



# La réforme des fonds structurels européens

Jean-Luc Bennahmias et Adria Houbairi

2018-19  
NOR : CESL1100019X  
Mercredi 20 juin 2018

# JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mercredi 20 juin 2018

## **LA RÉFORME DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS**

Avis du Conseil économique, social et environnemental  
présenté par

**M. Jean-Luc Bennahmias et Mme Adria Houbairi, rapporteurs**

au nom de la  
**section des affaires européennes et internationales**

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 19 mars 2018. Le bureau a confié à la section des affaires européennes et internationales, la préparation d'un projet d'avis intitulé : *La réforme des fonds structurels européens*. La section des affaires européennes et internationales, présidée par M. Jean-Marie Cambacères, a désigné M. Jean-Luc Bennahmias et Mme Adria Houbairi comme rapporteurs.

# Avant-propos

L'Union européenne (UE) traverse une période critique de son histoire. Elle a été fragilisée par la crise économique de 2008 prolongée par celle des dettes souveraines de 2010 et les politiques de rigueur budgétaire, puis par la crise de l'accueil des réfugiés de 2015. Elle est aujourd'hui confrontée à l'impact du Brexit et à la montée dans un nombre croissant d'Etats membres de mouvements politiques eurosceptiques, d'inspiration populiste ou extrémiste, comme l'ont montré les dernières élections françaises et allemandes, ou les résultats récents des élections italiennes. La remise en cause des acquis et des valeurs de l'Union se manifeste aussi par les restrictions aux libertés publiques décidées, au nom de la préservation de la sécurité, par des gouvernements tels que ceux de la Pologne ou de la Hongrie, pays ayant par ailleurs largement bénéficié des retombées politiques et économiques de leur accession à l'Union. Face à ces évolutions qui nourrissent la crainte d'un délitement de l'UE, force est de constater la difficulté de celle-ci et des Etats membres à élaborer des réponses communes à la hauteur des enjeux, sans parler des cas où les réponses apportées se sont avérées contre-productives. Ces tendances divergentes apparaissent d'autant plus dommageables que l'Union continue d'être confrontée à de nouveaux défis, qu'il s'agisse des crises affectant son voisinage oriental et méridional et se répercutant sur sa sécurité, de la remise en cause par les Etats-Unis d'Amérique de plusieurs accords internationaux dans lesquels elle s'était fortement impliquée, ou encore du défi social qui se traduit par des inégalités toujours plus fortes à l'intérieur de l'Union.

Dans ce contexte alarmant, l'avenir de la politique de cohésion de l'UE constitue un enjeu fondamental. Il s'agit en effet de la deuxième ligne du budget de l'Union après la politique agricole commune ( PAC ), 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 du principal levier d'investissement permettant de favoriser un développement économique et social durable et inclusif. Les résultats atteints par cette politique européenne pourraient constituer l'un des facteurs déterminants de la perception qu'ont les citoyennes et citoyens de l'UE de la valeur ajoutée de celle-ci et de sa contribution à l'amélioration de leurs vies, si tant est qu'ils aient connaissance de ces résultats. A cet égard, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) constate, à travers le présent avis, que les modalités actuelles de la politique de cohésion et les montants qui lui sont consacrés ne semblent pas à la hauteur des enjeux : son défaut de cohérence et de ciblage stratégique, sa prise en compte insuffisante de la réalité et de la diversité des territoires, la complexité et la lourdeur de sa gestion, le défaut d'évaluation de son impact sont autant de handicaps qui en amoindissent l'efficacité, la visibilité et la légitimité. Au vu des propositions esquissées par la Commission européenne pour l'après 2020, le CESE s'interroge aussi sur le signal que pourrait constituer une diminution à moyen terme des ressources allouées à la politique de cohésion alors que les disparités continuent de se creuser à l'intérieur de l'Union. Une telle diminution est en outre contradictoire avec les objectifs affichés dans le cadre du socle européen des droits sociaux.

Les préconisations formulées dans le présent avis s'appuient sur ce constat pour mettre l'accent sur la nécessité d'une part d'améliorer l'efficacité de la politique de cohésion, notamment en simplifiant ses instruments et ses procédures, d'autre part de la rendre plus visible pour les résidentes et les résidents de l'Union. Il convient également de renforcer la pertinence de cette politique en termes stratégiques : le CESE insiste sur l'importance de cette politique qui constitue l'expression la plus concrète de la solidarité au sein de l'UE. Conformément à la saisine gouvernementale, les préconisations portent à la fois sur la manière d'approfondir et d'accélérer à court terme la mise en œuvre de la programmation 2014-2020 des Fonds structurels et d'investissement ( FESI ) de l'UE, et sur les pistes d'amélioration à défendre par la France dans la perspective de la négociation du cadre financier pluriannuel ( CFP ) post 2020. Ces préconisations visent à fournir un point d'appui aux autorités françaises dans les négociations qui s'ouvrent, dans la limite d'un exercice extrêmement contraint en raison des délais réduits imposés par la saisine ; elles ne se bornent pas pour autant à la mise en œuvre des FESI dont bénéficie ou pourrait bénéficier la France mais s'adressent à la politique de cohésion dans son ensemble, à l'échelle de l'UE, leur application relevant pour une large part des institutions européennes elles-mêmes. Par ailleurs, le CESE ne traite pas en profondeur des critères d'attribution des fonds entre les Etats membres dans le cadre de la négociation du futur CFP : cette question fondamentale pour l'avenir de l'Europe devrait faire l'objet de travaux ultérieurs du CESE.

<b>Introduction</b>	8
<i>CHAPITRE I. Mise en œuvre de la programmation 2014-2020 des FESI : un bilan en demi-teinte</i>	9
<b>I - LA REFORME DES FESI A CONTRIBUÉ AU RENFORCEMENT DE LA COHÉSION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE EN FRANCE DEPUIS 2015</b>	9
<b>A - Des investissements en hausse sur les thématiques ciblées par la stratégie Europe 2020</b>	9
<b>B - Des instruments innovants qui renforcent la pertinence des investissements réalisés</b>	12
<b>II - UNE MISE EN ŒUVRE QUI S'EST COMPLEXIFIÉE AU POINT DE METTRE EN PÉRIL LA POURSUITE DES PROGRAMMES</b>	13
<b>A - Une programmation d'une complexité accrue</b>	13
<b>B - Des procédures de gestion et de contrôle qui fragilisent les acteurs de terrain</b>	16
<i>CHAPITRE II. Des propositions de la commission européenne pour le CFP 2021-2027 qui soulèvent des interrogations</i>	19
<b>I - UN CONTEXTE BUDGETAIRE CONTRAINT QUI EXPOSE LA POLITIQUE DE COHESION A UN RISQUE D'AFFAIBLISSEMENT ET DE DILUTION</b>	19
<b>A - Une contraction du budget consacré à la politique de cohésion</b>	19
<b>B - Un risque de dilution lié à une multiplication des objectifs</b>	21
<b>II - DES PISTES DE MODERNISATION QUI POURRAIENT, SOUS CERTAINES CONDITIONS, CONTRIBUER A UNE MEILLEURE EFFICACITE DE LA POLITIQUE DE COHESION</b>	23
<b>A - Une flexibilité accrue de la programmation et de la mise en œuvre des FESI</b>	23
<b>B - Une rationalisation des instruments financiers appuyée sur une simplification de la réglementation</b>	24

<i>CHAPITRE III. Pour une programmation plus ambitieuse et une mise en œuvre plus efficace des FESI</i>	26
<b>I - INSTAURER LES CONDITIONS D'UNE PROGRAMMATION DES FESI QUI SOIT PLUS STRATÉGIQUE ET PRENNE MIEUX EN COMPTE LES ENJEUX TERRITORIAUX AINSI QUE LES ODD</b>	26
<b>A - Une meilleure prise en compte des enjeux de convergence économique, sociale, environnementale et territoriale</b>	26
<b>B - Une politique de cohésion plus ambitieuse et plus flexible</b>	30
<b>II - SIMPLIFIER ET SÉCURISER LA GESTION ET LE CONTRÔLE DES ACTIONS FINANCÉES PAR LES FESI</b>	33
<b>A - Une simplification visant à alléger la charge administrative des actrices et des acteurs</b>	33
<b>B - Des contrôles plus efficaces et plus stratégiques</b>	36
<b>Conclusion</b>	40
<b>DÉCLARATIONS DES GROUPES</b>	<b>42</b>
<b>SCRUTIN</b>	<b>58</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>60</b>
N° 1 Composition de la section des affaires européennes et internationales	60
N° 2 Listes des personnes auditionnées devant les membres de la section et rencontrées en entretien par la rapporteure et le rapporteur	62
N° 3 Table des sigles	63





# Avis

présenté au nom de la section des affaires européennes et internationales

---

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public  
par 123 voix contre 1 et 18 abstentions.

---

## LA RÉFORME DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS

Jean-Luc Bennahmias et Adria Houbairi



## Introduction

Dans le contexte de l'évaluation à mi-parcours du CFP 2014-2020 de l'UE et de la préparation du CFP 2021-2027, le Premier ministre a souhaité recueillir l'avis du CESE sur la réforme des FESI. Compte tenu des contraintes du calendrier européen, cette consultation a été centrée dans un premier temps sur les voies d'accélération et d'approfondissement de la programmation en cours, avant de traiter des améliorations qui pourraient être apportées au projet de CFP pour 2021-2027 que la Commission a présenté le 2 mai 2018.

Les FESI, principaux instruments d'investissement de l'UE, visent à permettre à ses Etats membres d'être solidaires afin d'améliorer durablement le niveau de vie de leurs habitantes et de leurs habitants, et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale et ainsi rester compétitifs dans l'économie mondiale. Il sont au nombre de cinq : Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), ainsi que le Fonds de cohésion auquel la France n'est pas éligible ; s'y ajoute un sixième instrument appelé Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ). Ces fonds contribuent au financement de trois politiques principales de l'UE : cohésion économique, sociale et territoriale (pour tous les fonds), développement rural (FEADER principalement), affaires maritimes et pêche (FEAMP).

L'exécution à mi-parcours de la programmation 2014-2020 des FESI pour la France et la mise en œuvre des politiques de cohésion économique, sociale et territoriale, de développement rural, d'affaires maritimes et de pêche qu'ils contribuent à financer, est examinée ici tant sous l'axe des orientations stratégiques adoptées que des modalités de sélection, de gestion et de contrôle des programmes et des projets. Les dimensions du sujet qui ont fait l'objet d'avis antérieurs du CESE ont pu être traitées de façon plus développée.

Les premières propositions rendues publiques par la Commission européenne pour la période 2021-2027 font également l'objet d'une présentation qui met en évidence et discute les questions clefs des volumes financiers projetés, des priorités stratégiques qui seraient assignées à la politique de cohésion et aux FESI, ainsi que les gains potentiels qui pourraient résulter des mesures de modernisation et de simplification envisagées.

Sur cette base, l'avis s'attache à formuler des préconisations visant à la fois à accélérer et sécuriser la mise en œuvre de la programmation 2014-2020 des FESI et à mettre en exergue les enjeux principaux de la négociation qui s'amorce pour le budget 2021-2027.

# CHAPITRE I.

## Mise en œuvre de la programmation 2014-2020 des FESI : un bilan en demi-teinte

### I - LA REFORME DES FESI A CONTRIBUÉ AU RENFORCEMENT DE LA COHÉSION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE EN FRANCE DEPUIS 2015

#### A - Des investissements en hausse sur les thématiques ciblées par la stratégie Europe 2020

Dans le cadre du CFP 2014-2020, les FESI ont été budgétisés à hauteur de 454 milliards d'euros soit 40 % du budget européen. Les cofinancements publics et privés attendus au niveau des Etats membres s'élèvent à 184 milliards d'euros, portant le total des investissements liés aux FESI à 638 milliards d'euros pour l'ensemble de la période à l'échelle de l'UE. Avec des budgets nationaux contraints, la contribution des FESI à l'investissement public a gagné en importance pour atteindre dans certains Etats membres plus de 50 % de l'investissement public total. Les FESI constituent sur la période considérée les instruments financiers clefs de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, qui vise à favoriser la croissance et l'emploi dans l'UE et à lui permettre de faire face aux grands défis auxquels elle est confrontée.

En ce qui concerne la France, le rapport pays publié par la Commission européenne le 7 mars 2018 dans le cadre du Semestre européen précise que celle-ci s'est vue allouer pour 2014-2020 un montant total de 27,8 milliards d'euros au titre des FESI, auxquels devraient s'ajouter 18,8 milliards d'euros de cofinancements nationaux, publics et privés, portant le total des investissements permis par les FESI à 46,6 milliards d'euros sur la période considérée. La programmation de ces fonds se décline en 83 programmes opérationnels sur l'ensemble du territoire, dont la gestion se répartit entre l'Etat (programmes nationaux ainsi que de certaines régions ultrapériphériques - RUP - françaises), les régions (programmes régionaux et inter-régionaux, programmes de la coopération technique européenne - CTE) et le département de la Réunion (programme départemental de développement rural). La coordination de la mise en œuvre des fonds est assurée par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) pour la coordination inter-fonds et celle du FEDER, la délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (DGEFP) du ministère du Travail pour le FSE et l'IEJ, la direction générale de la Performance économique et de l'Environnement

des entreprises (DGPE) et la direction des Pêches maritimes et de l'Aquaculture (DPMA) du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation pour le FEADER et le FEAMP respectivement.

D'après les données fournies par la Commission européenne sur la mise en œuvre des FESI alloués à la France, le montant total des engagements effectifs s'élevait en fin d'année 2017 à 19,5 milliards d'euros, soit 42 % du total des crédits d'investissements programmés. Ce chiffre, qui s'élevait à 15 milliards d'euros (33 %) à la mi-2017, témoigne d'une accélération marquée du rythme des engagements au cours de l'année écoulée. Il place la France dans la moyenne européenne, pour laquelle le niveau d'engagements en fin 2016 se montait à 182 milliards d'euros, soit 28,5 % du total de 638 milliards d'euros attendu sur 2014-2020, avec un taux prévisionnel à 44 % en fin 2017 selon la Commission. En termes de paiements effectués, le montant pour la France était estimé à 6 milliards d'euros à la mi-2017 (12,9 % des 46,6 milliards d'euros programmés) et à 7,5 milliards d'euros (16 %) en fin d'année 2017 ; ces chiffres situent notre pays légèrement au-dessus de la moyenne européenne puisque le taux de paiement pour l'ensemble de l'UE était évalué à 9 % en fin 2016 et projeté à 13 % en fin 2017. La consommation des budgets est toujours plus lente en début de programme, compte tenu des délais incompressibles de leur mise en œuvre et d'élaboration des candidatures des porteuses et des porteurs de projets.

L'accélération de la mise en œuvre des FESI s'est accompagnée d'une augmentation de leur part dans l'investissement public total du fait de contraintes croissantes sur les budgets nationaux, avec de fortes disparités selon les Etats membres : les FESI ont représenté ainsi 3 % du total des investissements publics réalisés en France entre 2014 et 2016, chiffre qui avoisine 75 % pour le Portugal ou la Croatie. Une approche par fonds fait apparaître en fin d'année 2017 pour le FEDER (8,4 milliards d'euros et 9,6 de cofinancement programmés sur 2014-2020) des taux d'engagement et de paiement de 48 % et 11 % respectivement, pour des moyennes de 58 % et 9 % à l'échelle de l'UE ; pour le FSE (6 milliards d'euros et 3,8 de cofinancements), des taux respectivement de 56 % et 17 %, à comparer à des moyennes UE de 49 % et 12 % ; pour l'IEJ (310 millions d'euros et 97 de cofinancement) des taux de 74 % et 35 % (UE : 75 % et 35 %). Ces chiffres s'élèvent à 28 % et 22 % pour le FEADER (UE : 43 % et 21 %) et à 4 % et 1 % pour le FEAMP (UE : 11 % et 3 %), dotés respectivement de 11,4 milliards (et 4,5 de cofinancements) et 588 millions d'euros (et 186 de cofinancements). Il est cependant préoccupant que certaines lignes budgétaires du FEADER n'aient pas été suffisamment abondées pour satisfaire l'ensemble des besoins de la période : ainsi les dernières années des contrats obéreront-elles la période budgétaire 2021-2027, notamment pour l'agriculture biologique et les mesures agro-environnementales et climatiques.

L'accélération de la mise en œuvre des FESI s'est également accompagnée depuis 2015 d'une concentration accrue des investissements sur les objectifs de la stratégie Europe 2020, programme de l'UE en faveur de la croissance et l'emploi pour la décennie en cours, auquel le CESE a consacré récemment un avis<sup>1</sup>. L'axe « *croissance intelligente* » a ainsi bénéficié à la mi-2017, pour la France, de 2 milliards d'euros d'engagements pour 6,9 milliards d'euros programmés (29 %), alors que le taux d'engagement sur cette thématique était évalué pour

1 CESE, avis du 23 juin 2015 sur les « Perspectives pour la révision de la stratégie Europe 2020 ». Alain Delmas, rapporteur.

l'ensemble de l'UE à 28 % fin 2016 ; l'axe « *croissance durable* » se situe en France à 2,3 milliards d'euros engagés pour 10,7 milliards d'euros programmés (21,5 %), pour un taux de 28 % à l'échelle de l'UE ; l'axe « *croissance inclusive* » à 2,9 milliards d'euros engagés en France pour 7,7 milliards d'euros programmés (37,7 %) ; et l'objectif de renforcement des capacités institutionnelles à 1,8 milliards d'euros engagés pour 6,5 milliards d'euros programmés (29 %). La mise en œuvre des FESI par la France se situerait ainsi dans la moyenne européenne en ce qui concerne les objectifs thématiques liés à la croissance intelligente, au-dessous de celle-ci s'agissant des objectifs liés à la croissance durable, mais nettement au-dessus pour les objectifs thématiques relevant de la croissance inclusive.

Les investissements financés par les FESI ont permis à la fin de l'année 2017 de soutenir plus de 100 000 projets sur l'ensemble du territoire français selon le CGET. 25 % d'entre eux sont des projets à vocation environnementale, cofinancés principalement par le FEADER ; 20 % sont dédiés au soutien des entreprises et en particulier des petites et moyennes entreprises (PME), dont les deux-tiers se situent dans le secteur de l'agriculture et donc sont soutenues là encore via le FEADER. Près de 35 % des projets concernent par ailleurs le soutien à l'emploi et la formation professionnelle, financés principalement par le FSE et l'IEJ ; le FSE aurait ainsi bénéficié à 1,3 millions de Françaises et de Français, aidés dans leur recherche d'emploi, de formation ou d'éducation, et l'IEJ à 275 000 jeunes, un chiffre proche de la cible de 300 000 fixée initialement pour 2020 et qui a dès lors été relevée à 450 000 ; un rapport de juillet 2016 des inspections générales des Finances (IGF) et des Affaires sociales (IGAS) souligne que les fonds auraient ciblé les personnes les plus fragiles (allocataires de minima sociaux, chômeuses et chômeurs de longue durée) ; si seulement 17 % des bénéficiaires accompagnés par des actions financées sur le FSE étaient en emploi avant le démarrage de cet accompagnement, ce taux passait à 40 % à l'issue – quoique souvent sur des emplois aidés. A titre de référence à l'échelle de l'UE dans son ensemble, le nombre de projets financés sur les FESI en fin d'année 2016 est évalué par la Commission à près de deux millions, permettant de soutenir près de 800 000 entreprises, d'aider 7,8 millions de personnes, et de couvrir près de 20 % de la superficie agricole totale par des actions liées au climat et à l'environnement.

