souligner la portée tant philosophique que démocratique de cet avis : "améliorer la lisibilité et l'accessibilité à ces fonds pourra contribuer à faire connaître aux citoyens l'importance de l'Union européenne et à renforcer leur adhésion au projet européen."

Au CESE nous le savons et nous le défendons, la conception du macro doit se faire en concertation avec le micro. Cet avis le rappelle dès les deux premières préconisations : seule l'association de toutes les parties prenantes, et en particulier des organisations de la société civile, à la définition des besoins et des cadres de référence peut garantir un usage de l'argent public plus efficace et plus égalitaire. Car il ne faut jamais oublier que la question financière et économique est toujours profondément politique et démocratique.

Le groupe a voté cet avis et remercie les rapporteurs pour leur travail.

Outre-mer

Crise financière, crise sanitaire, convulsions géopolitiques ou encore crise migratoire nourrisse le fonds de commerce des populistes et des europhobes.

Les dirigeants européens ont-ils entendu l'expression des colères des peuples ? Rapprochent-ils l'Europe de ses citoyens et les protègent-ils davantage comme ils l'ont encore promis récemment ?

Manifestement la montée des extrêmes au fil des élections en est une réponse.

Les Régions Ultrapériphériques (RUP)

françaises connaissent encore plus cet éloignement avec le continent européen du fait de leur géographie.

Cette insularité, ces enclavements et cette vulnérabilité devant les effets du changement climatiques, reconnus par les Traités, sont prises en compte dans les mesures spécifiques et dérogatoires dont elles bénéficient au titre de la politique de cohésion.

Comme on le dit souvent, « sous le masque de la complexité, la simplicité se questionne ».

On ne peut pas se plaindre de la multiplicité des dispositifs qui permettent une meilleure réponse aux réalités locales de chaque territoire et de chaque particularité.

Mais souvent, elle s'accompagne aussi de lourdeurs administratives tant les règles d'éligibilité, les différentes strates de gestion et la complexité des procédures, dissuadent in fine les porteurs de projet.

Nonobstant, le manque d'ingénierie et d'expertise territoriale, il faut souligner les taux de certification et de consommation particulièrement encourageant pour la programmation 2014-2020. A titre d'exemple, la consommation du FEDER a dépassé les 100% à la Réunion, en Guadeloupe et en Guyane et s'établissait à 91% en Martinique.

Cependant, il faut insister sur l'absolue nécessité d'instaurer de meilleurs accompagnements des régions, d'adapter les contours des concentrations thématiques et de plaider pour l'allègement de certaines procédures tout en continuant à renforcer les compétences locales.

Enfin, les représentants des RUP que nous sommes, sont particulièrement inquiets sur les perspectives de la prochaine programmation 2028-2034. La politique de cohésion ne doit pas être la variable d'ajustement de la prochaine programmation. Aussi, les RUP seront aussi vigilantes au projet de recentralisation de la gestion des fonds, ce projet ne peut pas être à lui seule une réponse à la demande de proximité des citoyens.

Les partenariats stratégiques ne doivent pas être un lien hiérarchique avec le continent européen mais bel et bien un partenariat avec les RUP qui sont des atouts pour l'Union européenne et des postes avancés de l'Europe dans le monde.

Le Groupe des Outre-mer a voté cet avis.

Santé & citoyenneté

Les financements européens peuvent constituer un levier dans le soutien et le développement de nombreux projets de recherche et d'innovation, concernant l'environnement, le numérique, l'inclusion sociale, la santé, l'emploi, ou la formation...

FEDER, FSE plus, FJT, FSI, FAMI... en gestion directe, indirecte ou partagée ...diversité des aides, difficultés d'accès à l'information, complexité du montage des dossiers, contrôles trop souvent redondants, insécurité de paiements... toute une ingénierie administrative et financière ; un obstacle indépasseable pour de nombreux d'acteurs.

La journée de délibération avec des porteurs de projets, organisée par la commission, a confirmé

ces difficultés. Ils ont notamment souligné le manque de dialogue entre les administrations et les acteurs au moment de la phase d'élaboration des programmes. En ce sens, le groupe Santé & Citoyenneté soutient la préconisation 2 qui insiste sur la prise en compte de la parole citoyenne tout au long de l'élaboration des programmes et de leur déclinaison dans les territoires.

L'accès aux financements européens représente un enjeu important pour le développement de l'ESS dans un contexte de restrictions budgétaires de l'État et des régions. Aussi, le groupe Santé & Citoyenneté soutient la préconisation 15 qui invite à la vigilance sur la mise en place d'un plan national unique par Etat membre de l'UE qui risquerait de sacrifier des politiques majeures comme la cohésion territoriale et sociale.

Pour le groupe Santé & Citoyenneté, l'accessibilité des aides européennes et la visibilité de leur résultat redonneront tout son sens à la notion de solidarité entre états européens. Elles permettront à l'UE de retrouver sa pertinence vis-à-vis des citoyens. Dans un contexte de défiance vis-à-vis des institutions, remettre l'humain au cœur du projet européen doit être un objectif majeur.

Le groupe Santé & Citoyenneté a voté l'avis.

UNSA

Pour l'UNSA, cet avis intervient à un moment politiquement opportun, au regard du rapport que nos concitoyens entretiennent avec la construction européenne. Dans un contexte marqué par la montée des replis nationalistes et des mouvements populistes qui font de l'Union européenne un bouc émissaire commode, il est essentiel de rappeler la contribution concrète des aides européennes à la vie économique et

sociale des États membres.

Ces aides soutiennent des projets essentiels dans les domaines de l'emploi, de l'innovation, de la transition écologique et de la cohésion sociale. Pourtant, il faut aussi reconnaître la réalité, l'accès à ces financements demeure d'une complexité souvent décourageante.

Cette complexité a un coût démocratique, en éloignant les citoyens de l'Europe, et un coût politique, en réduisant l'efficacité de la dépense publique. Elle accentue les inégalités entre territoires, selon qu'ils disposent ou non des moyens d'ingénierie nécessaires pour mobiliser ces fonds.

Dans ce contexte, toute initiative visant à améliorer la visibilité des aides européennes et à en faciliter l'accès pour les acteurs nationaux mérite un plein soutien et les préconisations vont dans ce sens. Ces aides doivent être accessibles, lisibles et équitables. Et il faut rappeler ici que les coupes budgétaires dans les collectivités rendent difficiles le suivi. Cela doit s'accompagner de moyens et notamment humains

Enfin, le prochain Cadre financier pluriannuel (2028-2034) doit être, en parallèle de la volonté de simplification exprimée, l'occasion d'un véritable changement de culture. L'UNSA, avec la CES, se bat pour ce futur budget investisse réellement dans l'emploi de qualité, la formation, l'inclusion et la justice territoriale. Il faut passer d'une logique de contrôle à une logique d'accompagnement, d'une logique de conformité à une logique de résultat. Ce n'est qu'à ce prix que les aides européennes deviendront pleinement un levier de transformation au service des territoires et des citoyens.

L'UNSA votera l'avis

Déclarations *des groupes*

Scrutin

Le CESE a adopté cet avis.

Nombre de votantes
et de votants : 126
Pour : 126
Contre : 0
Abstention : 0

Ont voté pour

GROUPE	COMPOSITION
Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale	Mme Djouadi, MM. El Jarroudi, Hammouche, Mmes Roux de Bezieux, Tutenuit.
Agriculture	MM. Amécourt (d'), Biès-Péré, Mme Blin, MM. Dagès, Férey, Mme Fournier, M. Gangneron, Mmes Lion, Pisani, Sellier, Vial.
Alternatives sociales et écologiques	Mmes Calmels, Gondard-Lalanne, Groison, M. Meyer.
Artisanat et Professions libérales	MM. Anract, Chassang, Guihard, Mmes Munoz, Niakaté.
Associations	Mme Belhaddad, MM. Boivin, Deschamps, Mmes Doresses Dewas, Guyart, Jourdain-Menninger, Martel, M. Miribel, Mmes Monnier, Sivignon, M. Thomasset.
CFDT	MM. Aonzo, Cadart, Mmes Caillet, Duboc, Gresset Bourgeois, MM. Guihèneuf, Lamberdière, Lautridou, Mmes Meyling, Pajarès y Sanchez, Thiéry, M. Tivierge.
CFE-CGC	Mmes Biarnaix-Roche.
CFTC	Mmes Chatain, Coton, MM. Heitz, Lecomte.

CGT	Mme Belghazi, M. Fontanié, Mme Gallet, MM. Garcia, Le Corre, Mmes Rouchy, Tatot.
CGT-FO	MM. André, Busiris, Mmes Delaveau, Marot, MM. Quillet, Sabot.
Coopération	MM. Grison, Landriot, Mme Lienemann.
Entreprises	"MM. Asselin, Blachier, Mme Carlac'h, M. Chevé, Mme Couderc, M. Creyssel, Mme Dubrac, M. Gardinal, Mme Hafidou, MM. Julier, Kling, Moisselin, Mmes Salvadoretti, Tomé-Gertheinrichs, M. Vermot Desroches."
Environnement et nature	MM. Beauvais, Boucherand, Chabason, Mme Claveirole, M. Compain, Mme Donge, M. Gatet, Mmes Grimault, Journée, Marsaud, Martinie-Cousty, MM. Mayol, Métais, Mmes Ostria, Popelin, M. Richard.
Familles	Mmes Balducci, Carlier, MM. Desbrosses, Erbs, Mme Gariel, M. Marmier, Mmes Picardat, Quaranta.
Non-inscrits	M. Bazot, Mme Beaufls, MM. Bonnefond, Breton, Joseph.
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse	MM. Eyriey, Occansey.
Outre-mer	Mme Bouchaut-Choisy, MM. Leung, Marie-Joseph, Yan.
Santé et Citoyenneté	M. Boroy, Mme Joseph, M. Raymond.
UNSA	Mme Arav, MM. Darwane, Truffat, Mme Vignau.

Annexes

1

Composition de la commission des Affaires européennes et internationales à la date du vote

Président

Serge CAMBOU

Vice-présidentes

Catherine PAJARES

Y SANCHEZ

Sabine ROUX de

BÉZIEUX

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Sabine ROUX de

BÉZIEUX

Agriculture

Catherine LION

Sébastien WINDSOR

Alternatives sociales et écologiques

Éric MEYER

Artisanat et

Professions libérales

Dominique ANRACT

Associations

Jean-Marc BOIVIN

Benoit MIRIBEL

Françoise SIVIGNON

CFDT

Jean-Yves LAUTRIDOU

Catherine PAJARES Y

SANCHEZ

CFE-CGC

Fabrice NICOUD

CGT

Laurence HOEFFLING

Emmanuel VIRE

CGT-FO

Sébastien BUSIRIS

Serge CAMBOU

Entreprises

François ASSELIN

Jean-Lou BLACHIER

Anne-Marie COUDERC

Didier KLING

Environnement et nature

Lucien CHABASON

Nathalie VAN DEN

BROECK

Organisations

Étudiantes

et Mouvements

de jeunesse

Kenza OCCANSEY

Outre-mer

Éric LEUNG

Pierre MARIE-JOSEPH

Santé & citoyenneté

Philippe DA COSTA

UNSA

Saïd DARWANE

2

Listes des personnes auditionnées et rencontrées

Franck Conrad

Chef d'unité performance budgétaire,
coordination et communication
à la Commission européenne

Christophe Rouillon

Maire de Coulaines et Co-président
de la commission Europe à l'Association
des maires de France (AMF)

Olivier Mousson

Conseiller maître à la Cour des comptes

Stéphane JOURDAN

Conseiller référendaire à la Cour des
comptes

Philippe Cichowlaz

Chef du bureau mobilisation fonds
européens au Secrétariat général
des affaires européennes (SGAE)

Julien Dussart

Chef de projet stratégie de financement
à Médecins du Monde

Samuel Brossard

Chef de pôle politique de cohésion
européenne à l'Agence nationale de
cohésion des territoires (ANCT)

Christophe Avellan

Directeur du Pôle mer méditerranée

Colin Ruel

Directeur du service Europe au Pôle mer
méditerranée

Jacques Garau

Directeur général délégué à la Chambre
de commerce et d'industrie de Paris Ile-de-
France

Yves Madre

Président de Farm Europe

Isabelle Boudineau

Conseillère régionale de Nouvelle-Aquitaine,
déléguée à l'Europe et aux coopérations
européennes et présidente de la délégation
française du Comité européen des régions

Jean-Philippe de Saint-Martin

Président de l'Agence nationale d'audit
pour les fonds européens

Achim Irimescu

Ministre plénipotentiaire et membre de la
Représentation permanente de la Roumanie
auprès de l'Union européenne

Fabienne Keller

Députée européenne

Daniel Leca

Vice-président du Conseil régional
des Hauts-de-France, président
de la commission déléguée Europe
de Régions de France

Pascal Gruselle

Conseiller pour les affaires européennes
et de l'aménagement du territoire à Régions
de France

3

Contribution de la délégation aux Outre-mer, rapportée par M. Eric Leung et M. Jean-Yves Lautridou

Objet : contribution de la délégation aux Outre-mer à la saisine « Complexité des aides européennes et visibilité de l'action de l'UE », rapporté par M. Eric Leung et M. Jean-Yves Lautridou

En 2025 débutera la révision du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) européen pour la période 2028-2034. Les aides financières européennes déployées dans les Etats membres restent mal connues du fait de leur complexité réelle ou supposée. Le CESE a choisi d'y consacrer une saisine et, les Outre-mer bénéficiant en raison de leurs difficultés sociales et de leurs spécificités d'un niveau particulièrement élevé d'aides¹, dont certaines spécifiques, une contribution a été demandée à la délégation aux Outre-mer.