## B - Des instruments innovants qui renforcent la pertinence des investissements réalisés

La mise en œuvre des FESI sur la programmation 2014-2020 s'est caractérisée à l'échelle de l'UE par un recours accru aux instruments territoriaux, favorisant une approche intégrée et une vision à long terme mais impliquant aussi des procédures plus complexes. Sur la période et pour l'ensemble de l'UE, 900 stratégies urbaines intégrées ont été identifiées, auxquelles devraient être alloués environ 15 milliards d'euros de FESI mis en œuvre pour environ 240 d'entre elles par le biais d'instruments territoriaux intégrés (ITI) ; en France, les quartiers prioritaires de la politique de la ville ne se sont toutefois vus allouer que 10 % du total de l'enveloppe FEDER-FSE 2014-2020, soit environ un milliard d'euros permettant de soutenir environ 150 agglomérations et métropoles.

Dans les territoires ruraux, la programmation 2014-2020 prévoit pour l'ensemble de l'UE d'allouer 9,1 milliards d'euros de FESI à l'instrument de développement local mis en œuvre par les actrices et les acteurs locaux dans le cadre des groupes d'action locale (GAL) ; 3 000 GAL, couvrant 46 % de la population rurale de l'UE avaient ainsi été mis en place à la fin de l'année 2016, malgré un démarrage retardé par la nécessité de préparer préalablement les stratégies globales et les structures de gouvernance connexes. En France, le nombre de GAL installés à la fin de l'année 2017 était estimé à 350, grâce notamment au déploiement de l'initiative Leader visant à faire émerger des projets innovants en milieu rural sur un mode de gouvernance participatif. Il a été prévu d'allouer à cette initiative 10 % des crédits FEADER, au-delà du seuil minimal de 5 % fixé par la Commission européenne. La mise en œuvre du FEADER depuis 2015 a ainsi permis de renforcer la dimension territoriale et sectorielle du développement rural dans notre pays, en privilégiant notamment dans les programmes régionaux de développement rural l'utilisation de ressources locales pour restaurer la valeur ajoutée agricole.

Les RUP françaises (La Guadeloupe, la Martinique, Guyane, Saint-Martin, Mayotte et la Réunion), prioritaires dans la répartition territoriale des FESI décidée par le Premier ministre après consultation des conseils régionaux, devraient bénéficier, compte-tenu de leur niveau de développement inférieur à la moyenne européenne, de près de 20 % de l'enveloppe totale soit 4,8 milliards d'euros environ ; en particulier, ces territoires devraient bénéficier de 50 % des crédits FEDER. L'accent y est mis en priorité sur les objectifs stratégiques que sont l'aide aux PME, la protection de l'environnement, l'accompagnement vers l'emploi et la formation professionnelle et le renforcement de la capacité administrative.

Enfin, la France a également bénéficié depuis 2015 des progrès de mise en œuvre de la CTE, instrument visant à favoriser la coopération entre Etats membres et à l'extérieur des frontières de l'UE, pour mieux répondre aux besoins partagés des populations et des entreprises de régions frontalières ou de larges espaces géographiques, afin d'améliorer la qualité de vie des citoyennes et des citoyens de l'UE et de renforcer le sentiment d'appartenance à l'UE. Les programmes de CTE impliquant notre pays devraient bénéficier au total sur 2014-2020 de 3 milliards d'euros de FESI, dont de 1,1 milliard alloué à la France, géré par des conseils régionaux ou des groupements européens de coopération territoriale (GECT) localisés en France, finançant 26 programmes opérationnels (14 transfrontaliers,

8 transnationaux et 4 inter-régionaux). La mise en œuvre de ces programmes a permis d'expérimenter de nouvelles approches, par exemple pour faciliter l'accès aux soins de santé des habitantes et habitants des zones transfrontalières, et contribué à inscrire les investissements sur les FESI dans de véritables stratégies de territoire en les concentrant sur des thématiques à haute valeur ajoutée pour l'UE, telles que l'innovation, le développement durable et l'emploi. La CTE progresse régulièrement et l'introduction d'une approche fondée sur les résultats a favorisé l'amélioration de la qualité des projets, même si la Commission estime que les autorités de gestion gagneraient à se montrer davantage proactives.

Par ailleurs, la programmation 2014-2020 intègre un recours accru aux instruments financiers dans la mise en œuvre des actions, ce qui favorise les effets de levier. En fin d'année 2016, à l'échelle de l'UE, 10,3 milliards d'euros étaient ainsi engagés sur l'ensemble des FESI sous forme d'aides remboursables telles que capital-risque, prêts, garanties, bonifications d'intérêt, obligations convertibles, etc. ; sur ce montant, 3,1 milliards d'euros (30 %) avaient été versés à cette date, alors que ce chiffre n'était que de 1,2 milliard (11,7 %) un an auparavant. En termes d'objectifs stratégiques, ces financements ont été affectés pour 3,8 milliards d'euros au soutien à la compétitivité des PME, pour 1,5 milliards d'euros au renforcement de la recherche, du développement technologique et de l'innovation, et pour 1,2 milliards d'euros à la transition énergétique vers une économie à faible émission de carbone.

## II - UNE MISE EN ŒUVRE QUI S'EST COMPLEXIFIÉE AU POINT DE METTRE EN PÉRIL LA POURSUITE DES PROGRAMMES

### A - Une programmation d'une complexité accrue

Si les objectifs stratégiques retenus par la France pour la programmation 2014-2020 des FESI se sont avérés globalement pertinents, le risque que des déséquilibres s'installent dans la suite de la mise en œuvre ne saurait être négligé. L'analyse par fonds révèle un retard relatif des engagements sur le FEDER et le FEADER, et plus encore sur le FEAMP, tandis que la France se situe en avance à l'échelle de l'UE pour la mise en œuvre du FSE et de l'IEJ. Le fait que la programmation 2014-2020 s'accompagne d'un resserrement des priorités d'intervention par rapport à celles retenues lors de la précédente génération de FESI pourrait rendre compte d'une partie des retards constatés. En termes thématiques, le volet « *croissance durable* » accuse ainsi un net retard sur les axes liés à la croissance intelligente et surtout à la croissance inclusive. La tendance, observée à l'échelle européenne, à mettre l'accent sur le développement d'infrastructures lourdes a pu contribuer à ralentir l'investissement en direction de priorités telles que l'innovation, le soutien aux PME ou la formation professionnelle. S'agissant du FEAMP, dans la mise en œuvre duquel la France se situe à la dernière place de l'UE, l'insuffisance de la part consacrée à l'aquaculture (97 millions d'euros, soit 16,5 %) a compliqué le processus d'engagement tout en limitant les perspectives de développement du secteur.

En termes de stratégies territoriales, des disparités importantes ont été constatées dès la fin de l'année 2017 dans la mise en œuvre du FEDER au sein du territoire métropolitain, entre des régions avancées où le taux d'engagement était supérieur à 40 % (anciennes régions de Basse-Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur – PACA, Midi-Pyrénées, Picardie) et des territoires à la traîne dans lesquels ce même taux ne dépassait pas 15 % (anciennes régions de Bourgogne, Pays de Loire). Parmi les facteurs rendant compte de ces retards, une clôture tardive des programmes de la précédente génération, une formalisation insuffisante de la répartition des fonctions d'animation et de détection des projets au sein des autorités de gestion, une déstabilisation du fonctionnement de certains exécutifs régionaux du fait de la fusion des régions opérée en 2015, ont pu jouer un rôle. La mise en œuvre des ITI dans les territoires urbains s'est avérée complexe : certaines municipalités sont aujourd'hui exposées à un risque de dégageant d'office des crédits qui leur ont été alloués, du fait de retards imputables à la faiblesse de leurs capacités d'ingénierie.

Par ailleurs, la programmation 2014-2020 a pâti de la prise en compte insuffisante de certaines spécificités territoriales, notamment en ce qui concerne l'enveloppe allouée aux RUP de l'UE et les priorités thématiques qui y ont été retenues ; de même, la reconnaissance des territoires insulaires comme zones souffrant de contraintes naturelles et démographiques entravant leur développement s'est avérée insuffisante tant dans le niveau de l'enveloppe allouée que dans l'établissement des axes prioritaires d'intervention. La CTE est apparue également sous-dotée au regard du rôle qu'elle joue au quotidien dans la construction d'un espace européen commun et de zones d'échanges aux frontières externes de l'UE ; des obstacles réglementaires, techniques et financiers ont pu entraver son déploiement dans les RUP, limitant de fait ses résultats en termes d'insertion de ceux-ci dans leur environnement régional. D'une manière plus générale, la nécessité pour la politique de cohésion de mieux prendre en compte la diversité des territoires et les interactions complexes qui les unissent a été soulignée.

S'agissant des modalités d'intervention, le recours accru aux instruments financiers a été critiqué, notamment par l'association Régions de France (ARF), comme accroissant la complexité des interventions tant en termes d'instruction des projets que de suivi et de reporting, faisant peser une charge importante sur les autorités de gestion et sur les destinataires des aides, au point parfois d'exercer un effet contreproductif au regard des objectifs poursuivis. Dans un contexte de multiplication des outils publics de financement et de taux d'intérêt bas, l'attractivité des instruments abondés par les FESI pour les institutions financières et les bénéficiaires finaux a pu être questionnée, conduisant à s'interroger sur leur valeur ajoutée ; les divergences entre l'Etat français et la Commission européenne quant à la place de la Banque publique d'investissement (BPI) et l'ouverture à la concurrence ont ajouté aux incertitudes et créé dans certains cas un climat d'insécurité juridique et financière. Plus fondamentalement, la pertinence stratégique du recours aux instruments financiers est apparue discutable dans la mesure où ceux-ci contribuent à soutenir des initiatives que leur aversion au risque éloigne des territoires et des actrices et acteurs les plus fragiles, au risque de déconnecter les FESI des bénéficiaires de l'économie réelle sur des motifs de solvabilité pressentie.

Ces déséquilibres liés aux choix stratégiques retenus pour la programmation 2014-2020 se sont avérés d'autant plus difficiles à corriger que le processus même de programmation a été, par rapport à la génération précédente des FESI, alourdi et complexifié. Le renforcement des conditionnalités imposées *ex ante* selon une logique de réglementation cumulative a réduit les possibilités d'adaptation des programmes et compliqué la sélection des projets. De façon parfois excessivement complexe, la programmation des FESI a dû en effet prendre en compte, outre une coordination plus forte entre les cinq fonds, un nombre croissant d'objectifs politiques et stratégiques de l'UE incluant des objectifs de transposition et de mise en œuvre de la législation européenne dans les Etats membres (par exemple dans le domaine agricole pour le FEADER), des objectifs macro-économiques relevant du pacte de stabilité budgétaire, mais aussi des objectifs d'ordre structurel découlant des recommandations par pays émises dans le cadre du Semestre européen, tels par exemple que la lutte contre le décrochage scolaire ou l'amélioration de l'accès à la formation. Une synergie accrue a été recherchée entre les FESI et d'autres instruments de l'UE comme le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), la Banque européenne d'investissement (BEI) ou encore le programme Horizon 2020. Des principes horizontaux, notamment en termes d'égalité entre les hommes et les femmes, de prévention et de lutte contre les discriminations, d'accessibilité ou encore de développement durable ont été intégrés dans les phases de programmation et d'instruction des projets.

Certaines modalités de la programmation ont été également particulièrement impactantes pour plusieurs actrices et acteurs, notamment les associations qui mobilisent plus de 20 % des montants programmés FEDER et FSE. La réglementation européenne actuelle ne permet pas la création de consortium entre petites structures et ne reconnaît pas explicitement les têtes de réseau associatives comme actrices « cheffes de file » sur des projets qui pourraient concerner plusieurs adhérentes et adhérents. Cette situation isole les petites associations qui hésitent à demander ce type de financements, et oblige les têtes de réseau à assurer ce rôle de coordination sans aucun financement. Aujourd'hui se manifeste particulièrement, à destination des têtes de réseau associatives, la nécessité d'un appui et d'un soutien à l'ingénierie des fonds européens et de lignes spécifiques au sein de ces fonds, pour le financement de l'assistance technique à la gestion de projets européens qui bénéficient de cette expertise. Lors des précédentes programmations, de nombreux réseaux associatifs avaient pu faire en partie financer l'accompagnement et la coordination de la gestion de projets financés par les FESI ; la programmation actuelle ne permettant pas de fléchir vers ces réseaux associatifs des crédits d'assistance technique, ceux-ci se sont vus contraints soit de mettre un terme à cet accompagnement, soit de maintenir des équipes sans aucun financement dédié. Lors des programmations antérieures était également prévu le financement de micro-projets associatifs par les programmes opérationnels nationaux du FSE, ligne dont la suppression a eu un impact particulier sur les petites et moyennes associations.

## B - Des procédures de gestion et de contrôle qui fragilisent les acteurs de terrain

A cette multiplicité d'objectifs stratégiques potentiellement contradictoires s'est ajoutée la contrainte d'une réglementation plus complexe de la gestion et du contrôle des programmes et des projets. L'adoption du cadre réglementaire a été retardée, en début de mise en œuvre, par la nécessité pour l'Etat de négocier préalablement l'accord de partenariat avec la Commission européenne définissant les orientations principales de la stratégie d'intervention des FESI sur le territoire national – finalement adopté le 8 août 2014 –, ainsi que par la prolifération des textes communautaires. Si l'accord de partenariat a permis d'améliorer le cadrage, l'élaboration et la programmation, il relève d'une logique descendante qui paraît contradictoire avec l'approche historique de la politique de cohésion, et aurait eu pour effet de retarder en pratique la validation des programmes opérationnels. C'est ainsi que le décret et l'arrêté d'éligibilité des projets au FSE n'ont été publiés par l'Etat que le 8 mars 2016, retardant de plus d'un an le démarrage des actions. De même, la désignation des autorités de coordination, de gestion et de contrôle a été effectuée tardivement par les autorités françaises, facteur qui expliquerait selon la Cour des comptes la sous-exécution des crédits de la politique de cohésion constatée en 2016.

La gestion des FESI à partir de 2015 a été rendue plus complexe par le choix effectué en faveur d'une décentralisation et d'une régionalisation partielles de la mise en œuvre des fonds, quasi-totale pour le FEDER et le FEADER mais limitée à 35 % du FSE. Cette période de réorganisation territoriale et d'appropriation des procédures a nui au bon démarrage de certains programmes dans quelques régions. Au niveau des autorités de coordination, la dichotomie instaurée entre une coordination inter-fonds confiée au CGET et une coordination du FSE, du FEADER et du FEAMP par d'autres administrations centrales a compliqué la déclinaison opérationnelle en vidant la coordination d'une part de sa portée. Malgré un effort de simplification sensible depuis quelques années, la gestion s'est trouvée quant à elle fragmentée entre de multiples entités aux statuts variés – services déconcentrés de l'Etat, collectivités territoriales, organismes paritaires – et de nombreux organismes intermédiaires (121 en 2016) dont certains ne recevant que des subventions globales relativement faibles. Cette gouvernance plus complexe que celle de la plupart des autres pays européens a eu pour effet, selon l'IGAS et l'IGF, d'engendrer des coûts élevés, de l'ordre de 7 à 8 % au moins du montant total d'un dossier dans le cas du FSE ; l'essentiel de ces coûts serait lié aux charges de personnel qui pèsent sur les gestionnaires. Les porteuses et les porteurs de projets ont quant à eux continué de pâtir de la multiplicité des guichets, de la complexité des dossiers à monter du fait de procédures d'instruction alourdies et de l'insuffisance de l'accompagnement proposé par les gestionnaires, rendant la démarche dissuasive pour les porteuses et porteurs de petite taille ou aux capacités d'ingénierie limitées. Cette situation a pu favoriser la maîtrise formelle des procédures et donc engendrer une sélection des bénéficiaires au détriment de l'innovation et de l'implication des actrices et acteurs locaux.

La difficulté en particulier des très petites entreprises (TPE) à bénéficier de l'effet de levier permis par l'accès aux FESI s'avère contreproductive pour la politique de cohésion dans la mesure où cela revient à exclure le tissu d'entreprises qui constitue le terreau des économies

locales. Le problème de l'accessibilité concerne également les petites et moyennes associations, qui pourraient mobiliser davantage ces fonds au service de projets d'intérêt général qu'elles mènent. Cette difficulté est liée pour partie aux conditions financières d'accès aux FESI. En effet, les nombreuses difficultés actuelles d'avance de trésorerie sur ces fonds, pouvant s'étaler sur plusieurs années (jusqu'à 5 ans pour le remboursement lié à un même projet), dans un contexte de fragilisation du modèle économique des associations, conduisent nombre d'entre elles à renoncer à étudier leur éligibilité ce qui a induit en cascade une sous-utilisation notable de certains crédits pour la programmation 2014-2020. L'utilisation de fonds européens par les associations constitue un facteur de complexité tant au stade de la demande initiale de financement du projet que lors de la phase de suivi et de la phase de paiement. Les délais de versement des fonds sont particulièrement longs, certaines associations attendant plus de deux ans avant d'obtenir les sommes dues.

En termes financiers, de suivi et de reporting, la gestion a été impactée par la mise en place de l'approche par les résultats à travers la définition d'un cadre de performance assorti d'objectifs contraignants : dans le cas des programmes FEDER-FSE, l'atteinte de ces critères financiers et de réalisation du programme conditionne l'attribution d'une réserve de performance de l'ordre de 6 % des crédits programmés. Les exigences ont également été durcies en ce qui concerne la procédure de dégagement d'office, qui devrait être déclenchée pour les programmes FEDER-FSE lorsque le niveau de dépense certifié par l'autorité compétente est inférieur aux seuils de 5,5 % en fin d'année 2017 et 15,8 % en fin 2018. L'hétérogénéité des règles appliquées en matière de coûts simplifiés ou forfaitaires, visant à limiter la collecte de pièces justificatives de dépense auprès des bénéficiaires, ainsi que de prise en compte des recettes (soustraites pour le calcul de la subvention européenne), constitue un facteur supplémentaire de complexité. Le contrôle du service fait, qui repose sur la collecte systématique des preuves comptables et des preuves de régularité des marchés publics, s'effectue également selon des modalités contraignantes. Le référentiel de suivi et d'évaluation des programmes a été consolidé tardivement par la Commission européenne, alors même que les exigences en la matière avaient été renforcées par rapport à la précédente génération des FESI. Dans le même temps, le système d'avance des fonds européens aux autorités de gestion est devenu moins favorable, contraignant souvent celles-ci à avancer une partie des sommes destinées à payer les porteuses et les porteurs de projets. Du fait de retards supplémentaires imputables à l'administration nationale, ceux-ci percevraient parfois leur subvention dans des délais atteignant deux voire trois ans.