Outre l'apport des auditions en commission AEI, une contribution a été demandée par la délégation aux CESER ultramarins qui le souhaitent et des entretiens réalisés avec des personnalités et organismes listés ci-dessous².

Cette contribution dresse, ainsi qu'y

invite la saisine, un état des lieux des politiques et des fonds déployés par l'UE dans les Outre-mer, avec les deux statuts qui les distinguent de « régions ultrapériphériques » (RUP) et de « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM), et la contribution de la France au budget européen. Elle présente le taux de consommation des crédits dans les diverses Outre-mer françaises et les difficultés rencontrées en ce domaine (I). Elle rappelle leurs circuits de gouvernance, la place de l'Etat, des autorités de gestion et des organismes intermédiaires dans l'accès aux aides, l'évolution de certaines des règles d'instruction et d'attribution ainsi que les divers facteurs qui contribuent à la complexité des aides européennes pour les Outre-mer et les éléments susceptibles d'y remédier. Elle évoque aussi la question de leur visibilité pour les acteurs et la population ultramarine et souligne, dans le contexte de la préparation du futur CFP, quelques-uns de ses principaux enjeux pour les Outre-mer (II). Plusieurs préconisations sont formulées ou rappelées.

1 Les RUP sont notamment les principales bénéficiaires du FEDER/FSE, avec, pour 3 % de la population française, plus du quart de l'enveloppe française du FEDER/FSE (source DGOM).

2 La délégation remercie les organismes et représentants entendus. Un remerciement particulier est adressé à M. Dominique Vienne, président de CESER de France et du CESER de la Réunion, au CESER de La Réunion, au CESECEM de Martinique, avec lesquels une réunion en visio-conférence a été tenue, et au CESER de Polynésie française et à la Direction générale des Outre-mer (DGOM), pour leurs contributions. Il remercie également M. Jacques Andrieu, directeur général de l'ODEADOM, accompagné de Mme Pauline Cuénin et M. Théo Branswyck, M. Philippe Cichowlaz, chef du bureau mobilisation des fonds européens avec M. Alexandre Lafargue, adjoint mobilité, mer et territoires au SGAE, Mme Lise Jean-Louis, directrice générale adjointe des services européens de la CTM, M. Patrick Guillaumin, directeur général adjoint des Affaires européennes au Conseil régional de La Réunion, ainsi que M. Philippe Clain, directeur de l'AGILE.

I. Des aides européennes importantes et deux types de statuts pour les Outre-mer

A. Budget de l'Union européenne et grands types de fonds européens

Le budget de l'Union européenne (UE) pour la période 2021-2027 atteint un total de 2 000 Md€, grâce à l'ajout des 800 Md€ du plan de relance NextGenerationEU, agréé par les chefs d'Etat en juillet 2020³. Les deux principaux volets de ce budget sont, en termes de montant, constitués par la politique agricole commune (PAC, 378,5 Md€) et par la politique de cohésion (372,6 Md€). Celui-ci comprend par ailleurs plus de cinquante programmes de financement, tels qu'Erasmus, qui existe depuis plus de 25 ans, ou Horizon Europe, programme cadre pour la recherche et l'innovation⁴.

Sont traditionnellement distinguées, parmi les fonds européens, deux grandes sortes de fonds, dits, d'une part, « en gestion partagée », et, d'autre part, « en gestion directe ».

Les fonds alloués aux Etats membres sont pour l'essentiel en gestion partagée, avec notamment la Politique Agricole Commune (PAC), la politique de cohésion et des fonds tels qu'Affaires Intérieures

et Pêche. Sur la période 2014-2020, la gestion partagée a représenté 71 % du budget. Les fonds à gestion partagée sont mis en œuvre par Etat et Régions à partir d'un cadre négocié avec la Commission européenne. Les autorités de gestion ainsi désignées sont responsables de la stratégie de mise en œuvre, de la sélection des projets et de leur paiement.

Les fonds à gestion directe, lancés par la Commission européenne sur la base d'appels à projet concurrentiels, représentent environ 15 % du budget de l'UE⁵.

Parmi les fonds en gestion partagée au titre de la politique de cohésion, figurent le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion, le Fonds de transition juste (FTJ) et Interreg. Parmi les autres fonds, on compte entre autres, dans le domaine agricole, le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

3 Audition de M. Franck Conrad, chef de l'unité performance budgétaire, coordination, communication, DG Budget de la Commission européenne, par la commission affaires européennes et internationales (AEI) du CESE.

4 Audition de M. Franck Conrad, chef de l'unité performance budgétaire, coordination, communication, DG Budget de la Commission européenne, par la commission affaires européennes et internationales (AEI) du CESE. Quant aux recettes, le budget de l'UE est financé à hauteur de 62 % par une contribution directe des Etats membres (ressource dite RNB1), fondée sur le PIB. La France contribue chaque année au budget de l'UE à hauteur de 25 Md€ en moyenne, soit 17,5 %. Elle reçoit en moyenne 15 Md€ par an, soit 11 % sur la période 2014-2020. Ce différentiel s'explique car la France finance, comme les autres pays, des biens communs européens et en ce que, en tant que l'un des pays européens les plus développés, sa contribution à la cohésion fait qu'elle est contributeur net. Le « taux de retour » sur la période 2021-2027, qui ne peut être constatée qu'a posteriori, avec un décalage de deux ans, dépendra en partie de la capacité de notre pays à bien consommer les enveloppes en gestion partagée fixées pour sept ans, et de la capacité des acteurs français à être compétitifs sur les appels à projets concurrentiels.

5 Audition par AEI de M. Philippe Cichowla, chef du bureau mobilisation des fonds européens au SGAE, op. cit.

B. Deux grands types de statuts des Outre-mer au regard du droit européen

Le droit européen prévoit deux types de statut qui régissent les relations de l'UE avec les territoires ultramarins.

Les « régions ultrapériphériques » (RUP), en tant que territoires des Etats-membres, font partie intégrante de l'UE, le traité d'Amsterdam (1997) ayant donné un fondement juridique à la notion⁶. Elles sont pour la France au nombre de six : La Réunion, Mayotte (depuis 2014), Martinique, Guadeloupe, Saint-Martin et la Guyane⁷. La réglementation européenne s'y applique de plein droit. Le traité de Rome reconnaissait déjà les spécificités de ces territoires dans l'article 227 § 2 jusqu'à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999 qui reconnaît les particularités structurelles des RUP dans son article 299-2 qui deviendra plus tard

l'actuel article 349 TFUE. L'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) permet d'adapter la réglementation européenne à ces territoires pour prendre en compte leurs défis, handicaps et besoins particuliers, notamment l'éloignement, l'insularité, la faible superficie, les reliefs et climats difficiles, ainsi que la dépendance vis-à-vis d'un petit nombre de produits⁸. Les RUP bénéficient des financements de la politique de cohésion, de la politique agricole et de la politique de la pêche.

Les « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM), sont, au sens des articles 198 à 204 du TFUE, considérés comme des territoires associés à l'UE. Ne faisant pas partie du territoire de l'UE, ils ne sont pas soumis au droit européen

6 Philippe Delivet, Les politiques de l'Union européenne, La Documentation française (2^{ème} édition, 2024, p. 209.

7 A ces 6 régions françaises s'ajoutent en 2024 deux régions portugaises (les Açores et Madère) et une région espagnole (les îles Canaries). Les îles Canaries ont acquis le statut de RUP en 1992 alors que les Açores et Madère après l'adhésion du Portugal à la CE en 1986.

8 Cf. article 349 du FFUE (ex-article 299, paragraphe 2, deuxième, troisième et quatrième alinéas, TCE) : « Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui 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, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes. Lorsque les mesures spécifiques en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. Les mesures visées au premier alinéa portent notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de 1ère nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union. Le Conseil arrête les mesures visées au 1^{er} alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des RUP sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes ».

mais les citoyens de l'Etat-membre domiciliés dans un PTOM sont citoyens européens. Les PTOM français sont au nombre de six : Nouvelle-Calédonie, Saint Barthélemy, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, ainsi que les Terres australes et Antarctiques françaises⁹. L'association des PTOM avec l'UE vise à soutenir leur développement économique et social.

Dans le cadre de leur association à l'UE, les PTOM bénéficient de financements prévus par la Décision d'association Outre-mer y compris Groenland (DAOG) du 5 octobre 2021¹⁰.

Les programmes en gestion directe et indirecte (PGDI) s'adressent aussi bien aux RUP qu'aux PTOM.

C. Des aides européennes diverses pour les différents types de territoires ultramarins

1. Des aides aux PTOM via la décision d'association Outre-mer incluant le Groenland

La Décision d'association Outre-mer y compris Groenland (DAOG) établit le financement des PTOM pour la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2027. Celui-ci s'élève au total à 500 M€ sur la période pour l'ensemble des PTOM. Contrairement à la période 2014-2020, durant laquelle l'enveloppe dédiée des PTOM relevait du Fonds européen de développement (FED), le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour 2021-2027 établit un instrument commun dédié, financé par le budget général de l'Union européenne¹¹.

Les PTOM français bénéficient dans ce cadre de trois types d'enveloppes issues du budget de l'UE, d'un montant total de 179,8 M€ (cadre financier pluriannuel 2021-2027) :

- Des enveloppes territoriales (FED Territoriaux), qui prennent la forme

d'une dotation budgétaire allouée à chaque territoire (et non par appels à projet), visant à atteindre des objectifs de développement durable, fixés conjointement entre chaque territoire et la Commission. Les enveloppes territoriales des PTOM français représentent 111,9 M€ ;

- Des enveloppes de coopération régionale par bassin : océan Pacifique (36 M€), océan Indien (4 M€) et Caraïbe (21 M€) ;
- Des enveloppes de coopération infrarégionale allouées à chaque territoire (financement de projets entre un PTOM et un pays tiers ou une RUP). Chaque PTOM bénéficie à ce titre d'une enveloppe initiale de 1,15 M€¹².

Pour la programmation 2014-2020, les enveloppes territoriales (FED territoriaux) portaient sur le tourisme en Polynésie française, l'emploi et l'insertion professionnelle en Nouvelle-Calédonie, le développement numérique à Wallis-

⁹ Appartiennent aussi à ce groupe des PTOM sept autres territoires qui relèvent constitutionnellement des Pays-Bas (6) et du Danemark. La sortie du Royaume-Uni de l'UE a en effet entraîné le départ de 12 PTOM sur les 25 que comptait précédemment l'UE.

¹⁰ Contribution de la DGOM.

¹¹ Contribution du CESEC de Polynésie française.

¹² Contribution de la DGOM.

et-Futuna, ainsi que sur le tourisme durable et la desserte maritime à Saint-Pierre-et-Miquelon¹³.

Selon la DGOM, la consommation des trois types d'enveloppes (enveloppes territoriales, enveloppes de coopération régionale et crédits pour la coopération infrarégionale) dans les PTOM ne soulève pas de difficultés particulières vu leur montant relativement faible et leur souplesse de gestion.

Pour les programmes « horizontaux » de l'Union européenne, l'article 94 de la décision d'association Outre-mer (DAO) prévoit la possibilité pour les personnes physiques d'un PTOM et, le cas échéant, ses organes publics et/ou privés compétents, de bénéficier d'un financement des programmes européens s'ils remplissent les conditions prévues. Pour 2014-2020, les PTOM sont éligibles aux programmes Horizon 2020 (recherche et innovation), LIFE (environnement), COSME (PME, innovation), Erasmus + (éducation, jeunesse) et Europe créative (culture)¹⁴.

Consulté avec les autres CESER ultramarins par la délégation aux Outre-mer du CESE, le CESEC de Polynésie française demande une augmentation de la dotation financière globale en faveur des PTOM, pour la porter à 875 M€, (contre 500M€ selon sur 2021-2027 pour l'ensemble des PTOM, soit + 75 %).

Pour le CESE, celle-ci est rendue nécessaire par la vulnérabilité économique et environnementale de ces territoires, qui s'accroît avec les changements climatiques, comme le montre l'avis La montée des eaux dans les Outre-mer : quelles stratégies pour s'adapter ? pour les RUP et les PTOM. Elle se justifie aussi par la nécessité de moderniser leurs infrastructures et de renforcer leurs capacités humaines.