Enfin, les modalités de contrôle des opérations se sont fragmentées et alourdies au point d'impacter, selon de nombreux témoignages, l'efficacité même de la politique de cohésion. Cette fragmentation de la certification et de l'audit résulterait du pilotage très compartimenté des autorités en charge pour la France de ces deux missions. Ainsi, les services de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) du ministère de l'Economie et des Finances compétents pour la certification des dépenses du FEDER, du FSE et de l'IEJ évoluent selon l'IGF dans un relatif isolement du fait d'une animation insuffisante du réseau et de l'absence de véritable capitalisation et mutualisation de la doctrine de certification. De la même manière, le pilotage de la fonction d'audit par la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) serait affaibli par le défaut de référentiel métier et

d'harmonisation doctrinale, l'insuffisance de circulation d'information entre les auditrices et les auditeurs, le recours de plus en plus fréquent à la sous-traitance. L'empilement des couches de contrôle (jusqu'à sept pour une même opération, sans que soit opérée de différenciation en fonction de l'analyse des risques attachés à chaque programme), le manque de dialogue et de « *retour sur gestion* » en direction des autorités gestionnaires et la faiblesse de l'accompagnement des porteuses et des porteurs de projets (notamment pour le FSE ou le FEAMP) nuisent encore davantage à l'efficacité et à la pertinence des contrôles.

Cette situation, source d'insécurité juridique et financière pour l'ensemble des actrices et des acteurs, est encore aggravée par l'existence d'une norme applicable, européenne et nationale, toujours plus abondante, complexe et rapidement évolutive, ainsi que par la possibilité d'application rétroactive de celle-ci : le règlement délégué (UE) n°480/2014 a en effet prévu que la norme applicable par l'autorité d'audit serait celle en vigueur le jour du contrôle. L'incertitude prévaut en particulier en ce qui concerne le contrôle de la réglementation en matière de concurrence et l'articulation avec les règles européennes sur les marchés publics ou les aides d'Etat. En outre, l'absence de distinction entre fraude et erreur non intentionnelle au moment des audits, la fixation du taux d'erreur acceptable au niveau de 2 %, inspiré des pratiques d'audit issues du secteur privé mais trop bas au regard des spécificités de la politique de cohésion, et la lourdeur des méthodes d'échantillonnage imposées par la Commission favorisent un pilotage axé sur la régularité de l'exécution au détriment de la performance et de l'innovation.

Ces exigences contribuent dès lors à la bureaucratisation de la politique et à la fragilisation d'actrices et d'acteurs, tant gestionnaires que porteuses et porteurs de projets, dont les capacités administratives et d'ingénierie sont souvent limitées. Le déploiement des systèmes d'information dédiés, tels que SYNERGIE, n'est pas encore achevé 5 ans après leur démarrage en dépit d'investissements conséquents, et s'avère insuffisamment accompagné sur le plan méthodologique. Les personnels en charge de la gestion des FESI font face à une charge de travail croissante au regard de laquelle les possibilités de formation, d'apprentissage en ligne, de travail en réseau et de partage de bonnes pratiques sont souvent insuffisantes. L'association de partenaires socio-économiques dans la mise en œuvre des programmes se heurte aux contraintes temporelles et au manque de capacités ; il en est de même des efforts de pédagogie et d'accompagnement des parties prenantes ainsi que de communication sur l'incidence des FESI dans la vie des citoyennes et des citoyens.

## CHAPITRE II.

# Des propositions de la commission européenne pour le CFP 2021-2027 qui soulèvent des interrogations

### I - UN CONTEXTE BUDGETAIRE CONTRAINT QUI EXPOSE LA POLITIQUE DE COHESION A UN RISQUE D'AFFAIBLISSEMENT ET DE DILUTION

#### A - Une contraction du budget consacré à la politique de cohésion

La communication de la Commission européenne du 2 mai 2018 au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée « un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend » propose pour le CFP 2021-2027 un budget à long terme à hauteur de 1135 milliards d'euros d'engagements à prix constants 2018, correspondant à 1,11 % du revenu national brut (RNB) de l'UE-27. A titre de comparaison, le montant total en prix constants 2018 du CFP 2014-2020 est estimé à 1138 milliards d'euros d'engagements soit 1,08 % du RNB de l'UE-28. La proposition de la Commission traduit donc une contraction du budget de long terme en valeur absolue, même si sa part dans le revenu de l'UE augmente légèrement. Cette contraction se traduit dans la structuration du budget et la ventilation des fonds.

La structure de ce budget résulte selon la Commission européenne de l'application des principes issus du débat entamé le 1<sup>er</sup> mars 2017 par la publication du Livre blanc sur l'avenir de l'Europe et de la « Déclaration des dirigeants de 27 États membres ainsi que du Conseil européen, du Parlement européen et de la Commission européenne » prononcée à Rome le 25 mars 2017. Pour mémoire, il s'agit d'aligner les rubriques budgétaires sur les priorités politiques, de prendre en compte la valeur ajoutée de l'UE sur la base d'un réexamen approfondi des dépenses actuelles visant à identifier les domaines dans lesquels le budget européen pourrait avoir un impact plus important que les dépenses publiques consenties au niveau national, et d'identifier *a contrario* les domaines dans lesquels des économies pourraient être réalisées sans mettre en péril les objectifs essentiels des programmes de l'Union. La structure budgétaire, voulue « plus cohérente, plus ciblée et plus transparente », passe ainsi de cinq à sept chapitres, même si le degré exact de correspondance entre les lignes actuelles et celles proposées doit à ce stade être considéré avec prudence et ne pourra être analysé précisément qu'une fois les propositions détaillées publiées.

En termes de ventilation, le budget 2021-2027 proposé se caractérise par une réduction de la part consacrée à la politique de cohésion, ainsi qu'à la PAC, au profit de thématiques jugées prioritaires telles que le marché intérieur, l'innovation et le numérique (166 milliards d'euros, +15 %), la politique migratoire et la gestion des frontières (31 milliards d'euros soit un quasi triplement par rapport à la programmation actuelle), la sécurité et la défense (24 milliards d'euros, +40 %) ou encore l'action extérieure de l'UE (109 milliards d'euros, +11 %). La ligne 2 « cohésion et valeurs » serait dotée en prix constants 2018 de 392 milliards d'euros dont 331 milliards d'euros (29 % du CFP 2021-2027) consacrés à la cohésion économique, sociale et territoriale, ce qui rapporté aux 378 milliards d'euros de la ligne actuelle 1b « croissance innovante et inclusive : cohésion économique, sociale et territoriale » (33 % du CFP 2014-2020) représenterait une baisse de plus de 12 %. La ligne 3 « ressources naturelles et environnement » disposerait quant à elle d'une dotation de 337 milliards d'euros à prix constants 2018, dont 83 milliards d'euros (7 % du CFP 2021-2027) en faveur d'actions structurelles, à comparer respectivement aux 428 et 113 milliards d'euros (10 % du CFP 2014-2020) de la programmation en cours, soit une baisse de 27 %.

Une analyse par fonds fait apparaître une dotation du FEDER à 200,6 milliards d'euros (49 % du total des FESI) sur la période 2021-2027, ce qui représenterait une hausse de 0,8 % par rapport à l'enveloppe 2014-2020 de 199 milliards d'euros (43 % des FESI). Les enveloppes actuelles du FSE (84 milliards d'euros, 18 % des FESI) et de l'IEJ (8,9 milliards d'euros, 2 % des FESI) seraient fusionnées et regroupées avec les fonds consacrés à la santé, à l'emploi et l'innovation sociale, à l'aide aux plus démunis ainsi qu'à l'intégration des migrantes et des migrants pour former un nouvel instrument, le FSE+ qui disposerait sur la période 2021-2027 de 89,7 milliards d'euros (17 % des FESI), soit une baisse d'au moins 3,5 % de l'effort en faveur de ces thématiques. Le FEADER serait doté quant à lui de 70 milliards d'euros (17 % des FESI) sur 2021-2027, soit une baisse de 30 % par rapport à l'enveloppe de 99 milliards d'euros (22 % des FESI) actuellement programmée. Enfin, le FEAMP avec 5,5 milliards d'euros sur 2021-2027 (1 % des FESI) verrait sa dotation diminuer de 5 % par rapport à l'enveloppe actuelle de 5,8 milliards d'euros. En prenant en compte le Fonds de cohésion dont la dotation baisserait de 35 % à 41 milliards d'euros, le montant total des FESI passerait, en prix constants 2018, de 460 milliards d'euros sur 2014-2020 (40 % du CFP) à 407 milliards d'euros sur 2021-2027 (36 % du CFP), soit une baisse de près de 12 %. Ce chiffre est cohérent avec l'annonce faite par la Commission d'une baisse de 7 % de l'enveloppe totale consacrée à la politique de cohésion, certaines expertes et certains experts estimant pour leur part que la diminution se situerait plutôt autour de 10 %. Selon les derniers chiffres rendus publics par la Commission le 29 mai 2018, la baisse serait particulièrement prononcée en ce qui concerne la France puisque sa dotation au titre de la politique de cohésion s'établirait en euros constants 2018 autour de 16 milliards d'euros sur la période (18 milliards d'euros courants).

## B - Un risque de dilution lié à une multiplication des objectifs

La contraction observée des enveloppes budgétaires s'accompagne, dans la proposition de la Commission européenne, d'une multiplication des objectifs assignés aux FESI. Fort logiquement, la politique de cohésion devrait conserver un objectif prioritaire de réduction des disparités économiques, sociales et territoriales à travers l'UE et au sein des Etats membres. Mais elle devrait également contribuer à soutenir l'ajustement économique de ceux-ci en créant un climat d'investissement plus favorable et en favorisant le maintien des investissements publics qui permettent d'atténuer les chocs économiques et financiers. De même, la PAC conserverait l'objectif de favoriser un secteur agricole résilient, durable et compétitif, tel que le CESE a contribué à le définir dans un avis récent<sup>2</sup>, à même de garantir un tissu socio-économique solide dans les zones rurales, tout en mettant davantage l'accent sur l'environnement et le climat, la transition vers un secteur agricole durable ainsi que le développement de régions rurales dynamiques. Cependant, la proposition législative de la Commission européenne du 2 juin 2018 pour la PAC ne propose pas de dispositifs ni de moyens à la hauteur de cet objectif ; elle prévoit notamment une part accrue de subsidiarité nationale qui pourrait aggraver encore les distorsions de concurrence et nuire à la cohésion de l'UE. L'allocation des fonds devrait prendre en compte, en sus du critère de PIB relatif par habitant ou habitante qui demeurerait le principal paramètre, des critères additionnels tels que le chômage, notamment des jeunes, l'environnement et le climat, ou encore l'accueil et l'intégration des migrantes et des migrants. Un lien renforcé de la politique de cohésion avec le Semestre européen de coordination des politiques économiques serait recherché à travers l'ajout aux recommandations par pays d'orientations spécifiques par investissements.

Cinq objectifs sont assignés au FEDER comme au Fonds de cohésion, dans le but de contribuer à une Europe « plus intelligente, plus verte, plus connectée, plus sociale » : investir dans la recherche et l'innovation et soutenir les petites entreprises ; accompagner la transition vers une économie à faible intensité de carbone ; soutenir les réseaux numériques, énergétiques et de transport ; améliorer l'éducation, la santé et les infrastructures sociales et soutenir un développement urbain durable, en appliquant les principes du socle européen des droits sociaux proclamé le 17 novembre 2017 au sommet européen de Göteborg.

Le FSE+ devrait quant à lui poursuivre les objectifs suivants : investir dans l'humain, tant en termes d'éducation et d'acquisition de compétences que de réduction des inégalités d'accès au système de santé et à des soins de qualité ; assurer des conditions équitables pour toutes et tous et promouvoir l'inclusion sociale, notamment en favorisant l'emploi des jeunes et des chômeuses et chômeurs de longue durée et en combattant la pauvreté et les inégalités ; soutenir la mobilité de la main-d'œuvre et l'innovation sociale à l'échelle de l'UE.

Les objectifs qui pourraient être fixés au FEADER seraient la promotion d'un secteur agricole résilient, compétitif et innovant ; le maintien d'une agriculture dans tous les territoires, particulièrement dans les zones pastorales ; la conservation des paysages, la

<sup>2</sup> CESE, avis du 24 janvier 2018 « Quels leviers pour renforcer la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire français ? ». Jacques Pasquier, rapporteur.

protection environnementale et l'action en faveur du climat ; la consolidation du tissu socio-économique des zones rurales.

Le FEAMP, conçu pour soutenir le développement d'un secteur européen de la pêche durable ainsi que celui des communautés côtières qui en dépendent, poursuivrait trois objectifs : conserver les mers et les océans en bon état et assurer le développement durable du secteur de la pêche et de l'aquaculture ; promouvoir l'économie bleue ; et renforcer la gouvernance internationale des océans ainsi que la sûreté et la sécurité de l'espace maritime.

Tout en prenant en compte le fait que les objectifs assignés à la politique de cohésion et à ses instruments financiers devraient être précisés par la Commission dans les prochains mois, la conjonction d'une baisse des montants financiers programmés et d'une diversification des objectifs ne laisse pas d'interpeller. La place accrue faite aux objectifs stratégiques globaux de l'UE au détriment de l'objectif de convergence économique, sociale et territoriale entre les régions apparaît discutable dans un contexte où, selon les chiffres 2016 publiés par Eurostat en mars 2018, les disparités se sont dans l'ensemble creusées au sein de l'Union depuis la crise économique et financière de 2008. L'argument d'une efficacité médiocre des FESI dans la réduction des disparités régionales, avancé depuis le rapport Sapir de 2004 et repris dans quelques études économétriques récentes, se heurte au constat d'une reprise de la réduction des inégalités depuis 2014, ainsi qu'aux succès enregistrés dans les décennies 80 et 90 à l'échelle de l'Union – même si des économistes appellent à la prudence dans l'interprétation des données, les méthodes de mesure des PIB régionaux pouvant être entachées de biais. Les résultats à mi-parcours de la programmation en cours, rappelés plus haut, plaident aussi pour le maintien d'une politique de cohésion ambitieuse, y compris en termes de convergence.

En outre, la multiplication des objectifs poursuivis pourrait engendrer des effets indésirables :

- fragilisation des régions en transition, dont le PIB par habitant ou habitante se situe entre 75 % et 90 % de la moyenne européenne, alors qu'il s'agit des régions les plus touchées par le creusement des inégalités consécutif à la crise de 2008 ;
- concentration des crédits sur les territoires les plus prospères ;
- saupoudrage des financements au détriment des grandes priorités, alors même que la notion de valeur ajoutée de l'UE utilisée pour déterminer celles-ci demeure discutée et difficile à quantifier. A titre d'exemple, l'objectif de consacrer 25 % des ressources du CFP 2021-2027 aux engagements pris par l'UE dans le cadre de l'accord de Paris et des objectifs de développement durable (ODD) pour 2030 de l'organisation des Nations Unies (ONU) a été considéré par le Parlement européen comme insuffisant au regard de l'enjeu.

## II - DES PISTES DE MODERNISATION QUI POURRAIENT, SOUS CERTAINES CONDITIONS, CONTRIBUER A UNE MEILLEURE EFFICACITE DE LA POLITIQUE DE COHESION

### A - Une flexibilité accrue de la programmation et de la mise en œuvre des FESI

La proposition de la Commission comporte plusieurs dispositions destinées à accroître la flexibilité en ouvrant des possibilités de modifier la ventilation des fonds au cours de la mise en œuvre de la programmation, tant entre programmes qu'au sein de ceux-ci entre rubriques et exercices ; cette flexibilité pourrait aller dans certains cas jusqu'à autoriser le transfert de crédits entre instruments différents, ainsi dans le cadre de la PAC entre paiements directs et instruments de développement rural. Il s'agirait de faciliter, sur le fondement d'un examen à mi-parcours prenant en compte de façon accrue les résultats obtenus, un ajustement des priorités permettant d'accroître la réactivité des actions aux défis imprévus et aux possibilités inattendues. Le passage d'une politique axée sur la conformité à une politique axée sur les résultats permettrait ainsi d'augmenter les marges de manœuvre offertes aux Etats membres et aux autorités de gestion pour adapter les mesures aux objectifs prédéfinis par l'UE et réagir à des circonstances imprévues. Ce modèle d'intervention et de pilotage fondé sur les résultats se heurte toutefois, à l'insuffisance des capacités de l'UE en matière d'évaluation et de mesure d'impact des programmes. Il est également affaibli par la réticence de la Commission à conduire à leur terme les procédures d'infraction engagées lorsque les fonds ne sont pas utilisés conformément aux objectifs. La prise en compte de la performance devrait enfin tenir compte de la nécessité de préserver une stabilité suffisante des engagements et des actions menées, *a fortiori* dans la perspective de réformes structurelles susceptibles de prendre du temps.

La réactivité aux situations imprévues et la capacité à répondre aux urgences, y compris s'agissant des conséquences économiques et sociales des perturbations des échanges, seraient par ailleurs renforcées par la création d'une réserve de l'UE qui aurait vocation à intervenir une fois les autres instruments disponibles exploités. Une telle réserve de crise serait particulièrement indiquée dans le cadre de la PAC pour faire face aux chocs spécifiques auxquels le secteur agricole est susceptible d'être confronté. Le faible niveau de cette réserve interroge toutefois au regard des enjeux.

A ces éléments de souplesse devrait être associée une sécurisation accrue de la programmation. Dans cette perspective, le taux obligatoire de cofinancement pour les FESI pourrait être encadré par des fourchettes afin de laisser davantage de souplesse et de renforcer l'appropriation sur le terrain ainsi que l'impact de la politique menée, notamment en ce qui concerne le FSE+. Cette mesure n'est toutefois pas exempte de risque en ce qui concerne l'accessibilité des fonds aux régions en transition. En outre, pour l'ensemble des FESI, un nouveau mécanisme vise à permettre à l'UE, en cas de défaillances généralisées de l'Etat de droit, de prendre des mesures de suspension (suspension des paiements et des

engagements pour les programmes gérés en partage avec les Etats membres, interruption des délais de paiement, suspension de l'approbation des programmes) ou de réduction (exclusion de tout engagement nouveau pour les programmes directement gérés par l'UE, réduction ou réallocation des engagements, réduction des préfinancements) de l'accès aux fonds afin de protéger le budget de l'UE des risques financiers afférents. Cette proposition est susceptible de renforcer la cohérence de la politique de cohésion avec les principes fondamentaux de l'UE.

Si la Commission indique que « *les mesures adoptées dans le cadre de cette nouvelle procédure devraient être proportionnées à la nature, à la gravité et à l'ampleur des défaillances généralisées de l'état de droit. Elles seraient sans incidences sur les obligations des Etats membres concernés à l'égard des bénéficiaires* », ce nouveau dispositif n'en soulève pas moins certains risques qui devraient conduire à envisager sa mise en place avec prudence. S'agissant de la constatation et de la qualification des défaillances, ainsi que du calibrage de mesures proportionnées à la gravité de celles-ci, la Commission propose une procédure de décision à la majorité qualifiée inversée du Conseil de l'UE qui pourrait conduire en pratique à un renforcement du pouvoir de la Commission, au risque de susciter l'opposition des Etats membres ; la nature du contrôle juridictionnel de la Cour de justice de l'UE (CJUE) n'est pas évoquée dans le projet de règlement. Par ailleurs, le risque que les mesures adoptées affectent des porteuses et des porteurs de projets issus de la société civile, et aboutissent à réduire indirectement les ressources dont dispose la population, ne saurait être sous-estimé notamment au regard de ses conséquences possibles sur le sentiment d'adhésion au projet européen.