PRÉCONISATION #1

Pour le CESE, les fonds actuels sont insuffisants pour accompagner les investissements structurants dans les Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM). Compte-tenu des

13 Sénat, rapport d'information Les enjeux financiers et fiscaux européens pour les Outre-mer en 2020, rapporté par Mme Vivette Lopez, sénatrice, ainsi que par MM. Gilbert Roger et Dominique Théophile, sénateurs, juillet 2020, p. 34 à 36. Contribution de la DGOM. Contribution du CESEC de Polynésie française. Les divers types d'enveloppe de la programmation 2021-2027 obéissent à des règles de gestion pour partie différentes. En effet : Les enveloppes territoriales, déployées sous forme d'appui budgétaire, abondent directement le budget des PTOM. Chacun des territoires transmet chaque année une note de décaissement à la Commission européenne, dans laquelle il doit montrer avoir atteint les objectifs de son programme d'actions territorial, négocié avec celle-ci ; Les enveloppes de coopération régionale sont confiées à des autorités de gestion chargées de les mettre en œuvre en finançant les projets thématiques prévus pour chacun des bassins ; par exemple, un « FED régional » concerne les PTOM français de la région Pacifique : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis et Futuna. Les crédits pour la coopération infrarégionale peuvent être déployés de plusieurs façons selon les projets financés par les PTOM. Ils peuvent ainsi participer au financement de projets régionaux (Saint-Barthélemy mobilise par exemple son enveloppe pour participer à des projets de coopération sur la cybersécurité dans les Caraïbes) ou abonder le financement d'organismes internationaux pour que leurs actions se déploient sur les territoires des PTOM.

14 Contribution du CESEC de Polynésie française.

besoins, le CESE préconise une forte augmentation des aides européennes aux PTOM pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP). Il préconise également de renforcer l'éligibilité des PTOM aux programmes horizontaux et d'améliorer l'adaptation de ces programmes aux particularités de ces territoires.

Cette augmentation permettrait de mettre en cohérence les moyens financiers du régime d'association avec les objectifs de développement économique des PTOM, tels que définis par le TFUE, ainsi qu'avec les positions de l'UE sur le rôle stratégique des PTOM dans un contexte de rivalité géostratégique accrue, notamment dans la zone Indo-Pacifique¹⁵.

La décision d'association Outre-mer du 5 octobre 2021 pose le principe de l'éligibilité des PTOM aux programmes de l'UE, « sous réserve des règles et des objectifs de ces programmes et des dispositions susceptibles de s'appliquer à l'Etat membre dont relève le PTOM ». Ceux-ci ont effectivement accès aux programmes en gestion directe et indirecte. Mais dans la pratique, cet accès est freiné par le manque d'appels à projets et de programmes dédiés aux PTOM, par les conditions d'éligibilité (telle que l'obligation de faire partie d'un consortium), par la complexité des procédures de montage de dossier au regard des capacités administratives et financières des PTOM, qui doivent faire face à la concurrence d'autres Etats ou territoires. **Le CESEC de Polynésie française propose pour y remédier d'inscrire le principe d'appels à projets spécifiques dans la future Décision d'association Outre-mer (DAOG) avec des procédures simplifiées et la**

délégation aux Outre-mer du CESE s'associe à cette proposition.

Quant aux programmes thématiques et de réponse rapide de l'Instrument européen pour le voisinage, le développement et la coopération internationale (NDICI), les PTOM, qui y sont en principe éligibles, peinent à y accéder par manque d'information.

Le CESE appelle à un effort accru de communication, nécessaire pour favoriser leur utilisation, comme noté par le CESEC de Polynésie française.

Pour Erasmus+, la prise en charge des frais de voyage prévue par le règlement du programme s'avère insuffisante pour les PTOM en raison de leur éloignement et de leurs spécificités. Ainsi, les îles qui composent la Polynésie française sont dispersées sur une surface océanique aussi vaste que l'Europe et leur éloignement de l'aéroport international de Tahiti freine la mise en place de projets de mobilité pour les jeunes du territoire¹⁶.

La délégation aux Outre-mer du CESE appelle, avec le CESEC de Polynésie française, à augmenter sensiblement le montant de cette prise en charge pour les publics des territoires éloignés de l'hexagone et de l'Union européenne dont font partie les PTOM.

2. Trois grands types d'aides européennes accessibles aux RUP avec des utilisations inégales

Le suivi de l'état de la programmation des aides européennes permet de mesurer leur consommation et le taux de mobilisation des crédits dans les territoires et si des difficultés apparaissent en ce domaine. Ce point en présente les principaux éléments pour les RUP pour les divers types de fonds et le degré des

¹⁵ Contribution du CESEC de Polynésie française.

¹⁶ Contribution du CESEC de Polynésie française à la contribution de la délégation Outre-mer du CESE.

difficultés rencontrées qui diffèrent selon les fonds et les RUP¹⁷.

Les fonds de la politique de cohésion

Les fonds européens structurels et d'investissement (FESI) sont les principaux instruments de la politique de cohésion de l'Union européenne¹⁸.

• Les aides européennes dans le cadre des fonds FEDER et FSE

Parmi les régions françaises, les RUP sont, comme déjà indiqué, les principales bénéficiaires du FEDER/FSE, avec, pour 3 % de la population française, plus du quart de l'enveloppe française du FEDER/FSE¹⁹ et, s'agissant du seul FEDER, un tiers des crédits qui en relèvent²⁰. Le fonds européen de développement régional (FEDER) vise à « contribuer à atténuer les disparités entre les niveaux de développement des régions européennes et à améliorer les conditions de vie dans les régions les moins favorisées ». C'est

la raison pour laquelle les RUP bénéficient d'un niveau d'aides élevé. Il apporte un soutien aux régions européennes dans leurs projets d'investissement d'infrastructures, d'innovation et de modernisation économique. Le FEDER est géré en totalité par les conseils régionaux, sauf pour Saint-Martin et Mayotte, où la préfecture est autorité de gestion.

L'enveloppe « l'Europe plus connectée » relève du FEDER et concerne uniquement les DROM²¹. Le CESE rappelle sa demande de l'avis Mieux connecter les Outre-mer d'un rehaussement de la part de cofinancement européen, de l'augmentation de l'enveloppe globale et d'un fléchage de celle-ci, consacré aux connexions des RUP.

Le CESE rappelle par ailleurs sa préconisation demandant à l'Etat d'investir pour la mise à niveau des infrastructures aéroportuaires de Mayotte, de Guyane, de Miquelon-Langlade, de Futuna et des îles habitées de Polynésie française,

17 Ce point s'appuie notamment sur les éléments transmis par la DGOM, l'ODEADOM et la CTM Martinique.

18 Europe en France : Baromètre avancement fonds européens Politique européenne de cohésion 2021-2027.

19 Source DGOM. La stratégie d'attribution des fonds européens est révisée tous les sept ans par l'UE. Compte tenu des délais nécessaires à la mise en place des projets, à leur sélection et à leur mise en œuvre, ainsi que des délais de paiement par l'UE, la programmation 2014-2020 n'est pas encore achevée, alors que celle pour la période 2021-2027 a déjà commencé.

En France, la politique européenne de cohésion est financée par trois fonds européens : le Fonds européen de développement régional (FEDER), à hauteur de 9,1 Md€ pour la période 2021-2027, le Fonds social européen (FSE+) pour 6,7 Md€, et le Fonds pour une transition juste (FTJ) pour 1,03 Md€. Ces 16,8 Md€ sont répartis en six objectifs stratégiques (OS) : Europe plus intelligente (OS1), Europe plus verte (OS2), Europe plus connectée (OS3), Europe plus sociale (OS4), Europe plus proche des citoyens (OS5) et Transition juste.

20 Source ANCT.

21 Audition de M. Samuel Brassard, chef du Pôle politique de Cohésion européenne à l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) par la commission AEI le 11 03 2025. La France doit demander le relèvement du plafond de l'enveloppe budgétaire du Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe (MIE), lors des négociations qui se tiendront en 2025 des cadres financiers pluriannuels pour les régions ultrapériphériques (RUP), ainsi que l'ouverture d'enveloppes spécifiques pour le financement d'infrastructures dans les Collectivités d'Outre-mer sous statut de Pays et territoires d'Outre-mer.

en mobilisant les crédits européens et les financements de l'Etat inscrits dans les Contrats de convergence et de transformation²².

Le fonds social européen (FSE, devenu FSE+ depuis 2021), répond à l'objectif européen d'une « Europe plus sociale »²³.

• Etat des lieux de la programmation FEDER FSE+ 2014-2020 : des résultats contrastés

L'avancement de la programmation diffère pour le FEDER et le FSE+ ainsi que selon les RUP. Les taux de certification des dépenses FEDER dépassent 100 % à La Réunion, en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte. Leur taux de consommation, soit le versement effectif des fonds par la Commission européenne, atteint un niveau quasi similaire. Quant au programme de la Martinique, son taux de certification est de 91 %²⁴. Au regard des flexibilités offertes par le règlement STEP²⁵ dans le cadre de la clôture, les taux de certification et de consommation

devraient tendre à augmenter. En effet, le règlement a permis de proroger la période de clôture pour les enveloppes initiales et les enveloppes REACT UE²⁶ (respectivement au 31 décembre 2024 et au 30 juin 2025).

• Etat des lieux de la programmation FEDER FSE+ pour la période 2021-2027

Les RUP connaissent pour la plupart des difficultés de gestion liées notamment aux incidences des crises sanitaires et de la guerre en Ukraine qui ont retardé l'adoption des programmes. Le retard de la clôture de la programmation 2014-2020 qui en est résulté s'est répercuté sur le lancement de la programmation 2021-2027. Les taux de paiement des autorités de gestion des RUP sont aussi pour la plupart en retrait des moyennes

22 CESE, avis Mieux connecter les Outre-mer rapporté par Mme Danielle Dubrac et M. Pierre-Marie Joseph (2024), préconisations 1 et 12.

23 Contribution de la DGOM. Un point plus développé sur la gouvernance figure au chapitre suivant. Il vise à favoriser mobilité des travailleurs et accès à l'emploi (promouvoir l'éducation et la formation, renforcer l'inclusion sociale), répondant ainsi aux dynamiques spécifiques du marché du travail dans ces territoires. La gestion du FSE+ est partagée entre l'Etat (65 %) et les régions (35 %).

24 Pour le FSE régional, les taux de certification et de consommation sont en général moindres : 55 % pour la Région Guadeloupe, 67 % pour la Collectivité territoriale de Guyane et 86 % pour celle de Martinique. A Mayotte, toutefois, le taux dépasse 100 %. Pour La Réunion, les crédits du FSE 2014-2020 étaient intégralement gérés par les services de l'Etat, avec, au 31 décembre 2024, un niveau de consommation qui atteignait environ 91 %.

25 Règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil 024 /795 Plateforme « Technologies stratégiques pour l'Europe » (STEP). Ce règlement, pour soutenir le développement de technologies critiques dans l'UE, utilise un ensemble d'incitations financières et de mesures pour mobiliser des financements à partir des programmes de l'UE existants, notamment ceux de la politique de cohésion, Invest UE, Horizon Europe ou le Fonds pour une transition juste. Il autorise aussi à augmenter le taux de co-financement à 100 % pour les dépenses de la dernière année comptable, afin de permettre d'optimiser les niveaux de consommation. Les autorités de gestion sont fortement mobilisées pour clôturer leurs programmes et se saisir de ces flexibilités pour maximiser leur consommation d'ici au 30 juin 2025.

26 Pour répondre aux incidences socio-économiques de la crise sanitaire de 2020 et au retard de la programmation 2021-2027 et prolonger le soutien aux porteurs de projet, des enveloppes supplémentaires ont été attribuées aux autorités de gestion (dispositif « REACT-UE »).

nationale (7 %) et européenne (6,4 %) ²⁷. Si La Réunion a un taux de paiement supérieur (12 %), les autres autorités de gestion n'ont à ce stade pas encore remonté de dépenses à la Commission européenne ²⁸.

TABLEAU : AVANCEMENT FEDER-FSE+ ET FONDS DE TRANSITION JUSTE (PTJ) PAR PROGRAMME AU 31/12/2024

Programme	Fonds	Dotation UE	Taux de programmation EU (estimé)	Reste à attribuer UE	Taux de réalisation UE (estimé)	Cofinancements prévus
Guadeloupe	FEDER	559	27%	405	0%	192
	FSE+	80	19%	64	0%	14
	Total	639	26%	469	0%	206
Guyane	FEDER	410	8%	377	2%	139
	FSE+	83	5%	79	0%	15
	Total	493	8%	456	2%	154
Martinique	FEDER	482	11%	430	0%	361
	FSE+	119	0%	119	0%	38
	Total	601	9%	549	0	399
Mayotte	FEDER	347	0%	347	0%	297
Réunion	FEDER	1236	34%	815	5%	355
	FSE+	173	35%	113	16%	31
	Total	1409	34	928	7%	386
Saint Martin	FEDER	59	2%	58	0%	32
Total général		3548		2807		1474

Source : L'Europe s'engage : Baromètre avancement des fonds européens ; politique européenne de cohésion 2021-2027

27 Fin mars 2025, les taux de programmation des autorités de gestion ultramarines du volet régional FEDER-FSE+ restent, à des degrés divers, en deçà des moyennes nationale (34 %) et européenne (30,6 %) constatées au 10 février 2025. La Réunion (31 %), la Guadeloupe (17 %), la Guyane (4 %) et Saint-Martin (1 %) ont commencé à programmer des opérations pour la période 2021-2027. La Martinique et Mayotte ont publié leurs premiers appels à projets et commencé l'instruction des dossiers mais aucun crédit n'est encore programmé. Les objectifs stratégiques (OS) retenus et la répartition des financements prévue est par exemple la suivante au titre des fonds FEDER pour la Martinique : OS1 Une Europe plus intelligente 177M€, avec deux priorités Martinique plus intelligente 91,2 % de l'OS1 et Martinique numérique 8,8 % ; OS2 Une Europe plus verte, 191 M€ avec deux priorités Martinique durable 84 % de l'OS2 et mobilité multimodale 16 % ; OS3 Une Martinique connectée 29 M€ ; OS4 Une Martinique performante et inclusive 64 M€ ; OS 5 une Martinique mieux aménagée (stratégies territoriales) 22M€. Pour le FSE+, l'objectif stratégique Une Europe sociale se voit affecter 119M€, avec une priorité Faire du capital humain un levier de développement à hauteur de 55,9 % et une priorité Faire de la Martinique un territoire plus inclusif pour 44,1 %. Diaporama CTM p. 12 et 13, ainsi que 17 et 18.