## B - Une rationalisation des instruments financiers appuyée sur une simplification de la réglementation

Dans un souci de rationalisation des FESI au service d'une efficacité accrue, la Commission européenne envisage le regroupement de diverses sources de financement aujourd'hui fragmentées, aboutissant à une réduction d'un tiers environ (de 58 à 37) du nombre de programmes et à la création de nouveaux instruments, au périmètre plus cohérent, dont le FSE+ constitue une illustration. Une complémentarité et une synergie accrues entre les FESI et les autres instruments financiers contribuant à la politique de cohésion et à la PAC serait recherchée, notamment avec le nouveau programme d'appui aux réformes ou le nouveau Fonds InvestUE destiné à encourager l'investissement dans les secteurs stratégiques en prenant le relais du plan Juncker de 2014. La combinaison de financements provenant du FEDER avec ceux du FSE+, du Fonds de cohésion, du FEADER voire du FEAMP mais aussi des fonds Asile et migration, Sécurité intérieure, Gestion intégrée des frontières serait ainsi facilitée, tout comme les complémentarités avec les programmes Horizon Europe, Europe numérique ou Erasmus+ et avec le programme Life pour l'action en faveur de l'environnement et du climat.

Cette rationalisation irait de pair avec une simplification de la réglementation applicable aux FESI. Un corpus réglementaire unique, cadre simplifié d'objectifs et de règles de base de l'UE, devrait être élaboré sur la base d'un bilan de la stratégie Europe 2020 afin de faciliter la collaboration entre programmes et instruments ; cette base juridique devrait être commune, dans la mesure du possible, à l'ensemble des FESI. La simplification des règles applicables aux autorités de gestion et aux porteuses et porteurs de projets, notamment en matière d'aides d'Etat et de gestion des fonds, devrait être recherchée afin de parvenir à un allègement de la charge administrative qui pèse sur les actrices et les acteurs. En outre, la mise en œuvre de la programmation 2021-2027 pourrait s'effectuer de manière différenciée, en prévoyant un allègement des procédures de gestion et de contrôle pour les programmes affichant des résultats positifs ; cet allègement pourrait notamment passer par l'intensification du recours commun à l'audit et par l'utilisation par défaut des options simplifiées en matière de coûts.

Cette approche associant simplification et rationalisation présente l'avantage d'une cohérence accrue et faciliterait le recours aux instruments financiers tels que prêts et garanties dans la mise en œuvre des FESI, par exemple pour soutenir les entreprises de secteurs tels que la pêche ou la pisciculture ; elle devrait permettre des effets de leviers importants, tels que ceux constatés dans le cadre de la mise en œuvre de l'actuel plan Juncker. Cependant, les premiers bilans de ce plan suggèrent aussi qu'elle n'est pas exempte de risques, d'autant que le plan Juncker ne prend pas en compte les propositions du plan d'investissement de la Confédération européenne des syndicats (CES). Le recul du poids relatif des FESI par rapport à l'ensemble des instruments d'investissement de l'UE pourrait contribuer à une perte de lisibilité de leur action et à une concentration des ressources dans les Etats et les régions qui sont déjà les plus prospères de l'Union. Et l'incertitude qui subsiste dans la gouvernance envisagée pour la politique de cohésion dans le cadre du prochain CFP soulève la question d'une éventuelle recentralisation des FESI, en particulier pour le FSE+ dont le maintien en gestion partagée n'apparaît pas acquis.

## CHAPITRE III. *Pour une programmation plus ambitieuse et une mise en œuvre plus efficace des FESI*

Les préconisations formulées à la lumière des analyses qui précèdent visent à conforter la politique de cohésion tant à court terme que sur la période 2021-2027. En tant qu'expression concrète du principe de solidarité au sein de l'UE, celle-ci est indispensable pour réduire les disparités entre régions et consolider la cohésion économique, sociale et territoriale. Elle contribue également à une croissance intelligente, durable et inclusive. Pour cette raison, les FESI qui en constituent le principal instrument devraient désormais faire l'objet d'une programmation plus stratégique et plus cohérente, rompant avec la logique en silos trop souvent observée. Cette stratégie devrait assurer l'accès aux FESI de l'ensemble des régions et des territoires infra-régionaux, notamment les plus fragiles, tout en facilitant la mobilisation des fonds sur les thématiques prioritaires, ce qui implique de maintenir le budget de la politique de cohésion au moins à son niveau actuel. L'amélioration nécessaire de l'efficacité, de la visibilité et de la légitimité de cette politique passe quant à elle par une simplification des règles de mise en œuvre, un meilleur accompagnement des actrices et des acteurs de terrain, ainsi que par une communication plus ciblée et une association plus étroite de la société civile à toutes les étapes de la programmation, de la gestion et du contrôle.

### **I - INSTAURER LES CONDITIONS D'UNE PROGRAMMATION DES FESI QUI SOIT PLUS STRATÉGIQUE ET PRENNE MIEUX EN COMPTE LES ENJEUX TERRITORIAUX AINSI QUE LES ODD**

#### **A - Une meilleure prise en compte des enjeux de convergence économique, sociale, environnementale et territoriale**

Les objectifs de la politique de cohésion et les critères d'allocation des FESI doivent être précisés et réajustés afin de permettre à l'ensemble des régions de l'UE de continuer d'accéder à ces fonds, de préserver l'objectif de redistribution entre territoires inhérent à cette politique (en limitant la baisse des taux de cofinancement) et de cibler davantage les ressources sur les priorités stratégiques de l'Union. Ce renforcement de la cohérence stratégique dans l'allocation des fonds préservera la possibilité de financements pour les porteuses et porteurs

de projets aux capacités limitées, en fixant des seuils adaptés de niveau de subvention. A côté des critères géographiques d'allocation des fonds, des critères socio-économiques et environnementaux devraient voir leur place renforcée pour mieux prendre en compte les disparités infra-régionales. Sur le plan thématique, l'articulation de la politique de cohésion avec les engagements internationaux de l'UE est à améliorer en portant à 30 % la part de la programmation 2021-2027 contribuant aux objectifs de l'accord de Paris et en consacrant une part significative de celle-ci aux ODD. Une part du FSE puis du FSE+ de l'ordre de 30 % doit être consacrée à la concrétisation des principes posés par le socle européen des droits sociaux, avec une attention particulière à la jeunesse, à l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté, en particulier des enfants. S'agissant du FEAMP, le CESE a demandé dans un avis récent<sup>3</sup> une répartition des fonds plus favorable à l'aquaculture, afin que celle-ci soit véritablement confortée comme activité nourricière et respectueuse des milieux naturels ; cette recommandation implique que le cadre de pilotage des dossiers soit simplifié mais aussi renforcé en ce qui concerne le suivi de la consommation effective des crédits, et que les cofinancement nationaux et régionaux soient suffisamment abondés et bien coordonnés.

### Préconisation n°1

Articuler les critères géographiques d'allocation des FESI avec des objectifs économiques, sociaux et environnementaux afin de mieux prendre en compte les disparités infra-régionales et socio-économiques, les principes du socle européen des droits sociaux, les enjeux horizontaux (égalité entre les femmes et les hommes, prévention et lutte contre les discriminations, développement durable) et les engagements internationaux de l'UE (accord de Paris, ODD).

En termes territoriaux, le maintien de l'accès aux FESI de l'ensemble des régions pour le soutien aux territoires infra-régionaux et aux populations les plus fragiles implique de préserver les trois catégories actuellement éligibles – régions moins développées, régions en transition, régions plus développées. Les régions les plus en retard dans la mise en œuvre de la programmation 2014-2020 doivent bénéficier d'un accompagnement renforcé par les services de l'Etat en ce qui concerne l'animation des programmes et la détection des projets, notamment sur les objectifs stratégiques les plus en difficulté. Cet accompagnement devrait être orienté vers la définition de cadres stratégiques de programmation et de plans d'action régionaux ciblant les porteuses et les porteurs de projet considérés comme clefs. Dans la mise en œuvre du FEDER, les ITI devraient être mieux exploités pour atteindre l'objectif de réduction des inégalités infra-régionales, en incluant celui-ci dans la politique contractuelle entre l'UE et les régions. Compte tenu des retards et difficultés rencontrés par certaines agglomérations et métropoles dans la mise en œuvre des ITI, une partie de l'enveloppe FEDER-FSE destinée à ces territoires pourrait être redéployée. De même, les délégations de gestion aux GAL en zones rurales devraient être encouragées, la mise en œuvre de ces outils devant avant tout être simplifiée afin d'améliorer leur efficacité et leur déploiement.

3 CESE, avis du 13 juin 2017 sur « les fermes aquacoles, marines et continentales : enjeux et conditions d'un développement durable réussi ». Elodie Martinie-Cousty & Joëlle Prévot-Madère, rapporteuses.

## Préconisation n°2

Renforcer l'accompagnement par l'Etat des régions les plus en retard dans la mise en œuvre de la programmation 2014-2020 des FESI en encourageant l'adoption de stratégies et plans d'action régionaux et la mobilisation accrue des instruments territoriaux adaptés aux zones urbaines (ITI) et rurales (GAL) en difficulté.

Les spécificités des territoires insulaires en tant que zones souffrant de contraintes naturelles et géographiques entravant leur développement doivent, en application de l'article 174 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), être davantage prises en considération en réévaluant les enveloppes financières allouées et en intégrant dans les priorités thématiques les défis auxquels sont confrontés ces territoires, en termes notamment d'accessibilité et de transport, de connectivité numérique, de réseaux d'énergie, d'exploitation des ressources naturelles ou encore de développement de l'économie touristique.

Comme souligné par le mémorandum de la Conférence des présidents des RUP de mars 2017, et compte tenu de la valeur ajoutée apportée par les RUP à l'UE sur ses frontières extérieures et des contraintes permanentes qui leur sont propres ainsi que reconnu par l'article 349 du TFUE, la situation de ces régions justifie que leur allocation soit réévaluée à la hausse afin de leur assurer de manière effective et pérenne un traitement équitable et cohérent permettant de soutenir un développement durable et une insertion adéquate dans leur environnement régional. Comme souligné par le CESER de l'île de la Réunion<sup>4</sup>, la prise en compte des contraintes structurelles permanentes propres aux RUP justifie de réévaluer significativement l'allocation additionnelle spécifique de compensation des surcoûts qui leur est allouée au titre du FEDER et de créer une dotation additionnelle analogue sur le FSE+. En donnant un coup d'arrêt à la lecture restrictive opérée jusqu'ici par la Commission européenne à l'égard de l'article 349 du TFUE, l'arrêt « *Mayotte* » (CJUE 2015 et affaires jointes C-132/14 à C-136/14), devrait favoriser une telle évolution. En outre, la « stratégie renouvelée » pour les RUP présentée par la Commission en octobre 2017 a fixé comme objectif la mise en place avec les Etats membres d'un accompagnement personnalisé « *pour aider ces régions à miser sur leurs atouts uniques et créer des opportunités pour leurs habitants* ». Dans ces régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne européenne, les taux de cofinancement, aujourd'hui plafonnés à 80 % pour le FEDER et 85 % pour le FSE, pourraient être relevés au regard des capacités financières restreintes des actrices et des acteurs locaux. Afin de tenir compte des handicaps de ces régions, les critères de concentration thématique gagneraient à y être modulés en mettant l'accent notamment sur les investissements de rattrapage en termes de développement : services de base (écoles, hôpitaux, adduction d'eau) au titre du FEDER, volet social et mobilité au titre du FSE. Les critères d'éligibilité des projets, aujourd'hui par trop centrés sur l'innovation sans tenir compte d'autres réalités, doivent être adaptés de manière à mieux prendre en compte les besoins de ces territoires. La forte volonté politique exprimée en ce sens constitue un atout qui sera ainsi mieux valorisé.

4 CESER de l'île de la Réunion, contribution du 8 avril 2018 sur l'allocation additionnelle spécifique de compensation des surcoûts.

### Préconisation n°3

Mieux prendre en compte les contraintes spécifiques des régions ultrapériphériques et des territoires insulaires en réévaluant les enveloppes allouées sur les programmations 2014-2020 et 2021-2027, en créant une dotation additionnelle sur le FSE+, en relevant les taux de cofinancement par l'UE des projets concernant ces territoires et en adaptant les critères de concentration thématique des fonds.

De même, la CTE pourrait bénéficier d'une augmentation de la part du budget de la politique de cohésion qui lui est allouée, afin de répondre en particulier aux besoins croissants d'investissements transfrontaliers et dans les espaces transnationaux. Le règlement communautaire applicable à la génération 2021-2027 des FESI pourrait fixer les dotations de crédits FEDER pour la CTE par programme de coopération et non plus par Etat membre, afin de garantir l'équilibre des allocations nationales pour un espace donné et d'atténuer la logique de « juste retour » attendu de chaque Etat. La concentration thématique en matière de CTE pourrait être modulée pour mieux prendre en compte les enjeux propres à chaque zone transfrontalière ou transnationale ainsi que les enjeux globaux comme par exemple le changement climatique. Les périmètres géographiques « *Nuts II* » des programmes transnationaux devraient être assouplis pour tenir compte de la fusion des régions françaises et les périmètres « *Nuts III* » des programmes transfrontaliers pour faciliter, le cas échéant, le financement de projets qui, bien que situés au-delà des limites géographiques des zones éligibles, possèdent une vraie valeur ajoutée transfrontalière ; les conséquences du Brexit devraient en outre être tirées en modifiant les périmètres géographiques des programmes concernés. Enfin, la coopération avec les pays tiers devrait être facilitée, notamment pour les programmes impliquant les RUP, en assouplissant certains prérequis européens tels que l'obligation d'un accord formel préalable pour la participation aux programmes de ressortissantes et de ressortissants de l'Etat tiers, ou encore la règle de la frontière maritime ; la coordination de la CTE avec les instruments financiers d'action extérieure dont bénéficient certains Etats tiers frontaliers (instrument européen de voisinage – IEV, Fonds européen de développement – FED, Instrument de coopération au développement – ICD) gagnerait également à être renforcée.

### Préconisation n°4

Accroître la part des programmations 2014-2020 et 2021-2027 allouée à la coopération territoriale européenne dans une logique d'adaptation des critères de concentration thématique aux enjeux propres à chaque périmètre géographique, de prise en compte des nouvelles régions françaises et du Brexit, ainsi que d'articulation avec les instruments d'action extérieure destinés aux Etats tiers frontaliers.

## B - Une politique de cohésion plus ambitieuse et plus flexible

La programmation 2014-2020 en cours nécessite des ajustements. En effet, les déséquilibres constatés dans la mise en œuvre des FESI au regard des objectifs fixés pour 2014-2020 plaident pour élargir les axes d'intervention des fonds en redéployant une partie des crédits sur les priorités où se manifestent des besoins particuliers et où les actrices et les acteurs ont démontré des capacités d'absorption significative des aides, tout en renforçant l'animation et l'accompagnement des programmes où se manifeste un retard de mise en œuvre. Les moyens alloués à l'axe « *croissance inclusive* » de la stratégie Europe 2020 pourraient être renforcés en accroissant les dotations du FSE et de l'IEJ pour la France, notamment en faveur de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue; il pourrait en être de même des crédits du FEDER et du FEADER consacrés à l'axe « *croissance intelligente* » et en particulier à l'appui à l'innovation et à la compétitivité des PME et TPE. En ce qui concerne les TPE, cet appui pourrait inclure la création au niveau européen d'une garantie TPE assurant que des enveloppes minimales soient dédiées à cette catégorie d'entreprises. Comme souligné par le CESE dans un avis de 2013<sup>5</sup>, cette réallocation des ressources devrait s'effectuer dans le respect de la non-fongibilité entre FEDER et FSE, dans la mesure où ces instruments possèdent des vocations distinctes et où il est important que les investissements physiques permis par le FEDER soient maintenus à côté de ceux affectés à la cohésion sociale.

### Préconisation n°5

Renforcer à court terme la part des FESI 2014-2020 consacrée à l'apprentissage et la formation professionnelle continue ainsi qu'à l'innovation et à la compétitivité des PME. Instaurer une « garantie TPE » assurant à ces dernières l'accès à une enveloppe dédiée.

S'agissant de la programmation 2021-2027, le budget consacré à la politique de cohésion et aux FESI doit être maintenu au niveau qui est le sien dans l'actuelle programmation afin de préserver la crédibilité et l'efficacité de cette politique qui a fait ses preuves en termes de réduction des divergences entre les territoires et de soutien à l'investissement. Cet objectif implique, selon l'estimation effectuée par le Parlement européen dans sa résolution du 14 mars 2018, que le CFP 2021-2027 soit réévalué à hauteur d'environ 1,3 % du RNB de l'UE-27 soit 1 330 milliards d'euros. L'IEJ en particulier devrait être préservée en tant que source permanente de financement et dotée au minimum de 23 milliards d'euros. Des ressources propres complémentaires, issues notamment de la taxation des transactions financières et des entreprises numériques, peuvent être envisagées pour financer cet effort budgétaire. L'accord de partenariat entre la Commission et chaque Etat membre, préalable à la mise en œuvre des FESI, pourrait être remplacé par un contrat de confiance associant également les autorités de gestion, selon un protocole tripartite qui aurait vocation à faire le lien entre le cadre stratégique européen et les programmes opérationnels régionaux sur la

5 CESE, avis du 13 novembre 2013 sur « la réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement durable des territoires ». Paul de Viguier, rapporteur.

base d'orientations partagées. Ce dispositif laisserait davantage de latitude aux autorités de gestion, dans le respect de principes de subsidiarité, de proportionnalité et de différenciation, en tenant pleinement compte de leur organisation et de leurs capacités administratives en matière de contrôle et de lutte contre la fraude. Cette autonomie permettrait notamment à l'Etat et aux régions d'amender les critères d'éligibilité des programmes et des projets ainsi que les indicateurs de suivi qui leur sont associés afin de les rendre plus réactifs aux changements de contexte ; elle leur laisserait une marge de manœuvre accrue pour fixer les modalités de sélection des projets, entre sélection continue au fil de l'eau, appel à projet ponctuel, passage par la commande publique ; elle s'appliquerait enfin au choix des modes d'intervention les plus appropriés à chaque projet, offrant aux régions la possibilité d'arbitrer entre recours aux instruments financiers et subventions directes.

### Préconisation n°6

Préserver les dotations budgétaires en termes réels des Fonds européens structurels et d'investissement dans le cadre du Cadre financier pluriannuel 2021-2027 en sanctuarisant l'Initiative pour l'emploi des jeunes et accélérer le démarrage de la programmation en remplaçant l'accord de partenariat Etat-Commission par un protocole tripartite associant les régions.

Afin de mieux prendre en compte les contraintes particulières auxquelles ont été confrontées depuis 2015 les autorités de gestion et de renforcer le pilotage par la performance pour la prochaine génération des FESI, les critères applicables à la mobilisation de la réserve financière dite de performance pourraient être assouplis, de même que ceux liés à la procédure de dégagement d'office. Les capacités de l'UE en matière d'évaluation de l'impact de la politique de cohésion dans son ensemble et des résultats des programmes et des projets, y compris à moyen et long termes, devraient être renforcées afin de prévenir l'effet pervers consistant à privilégier l'atteinte de résultats immédiats au détriment de la prise de risque et de l'innovation ; cette évaluation devrait prendre en compte des indicateurs de progrès social et de réduction des disparités territoriales à l'intérieur des Etats. Le Parlement européen et le Comité économique et social européen pourraient jouer un rôle important dans une telle évolution.