28 Source : contribution de la DGOM.

D'après la programmation faite en 2018 pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027, les ordres de grandeur prévus pour la France étaient les suivants : 9,1 Md€ pour le FEDER, 6,7 Md€ pour le FSE+, et 1 Md€ pour le FTJ. Les RUP bénéficient donc, pour environ 4 % de la population française, d'environ 21 % des aides européennes au titre de ces programmes. Sur 1,08 Md€ de crédits accordés à la France au titre du FEDER Coopération territoriale (FEDER CTE), 159,3 M€ vont aux 4 Interreg Outre-mer.

• Les aides européennes dans le cadre d'Interreg

La France participe à 22 programmes de coopération territoriale européenne, appelée Interreg, financés par 3,2 Md€ de FEDER. En Outre-mer, les programmes Interreg favorisent l'insertion des RUP dans leur environnement régional et la coopération avec les pays ou territoires voisins. Ils sont mis en œuvre suivant les programmes par les collectivités ou par les préfetures.

A titre d'exemple, la coopération Interreg Caraïbes dispose pour 2021-2027 d'un budget global de 68 M€, avec un financement FEDER-Interreg à hauteur de 85 % des coûts éligibles. Elle vise à renforcer la coopération entre les RUP de la région Caraïbe, à faciliter la collaboration avec les pays tiers, états et territoires de la Caraïbe, ainsi qu'à soutenir des projets visant à répondre aux enjeux régionaux (innovation, changement climatique et gestion des risques naturels, biodiversité, etc.). La région Guadeloupe est l'autorité de gestion pour le programme Interreg Caraïbes.

• Etat des lieux de la programmation Interreg 2014-2020 : des difficultés et avancées inégales

La programmation en Outre-mer des fonds Interreg pour la période 2014-2020 s'est heurtée à des difficultés traduites par une faible certification des crédits FEDER-CTE et par des dégagements de crédits, procédure prévue par les règlements européens qui consiste en la reprise en année n+3 des crédits non-consommés. Ces crédits récupérés par l'UE ne seront donc pas versés. Ces difficultés de gestion ont conduit la Commission européenne à initier une procédure de suspension du versement des fonds européens pour les programmes Interreg Saint-Martin (désormais levée) et Interreg Caraïbes.

• Etat des lieux de la programmation Interreg 2021-2027 : un démarrage tardif

La programmation 2021-2027 a connu un lancement tardif. La crise sanitaire a retardé l'adoption du règlement UE 2021/1059 relatif à Interreg et, du même coup, l'adoption des programmes Interreg. L'année 2023 a vu la mise en place technique des programmes (adoption du règlement intérieur du comité de suivi, mise en place du processus de sélection des projets, etc.). A fin avril 2025, les taux de programmation sont de 27 % pour le programme Océan Indien, 42 % concernant le programme Canal du Mozambique et 50 % pour le programme Caraïbes. Aucune opération n'est encore programmée pour le programme Amazonie.

Les fonds de la politique agricole et de pêche

- FEADER

Instrument de financement et de programmation de la politique agricole commune (PAC), le FEADER vise à soutenir les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC API/PRM), les investissements agricoles

et forestiers, l'aide au démarrage (DJA, DNA, création ou reprise d'entreprises en milieu rural), les dispositifs de coopération, ainsi que le conseil, le transfert de connaissances et la formation.

• *Etat des lieux de la programmation du FEADER 2014-2022*

Les RUP rencontrent des difficultés à consommer les crédits FEADER de la programmation 2014-2022, dont la consommation se poursuit jusqu'à fin 2025. Sur un montant global de 1,185 Md€, les taux d'engagement et de paiement des crédits étaient respectivement de 94 % et de 76 % au 31/12/2024. Plus précisément, le taux de paiement en Guadeloupe/Saint-Martin et en Guyane était de 73 %. Il atteint 63 % à la Martinique et environ 82 % à La Réunion ainsi qu'à Mayotte.

La mobilisation du FEADER nécessite, pour le bénéficiaire des aides, d'avancer les fonds, dès lors que l'aide sollicitée sert à cofinancer un projet. Or, nombre d'exploitations agricoles n'ont pas la trésorerie nécessaire pour ce faire, ce qui est un frein à la mobilisation de ce fonds. Pour y remédier, le ministère des Outre-mer (MOM) met en œuvre le fonds de garantie en faveur de l'agriculture et de la pêche (FOGAP), doté d'une enveloppe de 10 M€, qui permet de garantir des prêts bancaires en préfinancement des projets.

• *Etat des lieux de la programmation 2023-2027*

Pour la programmation 2023-2027, le rôle d'autorité de gestion a été confié aux collectivités territoriales, Régions Réunion et Guadeloupe, CTM, CTG (sauf à

Saint-Martin et à Mayotte). Cette nouvelle gouvernance a nécessité le renforcement des équipes dans les collectivités, parfois avec le transfert des emplois des services déconcentrés. Une mise à jour informatique importante a aussi dû être pilotée. Dans le cadre de cette nouvelle organisation, le traitement des dossiers a pris du retard et les exploitations renoncent parfois à solliciter les aides.

La programmation s'établit au niveau national au moyen du Plan stratégique national, qui rassemble en un document unique la programmation du premier et du second piliers de la PAC (FEADER et FEAGA) à l'exclusion des versements spécifiques du FEAGA en outre-mer, qui restent programmés via le Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI).

• **Les aides au titre du POSEI : un taux de consommation élevé**

Les aides au titre du POSEI atteignent 278 M€ par an au titre de l'UE, complétés par 60M€ de crédits nationaux dits Comité interministériel des Outre-mer (CIOM). Elles sont en grande majorité payées par l'Office de développement de l'économie agricole Outre-mer (ODEADOM), environ 5 % l'étant par l'Agence de services et de paiement (ASP). Les aides versées au titre du POSEI relèvent de 90 dispositifs différents, parfois territorialisés, pour répondre à la diversité et aux spécificités des agricultures ultra-marines. Cette adaptation fine, certes complexe, n'empêche pas des taux d'exécution financière élevés : le taux d'exécution du FEAGA est ainsi de 98,3 % en 2023.

Le Parlement européen a récemment souligné la nécessité d'un soutien continu, ciblé et renforcé en faveur des RUP, notamment via le programme POSEI.

Selon l'ODEADOM, les aides versées au titre du POSEI (montant FEAGA + complément national dit CIOM) atteignent 339 M€ en 2023, avec la ventilation suivante : mesures en faveur de la filière banane 38,47 %, mesures pour la filière canne à sucre rhum 21,86 %, mesures pour les productions animales 21,02 %, mesures pour les productions végétales de diversification 10,77 %, RSA 7,23 %, actions transversales 0,65 %.

Pour ce qui concerne le FEADER, deux volets se conjuguent : le volet national, dont l'autorité gestionnaire est le ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire, qui regroupe les interventions planifiées par l'État qui bénéficieront aux RUP, et le volet régional, qui rassemble les interventions planifiées par les régions.

Pour le POSEI, des structures collectives peuvent déposer des dossiers de demande d'aide, de manière à regrouper des demandes individuelles, les coûts relatifs de gestion d'une aide tendant à se réduire avec la taille des projets, mais certains agriculteurs ne le souhaitent pas afin de garder davantage de souplesse dans la réorientation de leurs productions.

Pour le CESE, l'attribution d'une grande partie des crédits européens du POSEI aux cultures exportatrices n'encourage pas assez la diversification agricole. Rééquilibrer les aides nationales et européennes est nécessaire pour accompagner davantage les cultures de diversification et la réponse aux besoins locaux. Les critères d'aides doivent aussi être mieux adaptés à la diversité et à la taille des exploitations ultra-marines : montant plancher des aides, majoration

pour compenser la réalité de coûts plus élevés, adaptation des aides aux besoins des exploitations.

- FEAMPA

• Etat des lieux de la programmation 2014-2020

Ce dispositif a été utilisé sur les territoires ultramarins, mais « le niveau d'engagement ne reflète pas le niveau de paiement et la finalisation de la consommation apparaît problématique » selon la DGOM. Ainsi l'engagement FEAMPA pour l'ensemble des RUP au 5 décembre 2022 s'élevait à 85 %, alors que le taux de paiement s'établit à 30 %, avec une hétérogénéité forte selon les territoires (67 % pour La Réunion, entre 20 et 25 % pour la Martinique et la Guyane, 12 % pour Mayotte et 8 % pour la Guadeloupe, 0 % pour Saint-Martin). Ce dispositif utile reste délicat à utiliser pour les territoires, qui déplorent un manque d'ingénierie face à des procédures complexes.

• Etat des lieux de la programmation 2021-2027 : une utilisation inégale

La consommation du FEAMPA est inégale dans les territoires ultramarins. Seules La Réunion et la Guyane ont commencé à engager et à payer des dépenses, pour un niveau respectif de 58 % et 14 % pour ce qui concerne La Réunion, de 20 % et 11 % pour la Guyane. La Guadeloupe a commencé à engager des dépenses à hauteur de 30 % de son enveloppe. Etat et collectivités territoriales travaillent activement pour favoriser un maximum de consommation des crédits d'ici fin 2025. Des dialogues de gestion ont été tenus fin février 2025 sur l'ensemble des territoires (sauf à Mayotte en raison du contexte post-Chido) en présence de la direction générale des affaires maritimes, de la DGOM, des directions maritimes et des collectivités territoriales. Des plans d'action RUP ont été élaborés

pour la durée de la programmation jusqu'en 2027 et des propositions de simplification sollicitées auprès des collectivités territoriales pour améliorer la gestion du fond.

• **Programmes en gestion directe et indirecte : une mobilisation faible**

Les programmes européens en gestion directe et indirecte (PGDI) font en France l'objet d'une faible mobilisation. Pour renforcer la mobilisation de ces programmes, la France a déposé en 2022 auprès de la Commission européenne une candidature à l'instrument d'appui technique (IAT). Sélectionnée par la Commission, la candidature française comprend un volet dédié à une « meilleure mobilisation des programmes en gestion directe et indirecte dans les régions ultrapériphériques ». Le volet dédié aux RUP, mis en œuvre par l'OCDE depuis septembre 2023, porte sur dix programmes. L'OCDE relève dans un rapport de diagnostic (septembre 2024) les freins identifiés à la mobilisation par les RUP françaises des PGDI, parmi lesquels une connaissance limitée des réalités diverses des RUP de la part des organismes centraux, ainsi que des programmes et des procédures de candidature par les porteurs de projets ; la coordination insuffisante entre les acteurs aux niveaux européen, national et régional ; des ressources humaines insuffisantes pour les acteurs institutionnels et les organismes intermédiaires ; un déficit de capacités en ingénierie des porteurs de projets au regard des besoins pour réaliser, gérer et suivre un PGDI, auxquels s'ajoutent des obstacles financiers.

Les outils envisagés sont expérimentés depuis fin mars 2025 en Martinique, territoire pilote pour expérimenter la boîte à outils OCDE dédiée aux fonds horizontaux. Durant une semaine, des ateliers thématiques ont réuni acteurs locaux, directions concernées de la CTM, représentants des services de l'Etat, de l'OCDE, de la DGOM et de la Commission européenne, pour tester, adapter et valider les outils proposés avant diffusion à l'ensemble des RUP françaises.

• **Des risques de déagements d'office avec des taux portés à 14 % pour 2021-2027**

La règle du déagement mise en place par la Commission européenne consiste en ce que, quand un montant annuel, défini par la Commission et notifié à l'avance aux autorités de gestion, reste non consommé à la date fixée, la Commission procède au retrait définitif des crédits non consommés.

Dans le cadre de la politique de cohésion, pour le FEDER, le FSE+ et INTERREG, la première échéance de déagement de la programmation 2021-2027 interviendra le 31 décembre 2025 (année n+3 après l'adoption des programmes). Le seuil de déagement d'office, réglementaire, est fixé à 14 % (il était de 7 % pour la programmation 2014-2020).