### Préconisation n°7

Renforcer l'évaluation par l'UE, notamment par le biais du Parlement et du Comité économique et social européens, de l'impact de la politique de cohésion en prenant davantage en compte les indicateurs de progrès social et de réduction des disparités territoriales, et ajuster les critères de mobilisation de la réserve de performance en conséquence.

La vérification par les autorités de gestion des conditionnalités *ex ante* devrait être allégée en renforçant d'une part la subsidiarité et la proportionnalité des vérifications effectuées par la Commission européenne, et d'autre part en supprimant les conditionnalités qui ne reposent sur aucune base réglementaire, comme par exemple l'élaboration de schémas stratégiques préalablement à l'intervention du FEDER alors que les régions disposent déjà de leurs propres documents stratégiques territoriaux. A l'instar des programmes gérés par la Commission tels qu'Horizon 2020, Erasmus+ ou Life, la programmation des FESI pourrait être considérée comme *de facto* en accord avec la politique de concurrence et exonérée de ce fait de l'application des règles relatives aux aides d'Etat. Cela contribuerait à favoriser la mobilisation des actrices et des acteurs privés souhaitée par la Commission européenne, et à lever les obstacles juridiques susceptibles de limiter la participation des FESI aux projets ; ce serait d'autant plus justifié que certains projets refusés par manque de moyens sur le programme Horizon 2020 se voient réorientés vers le FEDER à la demande de la Commission. De la même manière, les conditionnalités macro-économiques imposées à la programmation pourraient être supprimées, les autorités de gestion ne pouvant être tenues responsables du non-respect par l'Etat des règles européennes en matière de déficit et de dette publics. La suspension du paiement des aides pour de tels motifs est en outre difficilement compréhensible par les porteuses et les porteurs de projets et préjudiciable à la compétitivité des économies régionales.

## Préconisation n°8

Alléger les conditionnalités *ex ante* en supprimant celles qui ne reposent sur aucune base réglementaire ou qui concernent la politique de concurrence de l'UE, ainsi que les conditionnalités macro-économiques liées au respect du Pacte de stabilité.

Dans la mesure où les difficultés d'interprétation des règles provoquent une forte insécurité juridique, donc financière, préjudiciable pour les porteuses et les porteurs de projets et les autorités de gestion, le nombre de textes réglementaires doit être réduit et leur compréhension facilitée par des guides méthodologiques suffisamment clairs et précis. Il serait souhaitable d'harmoniser les règles entre les différents fonds. Le lien de la politique de cohésion avec le Semestre européen gagnerait quant à lui à être précisé. Cela impliquerait notamment une évaluation qualitative plus poussée de la façon dont les FESI pourraient contribuer, notamment sur le long terme en cohérence avec les ODD, aux objectifs sociaux désormais inclus dans les recommandations par pays. En outre, cette évaluation devrait interroger la contribution des FESI aux orientations spécifiques par investissement que la Commission européenne envisage d'ajouter aux recommandations par pays, eu égard en particulier à l'enjeu de conciliation d'une approche programmatique de moyen et long terme avec des recommandations spécifiques annuelles ; elle devrait enfin se pencher, pour les pays concernés, sur la cohérence de la politique de cohésion avec les priorités de l'euro-zone. Un rapport public sur l'utilisation des FESI pourrait être produit sur une base annuelle dans le cadre du Semestre européen, en s'appuyant sur les rapports publics des régions et en associant les institutions représentatives de la société civile à son élaboration.

### Préconisation n°9

Faire préciser par l'UE l'articulation de la politique de cohésion avec le Semestre européen et demander à chaque Etat membre de produire, en impliquant la société civile organisée, un rapport public annuel sur l'utilisation des Fonds européens structurels et d'investissement et leur contribution aux objectifs sociaux des recommandations par pays.

## II - SIMPLIFIER ET SÉCURISER LA GESTION ET LE CONTRÔLE DES ACTIONS FINANCIÉES PAR LES FESI

### A - Une simplification visant à alléger la charge administrative des actrices et des acteurs

Afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la gestion des FESI et de diminuer la charge administrative pesant notamment sur les autorités de gestion et les porteuses et porteurs de projet, la simplification des procédures engagée depuis quelques années devrait être poursuivie et accélérée. Une rationalisation des entités impliquées à l'échelon national et territorial dans la coordination et la gestion des programmes devrait être entreprise dans un délai rapide, afin notamment de réduire le nombre des organismes intermédiaires tout en confortant la décentralisation de la gestion. La procédure d'accréditation des autorités de gestion pourrait être assouplie comme cela était le cas pour la génération 2007-2013 des FESI, et les audits systèmes allégés pour les autorités accréditées. En tout état de cause, les autorités de gestion devraient s'abstenir autant que possible d'ajouter des exigences aux règles fixées par l'UE, mais s'efforcer de mettre en place une stratégie transversale de recours aux FESI à l'échelon régional afin de renforcer la complémentarité des instruments.

### Préconisation n°10

Réduire le nombre des organismes intermédiaires dans la mise en œuvre des FESI et conforter la décentralisation de la gestion de la programmation 2021-2027 en simplifiant la procédure d'accréditation des autorités.

L'option de coûts simplifiés, dite aussi option forfaitaire, devrait être généralisée dans la gestion financière des programmes et des projets afin de limiter la collecte de pièces justificatives auprès des bénéficiaires. Le nombre de formulaires-types pourrait être revu à la baisse. Les modalités de soustraction des recettes financières générées par les projets dans le calcul de la subvention européenne gagneraient à être harmonisées entre les FESI en privilégiant les solutions les plus simples à mettre en œuvre : dans un souci de sécurité juridique, le calcul de ces recettes pourrait être réalisé en tenant compte de périodes calées sur la durée du programme plutôt que sur des horizons temporels de 15 ou 20 ans qui rendent aléatoire la récupération des indus éventuels par les autorités de gestion. La procédure de clôture annuelle des comptes des programmes opérationnels imposée par la réglementation des FESI 2014-2020, qui ne coïncide pas avec l'année civile, devrait être évaluée avant d'en décider l'éventuel maintien. Le contrôle de premier niveau, ou contrôle du service fait, pourrait être simplifié en alignant ses modalités sur celles applicables à d'autres programmes européens tels qu'Horizon 2020, qui autorise une dispense de fourniture des preuves comptables lorsque le bénéficiaire respecte les obligations générales qui lui incombent à ce titre et démontre sa capacité à fournir un état récapitulatif, attesté par un tiers qualifié, des pièces justificatives de dépenses ; les rapports transmis à la Commission européenne par les autorités de gestion pourraient de même être allégés. Afin de limiter les tensions de trésorerie rencontrées par les autorités de gestion et de favoriser une meilleure exécution budgétaire dès le début de la programmation, il importerait aussi que soit mis en place un système d'avances plus avantageux et que soient raccourcis les délais de versement des avances prévues par la Commission aux autorités de gestion, ainsi que ceux de paiement des bénéficiaires par ces dernières : l'instauration d'un système d'avance unique, mobilisable sur tous les territoires, pourrait être une réponse. Ces mesures seraient de nature à fluidifier la gestion financière des programmes et des projets et à conforter les porteuses et les porteurs de projets, notamment lorsqu'ils sont de petite taille et de capacités limitées.

## Préconisation n°11

Fluidifier la gestion financière par les autorités de gestion en généralisant le recours aux options simplifiées de coûts, en harmonisant les règles de prise en compte des recettes des projets, et en instaurant un système d'avance unique de fonds par l'UE.

L'accompagnement des porteuses et des porteurs de projet dans leurs démarches devrait être renforcé en lien avec les organisations professionnelles et les administrations publiques, comme l'a souligné le CESE à propos du FEAMP dans l'avis précité de 2017 ; ces actions, conduites par les autorités de gestion, pourraient être financées sur les FESI eux-mêmes comme cela était le cas pour la génération 2007-2013, notamment en mobilisant davantage les crédits d'assistance technique. L'association des partenaires socio-économiques dans la mise en œuvre des programmes et la sélection des projets pourrait être renforcée à travers la mise en place de groupes de travail informels. Comme recommandé par le CESE dans son avis sur « *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement durable des territoires* », des guichets uniques devraient être mis en place au niveau régional,

et cofinancés par l'Etat et les collectivités territoriales, afin d'apporter un soutien aux différentes parties prenantes et en particulier aux porteuses et aux porteurs de projets ; les dossiers de demande d'aide gagneraient à être simplifiés en limitant au maximum les informations et le nombre d'indicateurs demandés et en dématérialisant autant que possible la chaîne de traitement. La prise en compte de la problématique spécifique des associations dans le cadre de ces guichets uniques, et tout particulièrement des petites et moyennes associations, suppose d'encourager la coopération à travers le renforcement des têtes de réseaux associatives ; la reconnaissance de ces têtes de réseaux et de leur rôle d'appui et d'accompagnement aux micro-projets pourrait permettre de mieux mobiliser les FESI en faveur de projets associatifs sur les territoires.

Des facilités de trésorerie pourraient être apportées aux porteuses et aux porteurs de projets afin de prévenir la fragilisation des petites structures ; des institutions financières publiques, telles que la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ou la BPI, tout comme certains établissements publics locaux experts dans l'accompagnement des entreprises, pourraient jouer un rôle d'intermédiaire entre autorités de gestion et porteuses ou porteurs de projets pour fournir une expertise en termes de montage de projets et d'ingénierie financière et assurer le cas échéant les avances de trésorerie nécessaires.

### Préconisation n°12

Renforcer l'accompagnement des porteuses et des porteurs de projets par les autorités de gestion, sur financements FESI, en généralisant la mise en place de guichets uniques régionaux prenant notamment en compte la spécificité des associations, en simplifiant les dossiers de demande d'aide et en confiant à certains établissements publics locaux, experts de l'accompagnement (réseaux consulaires pour les entreprises), ou à une institution financière publique (BPI ou CDC), un rôle d'intermédiaire en termes d'expertise financière et/ou d'avances de trésorerie.

Ces mesures de simplification des procédures ne pourront porter tous leurs fruits en termes d'efficacité, d'efficience et de sécurité de la gestion qu'à la condition d'améliorer en parallèle les capacités de l'ensemble des actrices et des acteurs. Les personnels impliqués dans la coordination, la gestion ou le portage des projets devraient bénéficier d'une offre de formation, notamment en ligne, et d'outils de mise en réseau de nature à faciliter le partage des expériences et des pratiques. Un renforcement des capacités d'ingénierie financière et de montage des projets apparaît indispensable, notamment dans les régions d'Outre-mer particulièrement défavorisées. Au niveau des autorités de gestion, une mobilisation accrue des responsables managériaux en faveur de la poursuite de l'achèvement de la mise en œuvre de la programmation 2014-2020 serait utile, couplée, pour certaines régions, à une clarification de la répartition des fonctions entre les services. Comme proposé également par le CESE dans son avis de 2013 précité, un réseau de personnes référentes pour la programmation et la mise en œuvre des FESI pourrait être mis en place sur l'ensemble de la chaîne, de la Commission européenne aux actrices et acteurs nationaux et locaux.

## Préconisation n°13

Renforcer la formation des personnels impliqués dans la coordination, la gestion et le portage des projets financés par les Fonds européens structurels et d'investissement, en particulier pour les personnes référentes, sur les thématiques de portage et d'ingénierie financière des projets et dans les régions d'Outre-mer.

Le déploiement des systèmes d'information nationaux dédiés à la mise en œuvre des FESI devrait être parachevé sans délai et un accompagnement méthodologique proposé aux personnels ayant vocation à les utiliser ; la faisabilité d'un outil informatique européen unique, utilisable par les autorités de gestion de l'ensemble des Etats membres, pourrait être étudiée en vue de générer des économies d'échelle.

## Préconisation n°14

Parachever le déploiement des systèmes d'information nationaux dédiés à la mise en œuvre des Fonds européens structurels et d'investissement et étudier la faisabilité d'un outil européen unique.

Enfin, un effort accru de communication, d'information, de sensibilisation et de pédagogie sur les FESI apparaît indispensable afin de mobiliser l'ensemble des parties prenantes ; cette communication devrait être davantage centrée sur l'impact concret des investissements et leur bénéfice pour les citoyennes et les citoyens de l'UE, et ciblée en particulier sur les collectivités locales et les bénéficiaires potentiels, notamment associatifs, sans omettre les médias et le grand public. Un assouplissement des règles de publicité imposées aux actrices et aux acteurs, notamment aux autorités de gestion, serait souhaitable à cet égard.

## Préconisation n°15

Renforcer la communication sur les Fonds européens structurels et d'investissement à l'intention de l'ensemble des parties prenantes, en assouplissant les règles de publicité en la matière, ainsi que la communication à destination de toutes et tous en mettant l'accent sur l'impact concret des investissements et leur bénéfice pour les citoyennes et les citoyens.

## B - Des contrôles plus efficaces et plus stratégiques

En ce qui concerne le contrôle des opérations, un allègement et une simplification des procédures et du nombre d'audits sont nécessaires. Cela pourrait passer par l'introduction d'un principe de différenciation des contrôles en fonction du niveau de risque de chaque programme, permettant de les graduer selon le niveau d'organisation et les capacités des administrations impliquées. Les exigences quant au respect du droit européen de la concurrence devraient être précisées. Afin de renforcer la sécurité juridique des bénéficiaires des FESI, la réglementation applicable à la programmation 2021-2027 pourrait introduire

un principe de non-rétroactivité des normes et ouvrir la possibilité pour les porteuses et les porteurs de projets et les autorités de gestion de saisir la Commission pour obtenir un avis opposable sur un cas d'espèce au regard des textes européens. Ces innovations impliqueraient une révision du règlement délégué (UE) n°480/2014 de la Commission européenne.

L'appréciation du taux d'erreur devrait intégrer une distinction entre fraude et erreur non intentionnelle, en relevant le niveau du taux d'erreur acceptable dans ce dernier cas au-dessus des 2 % actuellement autorisés, ce qui implique là encore une modification du règlement délégué (UE) n°480/2014. Les méthodes statistiques d'échantillonnage utilisées pour l'appréciation du taux d'erreur, telles que réglementées en 2012, devraient être modifiées afin de permettre un plus grand recours, en fonction des montants financiers en jeu, aux méthodes non statistiques ; une limite de 25 % des montants financiers contrôlés sur la base d'une technique d'échantillonnage pourrait ainsi être posée. S'agissant en particulier de la CTE, il serait également souhaitable de revoir les modalités d'application des corrections financières appliquées aux programmes associant différents partenaires européens.

### Préconisation n°16

Réviser le règlement délégué (UE) n°480/2014 de la Commission du 3 mars 2014 relatif aux FESI afin d'introduire les principes de différenciation des contrôles, de non-rétroactivité des normes, de droit d'obtenir un avis opposable de la Commission, et de distinction entre fraude et erreur non intentionnelle en relevant le taux d'erreur autorisé.

La mise en place de tels allègements devrait aller de pair avec un renforcement du pilotage des autorités d'audit afin d'accroître la dimension stratégique des contrôles et de consolider le pacte de confiance entre l'ensemble des actrices et des acteurs. A cette fin, la CICC aurait intérêt à mettre en place une harmonisation de la doctrine d'audit, une animation renforcée du réseau des auditrices et des auditeurs, un encadrement plus strict du recours à la sous-traitance, ainsi qu'un dialogue structuré avec les autorités de gestion et un accompagnement accru des porteuses et des porteurs de projets. Un référentiel de suivi et d'évaluation cohérent à l'échelle de l'ensemble des FESI pourrait être diffusé par les autorités d'audit en amont de la programmation 2021-2027. La contrepartie à l'allègement des contrôles devrait également se situer dans une application plus stricte de la procédure d'infraction en cas d'utilisation des fonds non conforme à leur objet.

### Préconisation n°17

Renforcer la dimension stratégique des contrôles en améliorant le pilotage des autorités d'audit, en développant l'animation du réseau des auditrices et des auditeurs et le dialogue avec les autorités de gestion et les bénéficiaires des fonds, en diffusant un référentiel de suivi et d'évaluation harmonisé à l'échelle de l'ensemble des Fonds européens structurels et d'investissement et en veillant à l'effectivité des sanctions en cas d'infraction.

Enfin, l'UE aurait intérêt à préciser les modalités d'application de la conditionnalité pour défaillances graves de l'Etat de droit de manière à limiter son impact sur les porteuses et les porteurs de projets, notamment en améliorant le dialogue avec la société civile. Le versement des fonds sur un compte séquestre logé par exemple à la BEI pourrait constituer une piste à cet égard. La procédure de décision en matière de qualification des défaillances et d'adoption des mesures pourrait être mieux encadrée politiquement en procédant par un vote du Conseil à la majorité qualifiée, et soumise au contrôle juridictionnel de la CJUE.

## Préconisation n°18

Préciser les modalités de mise en œuvre de la conditionnalité pour défaillances graves de l'Etat de droit en renforçant le contrôle politique des mesures au niveau de l'UE, en améliorant le dialogue avec la société civile et les corps intermédiaires de l'Etat concerné, et en clarifiant les critères du contrôle juridictionnel de la procédure par la Cour de justice de l'Union européenne.



## Conclusion

Trois ans environ après le démarrage de la mise en œuvre des FESI programmés sur 2014-2020, leur importance en tant qu'instrument majeur des politiques de cohésion, de développement rural, d'affaires maritimes et de pêche dans l'UE apparaît d'autant plus grande que les budgets nationaux subissent des contraintes croissantes. La France ne fait pas exception à la règle.

Si les FESI ont fait la preuve de leur efficacité en termes d'appui à la compétitivité des PME, de soutien à l'emploi et à la formation notamment des plus vulnérables, de mise en œuvre de stratégies territoriales intégrées et de renforcement de la cohésion entre régions, Etats membres et espaces transfrontaliers à l'échelle de l'UE, et si la France a démontré une capacité d'engagement et de paiement égale voire supérieure à la moyenne des Etats membres, il n'en reste pas moins que certains objectifs, comme ceux liés au développement durable dans ses dimensions sociales, économiques et environnementales, ou certains territoires des Outre-mer, accusent des retards préoccupants. Alors que les FESI ont pu être mobilisés comme outils de parachèvement du marché intérieur, le principe de solidarité à l'origine de leur création conserve toute sa pertinence face aux défis aujourd'hui rencontrés par l'UE, ses citoyennes et ses citoyens.

La procédure de programmation, de gestion, d'évaluation et de contrôle s'est complexifiée au fil du temps, aussi bien au niveau européen qu'à l'échelon national, voire local, imposant une charge désormais difficilement supportable à l'ensemble des actrices et des acteurs et notamment aux porteuses et aux porteurs de projets d'ampleur modeste. Cette situation, résultat d'une accumulation normative et d'un défaut de dialogue entre les différents niveaux, pèse sur l'efficacité et l'efficience des programmes et nourrit dans certains cas une insécurité juridique et financière préjudiciable à la prise de risque et à l'innovation.

Les préconisations émises par le CESE pour la suite de la mise en œuvre de la programmation 2014-2020, qui devrait se prolonger jusqu'à 2023 en ce qui concerne les paiements aux bénéficiaires, visent à accélérer l'engagement et la consommation des crédits tout en renforçant la sécurité des actrices et des acteurs. Les principes sur lesquels elles s'appuient sont la recherche de la simplification administrative, la souplesse et la réactivité dans la gestion, le renforcement du dialogue comme base de la confiance entre les parties prenantes, et la nécessité de mettre davantage l'accent sur les thématiques, les territoires et les actrices et acteurs les plus fragiles.

Dans le cadre de la négociation du CFP 2021-2027 qui débute, la capacité de l'Union à dégager des ressources suffisantes pour préserver l'ambition d'une politique de cohésion capable de répondre à la fois au défi de réduction des inégalités en son sein et de favoriser la convergence des territoires autour des nouvelles priorités stratégiques constitue le fil directeur des préconisations du CESE. En cohérence avec son avis de 2015 sur la révision de la stratégie Europe 2020 et la résolution sur le Livre blanc sur l'avenir de l'Europe adoptée en 2017<sup>6</sup>, le CESE met l'accent tant sur les principes horizontaux tels que l'égalité entre

<sup>6</sup> CESE, résolution du 27 juin 2017 sur le Livre blanc sur l'avenir de l'Europe présenté par la Commission européenne.

les femmes et les hommes ou la prévention et de la lutte contre les discriminations que sur les grands objectifs internationaux auxquels l'UE a souscrit, notamment en termes de développement durable et de prise en compte du changement climatique. Il insiste en même temps sur l'importance que l'ensemble des régions de l'UE continue d'être éligible aux FESI, notamment pour favoriser la réduction des disparités infra-régionales, sans préjudice de l'attention qui doit être apportée aux territoires les moins favorisés – zones rurales et urbaines en difficulté, territoires insulaires, RUP.

En termes de programmation et de mise en œuvre, le CESE souscrit aux mesures destinées à améliorer la cohérence, le ciblage, la transparence et la flexibilité de la programmation. Il préconise un ensemble de mesures qui vise à tirer tout le parti souhaitable des innovations proposées par la Commission tout en prévenant les possibles effets indésirables. La simplification des procédures et des contrôles, la fluidification des circuits financiers, l'accompagnement des porteuses et porteurs de projets, le renforcement des capacités humaines de l'ensemble des actrices et des acteurs et l'intensification du dialogue avec la société civile constituent les principaux leviers qui doivent être mobilisés pour que la réforme des FESI porte pleinement ses fruits en termes de développement durable et de renforcement de la cohésion sociale dans l'Union.

L'ensemble de ces préconisations s'inscrit dans le cadre contraint d'une saisine gouvernementale déterminée par des échéances européennes proches. Lorsque seront mieux connues les positions des parties à la négociation et les questions structurantes liées au budget européen dans le contexte de la crise profonde que traverse l'UE, le CESE pourrait envisager, en lien avec le gouvernement, un travail d'approfondissement de ce sujet. L'importance d'enrichir l'analyse à la lumière des expériences qui remontent des territoires, *a fortiori* dans la perspective d'une prise en compte accrue de l'impact des actions menées, pourrait également conduire le CESE à prolonger le présent avis.

## Agriculture

Les fonds structurels permettent de financer des actions de développement dans les territoires ruraux. C'est une dimension essentielle pour les habitants du monde rural que sont aussi les agriculteurs. Nous avons besoin de services publics et au public en milieu rural. Les transports, les réseaux téléphoniques et informatiques, les maisons de santé sont autant de projets qui peuvent être financés, en partie, par les fonds structurels.

Les fonds structurels permettent aussi de financer le développement économique de certaines filières et donc d'encourager l'emploi. Les fonds structurels sont des outils indispensables à la dynamique et à la vitalité de tous les territoires et assurent également un équilibre entre les régions en gommant certaines disparités.

Nous sommes, à ce titre, solidaires des élus locaux et en particulier des élus régionaux qui s'inquiètent d'une diminution des budgets alloués aux fonds structurels. Nous souhaitons que ces budgets soient maintenus à la hauteur des besoins des territoires et des ambitions économiques de notre pays. Cela est d'autant plus nécessaire depuis l'élargissement de l'Union européenne.

Nous espérons que, sur ce point, la France saura se faire entendre et surtout saura convaincre nos partenaires européens. Plus spécifiquement, nous pensons au FEADER mais il nous semble que les fonds structurels et la politique agricole commune doivent être considérés comme un ensemble tant les actions menées peuvent être complémentaires en faveur d'un développement économique et social. Très concrètement, la diminution des aides accordées dans le cadre du dispositif des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) serait lourde de conséquences pour de très nombreuses exploitations situées dans des zones défavorisées mais aussi pour les territoires dans lesquels elles se trouvent.

Toutes ces politiques, par la possibilité de mettre en place des investissements à long terme œuvrent à la cohésion économique, sociale et environnementale de notre Union européenne. Les fonds structurels sont, pour le citoyen, une traduction concrète et de proximité des actions de cohésion de l'Europe. Dans le contexte actuel, face aux dangers dénoncés dans cet avis, un affaiblissement des fonds structurels serait un très mauvais signal. Le groupe de l'agriculture a voté l'avis.

## Artisanat

L'actualité nous rappelle régulièrement à quel point l'Union européenne fait l'objet de critiques et même de défiance. Ainsi, l'attachement que lui portent les citoyens et les entreprises européens est fortement fragilisé, au risque de compromettre son avenir.

Dans ce contexte, il est plus que jamais nécessaire que l'Europe soit en capacité de montrer son soutien concret aux défis actuels et futurs que doivent relever l'ensemble des États membres.

L'enjeu est également qu'aucun territoire ne se sente laissé pour compte et puisse bénéficier d'un soutien communautaire.

Les Fonds structurels européens – et en particulier ceux destinés à la politique de cohésion – peuvent à cet égard, jouer un rôle essentiel en apportant une aide réelle aux régions d'Europe, face à leurs problématiques d'emploi, d'inclusion sociale, de développement économique, ou encore d'adaptation aux transitions numérique et écologique.

Alors que les discussions commencent sur la prochaine programmation budgétaire de l'Union et que se profilent les élections européennes, le Groupe de l'Artisanat se réjouit que le CESE soit sollicité pour transmettre au Gouvernement les attentes de la société civile sur l'avenir de cette politique de cohésion.

Malgré la technicité du sujet qui aurait nécessité un temps d'étude plus approfondi, il considère que l'avis permet d'apporter des solutions concrètes aux besoins et difficultés, identifiés par les acteurs de terrain, dans la mobilisation des fonds structurels européens. À ce titre, deux axes d'évolution lui semblent essentiels.

Le premier est de rendre opérationnel l'objectif de simplification administrative annoncé par la Commission Européenne. Obtenir ces financements relève, en effet, d'un véritable parcours d'obstacles, poussant nombre de porteurs de projets à y renoncer, malgré l'effet de levier que pourrait leur apporter un tel appui.

Insécurité juridique liée à la complexité d'interprétation des règles, insécurité financière liée à des versements trop tardifs, charge administrative, lourdeur des contrôles... Tous ces éléments dissuadent les porteurs de petits projets, dont les TPE-PME qui se trouvent finalement exclues du bénéfice des aides communautaires.

Le groupe de l'artisanat approuve donc les préconisations de l'Avis pour à la fois simplifier les procédures et renforcer l'accompagnement des porteurs de projets. Il convient également de rendre plus pertinent le lien entre cette politique et les enjeux des territoires. Promotion de l'apprentissage, investissement dans le capital humain, soutien à l'innovation et au développement de l'économie de proximité. Autant de facteurs au service de l'attractivité et de la redynamisation des territoires que la politique de cohésion doit davantage encourager. L'Avis formule des propositions en ce sens. Le Groupe de l'Artisanat salue en particulier celle visant à créer « une garantie TPE » qui favorisera l'économie locale et contribuera à la lutte contre la désertification de nombreux centres ruraux ou périurbains.

Mais cela suppose une politique de cohésion ambitieuse, dotée par conséquent d'un budget à la hauteur de ses enjeux. Pour le groupe de l'artisanat, les évolutions proposées par l'Avis peuvent améliorer à la fois l'efficacité de cette politique et sa visibilité par les citoyens. Il a voté l'avis.

## Associations et Mutualité

Les groupes des associations et de la mutualité voteront le projet d'avis qui nous est présenté. Nous tenons à remercier les rapporteurs et l'administration pour le travail réalisé en un temps particulièrement court.

Le projet d'avis contient de nombreux éléments qui nous semblent de nature à renforcer l'objectif de cohésion dans lequel s'inscrivent les fonds structurels européens.

# Déclarations des groupes

---

Au niveau macro, l'inscription de conditions dans la programmation des fonds qui prennent mieux en compte à la fois les objectifs territoriaux, et aussi les objectifs de développement durable (ODD) nous paraît importante pour mieux articuler besoins locaux et trajectoire globale de développement. L'implication de la société civile organisée pour l'évaluation et l'ajustement des FESI est un point essentiel. La saisine du CESE en ce sens est un premier pas, il nous semble important de continuer dans cette voie notamment en soutenant l'idée d'un rapport annuel sur l'utilisation des FESI qui soit établi par chaque État membre en donnant voix à la société civile organisée.

Au niveau micro, la simplification des FESI et l'accessibilité pour les acteurs constituent une ligne directrice indispensable à suivre pour la prochaine programmation. En ce qui concerne les acteurs associatifs nous sommes satisfaits de voir que ce nouveau projet d'avis ait pu intégrer la problématique de l'accessibilité des fonds pour les petites associations et au rôle que pourrait jouer les têtes de réseaux associatives s'il y avait une possibilité de fléchage des crédits d'assistance technique. Pour les associations au faible niveau de trésorerie, les conditions financières d'accès aux fonds sont également pointées.

L'utilisation de ces fonds constitue un facteur de complexité tant au stade de la demande initiale de financement que lors de la phase de suivi, avec des contrôles toujours plus complexes, que la phase de paiement. Cela renvoie à la responsabilité de la commission européenne, mais également à celle de la France et des autorités de gestion locales qui complexifient encore plus le processus et excluent de ce fait une bonne partie des tissus sociaux et associatifs locaux qui abandonnent toute idée de solliciter ces fonds. Le projet d'avis en fait état et souligne la nécessité d'alléger et de proportionner les vérifications effectuées par la Commission. L'accompagnement est dans ce cadre un enjeu de taille. De ce fait nous sommes satisfaits de voir que notre proposition de guichet unique prenant en compte la spécificité des associations ait été reprise dans une des préconisations. Plus grande cohérence de ces fonds avec les engagements politiques de l'union, démocratisation de l'accès à ces fonds, plus forte prise en compte des spécificités territoriales, meilleure communication en direction des citoyens européens... tout cela va dans le bon sens et méritera bonne attention de la part des autorités françaises.

Cependant nos deux groupes regrettent que l'avis n'ait pas pu aborder la question du FSE+ qui sera opérationnel dès le prochain programme de la commission européen en 2021. Récemment annoncée, la fusion de plusieurs fonds, rebaptisée FSE+, devrait réunir : l'Initiative pour l'emploi des jeunes, le fonds européen d'aide aux plus démunis, le programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale et le programme de l'UE pour la santé.

Présentée comme devant appuyer la mise en œuvre du socle de droits sociaux européens, cette fusion devra cependant faire l'objet d'une attention particulière, notamment dans sa dimension territoriale et le maintien de ses ressources.

Si nos groupes se félicitent de l'adoption du Socle de droits sociaux européens, dispositif majeur pour la construction d'une Europe sociale, ils resteront vigilants sur les moyens, à travers le FSE, qui lui seront accordées.

Pour nos groupes, la mobilisation des FESI doit être au service de la politique de cohésion. Elle doit permettre à chaque citoyen, où qu'il réside, de pouvoir bénéficier d'un accès à des services et équipements de qualité, incluant notamment une offre de soins. Dans ce cadre,

nos groupes appellent les pouvoirs publics à veiller à ce que les moyens nouvellement alloués au financement des actions de cohésion sociale et de santé bénéficient bien aux actions de terrain qui sont essentiellement menées par les organisations du champ non lucratif.

L'investissement dans la politique de cohésion sociale et de transition écologique est un impératif pour l'UE d'aujourd'hui et de demain. Impératif face aux fractures nombreuses que connaît le continent, aux inégalités qui se sont accrues entre les régions et les territoires et à l'accroissement du sentiment de rejet de l'UE. Le marché unique et ouvert doit être accompagné de politiques de compensation à égale ambition. C'est un enjeu de redistribution des richesses et de convergence sans lesquels il ne peut y avoir de projet commun durable pour les membres de l'UE. Tout cela milite à la fois pour un soutien renouvelé pour cette politique, et pour un effort redoublé pour la rendre plus accessible, plus transparente, plus simple et mieux évaluée.

## CFDT

Cette saisine gouvernementale sur un sujet techniquement complexe, comme beaucoup d'autres, a testé les capacités de notre section à produire un avis cohérent et utile dans un délai express. Le défi a été relevé, mais à l'heure où nous réfléchissons sur l'avenir de notre institution, nous souhaitons vraiment que les missions qui seront confiées à la future Chambre de la société civile soient en rapport avec ses moyens.

L'Europe va mal : les mouvements populistes et l'euroscpticisme gagnent. Même si trop d'États utilisent Bruxelles comme un bouc émissaire facile, la Commission doit s'interroger sur le désenchantement provoqué par certaines de ses politiques et procédures. Le préambule de notre avis le rappelle avec force. Malheureusement le nouveau budget proposé pour la période 2021-2027 par la Commission, entravée par l'absence de volonté des États à contribuer davantage, ne marque aucune amélioration.

Pour autant ces fonds structurels existent. Les 27,8 milliards d'euros prévus pour la France sur l'exercice 2014-2020 contribuent à de nombreuses réalisations dans les territoires. Ceux-là même qui critiquent l'Europe, tout en encaissant ses subsides, se gardent bien de le rappeler.

Le travail de la section, bien soutenue par l'administration, a permis de mieux saisir les enjeux. Il a ainsi montré combien les procédures administratives d'allocation des fonds ou de contrôle de leur usage sont à revoir. Elles entravent une action efficace et souvent découragent même les acteurs de terrain. Le projet d'avis donne plusieurs pistes au niveau national ou au niveau européen pour rendre le système plus fluide sans perdre en rigueur.

L'attribution des fonds structurels manque aussi de cohérence avec les objectifs qui devraient être prioritaires pour l'Union : Accord de Paris sur le climat, stratégie Europe 2020, ODD (Objectifs de Développement Durable), soutien aux régions ou sous-régions et aux secteurs les moins favorisés.

Enfin à l'heure où les États se renvoient de façon indigne la gestion des flux migratoires, le projet d'avis s'inspire opportunément des propositions du Parlement européen sur la conditionnalité des aides. La solidarité doit jouer dans les deux sens et ce pour tous les États, à l'est, au nord, au sud ou à l'ouest du continent, France comprise.

# Déclarations des groupes

---

Fidèle à ses convictions européennes et pour cela exigeante sur le fonctionnement de l'Union, la CFDT a voté l'avis.

## CFE-CGC

Cette saisine gouvernementale nous a amenés à avoir des débats musclés au sein de la section des affaires européennes et internationales.

En effet, comme ce sujet est extrêmement technique, nous voulions, nous espérons même qu'à l'occasion de nos travaux, le CESE, au-delà de ses réponses techniques sur un sujet technique, s'attache également à un exercice un peu plus « pédagogique » dans son avis pour le rendre plus compréhensible et davantage accessible pour le grand public.

Malheureusement, malgré nos différentes interventions et nos demandes répétées, ce projet d'avis est resté extrêmement technocratique !

Toutefois, notre groupe de la CFE-CGC, partage, sur le fond, les préconisations formulées dans cet avis, et plus particulièrement trois d'entre-elles :

- la préconisation 10, avec la volonté de simplifier la procédure d'accréditation des autorités ;
- la préconisation 11, dont l'objectif est d'harmoniser les règles de prise en compte des recettes des projets et de mettre en place un système d'avance unique des fonds par l'Union Européenne ;
- la préconisation 12, qui vise à mieux accompagner les porteurs de projet via un guichet unique, en simplifiant le dossier et en mettant en place des avances de trésorerie.

Dans ce contexte, notre groupe de la CFE-CGC n'a pas voté contre cet avis, mais s'est abstenu. Nous nous abstenons car il est important pour nous, à l'avenir, de trouver une méthode de travail qui nous permette, y compris dans un cas de saisine dans un temps contraint, de rendre des avis à la fois plus pédagogiques que celui qui nous a été présenté aujourd'hui et permettant de valoriser davantage la plus-value de la société civile organisée que nous représentons ici au CESE.

## CFTC

Les pères de l'Europe moderne avaient pour volonté de bâtir la paix sur notre continent en réalisant une union des nations et des peuples s'appuyant sur le socle de nos valeurs judéo-chrétiennes.

En période de reconstruction bien naturellement, l'outil économique fût privilégié pour rassembler les hommes et se relever des ruines de la seconde guerre mondiale. Peu à peu le moyen s'est transformé en but jusqu'à faire prédominer la concurrence commerciale et financière sur tout autre objectif. Pour beaucoup ce qui devait protéger fût de plus en plus ressenti comme créateur de précarité et de complexité.

Dans ce contexte, c'est à juste titre que les rapporteurs insistent sur l'enjeu fondamental que constitue l'avenir de la politique de cohésion de l'Union européenne. Encore faut-il

que ce formidable levier d'investissement, deuxième ligne du budget de l'Union, après la politique agricole commune soit utilisé à bon escient. L'avis souligne les importantes faiblesses actuelles de cette politique.

Entre autre :

- défaut de cohérence et de ciblage stratégique ;
- prise en compte insuffisante de la réalité et de la diversité des territoires ;
- complexité et lourdeur de la gestion ;
- défaut d'évaluation d'impact.

La CFTC s'inquiète de la contradiction entre les objectifs affichés dans le cadre du socle européen des droits sociaux et les projets de diminution des ressources allouées à la politique de cohésion. Nous pensons comme les rapporteurs, qu'il y a nécessité à améliorer l'efficacité de la politique de cohésion en simplifiant ses instruments et ses procédures.

Mais surtout la CFTC tient à souligner l'importance qu'il y a retrouvé le chemin d'une construction européenne au service de tous et plus particulièrement des plus pauvres, des plus démunis. Une Europe respectant les corps intermédiaires, notamment les familles, cellule de base de toute société.

Une Europe capable de s'opposer à une mondialisation ayant pour toute ambition, l'augmentation à l'infini de la marchandisation de nos sociétés, faute de quoi l'adhésion au projet européen continuera à se déliter avant de disparaître. La CFTC a voté l'avis.

## CGT

Les conditions de cette saisine gouvernementale ne pouvaient que conduire à un avis insatisfaisant. Certes le sujet soumis à notre sagacité collective pose les enjeux cruciaux, comme l'analyse de la période en cours pour préparer la négociation du prochain cadre financier pluriannuel. Mais, les délais imposés, excessivement brefs, et la temporalité, faite de variables non stabilisées (*Brexit*, élections nationales et européennes), ne permettent pas d'apporter une réponse digne de cette institution et des organisations qui y siègent. Ainsi, dans de telles conditions, les rédacteurs et rapporteurs n'ont pu que présenter un dossier d'antrement technique, avec une plus-value très limitée de la société civile, comme en témoigne la première moitié de l'avis.