Chaque autorité de gestion s'est vu notifier par la Commission ses objectifs de déclaration de dépenses de 2025 à 2029. Si les autorités de gestion ne présentent pas une consommation suffisante en fin de chaque année n, à compter de 2025, **la Commission procédera au retrait des crédits non consommés.**

Concernant le programme FEDER 2021-2027 de Mayotte et le programme INTERREG Canal du Mozambique, une demande de dérogation sera, en raison du cyclone CHIDO, portée auprès de la Commission européenne, visant à reporter d'un an la première échéance de dégageement puis à diminuer de manière dégressive les seuils suivants. Le programme FEDER à Saint-Martin ayant été adopté après les autres programmes (2023), son premier dégageement est fixé au 31 décembre 2026.

Les programmes du FEADER et du FEAMPA sont aussi exposés à des risques de dégageement d'office. De 2020 à 2023, certains programmes FEADER n'ont pas atteint le seuil de dégageement d'office exigé. Certes, après présentation par les autorités de gestion, les répercussions de plusieurs événements exceptionnels non prévisibles ont été reconnues par la Commission européenne, qui a mis fin à la procédure de dégageement d'office. Mais, à la date du 19 novembre 2024, moins de 3M€

avaient été déclarés dans les RUP, laissant présager une perte de crédits à venir. Le FEAMPA pourrait aussi faire l'objet d'un dégageement d'office au 31 décembre 2025. Au regard des éléments relatifs à la consommation exposée dans les points précédents, les RUP pourraient être confrontées à un dégageement d'office.

Des freins et difficultés sont donc constatés dans la mobilisation et l'utilisation des fonds européens dans les Outre-mer, à des degrés divers selon les RUP et les programmes. Il ne s'agit pas d'une fatalité : ainsi, un programme tel que le POSEI connaît, comme déjà noté, des taux d'exécution élevés ; une RUP comme La Réunion présente, pour la plupart des programmes européens dont elle bénéficie, des taux de consommation relativement élevés par rapport aux autres régions de l'UE et de France hexagonale. Une RUP peut aussi avoir un taux d'exécution élevé pour un type d'aide et moindre pour un autre.

II. Des facteurs de complexité pluriels qui réclament des réponses diverses

L'accès aux aides européennes est rendu complexe par une pluralité de facteurs : multiplicité des fonds et des aides, évolutions dans la gouvernance, manque

d'accompagnement, d'ingénierie et de formation, mais aussi aspects financiers liés aux préfinancements et à la rigueur des contrôles.

A. Des fonds et des aides multiples et des évolutions dans leur gouvernance

1. Une multiplicité d'aides et de fonds, élément de complexité intrinsèque

Il existe un grand nombre de programmes et de fonds européens, donnant accès à divers types d'aides. M. Philippe Cichowlaz faisait état d'une cinquantaine de programmes de financement, entre

fonds en gestion partagée et fonds en gestion directe, parfois eux-mêmes subdivisés. De nouveaux fonds sont créés à peu près chaque année . Les fonds de cohésion peuvent par ailleurs être utilisés pour faire face à des circonstances imprévues. Cela a

été le cas lors d'une crise sanitaire comme la Covid ou de catastrophes naturelles : le dispositif Restor avait ainsi été mis en place après le cyclone Garance à La Réunion et il a été fait récemment appel à la politique de cohésion à Mayotte. Si cette souplesse est un atout et répond à des besoins, cette réalité de fonds et d'aides européennes multiples, avec des règles de gestion diverses et des montants financiers variables, qui concerne notamment les RUP, est pour leurs autorités de gestion, dotées de moyens limités, un élément de complexité intrinsèque.

Pour autant, y remédier n'est pas nécessairement aisé. Tout d'abord, cette diversité et cette complexité tiennent pour partie à ce que les règlements européens sont le fruit d'une négociation entre des Etats aux intérêts différents et, comme noté en audition par M. Jean-Philippe de Saint-Martin, aux approches diverses en matière de dépenses publiques. Cette multiplicité des aides répond du reste parfois à la demande d'Etats et des bénéficiaires eux-mêmes, pour mieux correspondre à la diversité de leurs situations.

Les autorités gestionnaires varient par ailleurs selon le type d'aides, comme noté supra. **Le FEDER** est ainsi depuis la programmation 2014-2020 géré en totalité par **les conseils régionaux, sauf pour Saint-Martin et Mayotte, où la préfecture est autorité de gestion.** **La gestion du FSE+ est partagée entre l'Etat (65 %) et les régions (35 %).** Pour le FSE+, la DGEFP est devenue autorité de gestion du programme national FSE+ (PN FSE+) qui, depuis la programmation 2021-2027, est un programme

unique pour l'ensemble du territoire national, y compris les RUP (pour la programmation 2014-2020, les RUP avaient leur propre programme FSE Etat). Les préfectures, autorités de gestion déléguées du PN FSE+, mettent en œuvre leur stratégie au niveau local. Selon Mme Lise Jean-Louis, DG adjointe des services européens à la CTM, le système est toutefois organisé de sorte que les porteurs de projets déposent leur dossier dans le bon service. **Les programmes Interreg** sont mis en œuvre selon les programmes **par les collectivités ou les préfectures.** Pour la politique agricole et de pêche, la grande majorité des aides au titre du POSEI est payée par l'ODEADOM, une minorité (4 à 5 %) l'étant par l'Agence de services et de paiement (ASP). Enfin, **les fonds en gestion directe** sont, selon les fonds, mis en œuvre par la **Commission européenne** ou celle-ci peut en confier une partie de l'exécution à des **agences exécutives.** Bien que faisant partie des fonds en gestion directe, « Erasmus+ constitue un cas particulier notable, puisqu'une part importante de ce fond est mis en œuvre par des agences nationales sur la base d'enveloppes préallouées, ce qui le rapproche des fonds en gestion partagée ». **Pour certaines aides directes, l'obligation de faire des projets en partenariat avec d'autres pays européens est aussi une obligation qui complique l'accès aux fonds pour les Outre-mer en raison de l'éloignement géographique des partenaires potentiels.**

Cette multiplicité est un élément de complexité. Du fait d'autorités différentes, cette diversité peut

notamment mener à des stratégies différentes avec un risque de manque de cohérence dans les orientations choisies dans un territoire. Certes, les organismes, entreprises ou associations qui présentent des projets, surtout quand elles sont de petite taille, ne sont en général concernés que par un ou deux types d'aides et un seul porteur de projet n'a donc pas à connaître l'ensemble de ces acteurs. Mais, comme le notait M. Dominique Vienne, le tissu économique des Outre-mer, et notamment celui de La Réunion, est très majoritairement composé de PME-TPE pour lesquelles la complexité des procédures constitue une réelle difficulté pour pouvoir accéder aux aides.

2. Des évolutions dans les autorités gestionnaires et les modalités de gestion

Des évolutions dans les modalités de gestion des fonds constituent une autre source de difficultés, au moins le temps nécessaire à la réorganisation des services gestionnaires et au repérage par les acteurs des nouveaux interlocuteurs. La période de programmation 2014 -2020 avait vu dans la plupart des RUP la décentralisation de la gestion des programmes FEDER, FEADER et FEAMPA. La programmation 2021-2027 a vu la recentralisation/reconcentration de certains programmes ou éléments de programmes, avec notamment le transfert de l'autorité de gestion du programme FSE Etat à l'échelon central, la limitation du pouvoir de délégation de certaines fonctions liées à la gestion du programme et des lignes de partage entre programme directement établies au niveau national. À titre d'exemple, sur le programme FSE, qui relevait jusque-là de la préfète ou du préfet et a été recentralisé en 2021, plusieurs actes de gestion relèvent désormais des services centraux de la DGEFP et non

plus des services déconcentrés de l'État (évaluation des programmes, rapports annuels de performances, organisation d'un comité de suivi, modifications de programmes...).

Lors des auditions, des intervenants ont noté que la démultiplication des programmes liées à la décentralisation avait entraîné une forte augmentation des effectifs des équipes de gestion des fonds, génératrices de coûts. Selon M. Jean-Philippe de Saint-Martin, président de l'Autorité nationale d'audit pour les fonds européens (AnAFE), le contrôle des programmes nationaux du FEDER et du FSE pouvait ainsi être fait, avant 2014 et la décentralisation, par quelques portions d'ETP avec le concours de l'Inspection générale de l'administration (IGA) pour le FEDER, et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) pour le FSE. La multiplication des autorités de gestion des programmes européens et des aides européennes a amené à augmenter très sensiblement le nombre des contrôles et donc des personnes dédiées à ces contrôles, qui doivent désormais s'y consacrer à plein temps.

Des structures peuvent être mises en place pour favoriser la collaboration entre autorités de gestion. A La Réunion, où la gestion des fonds européens est fondée de longue date sur un partenariat actif entre État, Région et Département, a été mise en place une agence de gestion des initiatives locales en matière européenne (AGILE), sans personnalité morale, mais dont la convention de partenariat a été renouvelée pour la programmation 2021/2027. Créée pour associer les collectivités réunionnaises à une époque où la gestion des fonds européens relevait de la seule responsabilité de l'État, l'AGILE a vu ses missions évoluer avec la décentralisation de la gestion des programmes (FEDER, FEADER, FEAMPA). L'AGILE permet

une mutualisation des moyens de la gestion des fonds européens de ces trois partenaires et assure des missions d'appui et d'accompagnement des autorités de gestion dans le cadre du pilotage des programmes. A ce titre l'AGILE :

- Joue un rôle dans l'animation du partenariat en organisant et contribuant à l'animation des instances de pilotage, de programmation des fonds, de gestion et de suivi de la mise en œuvre des programmes ;
- Appuie les autorités de gestion dans le suivi de la réalisation des programmes et participe aux travaux nationaux et européens sur leur gestion (préparation des programmes, clôture...) ;
- Assure la cohérence de l'intervention des fonds européens et une régularité de leur emploi (contrôle de cohérence avant programmation, vérification de l'effectivité des contreparties nationales) ;
- Participe à la mise en œuvre des évaluations, rapports annuels, opérations de clôture ;
- Assure une communication sur l'intervention des fonds européens à La Réunion.

La Martinique dispose elle aussi d'une agence de ce type, Missile.

Pour la délégation aux Outre-mer, cette solution pourrait être envisagée dans d'autres RUP pour favoriser le partenariat Etat, Région et Département dans la gestion des fonds européens.

Il semble qu'un débat existe aujourd'hui sur une renationalisation de la politique de cohésion territoriale. Selon M. Franck Conrad, représentant de la DG Budget de la commission européenne, pour la Commission, « l'idée est de voir comment faire plus simple avec un plan par Etat-membre tout en gardant les régions au centre ». Le CESE a noté dans plusieurs avis les spécificités particulièrement fortes des collectivités ultra-marines françaises, à la fois entre elles, par rapport à l'Hexagone et au sein même de certaines de ces collectivités.

La délégation aux Outre-mer du CESE souligne qu'une gestion de proximité tend à favoriser une meilleure connaissance de ces particularités et une prise en compte plus fine des caractéristiques des projets. Les emplois créés sont par ailleurs des emplois locaux et leurs coûts sont en partie pris en charge par les aides européennes elles-mêmes via les budgets des crédits d'assistance technique.

Dans une déclaration commune, les présidents des neuf RUP ont exprimé leur opposition à une recentralisation de la gestion des fonds européens, défendant le maintien d'une gouvernance à l'échelle régionale.

PRÉCONISATION #2

La délégation aux Outre-mer préconise que la révision du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) européen 2028-2034 ne donne pas lieu à un recul au regard de la décentralisation de la gestion des fonds européens.

3. Des éléments de complexité divers mis en avant par les acteurs

Divers types de freins sont mis en avant par les acteurs.

• Un manque d'accompagnement, d'ingénierie et de formation

Face à la multiplicité des aides et à la complexité des procédures, notamment en matière d'aides directes, les structures d'appui et d'ingénierie restent trop peu nombreuses dans les Outre-mer.

Le risque, faute d'un accompagnement suffisant des porteurs de projets, est alors que, un nombre réduit d'entreprises et/ou d'acteurs ayant acquis un grand professionnalisme en matière d'utilisation des fonds européens, cela soit toujours les mêmes qui accèdent à ces financements. Quant aux autres, et notamment la plupart des TPE/PME ou des petites associations, faute de connaissances des aides et des dispositifs européens ou parce qu'ils n'en ont pas les moyens, ils n'y ont de fait guère accès.

Des autorités de gestion étoffent leurs services pour accompagner davantage les porteurs de projets. A la Collectivité territoriale de Martinique (CTM), par exemple, pour renforcer l'accompagnement des porteurs de projet et accroître le taux de consommation des crédits européens, le service orientation et appui aux porteurs de projets compte 6 agentes/agents en équivalents temps plein (ETP) pour l'appui des porteurs de projets publics et privés externes à la CTM, et 4 ETP au service appui et accompagnement des DGA, pour les projets portés par la CTM. Figurent parmi les missions des agentes et agents concernés la veille sur les dispositifs européens et nationaux, l'orientation des porteurs de projets internes et externes sur les fonds, dispositifs et procédures, l'analyse de l'éligibilité des projets,

les conseils à l'élaboration des plans de financements et la promotion des dispositifs à l'occasion d'événements liés aux financements de projets.

Bénéficier des fonds en gestion directe et indirecte présente pour les RUP une difficulté particulière, avec, comme on l'a vu, des taux de consommation très faibles. La Commission européenne procède en effet le plus souvent par appels à projets concurrentiels, avec une concurrence très forte, ce qui conduit nombre de projets bien notés à n'être pas retenus faute de financements suffisants, et les programmes exigent en quasi-totalité que les projets soient partenariaux et transnationaux. La RUP espagnole des Canaries a mis en place une agence très performante en ce domaine où La Réunion, RUP française qui présente pour les programmes FEDER et FSE+ des taux de consommation relativement élevés, l'est plutôt moins. La boîte à outils élaborée et proposée par l'OCDE en matière de Programmes en gestion directe et indirecte (PGDI) vise à faciliter l'appropriation de ce type d'aides européennes. Expérimentée en Martinique, celle-ci comprendrait entre autres des outils d'analyse des besoins et de suivi des programmes (dont un guide d'analyse des besoins propre à chaque RUP), des outils d'aide à la mobilisation des PGDI dans les RUP (fiches programmes simplifiées, guide « Comment candidater » pour les porteurs de projets, annuaire des points de contacts nationaux...) et d'autres sur les compétences (recensement de formations et tutoriels).

PRÉCONISATION #3

Le CESE appelle à renforcer dans les Outre-mer l'accompagnement des porteurs et porteuses de projets par les autorités de gestion, avec l'appui des financements européens prévus à cet

effet, en favorisant la mise en place de guichets uniques. Il appelle aussi au développement dans les Outre-mer, et notamment dans les RUP, de moyens d'ingénierie performants à coûts modérés.

Pour Erasmus+, qui participe des fonds à gestion directe, le CESE souligne, avec le CESEC de Polynésie française, la situation particulière en ce domaine des territoires ultramarins liée à leur éloignement, qui freine la mise en place de projets de mobilité en faveur des jeunes de ces territoires. Ces aides sont pourtant rendues d'autant plus nécessaires que certains des Outre-mer français ont une population particulièrement jeune et que le niveau d'éducation ainsi que la part des jeunes qui accèdent à l'enseignement supérieur dans les Outre-mer sont moindres que dans l'Hexagone et ce de manière particulièrement marquée à Mayotte, en Guyane, à Saint-Martin et en Polynésie française.

Pour le CESE, en raison des contraintes spécifiques d'éloignement géographique des Outre-mer françaises par rapport au continent européen, une réflexion devrait être engagée pour permettre aux Outre-mer de pouvoir aller étudier dans les universités de pays voisins en bénéficiant pour ce faire d'aides au titre d'Erasmus+ ou d'Interreg.

La formation des personnels des autorités de gestion sur les sujets et dispositifs d'aides européens, reste par ailleurs souvent insuffisante dans les RUP, même si une montée en compétences

a déjà eu lieu depuis dix ans. Le recrutement de personnels formés et spécialisés et leur fidélisation ne sont en effet pas toujours faciles pour les collectivités territoriales ultramarines, par manque, à ce stade, d'un vivier important de diplômés dans ces domaines. Ce manque concerne a fortiori nombre d'acteurs locaux, notamment entreprises et associations, porteurs de projets potentiels. **Des formations universitaires dédiées aux fonds européens** ont cependant été créées, avec l'ouverture en 2022 d'une licence professionnelle à l'université de Mayotte et d'un diplôme universitaire à l'université de La Réunion, ainsi que, en septembre 2024, d'un master en management de projets à l'université des Antilles. Cela devrait contribuer à favoriser la professionnalisation des gestionnaires et à créer des compétences utiles aux porteurs de projets, au moins pour les entreprises et associations les plus importantes.

PRÉCONISATION #4

Le CESE appelle les autorités gestionnaires de fonds à renforcer dans les régions et départements d'Outre-mer la formation des personnels œuvrant à la gestion, à l'animation et au suivi des fonds européens, et recommande plus largement de renforcer celle des personnes impliquées dans l'ingénierie et le portage des projets.

La question des langues peut aussi être une difficulté. Pour les fonds en gestion directe ou indirecte, notamment, et entre autres le programme européen LIFE dédié à l'environnement, les appels à projet sont très généralement rédigés et à instruire en anglais.

La délégation aux Outre-mer du CESE souligne la nécessité que la Commission européenne de mette en place une traduction systématique des documents relatifs aux programmes d'aides et aux appels à projets qu'elle porte ou délègue à des organismes intermédiaires, notamment dans le cadre des programmes en gestion directe ou indirecte, où elle reste insuffisante.

• Un problème de préfinancement

L'Union européenne, pour prendre en compte les spécificités des Outre-mer en termes d'éloignement et leur taux de pauvreté particulièrement élevé, permet des taux de co-financement plus important dans les RUP que dans l'hexagone, respectivement 85 % contre 65 %, ce qui est une mesure favorable. Par ailleurs, les RUP sont éligibles aux financements européens (FEDER, FEADER...) pour financer des aménagements publics des projets, d'infrastructures et de développement durable.

Une difficulté réside néanmoins dans la nécessité, pour pouvoir bénéficier des aides relevant des programmes européens, de pouvoir apporter les préfinancements nécessaires à l'amorçage. Il faut faire l'avance des fonds pour les investissements initiaux, avec l'espoir que, 18 ou 24 mois après, l'aide européenne attendue arrive. Dans le cas de la politique de cohésion, du fait de l'application de la règle du $n + 3$, un décalage de trois ans existe entre le moment de la programmation et celui du paiement. Pour des PME, des TPE ou de petites exploitations agricoles disposant d'une trésorerie limitée, qui forment la grande majorité du tissu économique dans les RUP, il s'agit d'un problème important. Certes, certaines d'entre elles, quand leur situation financière le permet, peuvent faire appel à des prêts bancaires

pour apporter ces préfinancements. Mais le versement des fonds par l'UE n'intervient en général dans le meilleur des cas qu'après deux ou trois ans, parfois davantage, et, si une difficulté survient dans la conduite du dossier, les fonds européens peuvent ne pas arriver, avec les problèmes financiers qui en découlent pour le porteur de projet. Cet écueil conduit nombre de petits porteurs de projets à préférer renoncer à faire appel aux aides de l'UE. Ce problème existe aussi pour des Collectivités territoriales ultramarines dont beaucoup rencontrent des difficultés financières.

PRÉCONISATION #5

A la suite de l'avis La réforme des fonds structurels européens, la délégation aux Outre-mer préconise de confier à certains établissements publics locaux (réseaux consulaires pour les entreprises) ou à une institution financière publique (Banque Publique d'Investissement ou Caisse des Dépôts et Consignations) un rôle d'intermédiaire en termes d'expertise financière ou d'avances de trésorerie.

• Un niveau d'exigence particulièrement élevé en matière de contrôle et de taux d'erreur

Le niveau d'exigence appliqué aux aides européennes relatif au suivi, à la traçabilité, ainsi qu'à la justification des dépenses et des réalisations (public cible), très élevé, n'est pas adapté à la capacité administrative des nombreux acteurs, en particulier pour des TPE, PME et petites structures associatives qui, comme déjà noté, forment l'essentiel du tissu économique et associatif des RUP.

La principale difficulté en ce domaine provient toutefois de l'obligation réglementaire d'assurer un taux d'erreur bas, inférieur à 2 % dans le cas des fonds en gestion partagée, ce chiffre

correspondant à la doctrine fixée par la Cour des comptes européenne. Atteindre cet objectif impose la mise en place de systèmes de gestion très rigoureux et de contrôles très stricts qui, selon M. Philippe Cichowlaz, du SGAE, portent sur trois principaux aspects : « la justification au premier euro, le respect de la réglementation des aides d'Etat et celui de la réglementation des commandes publique, les acteurs y étant assujettis pour l'utilisation de subventions européennes ». Si, lors d'un audit, le taux d'erreur atteint par exemple de l'ordre de 3,5 %, il est demandé à l'autorité gestionnaire de récupérer au moins en partie les paiements ayant donné lieu à cette erreur, afin de se retrouver en deçà du seuil des 2 %. Lors de cas complexes aux taux d'erreur nettement plus élevés, cela peut entraîner une paralysie du programme et, s'il est considéré qu'il s'agit d'erreurs systémiques, un plan de reprise sera à faire, avec mise en place des compétences nécessaires, de manière à prouver à la Commission européenne que l'origine des erreurs est corrigée.

• **Des freins qui se combinent de manières diverses selon les programmes d'aides**

• *Des freins à la mobilisation du FEDER et du FSE+*

En matière de FEDER et de FSE+, les collectivités, dans une logique de prudence, tendent à opérer une faible sur-programmation des fonds, ce qui, quand des projets importants sont abandonnés, ne permet pas de pallier ce manque ; or, des projets ne se réalisent pas, notamment en raison des effets

de la crise sanitaire, de surcoûts et des difficultés de porteurs de projets de les mener à leur terme. Des porteurs de projets, notamment parmi ceux émergeant au FSE+, qui sont en général de petites structures associatives, peinent par ailleurs à se conformer aux exigences administratives et réglementaires de la Commission européenne, ce qui rend des dépenses inéligibles.

Certaines des autorités de gestion, en raison d'une professionnalisation progressive ou de moyens administratifs limités, rencontrent aussi des difficultés à accompagner les porteurs de projets et à contrôler la qualité des dépenses remontées à la Commission européenne. Y contribuent les difficultés pour recruter et fidéliser les équipes déjà évoquées, qui engendrent une perte de compétence et une nécessité de réinvestissement chronophage dans la formation.

Des mesures sont mises en œuvre pour y remédier.

Pour le FEDER et le volet régional du FSE+, les autorités de gestion des RUP sont accompagnées par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), autorité de coordination nationale, et par la DGOM, autorité de coordination déléguée pour les Outre-mer. En complément de l'accompagnement de l'ANCT, la DGOM a mis en place des actions pour augmenter la consommation des fonds européens en Outre-mer : des réunions d'animation du réseau visent à apporter un appui réglementaire et à favoriser un partage de bonnes pratiques entre RUP. S'y ajoutent un séminaire en présentiel tous les deux ans et un appui régulier

en matière d'analyse du droit des aides d'Etat appliqué aux financements FEDER. Une offre de formation dédiée aux autorités de gestion des RUP vient par ailleurs d'être créée.

• Des problèmes rencontrés dans la programmation des fonds Interreg

Les autorités de gestion se heurtent aux **contraintes réglementaires** des programmes européens de cohésion : les porteurs de projets doivent avoir la capacité financière **d'avancer les fonds nécessaires au financement des projets** dans l'attente du remboursement par des crédits européens ; **les fonds FEDER-CTE ne peuvent pas être versés dans les Etats-tiers**, ce qui limite l'intérêt pour les partenaires des projets de coopération. Certains programmes ont donc connu un démarrage lent et les années 2020-2022 ont été marquées sur ce plan par un fort ralentissement, voire par des abandons de projets en raison des restrictions sanitaires en Outre-mer et de fermetures de frontières avec les Etats-tiers.

4. Une visibilité des aides européennes qui peut être améliorée

Les règlements européens prévoient, quand une aide européenne est attribuée pour la réalisation d'une infrastructure ou d'un projet, que cette contribution soit, de manière obligatoire, rendue visible pour le grand public, afin que celui-ci ait conscience qu'il est réalisé avec un concours de l'UE. La procédure de préparation des dossiers et d'attribution des aides le prévoit effectivement. Mme Lise Jean-Louis, directrice générale adjointe des services européens à la CTM, rappelle que, pour faciliter la prise de conscience de cette obligation et inciter à sa mise en œuvre, celle-ci figure de manière explicite dans le dossier que reçoivent les porteurs de projet.

Le CESER de La Réunion suggère de multiplier, *via* des canaux « grand public », les interventions et témoignages d'acteurs ayant bénéficié des fonds européens et de mobiliser davantage les élus et élus locaux ainsi que des relais tels que les Maisons de l'Europe et/ou les Centres d'Information Europe Direct (CIED), dont la présence serait à renforcer sur le territoire des RUP et en particulier de la Réunion pour rapprocher l'Europe des citoyennes et citoyens. **L'avis du CESE déjà cité de 2018 sur la réforme des fonds structurels européens appelait déjà à un accroissement de la communication sur les fonds européens.**

PRÉCONISATION #6

Le CESE préconise de renforcer l'effort de communication, information et pédagogie sur les fonds européens à l'intention de l'ensemble des parties prenantes pour les mobiliser, en mettant notamment l'accent sur l'impact concret des investissements et leur bénéfice pour les citoyennes et citoyens de l'UE, mais aussi pour les collectivités locales et les bénéficiaires potentiels.