Or, la négociation du cadre financier pluriannuel 2021-2027 est un moment décisif pour tous les européens car il s'agit ni plus ni moins du budget de l'Union européenne pour sa politique commune. C'est aussi au cours de cette phase que les états membres interviennent notamment pour arbitrer les priorités, par exemple sur l'épineuse question des migrations. C'est ainsi que les citoyens, via les organisations dont ils sont adhérents, devraient pouvoir peser sur les orientations budgétaires des huit prochaines années.

Les fonds structurels sont certes des outils de mise en œuvre de ces choix, mais ils sont indissociables du budget. Le CESE aurait dû bénéficier de plus de temps pour travailler les lourds enjeux de cette prochaine négociation car il subsiste, pour l'instant, trop d'inconnues.

Dans ce contexte dégradé, l'avis a essayé d'émettre des préconisations visant à améliorer la situation actuelle, mais faute d'un réel travail de fond, il n'apporte pas

# Déclarations des groupes

---

suffisamment de vision alternative pour faire face aux politiques budgétaires existantes. Dans cette perspective, il eut été logique, comme la CGT l'a proposé, que le CESE soit associé pendant toute la durée des négociations pour porter la voix de la société civile organisée et faire ainsi CESE.

Face à tous ces constats, la CGT s'est abstenue.

Dans un contexte de réforme des institutions, pour la CGT, le CESE vient d'expérimenter une forme de travail que, pourtant, il dénonce vigoureusement. Nous avons certes bénéficié d'un administrateur supplémentaire. Cependant, les délais impartis ont conduit à un premier avis en procédure d'urgence sans audition, avec une intervention des conseillers très faible, et un second avec quelques auditions mais trop peu de discussions collectives. La CGT estime que nous sommes face à une technocratisation de nos avis et à une confiscation de la discussion de l'élaboration collectives.

Si cela devait être le *modus operandi* de la chambre du futur, la CGT estime que le Conseil serait totalement dénaturé et décrédibilisé.

## CGT-FO

Le groupe FO salue le travail réalisé dans le cadre de cette saisine gouvernementale sur les fonds structurels même si le temps trop contraint pour y répondre, n'a pas permis des débats sereins et approfondis sur un sujet tant important que complexe. Le choix calendaire fait que cet avis est présenté juste après la publication des propositions budgétaires de la commission européenne.

Malgré ces contraintes, le travail en section a abouti à un avis globalement acceptées, aussi bien dans son diagnostic que par rapport à ses préconisations. Nous partageons par exemple le souhait d'un démarrage plus rapide de la programmation, d'une meilleure prise en compte du progrès social et de la cohésion territoriale, et d'un meilleur accompagnement des porteurs de projets.

Le groupe FO a voté favorablement cet avis, pour autant nous déplorons un certain nombre d'éléments dont le parti pris de privilégier une approche technique voire technocratique sans se soucier de l'accessibilité du texte aux acteurs les plus concernés, par le déploiement sur le terrain des politiques sociales.

Aujourd'hui, la complexité des procédures fait que les acteurs qui parviennent à mobiliser les fonds structurels sont surtout ceux qui en connaissent et maîtrisent les modalités d'accès. Beaucoup connaissent peu ou mal les procédures d'accès à ces fonds, si bien qu'il existe un nombre important de projets « dormants » qui pourraient être portés par des acteurs de terrain, notamment dans le domaine social, mais qui n'osent pas franchir le pas par manque d'information, d'expertise et de moyens.

Par ailleurs, plutôt que la préservation des dotations budgétaires consacrées aux fonds structurels dans le prochain cadre budgétaire, le groupe FO aurait souhaité que le CESE se prononce notamment pour une augmentation de la part consacrée aux fonds structurels et d'investissement dans le budget européen 2021-2027 et en particulier du fonds social européen (FSE) et de l'initiative européenne pour la jeunesse (IEJ).

En outre, vu l'urgence sociale et la pauvreté dramatique dans de nombreuses Régions ultra périphériques de l'Union Européenne, notamment à Mayotte ou en Guyane, pour FO il est indispensable d'augmenter les budgets qui leur sont alloués, afin de répondre aux engagements pris envers ces départements d'Outre-Mer en matière de justice sociale.-

Pour le groupe FO, les fonds structurels sont indispensables ce qui rend la réduction envisagée par la Commission dans ses propositions du 2 mai est tout simplement inacceptable. De ce point de vue, le socle européen des droits sociaux n'a en rien fait bouger les lignes budgétaires et concrètes.

Même s'ils pourraient être mieux mobilisés, les fonds structurels européens constituent une source indispensable d'investissement public, au service des politiques sociales et de la réduction des inégalités.

Au niveau opérationnel, nous regrettons que cet avis pointe les difficultés de certaines Régions à mettre en œuvre la programmation 2014-2020 du FESI (Fonds Européens Structurels et d'Investissement) et au lieu de s'interroger sur la pertinence de l'échelle Région pour la gestion de ces fonds, demande à l'État de les accompagner. Pour le groupe FO, c'est à l'État d'assurer cette mission, dans un souci d'égalité territoriale et républicaine.

Enfin, le groupe FO considère que l'avis aurait dû muscler son message sur la nature des politiques européennes menées depuis plusieurs années. Elles s'inscrivent en effet résolument dans un dogme libéral imposant l'austérité budgétaire, au détriment des besoins d'investissement publics, de la qualité du service public, de la justice sociale et des salariés. Cette politique est malheureusement au cœur des choix du gouvernement français, qui préfère se défaire de ses responsabilités en ignorant le social et en fustigeant les plus pauvres.

## Coopération

Le Premier ministre a saisi notre Conseil pour avis, sur la réforme des fonds européens structurels et d'investissements ou « FESI ». Les délais imposés par l'actualité du calendrier européen ont pu être respectés : il faut saluer à cet endroit le travail des rapporteurs et de l'administrateur, compte tenu de la grande complexité du sujet à traiter. Si l'avis peut paraître très technique, on ne peut imaginer qu'il le soit moins, et le choix effectué par les rapporteurs nous paraît avoir été le bon.

Pour la période 2014-2020, il est clair que la réforme des FESI a agi sur la cohésion économique sociale et territoriale, en s'appuyant sur un budget avant effet de levier de 454 milliards d'€, dont 27,8 milliards pour la France, qui, avec un taux d'engagement de 44% de ses crédits d'investissement programmés, la situe dans la moyenne européenne. Un dernier chiffre : les FESI pèsent de plus en plus dans l'investissement public total de chaque État de l'UE : 3% pour la France, et 75% pour le Portugal !

Le bilan ne peut pas passer inaperçu, tant pour les projets environnementaux que pour le soutien aux entreprises, à l'emploi, ou à la formation. Citons également la CET destinée à favoriser la Coopération Technique entre États membres de l'UE.

# Déclarations des groupes

---

Bien sûr l'avis met aussi l'accent sur la complexité, la rigidité de la mise en œuvre des FESI, et sur les disparités importantes entre territoires, notamment pour les régions ultra-périphériques.

Quant à lui, le budget 2021-2027 propose une réduction relative des moyens accordés à la politique de cohésion, de même pour la PAC ! Simultanément, est proposée une multiplication des objectifs assignés aux FESI, comme la PAC par exemple qui pourrait être soumise à des ODD. L'avis souligne l'importance de conforter la politique de cohésion tant à court terme que pour 2021-2027.

L'avis propose également des pistes de modernisation, telles que l'établissement d'un rapport public annuel sur l'utilisation des FESI et sur leur contribution aux objectifs sociaux, ce qui est une excellente recommandation, tout comme la simplification des modalités de contrôle, et bien d'autres...

Au moment où l'Union européenne traverse une période critique de son histoire, avec les conséquences du *Brexit* et le nombre croissant de gouvernements euro-sceptiques au sein de l'UE, l'épilogue du dernier G7 pourrait bien avoir pour effet de renforcer la solidarité européenne, et pourrait déboucher sur une meilleure cohésion intra-européenne.

Dans l'attente, le groupe de la coopération a voté l'avis.

## Entreprises

Aux deux tiers du Cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020, la période est encore propice à des observations sur la réforme des fonds européens structurels et d'investissements. La Commission européenne travaille déjà sur le prochain cadre du CFP (2021-2027) et il convient pour la société civile organisée de faire valoir ses demandes. Nous avons en effet déjà une première vision des nombreuses difficultés qui se posent.

Bien qu'étant essentiels, particulièrement en matière de compétitivité de l'économie et d'emploi, de transition énergétique et d'égalité des territoires et des chances, ces instruments souffrent de complexités et de lourdeurs. Ce qui pénalise leur mise en œuvre, d'une part dans l'application de ces programmes et d'autre part dans le risque de dilution lié à une multiplication des objectifs assignés aux FESI.

Ce constat décevant est largement partagé. Le défaut de maîtrise technique de l'utilisation de ces fonds a des conséquences très négatives : soit pouvant entraîner un redressement a posteriori des sommes engagées soit une sous-utilisation des budgets disponibles

Il convient dès lors de chercher à améliorer et à mieux cibler l'utilisation de ces fonds européens et à améliorer leurs modalités d'utilisation. À ce titre nous sommes particulièrement attachés à plusieurs préconisations faites dans cet avis :

- alléger les conditionnalités qui ne reposent pas sur des bases réglementaires, européennes ;
- renforcer l'accompagnement des porteurs de projets ;
- renforcer la part des FESI consacrés à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue, l'innovation, la compétitivité des PME ;

- renforcer la communication vis-à-vis des parties prenantes ;
- et sécuriser l'utilisation de ces fonds.

Ces fonds structurels sont des instruments utiles à la cohésion économiques, sociale et territoriale et nous devons promouvoir leur bonne utilisation. Les préconisations faites dans cet avis devraient y participer. Le groupe des Entreprises a voté positivement ce projet d'avis.

## Environnement et nature

Le groupe environnement et nature votera cet avis, en saluant d'emblée la qualité d'écoute des deux rapporteurs tout en regrettant le faible temps consacré à son élaboration.

Ce texte a été élaboré en deux temps et sur deux mois, permettant des échanges et la construction de compromis acceptables.

Demain, la réforme constitutionnelle en cours risque de nous amener à produire certains de nos avis dans des délais nettement plus resserrés, de l'ordre de quelques semaines. Cette contrainte risque d'affecter une vraie plus-value de notre assemblée, à savoir la capacité de la future CSC à construire des compromis structurés, portés par les principales organisations de la société civile. Or, la construction de tels compromis prend nécessairement du temps.

Pour en revenir au projet d'avis qui nous est soumis, il contient des propositions qui nous semblent de nature à rapprocher les citoyens de l'Union européenne même si nous aurions pu donner plus de chair à nos préconisations.

Ainsi, si la préconisation n°1 propose « *d'articuler les critères géographiques d'allocation des fonds avec des objectifs économiques, sociaux et environnementaux afin de mieux prendre en compte les disparités, les principes du socle européen des droits sociaux, les enjeux horizontaux et les engagements internationaux de l'UE* », force est de reconnaître l'extrême densité de cette proposition ! Il eût sans doute été utile de préciser de quelle manière cette articulation pouvait être mise en œuvre concrètement.

Plusieurs préconisations proposent de simplifier les procédures d'attribution et de suivi, notamment pour éviter que ces fonds ne soient plus accessibles qu'à un petit nombre de spécialistes des dossiers de demande. Nous approuvons bien sûr cette orientation, indispensable surtout en termes de cohésion. Nous soulignons également l'orientation qui consiste à intégrer davantage les spécificités territoriales en prenant mieux en compte les enjeux propres à chaque territoire.

Au moment où va débiter la campagne pour l'élection de nos députés européens, dans le contexte de défiance démocratique qu'on connaît, l'objectif de cohésion et de solidarité des fonds structurels, mais aussi celui de leur lisibilité, est plus que jamais pertinent.

En dépit de ces quelques observations, le groupe environnement et nature observe que la plus grande cohérence de ces fonds avec les engagements politiques de l'Union, la démocratisation de leur accès, ou encore la meilleure prise en compte des spécificités territoriales, sont autant de mesures qui vont dans le bon sens.

## Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

À la question « *L'UE subventionne, via les fonds européens, un certain nombre d'actions et de projets dans les pays membres. Avez-vous déjà entendu parler de ces fonds européens ?* », 24 % des Français.e.s interrogé.e.s répondent « *non* » et ceux qui répondent « *oui* » disent ne pas savoir vraiment de quoi il s'agit. Ce sondage met en avant notre connaissance des fonds européens, qui est proche de 0. Pourtant, ces fonds financent chaque jour des projets aussi divers et concrets que des lignes de train, la réhabilitation de bâtiments ou encore des dispositifs d'insertion sociale et professionnelle. L'UE est donc un financeur invisible, elle est insuffisamment mise en avant dans les projets pour lesquels elle est largement contributrice. Le déficit de communication à destination du grand public est un des enjeux, et il nous paraît important de le mentionner, dans un contexte de remise en cause du projet européen et à moins d'un an des élections européennes. Nous soutenons donc la préconisation relative à la communication de ces fonds et à leur utilisation.

Mais cet avis traite d'autres questions et notre groupe souhaite s'arrêter sur deux éléments : à quoi doivent servir les FESI ? Et comment répartir ces fonds ?

À quoi doivent servir les FESI ? Aux projets concrets et locaux, soit. Mais ils doivent avant tout être un outil de solidarité et de cohésion entre les territoires. L'enjeu majeur des FESI est de dépasser les intérêts nationaux pour questionner le projet européen, l'alimenter, le renforcer. Les FESI doivent permettre de faire émerger l'Europe de demain, à travers les projets dans lesquels l'UE doit investir.

Et investir pour l'Europe, c'est évidemment investir en faveur de sa jeunesse, dans leur présent et dans leur avenir. Comme le rappelle le Forum européen de la Jeunesse, « *Il s'agit d'un investissement en faveur du bien-être de nos sociétés : en incluant et en responsabilisant les jeunes, en luttant contre l'exclusion sociale et économique, et en faisant d'un monde plus durable une réalité* ».

L'Europe investit dans sa jeunesse, mais trop peu. Elle consacre 40 % de son budget aux FESI, mais seulement une petite partie de ces fonds est consacrée véritablement à la jeunesse. C'est par exemple l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes, l'IEJ qui ne représente que 2 % des FESI, soit 8,9 Milliards d'euros alors qu'il devrait bénéficier de 23 milliards. Et les perspectives du prochain cadre financier pluriannuel ne sont pas bonnes puisqu'elles viennent faire baisser ce montant. En effet, la volonté de rassembler les fonds au sein d'un FSE+, dans un programme à multiples objectifs, a pour conséquences une réduction de la part consacrée à la politique de cohésion et pourrait favoriser certains objectifs au détriment d'autres. Nous soutenons donc la préconisation qui vise à sanctuariser l'IEJ.

Investir dans la jeunesse, c'est plus qu'investir dans l'emploi, c'est aussi investir dans la mobilité. Mais les ressources dédiées sont là aussi insuffisantes. On pense alors directement à Erasmus + qui est l'une des réussites de l'UE. Cependant son budget devrait être multiplié par dix pour accéder réellement à son potentiel. Or, la Commission Européenne propose de le multiplier seulement par 2.

Investir pour la jeunesse, ce n'est pas qu'une question de montant. Encore faut-il que ces fonds soient accessibles. Il faut donc agir sur l'administration des fonds pour qu'ils ne

soient pas tournés uniquement vers des grosses structures. Les organisations de jeunesse ou les structures de jeunes qui se lancent dans des projets de développement économique doivent pouvoir être actrices de cette Europe que nous appelons de nos vœux, et profiter de ces fonds. Nous soutenons les préconisations visant à mieux accompagner les porteurs et porteuses de projet. Le groupe a voté cet avis.

## Outre-mer

Cet avis intervient dans un contexte de turbulence dans l'Union européenne.

Les crises financières, la défiance envers les institutions, la sortie des britanniques dans l'Union ou encore la crise migratoire nourrissent les discours populistes europhobes.

Les dirigeants européens ont alors, la lourde responsabilité d'entendre les colères des peuples mais surtout d'y répondre : par plus d'Europe sûrement, par plus de proximité mais assurément par une Europe qui protège.

De par leur géographie, les Régions ultrapériphériques (RUP) françaises connaissent encore plus cet éloignement avec le continent européen.

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

Car, en effet, la Commission européenne a, depuis 1999, pris la mesure des conséquences de ses singularités sur :

- les activités économiques qu'il faut stimuler par des aides spécifiques ;
- les surcoûts importants en matière de transport qui les empêchent de tirer pleinement les avantages du marché intérieur ;
- les situations sociales marquées par un chômage deux fois supérieur à celui de l'Hexagone ;
- le secteur agricole vital mais qui s'exerce sur des surfaces réduites et concurrencé par les importations ;
- les défis liés au changement climatique qu'il reste à relever.

Toutefois, en dépit des efforts déployés, la Commission reconnaît elle-même dans sa Communication d'Octobre 2017 que le développement est fragile alors que la situation sociale est particulièrement alarmante dans ces territoires.

Si les responsabilités sont partagées, il convient de reconnaître toutefois, la mise en œuvre complexe des fonds structurels alors que beaucoup de nos collectivités souffrent d'un manque criant d'ingénieries expérimentés.

Cela se traduit par des taux de consommation oscillant entre 29 % en Martinique à 40 % à La Réunion avec les menaces des dégagements d'office.

Dans cet esprit, les préconisations contenues dans cet avis visant à instaurer de meilleurs accompagnements des régions, d'adapter les contours des concentrations thématiques et de plaider pour l'allégement de certaines procédures concourront peut-être à l'efficacité de la prochaine programmation.

# Déclarations des groupes

Mais le groupe de l'Outre-mer souhaite réaffirmer l'engagement pris par le président de la Commission européenne devant le président de la République et les président des RUP en Octobre dernier en Guyane : « *L'arrêt de la Cour de justice de décembre 2015 qui portait sur l'interprétation de l'article 349 nous donnait une base solide pour un nouvel essor* » Ce nouvel essor doit indéniablement se traduire par l'adaptation des politiques européennes aux réalités locales et aux situations différenciées.

Le nouveau partenariat stratégique renouvelé et renforcé ne doit 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 de l'Outre-mer a voté l'avis.

## Personnalités qualifiées

**Jacques Pasquier** : « Nous traitons aujourd'hui d'un sujet complexe qui touche à la question européenne. Beaucoup de chiffres et ratios dans cet avis, mais une évaluation de la bonne utilisation des fonds structurels européens ne peut se résumer à des indicateurs de réalisation budgétaire ; qu'en est-il en termes d'objectifs et de légitimité ?

Cet avis reprend les concepts de croissance intelligente, de croissance durable et de croissance inclusive... est-ce bien le vocabulaire de la société civile, fusse-telle organisée ? La croissance intelligente ne constitue-t-elle pas le moyen d'une dématérialisation insidieuse de nos activités, jusqu'à parfois la dématérialisation de l'humain ?

Les fonds de cohésion et les fonds structurels devraient aider les populations et territoires les plus fragiles à rattraper les conditions de vie des plus aisés. Cependant l'ingénierie de ces fonds et la complexité des procédures conduit bien souvent à leur en interdire l'accès. Ainsi l'Allemagne où entreprises, associations et collectivités sont armées pour y accéder est le pays qui utilise au mieux les enveloppes budgétaires qui lui sont dédiées.