5. Valorisation du rôle des Outre-mer dans le rayonnement de la France et de l'Europe et enjeu de conforter la politique de cohésion et les fonds européens

- *Les Outre-mer, atout exceptionnel à valoriser pour le rayonnement de la France et de l'UE*

Le CESE notait dans une contribution de 2021 que les Outre-mer, en raison des opportunités exceptionnelles offertes par la diversité de leur positionnement géographique et par leur richesse culturelle et naturelles, ont vocation à permettre à la France et à l'Europe de rayonner dans le monde. Le CESER de La Réunion rappelle que la zone Indo

Pacifique devrait concentrer en 2040 près de 40 % de la population mondiale et souligne l'importance de considérer les territoires ultramarins, et notamment La Réunion, comme des atouts stratégiques pour la France et l'UE dans l'espace Indopacifique en adoptant un « réflexe France/Europe océanique ». La XXIX^{ème} conférence des RUP, organisée à La Réunion en avril 2025, souligne également le rôle stratégique joué par les RUP pour l'Union européenne, comme points d'ancrage dans les quatre grands bassins géopolitiques Atlantique, Caraïbes, Océan Indien et Macaronésie. Ils demandent dans ce cadre l'élargissement des programmes INTERREG, qui permettent des coopérations transfrontalières avec des pays voisins

• **Demande de maintien voire de renforcement des aides européennes après 2027**

Les aides européennes représentent pour les Outre-mer, territoires de l'Union dont le niveau de revenu moyen est sensiblement inférieur à la moyenne communautaire, qui connaissent des spécificités (contraintes d'éloignement) et une exposition particulièrement forte aux effets des changements climatiques, un enjeu majeur d'aide à leur développement, à leur cohésion sociale et à la préservation de leur environnement.

Le CESE souligne l'enjeu majeur de l'avenir de la politique de cohésion de l'UE. Il s'agit en effet, presque au même niveau que la politique agricole commune (PAC), de la deuxième ligne du budget de l'Union, et du principal instrument politique et opérationnel au service de la réduction des inégalités

entre les économies, les sociétés et les territoires de l'UE, mais aussi d'un levier d'investissement majeur permettant de favoriser un développement économique et social durable et inclusif.

Le prochain cadre financier pluriannuel devrait commencer à prendre effet au 1^{er} janvier 2028. En préparation du débat sur les priorités du futur budget européen, la Commission européenne a adopté mi-février 2025 la communication Défis pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP). Outre la nécessité de poursuivre la politique de cohésion territoriale et sociale, ainsi que de maintenir la sécurité alimentaire notamment via la PAC, y figurent d'autres défis, liés notamment aux évolutions du monde multipolaire, au financement des mesures de protection des frontières extérieures et de sécurité, à la compétitivité des entreprises, à l'élargissement de l'UE et à la Défense.

Réunie le 7 avril 2025 à La Réunion, la XXIX^{ème} conférence des présidents des Régions ultrapériphériques alertait, dans une déclaration commune, sur les risques liés à une remise en cause du budget de la politique de cohésion européenne. La déclaration commune note l'attachement à cette politique des RUP, en position singulière du fait de l'éloignement géographique du continent européen et de leurs vulnérabilités structurelles. « La déclaration finale appelle à une application pleine et entière de l'article 349 du TFUE, qui prévoit une adaptation des politiques européennes aux réalités économiques et sociales particulières des RUP ».

Le CESE souligne son attachement, marqué de longue date, au maintien de la politique européenne de cohésion et des aides en faveur des RUP, manifestation concrète de la solidarité au sein de l'UE, et, plus largement, des aides financières essentielles pour ces territoires que représentent la PAC et les autres fonds européens.

Comme déjà mentionné dans le chapitre consacré aux PTOM, le CESE préconise une forte augmentation des aides européennes aux PTOM pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP).

4

Contribution du CESEM Martinique

Le CÉSECÉM recommande de prendre en compte le contexte du tissu économique martiniquais. La grande majorité des entreprises martiniquaises est constituée par des structures de 1 à 9 salariés et par un nombre important d'entreprises individuelles et d'associations ; ce qui a une conséquence sur leur capacité à pouvoir élargir aux dispositions d'aides européennes.

Le CÉSECÉM constate que même les demandeurs de 50 salariés et plus disposent difficilement d'une structuration intégrant une ingénierie capable de constituer le montage des dossiers de demandes d'aides ainsi que des moyens financiers leur permettant d'assurer le préfinancement des opérations éligibles au dispositif. Il existe donc un réel décalage entre les besoins pour se développer et la mise en œuvre.

Le CÉSECÉM préconise que le dispositif des demandes d'aides soit calibré au montant de la subvention sollicitée avec, par exemple, une procédure simplifiée pour les montants inférieurs à 200 000 €.

• **Simplification des dossiers :**
Réduire le nombre de documents requis et simplifier les formulaires de demande pour faciliter la constitution des dossiers.

• **Délais :** **Fixer des délais plus rapides pour le traitement des demandes de subvention afin de garantir la viabilité et la faisabilité des projets présentés ainsi que pour le versement des subventions.**

• **Assistance technique :** **Offrir une assistance technique aux demandeurs pour les aider à préparer leurs dossiers et à comprendre les critères d'éligibilité.**

• **Plateforme numérique :** **Mettre en place une plateforme numérique pour la soumission des demandes et le suivi des projets, permettant une gestion plus efficace et transparente.**

• **Formation et sensibilisation :** **Organiser des sessions de formation et de sensibilisation pour les acteurs locaux afin de les informer sur les procédures d'attribution et les critères de sélection.**

La constitution des dossiers est trop complexe pour les petites entreprises. Des moyens complémentaires devraient être accordés pour un accompagnement de qualité soit par les chambres consulaires ou la mise en place d'opérateurs agréés par l'Union Européenne, qui assureraient le montage du dossier, le contact avec les organismes financiers pour l'octroi de prêts et le suivi de l'exécution du programme quelque soit le fonds.

Le préfinancement des opérations nécessite une prise en compte par des organismes financiers (Banque des Territoires, BPI, AFD) qui pourraient faire l'avance des besoins en financements et être remboursés par le déblocage des fonds européens après exécution des travaux.

Le suivi d'exécution et la clôture des opérations dans les délais

nécessitent une structuration souple, réactive pour booster l'exécution des programmes. Il demeure vital de renforcer la transparence concernant l'octroi des aides européennes, de leur accessibilité ; les aides européennes sont bien à distinguer auprès des bénéficiaires de celles internes de la collectivité.

Le CÉSECÉM souhaite une amélioration des délais d'instruction des autorités de gestion des dossiers par des décisions rapides de complétude des dossiers. Des demandeurs se plaignent de l'absence d'informations intermédiaires, ce qui a pour conséquence l'existence de dossiers non validés sur du moyen voire du long terme et dont l'efficacité en termes de développement n'est plus adaptée aux besoins des demandeurs.

Certaines recommandations notamment en termes d'insertion régionale dans la Caraïbe sont peu adaptées à la réalité des relations commerciales et aux moyens de transport et de déplacement.

A la lecture du dernier bilan de la consommation des fonds européens, force est de constater que les secteurs de l'agriculture, et de la pêche ont des difficultés de réalisation. Le CÉSECÉM s'interroge sur les freins qui empêchent les acteurs de mobiliser les fonds. Cela a des conséquences négatives pour atteindre l'objectif de l'autonomie alimentaire. Les associations nombreuses sont complètement écartées malgré leur efficacité.

Il est indispensable de communiquer pédagogiquement toute l'année sur l'octroi des aides européennes au public et avec les médias.

Les préconisations formulées par le CÉSECÉM sont les suivantes :

- Créer des cellules de montage et suivi de dossiers
- Réaliser une enquête pour identifier les points de blocage de l'élaboration des dossiers

- Améliorer le fonctionnement de la commission de suivi de consommation des fonds (en dehors du CSI) et de sa communication (Publier des rapports réguliers et des études de cas sur les résultats obtenus peut renforcer la confiance des bénéficiaires et des parties prenantes.)
- Intégrer automatiquement l'avance de financement de 20 % sur les subventions, à travers les taux de bénéficiaires et de défaillants (projets non aboutis, absence de remboursement)
- Evaluer les procédures d'instructions de l'autorité de gestion notamment au regard des délais de traitement et de réponses
- Renforcer la communication
 - En proximité (associations de commerçants, mairies...).
 - Sur les projets financés, en utilisant divers canaux de communication tels que les réseaux sociaux, les sites web des collectivités locales, et les médias traditionnels
 - A l'attention des citoyens
 - Organiser des réunions d'information, des ateliers et des consultations publiques peut favoriser une meilleure compréhension et un soutien accru.

Rendre plus visible la participation et l'obtention des Fonds Européens des projets réalisés par les autorités de gestion

Amener le retour de la confiance des porteurs de projets en ces fonds Européens, notamment par la méthode « ALLER VERS »

Adopté à la majorité des membres présents en séance plénière du CÉSECÉM du jeudi 12 juin 2025.

5

Contribution du CESER Normandie

Avant-propos

Le 18 février 2025, le CESE a proposé au CESER de Normandie de s'associer à sa préparation d'un avis intitulé « Complexité des aides et visibilité de l'action de l'Union européenne ».

Le 17 mars 2025, le CESER de Normandie a répondu favorablement à cette saisine du CESE en indiquant qu'il participerait sous forme de contribution écrite.

Le CESER de Normandie a confié la préparation de sa contribution à sa commission « Budget - Évaluation des politiques publiques ».

Introduction

Le CESER de Normandie a publié en juin 2020 un avis, assorti d'un rapport, sur « Les fonds européens¹ en Normandie : comment mieux accompagner les porteurs de projets ». Cet avis intervenait dans la programmation 2014-2020, marquée par des dysfonctionnements d'origines diverses : nouvelles compétences des Régions en tant qu'autorité de gestion, changement de périmètre des Régions et des EPCI,

logiciels inadaptés, réglementation européenne instable pendant plusieurs mois. Pour les porteurs de projets, cela s'est traduit par des difficultés à trouver les renseignements nécessaires pour remplir et déposer leurs dossiers, des retards de traitement et de paiement, allant parfois jusqu'au renoncement face à trop d'incertitudes et de complexité.

Le CESER de Normandie avait donc pour objectif de contribuer à l'amélioration de l'accompagnement des porteurs de projets pour la programmation 2021-2027. Cet avis a été présenté devant le Conseil économique et social européen, le 5 avril 2022 au palais d'Iéna, à l'occasion de l'audition publique « Pour une politique de cohésion inclusive, durable, renforcée et efficiente en Europe : l'avis de la société civile européenne ».

Bien que plusieurs recommandations de cet avis aient été suivies d'effets dans la programmation 2021-2027, plusieurs constats et recommandations afférentes restent d'actualité. Elles sont détaillées ci-dessous.

¹ Les « fonds européens » évoqués dans cette contribution sont les fonds européens structurels et d'investissement (FESI) :

- Feder (Fonds Européens de Développement Régional)
- FSE (Fonds Social Européen) devenu FSE+ en 2021
- IEJ (Initiative pour l'Emploi des Jeunes) sur 2014-2020
- FTJ (Fonds pour une Transition Juste) sur 2021-2027
- Feader (Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural)
- Feamp devenu Feampa (Fonds Européen pour les Affaires Maritimes, la Pêche et l'Aquaculture) en 2021

• **Sécuriser**

Constat
D'importants risques financiers ne font pas bonne presse aux fonds européens : avance de trésorerie nécessaire par le porteur de projets, délais longs d'obtention des paiements (intérêts prélevés à l'occasion d'emprunts ou de découverts), remboursement potentiel d'une partie des enveloppes perçues, absence de concordance entre les montants actés dans le dossier et les montants effectivement reçus, investissements importants pour le montage des dossiers (temps passé, embauche du personnel dédié ou recours à un prestataire expert). Cela dissuade notamment, dans le périmètre des GAL, les petits porteurs privés, dont l'activité demeure néanmoins capitale pour l'équilibre de la Normandie, d'après le CESER.

• **Répondre au besoin de sécurisation financière en réduisant les risques pris par les porteurs de projets**

Le CESER propose que la Région, en négociant des accords préalables, se porte caution auprès des banques pour faciliter la recherche et l'obtention de crédits-relais une fois les projets validés. Un tel système permettrait d'assurer la transition entre l'avance des fonds et les paiements effectivement réalisés.

La mise en œuvre de la plateforme internet [Mon Espace Aides Normandie](#) donne désormais au porteur de projet un espace

complet, permettant de visualiser les détails de son échéancier et la situation du dossier tout au long de la chaîne de contrôles, de validation et de paiements.

Afin de prémunir les porteurs de projets des conséquences d'éventuels retards, la pratique des **acomptes** pourrait être réétudiée. Contrairement à des Régions comme Provence-Alpes-Côte d'Azur, cette pratique est peu répandue en Normandie car elle revient, pour l'entité versant ces acomptes, à prendre sous sa propre responsabilité les risques financiers des porteurs de projets. En cas de non-éligibilité, cela implique des difficultés potentielles à récupérer les acomptes versés, mais parallèlement, ce fonctionnement donne plus de visibilité au porteur de projet sur ses finances à venir et lui permet d'anticiper sereinement l'ensemble de ses activités. *La Région Normandie expérimente actuellement sur 2 ans des avances à hauteur de 25 %. Ces avances concernent quelques dispositifs relatifs au numérique et à l'environnement et s'adressent à de petites structures comme les associations.*

• **Réduire les délais d'instruction et de paiement qui mettent en péril les projets**

La durée et les délais d'instruction et de paiement ne correspondent globalement pas aux réalités économiques ni à l'agilité nécessaire au bon développement des projets.

Si la décentralisation de la gestion des fonds, à travers les GAL² ou la Région, constitue un bon acquis, celle-ci ne doit pas alourdir excessivement cette gestion. Ainsi, la Région a la possibilité d'agir sur la simplification du montage du projet. **Le CESER reprend et s'associe à la proposition du CESE formulée**

2 GAL : Groupement d'Acteurs Locaux

depuis 2018³ : les autorités de gestion, dont la Région, doivent s’abstenir autant que possible de la surtransposition, c’est-à-dire d’ajouter des règlements locaux supplémentaires aux règles fixées par l’Union européenne. De cette manière, le montage du dossier pour le porteur de projet et son instruction seraient facilités.

• **Alimenter un climat de confiance mutuelle entre les porteurs de projet et l’administration en ajustant les contrôles**

Pour rendre les contrôles plus efficaces ils devraient être contextualisés selon le volume financier possiblement attribué en créant un système de coefficients de contrôle basé sur le budget prévisionnel du projet. Au-delà d’une plus grande efficacité, le CESER estime qu’un tel système, appliquant un principe de proportionnalité des exigences en fonction du montant de l’opération, permettra d’adapter avec plus de justesse les contrôles en fonction des projets, et alimentera un climat de confiance mutuelle avec leurs porteurs.

Le CESER estime aussi qu’il est indispensable d’adapter le traitement des projets sociaux agissant sur « l’humain ». En effet, ce type de projets est soumis à plus d’aléas que d’autres, notamment quand il vise des publics en grande précarité, et il est parfois difficile de répondre aux exigences administratives européennes. **Le CESER propose d’établir des règles propres et assouplies, dans la mesure où les objectifs**

sont atteints, pour les porteurs de projets à visée sociale et œuvrant dans le secteur de l’économie sociale et solidaire.

Enfin, les porteurs de projets devraient pouvoir bénéficier d’un droit à l’erreur, sur les aspects administratifs secondaires ou les problèmes liés à l’interprétation des textes.

De cette manière, les irrégularités mineures seraient abordées avec indulgence plutôt que suspicion. Ce droit devrait être inscrit dans la réglementation territoriale globale. *La Région Normandie a délibéré en ce sens concernant le Feader, se conformant ainsi à la réglementation européenne.*

• **Stabiliser et communiquer**

Constat
Les fonds européens souffrent d’un déficit d’image, lié à la mise en place difficile de la programmation 2014-2020 et des divers dysfonctionnements, dont l’instabilité des procédures, qui ont été en partie résolus. Néanmoins, la réputation des fonds européens demeure encore entachée auprès des porteurs de projets : démarche trop risquée, trop complexe et/ou trop longue.

• **Stabiliser les structures et les procédures**

La programmation 2014-2020

3 [La réforme des fonds structurels européens](#) | [Le Conseil économique social et environnemental](#), juin 2018, page 33.

avait été marquée par de nombreuses modifications et une stabilisation tardive des règles. Ces règles ayant un caractère rétroactif, la mise en œuvre de certains projets a été complexifiée. On constate malheureusement que, concernant la programmation 2021-2027, les cadres réglementaires et l'accord de partenariat ont à nouveau été adoptés tardivement : en novembre 2022 pour le Feder, FSE+ et FTJ et le 28 juin 2022 pour le Feampa.

Cela est dû en partie à la crise sanitaire de la Covid-19, qui a ralenti toute la vie administrative et politique européenne. Pour autant, ce ralentissement ne doit pas se répercuter sur la programmation 2021-2027 par un mécanisme de dégageant d'office inflexible. **Le CESER réitère donc sa suggestion de renforcer l'antenne normande à Bruxelles dans son rôle de lobby, afin d'établir un contrat de confiance entre l'Europe, l'État français et les Régions, pour aller vers plus d'ajustement aux contraintes locales.**

L'évaluation à mi-parcours du programme Feder/FSE+/FTJ 2021-2027, soit théoriquement en 2024, s'étale en Normandie sur 2024-2025. Cette évaluation constitue un véritable outil de pilotage pour la Région Normandie, qui suit très finement l'avancement de programmation et de consommation des différents fonds, pour chaque objectif stratégique et chaque objectif spécifique. Ce suivi concerne aussi l'actualité réglementaire européenne sur les fonds et le parangonnage dans les autres Régions françaises. Cette évaluation à mi-parcours s'inscrit dans le plan d'évaluation élaboré spécifiquement par la Région Normandie pour la programmation 2021-2027. Le CESER Normandie est associé à ces évaluations.

• Former et informer sur les règles et procédures pour créer une culture commune

La mise en œuvre de la plateforme internet Europe en Normandie donne accès à une exhaustive information sur les fonds européens - d'une présentation générale pour les non-initiés à une bibliothèque de documents types pour les porteurs de projet, en passant par le suivi des programmes et les évaluations. Une page est notamment dédiée à l'identification d'un référent pour son projet, avec un contact téléphonique possible. Cette plateforme donne également à voir des exemples de projets réalisés avec des fonds européens.

Sur le volet formation, tant pour les agents régionaux que pour les porteurs de projet, une démarche d'envergure a été mise en œuvre en Normandie, avec notamment des webinaires après chaque séance de validation de projets et des rencontres territorialisées pour le Feader et le Feampa.

Le CESER constate néanmoins que le turnover élevé du personnel au cours d'une même programmation, tant au sein de la structure porteuse du projet qu'au sein des services régionaux instructeurs, défavorise l'avancement des projets.

- Mieux communiquer pour renforcer l'attractivité des fonds européens

La dynamique d'animation et de formation enclenchée depuis 2021 doit être maintenue, notamment à destination des territoires ruraux, *via* les chambres consulaires, le CREAN (Carrefour Rural Européen des Acteurs Normands), les réseaux Natura 2000, Office National des Forêts (ONF)...

Le CESER estime qu'une démarche continue de concertation ascendante, répertoriant les difficultés rencontrées par les accompagnants de structures intermédiaires, devrait être mise en place systématiquement. En apportant une réponse unique aux problèmes récurrents, cette méthode permettrait

d'harmoniser le discours et favoriserait une continuité des pratiques entre structures intermédiaires et services gestionnaires régionaux. Enfin, le CESER incite les élus locaux à ne pas omettre de mentionner explicitement le montant de l'aide financière européenne à l'occasion de l'inauguration de leurs projets subventionnés.

• **Simplifier**

Constat
La complexité du système des fonds européens tient en particulier au fait que les nombreuses règles imposées par plusieurs acteurs différents sont strictes et rigides. Des dossiers de demande lourds, dont le montage s'avère très chronophage en particulier pour les porteurs de projets non initiés au jargon administratif représente un des premiers facteurs de renoncement des porteurs potentiels ou d'abandon en cours de procédure.

• **Assouplir les règles**

Le CESER suggère aux acteurs publics (européens, nationaux, régionaux et départementaux) de favoriser les montages de projets simples. En dessous d'un montant fixé en amont de la programmation, les projets devraient être soit exemptés de cofinancement soit accompagnés pour que les fonds départementaux ou régionaux viennent en contrepartie lorsqu'il n'existe pas d'autres solutions de financement.

Le développement d'un système plus souple de coûts forfaitaires a progressé en Normandie avec la programmation 2021-2027. Pour les logements, la formation, le développement des compétences, les dépenses de personnel, les dépenses peuvent être forfaitisées selon le nombre de logements, de participants, ou le coût horaire. Il sera opportun de vérifier si cette forfaitisation a entraîné une perte financière pour les porteurs de projet.

Enfin, la nécessité du contrôle doit être tempérée par son acceptabilité. Le témoignage d'un porteur contrôlé successivement trois fois pour le même projet par le GAL, la Région puis l'Union européenne peut s'avérer rédhibitoire. Le principe général de subsidiarité doit s'appliquer dans les faits.

• **Adapter les outils**

Le fonctionnement de certains fonds avec des appels à projet successifs, restreint le dépôt dans le temps et pour des objectifs précis. L'ajout de critères de recevabilité, d'éligibilité et de sélection complexifie le système et participe à son opacité. La réponse à ces appels à projet pourrait être facilitée en restreignant leur nombre tout en élargissant leurs champs. En Normandie, pour le Feader 2021-2027, il n'y a plus d'appels à projets. Cela a d'abord eu comme conséquence une consommation très rapide de certains fonds. La Région a donc suspendu pour plusieurs mois le dispositif en question, pour le rouvrir plus tard et assurer sa pérennité jusqu'à 2027. L'évaluation permettra d'en tirer la meilleure adaptation possible.

Etant entendu que la Région réserve les fonds européens aux projets d'une grande ampleur, le CESER estime néanmoins qu'elle devrait favoriser un accès à des aides pour ceux dont la taille est moins importante notamment ceux qui disposent d'un grand potentiel de développement ou d'innovation. Pour les petits et moyens projets, pour lesquels il est plus difficile de candidater, elle pourrait proposer de les regrouper par thématiques en « pack multiprojets », instruit et porté par la Région auprès des instances gestionnaires des fonds, nationales ou européennes comme cela existait pour le système de la PAC (Politique Agricole Commune).

Conclusion

La problématique de la complexité des aides de l'Union européenne et de la visibilité de son action n'est pas nouvelle. Le CESER de Normandie, comme le CESE, s'est déjà penché sur ces questions. Entre 2020 et aujourd'hui, en Normandie, on peut constater que plusieurs recommandations du CESER se sont traduites concrètement et semblent porter des fruits. Les grands axes de constats et de solutions semblent demeurer identiques. Le turnover en ressources humaines, qui tend à s'accroître depuis quelques années, est

préjudiciable dans ce domaine requérant une forte technicité. La récurrence des contrôles, parfois ressentie comme excessive, contribue à ternir l'image des fonds européens. Les différentes évaluations menées sur divers aspects des programmes européens peuvent permettre d'apporter des réponses pertinentes pour dégager régulièrement de nouvelles marges de progression.

En outre, les élus locaux ont un rôle d'exemplarité à mener, en mentionnant chaque fois que possible, sur leur territoire, l'intervention concrète de l'Union européenne et le montant financier de cette intervention. Cette responsabilisation est indispensable pour faire croître le sentiment d'appartenance à la citoyenneté européenne. L'Union européenne ne peut pas être représentée systématiquement par un tiers. Elle doit être incarnée et explicitée sur le terrain par les responsables locaux eux-mêmes. Le CESER doit s'adresser aux structures locales pour les y encourager.

Enfin, le CESER de Normandie salue l'action de l'Union européenne, qui concourt depuis des décennies au développement des territoires, et de manière encore plus pertinente grâce à la décentralisation des fonds en Régions

6 Table des sigles

ANAFE	Autorité nationale d'audit pour les fonds européens
ANCT	Agence nationale pour la cohésion des territoires
ASP	Agence de services et de paiement
BEI	Banque européenne d'investissement
CAEI	Commission des affaires européennes et internationales
CCCOP	Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CES	Comité économique et social
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional de France
CFP	Cadre financier pluriannuel
CICC	Commission interministérielle de coordination des contrôles
CINEA	Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement
DG	Direction générale
DG ECHO	Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes
DG INTPA	Direction générales des partenariats internationaux
DG REGIO	Direction générale de la politique régionale et urbaine
DGBUDG	Direction générale du budget
DGFIP	Direction générale des finances publiques
END	Experts nationaux détachés
FAMI	Fonds asile, migration et intégration
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
FEAMPA	fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEIS	Fonds européen pour les investissements stratégiques
FRR	Facilité pour la reprise et la résilience
FSE +	Fonds social européen +
FTJ	Fonds européen pour une transition juste
FTJ+	Fonds européen pour une transition juste +
GTN	Groupes techniques nationaux
IAP	Instrument d'aide à la préadhésion
IGFV	Instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas
INTERREG	Programme de coopération territoriale

ITER	Réacteur thermonucléaire expérimental international
IVDCDI	Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MDM	Médecins du Monde
MIE	Mécanisme d'interconnexion en Europe
OLAF	Office de lutte anti fraude
ONG	Organisation non gouvernementale
PAC	Politique agricole commune
PCN	Points de contact nationaux
PME	Petite et moyenne entreprise
PNRR	Plan national de relance et de résilience
PON	Programme opérationnel national
POR	Programme opérationnel régional
RNB	Revenu national brut
RUP	Régions ultrapériphériques
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
STEP	Plateforme Technologies stratégiques pour l'Europe
TFUE	Traité pour le fonctionnement de l'Union européenne
TPE	Très petites entreprises
UE	Union européenne
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

cece.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 4112500xx-00xxxx - Dépôt légal : mois 2024 • Crédit photo : Dicom



lecese.fr

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction de l'information
légale et administrative



*Les éditions des
Journaux officiels*

N° 41125-0019

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-077594-8



9 782110 775948