Que reste-t-il du projet européen ?

Il n'y a plus de continuité dans cette Union, où règne la défiance entre les États et les égoïsmes de tous ordres, sans cohésion et avec de moins en moins de vision partagée.

Certes la Commission européenne assure une continuité administrative, mais ouvrons les yeux que reste-t-il des conclusions du Conseil de Lisbonne de 2000 qui définissait la compétitivité comme « *la capacité d'une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale* » ?

Comment espérer transparence, loyauté et équité, de la part des États, alors que la Commission européenne est présidée par Juncker, ancien premier ministre d'un paradis fiscal et que son prédécesseur travaille maintenant pour la banque d'investissement Goldman Sachs.

La Grande-Bretagne a souvent été pointée comme partenaire déloyal, mais les grandes lignes du futur budget de l'Union européenne pour 2021-2027 ne donnent pas le signe d'une Union plus ambitieuse pour l'après *Brexit*, au contraire. Actuellement pour plus de 500 millions d'habitants, l'Union européenne se donne un budget équivalent à celui de la seule Belgique.

En France, le budget n'est pas assuré pour couvrir les mesures souscrites dans le cadre de l'actuel Feader, qu'importe, le gouvernement prévoit une cavalerie budgétaire en consommant par anticipation les fonds de la période suivante.

Actuellement l'Union Européenne est en train de se disloquer et dans cet avis, nous, CESE, disons « *faisons mieux et plus simple* » !

Dans sa forme actuelle, ce projet d'avis est destiné, ou plutôt devrais-je dire « est réservé » à des initiés, alors que la cible de notre assemblée est bien plus large. Malgré des délais courts de saisine, il était possible de produire un avis à la fois plus politique et plus pédagogique que celui-ci. Je ne voterai pas cet avis. »

## Professions libérales

*Brexit*, crise migratoire ou encore fronde électorale, en Italie mais aussi en Allemagne... Le contexte politique actuel a de quoi faire vaciller notre projet européen. Le CESE n'a cessé d'alerter au sein de ses avis portant sur l'Europe.

Les Fonds européens structurels et d'investissement (FESI) peuvent être l'un des outils de relance de la dynamique de l'Union. Ils ont pour objectif premier de lutter contre les inégalités dans le cadre de l'ouverture du marché unique.

L'avis nous rappelle les enjeux. Ils sont trop méconnus. Les 28 milliards d'euros alloués à la France pour la période 2014-2020 par les fonds structurels européens peuvent contribuer à la réalisation de nombreux projets concrets dans les territoires français.

Mais l'avis nous rappelle surtout que l'efficacité et l'efficience de ces fonds structurels doivent être considérablement améliorées.

Il dresse le constat ubuesque du poids et de l'incohérence de la bureaucratisation de la gestion de ces fonds au plan français :

- retard de l'adoption du cadre réglementaire entraînant un décalage d'un an dans la mise en œuvre des actions ;
- désignation tardive des autorités de coordination, de gestion et de contrôle ;
- lourdeurs et incohérences administratives générant des frais de gestion de l'ordre de 7 à 8 % des fonds mobilisés ;
- ou encore empilement des couches de contrôle (jusqu'à 7 pour une même opération).

L'utilisation du Fonds Européen pour les Affaires maritimes et la pêche peut illustrer à elle seule la situation aberrante de la France : malgré l'importance de son littoral et de son domaine maritime, la France est le dernier pays européen dans la mise en œuvre de ce fonds dédié aux affaires maritimes.

Autre incohérence dénoncée dans l'avis : l'inaccessibilité des FESI aux TPE. À ce titre, le groupe des professions libérales ne peut que se réjouir de la préconisation visant à créer une « *garantie TPE* ». En leur assurant l'accès à une « *enveloppe dédiée* », les TPE franchiraient une étape importante dans l'équité en matière d'accès aux fonds européens.

# Déclarations des groupes

Le CESE, dans son *Rapport annuel sur l'état de la France 2018* a mis l'accent sur la nécessité d'accroître les investissements stratégiques du pays. On ne peut s'empêcher de penser que la simple amélioration d'accès aux Fonds structurels européens contribuerait significativement à cet objectif : il est incompréhensible que la France ne mette pas tout en œuvre pour mieux mobiliser à son profit les fonds européens.

Le groupe des professions libérales souscrit donc aux préconisations de l'avis portant sur la simplification des procédures et des contrôles, la fluidification des circuits financiers, l'accompagnement des porteurs de projets et l'intensification du dialogue avec la société civile. Il est urgent d'introduire clarté, pragmatisme, et équité dans la gestion de ces fonds au plan national. Pour toutes ces raisons, le groupe des professions libérales remercie les rapporteurs pour leur travail et a voté l'avis.

## UNAF

En avril dernier lors de l'adoption de l'avis sur *Le financement du socle européen des droits sociaux* au Comité économique et social européen, Anne Demelenne, rapporteure, rappelait: « Les principes du socle social et la nécessité de le mettre en œuvre devraient constituer l'une des lignes directrices des prochaines négociations sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour l'après-2020. Le budget de l'Union doit apporter une réelle valeur ajoutée à la vie des citoyens. C'est à cette condition qu'il sera possible de regagner leur confiance et leur soutien au projet européen. »

L'avis formule quelques préconisations en ce sens mais le groupe de l'UNAF regrette toutefois que les familles et les citoyens ne soient pas plus au cœur de nos préconisations pour retrouver leur confiance et leur soutien dans le projet européen. Il s'inquiète également du risque de perte de vue du rôle de rééquilibrage entre les territoires de ces fonds.

Le groupe de l'UNAF souhaite dès lors mettre l'accent sur les préconisations n°1, 12 et 15 pour que les attentes et les besoins des citoyens trouvent leur place dans une politique de cohésion pour l'ensemble du territoire de l'Union.

Sur la préconisation n°1, il faut articuler les critères d'allocation des Fonds européens avec les principes du socle européen des droits sociaux et les engagements internationaux tels que les Objectifs de développement durable. Avec cette articulation, ce sont des réponses apportées aux questions d'éducation et de formation mais aussi de conciliation vie familiale-vie professionnelle. Les familles sont en première ligne sur ces sujets.

La préconisation n°12 invite au renforcement de l'accompagnement des porteurs de projets par les autorités de gestion avec la mise en place de guichets uniques régionaux. 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. Les procédures et dossiers de demande d'aide doivent être simplifiés pour permettre aux associations de prétendre à ces financements. Enfin la préconisation n°15 appelle à un renforcement de la communication sur ces fonds tout en mettant l'accent sur les résultats concrets des investissements pour les citoyens européens. Cette information est malheureusement aujourd'hui trop peu connue malgré des règles de publicité strictes et obligatoires pour les porteurs de projet. La communication ne peut se réduire à l'affichage d'un logo « *L'Europe s'engage* » : il faut une information à l'attention des

citoyens bénéficiaires du projet pour rendre plus visible l'intervention de l'Europe à leurs côtés. Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

## UNSA

L'avis dresse un constat lucide de la situation de l'Union européenne qui se caractérise par une incapacité à apporter des réponses communes à la hauteur des problèmes rencontrés, voire inadéquates comme les politiques d'austérité. Dans ce contexte qualifié d'alarmant par les rapporteurs, l'Union doit décider de son prochain cadre financier pluriannuel 2021/2027. Les propositions de la Commission publiées début mai manquent singulièrement d'ambition. En soumettant un budget de 1 279 milliards d'euros soit 1,11 % du PIB des 27 États membres, la Commission est bien en-deçà des 1,3 % que réclamait le Parlement européen. Cela se traduit notamment par des coupes franches pour la PAC et, plus encore, pour la politique de cohésion de l'ordre de 6 à 7 %. L'UNSA note avec satisfaction que l'avis partage la position du Parlement européen.

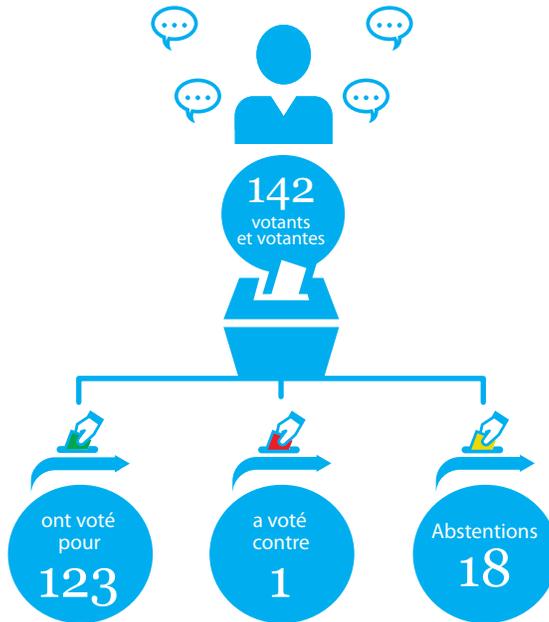
En effet, la politique de cohésion constitue le principal instrument au service de la réduction des inégalités mais aussi du principal levier d'investissement pour un développement économique et social durable et inclusif. Mais, force est de constater, que les choix budgétaires risquent de s'opérer au détriment de cette politique alors que la Commission, elle-même, affirme que le retard que connaissent certaines régions s'est encore accru et que des disparités importantes persistent au sein de l'Union. De ce point de vue, l'avis rappelle dès la première préconisation les objectifs des Fonds structurels et d'investissement européens (FESI) en insistant notamment sur le socle européen des droits sociaux et sur les engagements internationaux de l'Union, l'accord de Paris sur le changement climatique et les objectifs de développement durable pour 2030. À noter que le 7<sup>ème</sup> rapport de la Commission sur la politique de cohésion souligne que des investissements supplémentaires sont nécessaires pour l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et les transports à faible intensité en carbone.

Selon nous, l'avis aurait pu insister sur la nécessité de poursuivre une politique de cohésion au service de toutes les régions européennes selon une intensité différente. Le même rapport de la Commission montre que les effets de la mondialisation, de la migration, de la pauvreté et du manque d'innovation, du changement climatique, de la transition énergétique et de la pollution ne se limitent pas aux régions moins développées.

En revanche l'avis recommande fort justement de renforcer l'évaluation de l'impact de la politique de cohésion en prenant davantage en compte les indicateurs de progrès social et de réduction des disparités territoriales. Chaque État membre serait tenu de fournir, en impliquant la société civile organisée, un rapport annuel sur l'utilisation des FESI et leur incidence sur les recommandations pays du semestre européen.

Nous ne pouvons pas conclure sans citer la préconisation visant à renforcer la communication sur les FESI à l'intention de l'ensemble des parties prenantes et surtout des citoyennes et des citoyens tant les réalisations concrètes de la politique de cohésion mériteraient d'être mieux connues. Enfin, l'UNSA soutient l'ensemble des préconisations formulées par l'avis tant en ce qui concerne la suite de la mise en œuvre de la programmation 2014/2020 que la politique de cohésion 2021/2027. Fort logiquement, l'UNSA a voté l'avis.

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par Jean-Luc Bennahmias et Adria Houbair



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental **le 20 juin 2018**

Ont voté pour : 123

<i>Agriculture</i>	Mme Beliard, MM. Épron, Ferey, Lainé, Roguet, Mme Valentin.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, M. Crouzet, Mme Foucher, MM. Le Lann, Quenet, Stalter, Mme Teyssedre.
<i>Associations</i>	M. Deschamps, Mme Lalu, M. Lasnier, Mmes Martel, Sauvageot, M. Serres, Mme Trellu-Kane.
<i>CFDT</i>	MM. Blanc, Cadart, Mmes Canieux, Duboc, M. Duchemin, Mme Esch, M. Gillier, Mmes Hervé, Houbairi, Nathan, M. Nau, Mme Pajeres y Sanchez, MM. Quarez, Ritzenthaler, Saint-Aubin.
<i>CFTC</i>	Mme Roger.
<i>CGT-FO</i>	Mmes Brugère, Gillard, MM. Legagnoa, Pihet.
<i>Coopération</i>	M. Argueyrolles, Mme Blin, M. Lenancker, Mme Roudil.
<i>Entreprises</i>	Mmes Boidin Dubrulle, Castéra, MM. Cavagné, Cordesse, Mmes Dubrac, Duhamel, Duprez, M. Dutruc, Mme Escandon, M. Gardinal, Mmes Ingelaere, Pauzat, MM. Pfister, Pottier, Mmes Prévot-Madère, Roy.

<i>Environnement et nature</i>	MM. Abel, Badré, Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Compain, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genty, Le Bouler-Le Quilliec, Mmes Martinie-Cousty, Popelin.
<i>Mutualité</i>	M. Caniard.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Blanchet, Coly, Mme Delair, M. Dulin, Mme Weber.
<i>Outre-mer</i>	M. Antoinette, Mme Biaux-Altman, MM. Cambray, Rivière.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Adom'Megaa, Mme Autissier, M. Bennahmias, Mme Brunet, MM. Bussy, Cabrespines, Cambacérés, Mme Claveirole, M. Duval, Mmes Gibault, Goujon, Gard, MM. Grosset, Guglielmi, Mme Hurtis, MM. Joseph, Jouzel, Kettane, Mmes Léoni, Levaux, Mathieu Houillon, Mignot-Verscheure, MM. Molinoz, Pilliard, Thomiche, Mmes Trostiansky, Verdier-Naves, M. Wargnier.
<i>Professions libérales</i>	M. Chassang, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mmes Allaume-Bobe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Mmes Gariel, Koné, MM. Renard, Tranchand.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, M. Chevalier, Mme Vignau.

A voté contre : 1

<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Boccara.
---------------------------------	-------------

Abstentions : 18

<i>CFE-CGC</i>	Mme Couvert, M. Dos Santos.
<i>CGT</i>	Mmes Chay, Cru, MM. Fourier, Garcia, Mmes Garreta, Lamontagne, Manière, MM. Marie, Meyer, Naton, Mme Robert.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Adam, M. Aschieri, Mme Le Floc'h, M. Pasquier, Mme Sehier.

## N° 1 COMPOSITION DE LA SECTION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES

✓ **Président** : Jean-Marie CAMBACERES

✓ **Vice-présidents** : Jacques BEALL et Claude COCHONNEAU

### **Agriculture**

✓ Claude COCHONNEAU

✓ Daniel ROGUET

### **Artisanat**

✓ Bernard STALTER

### **Associations**

✓ Philippe JAHSHAN

✓ Marie TRELLU-KANE

### **CFDT**

✓ Adria HOUBAIRI

✓ Christophe QUAREZ

✓ Philippe SAINT-AUBIN

### **CFE-CGC**

✓ Carole COUVERT

### **CFTC**

✓ Joseph THOUVENEL

### **CGT**

✓ Fabienne CRU

✓ Paul FOURIER

### **CGT-FO**

✓ Béatrice BRUGERE

### **Coopération**

✓ Christian ARGUEYROLLES

### **Entreprises**

✓ François ASSELIN

✓ Christian NIBOUREL

**Environnement et nature**

- ✓ Jacques BEALL
- ✓ Bruno GENTY

**Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**

- ✓ Emelyn WEBER

**Outre-mer**

- ✓ Dominique RIVIERE

**Personnalités qualifiées**

- ✓ Amewofofo ADOM'MEGAA
- ✓ Jean-Luc BENNAHMIAS
- ✓ Frédéric BOCCARA
- ✓ Jean-Marie CAMBACERES
- ✓ Cindy LEONI
- ✓ Marie-Béatrice LEVAUX
- ✓ Jacques PASQUIER
- ✓ Benoît THIEULIN

**UNAF**

- ✓ Antoine RENARD

**Personnalités associées**

- ✓ Leyla ARSLAN
- ✓ Philippe BROOD
- ✓ Alain EVEN
- ✓ Nicole GNESOTTO
- ✓ Michel GUERLAVAIS
- ✓ Khalid HAMDANI
- ✓ Siham SAHED

## N° 2 LISTES DES PERSONNES AUDITIONNÉES DEVANT LES MEMBRES DE LA SECTION ET RENCONTRÉES EN ENTRETIEN PAR LA RAPPORTEURE ET LE RAPPORTEUR<sup>1</sup>

En vue de parfaire son information, la section a entendu :

- ✓ **M. Hugo Bévort**  
*Directeur des stratégies territoriales du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ;*
- ✓ **M. Philippe Cichowlaz**  
*Responsable de la mission des affaires européennes du CGET ;*
- ✓ **Mme Raphaële De Giuli Morghen**  
*Directrice générale adjointe europe et coopération méditerranéenne du Conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur ;*
- ✓ **Mme Nathalie Papanastassiou**  
*Gérante du cabinet Conseil et assistance aux porteurs de projet - Europe ;*
- ✓ **Mme Christine Revault d'Allonnes-Bonnefoy**  
*Députée européenne ;*
- ✓ **M. Patrick Tassin**  
*Président du Conseil économique social et environnemental de la région Grand Est.*

La rapporteure et le rapporteur se sont par ailleurs entretenus avec :

- ✓ **Mme Marjorie Jouen**  
*Conseillère politiques régionale et de cohésion, politique de développement rural, développement local et emploi, innovation sociale à l'institut Jacques Delors ;*
- ✓ **M. Farbod Khansari**  
*Conseiller national Politiques européennes et internationales à APF France Handicap ;*
- ✓ **M. Jacques Le Cacheux**  
*Professeur des Universités en économie à l'Université de Pau et chercheur à l'Observatoire Français des Conjoncture Economique (OFCE).*

Le président, la rapporteure, le rapporteur et les membres de la section remercient vivement l'ensemble de ces personnalités pour leur précieuse contribution.

---

<sup>1</sup> Listes par ordre alphabétique avec indication des fonctions exercées au moment de l'audition.

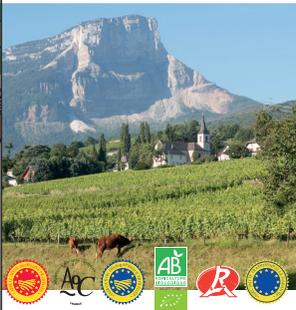
## N° 2 TABLE DES SIGLES

BEI	Banque européenne d'investissement
BPI	Banque publique d'investissement
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CES	Confédération européenne des syndicats
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CFP	Cadre financier pluriannuel
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CICC	Commission interministérielle de coordination et de contrôle
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne
CTE	Coopération technique européenne
DGEFP	Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle
DGFIP	Direction générale des Finances publiques
DGPE	Direction générale de la Performance économique et de l'Environnement des entreprises
DPMA	Direction des Pêches maritimes et de l'Aquaculture
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FED	Fonds européen de développement
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEIS	Fonds européen pour les investissements stratégiques
FESI	Fonds européens structurels et d'investissement
FSE	Fonds social européen
GAL	Groupes d'action locale
GECT	Groupements européens de coopération territoriale
ICD	Instrument de coopération au développement
IEJ	Initiative pour l'emploi des jeunes
IEV	Instrument européen de voisinage
IGAS	Inspection générale des Affaires sociales
IGF	Inspection générale des Finances
ITI	Instruments territoriaux intégrés
ODD	Objectifs de développement durable
ONU	Organisation des Nations Unies
PAC	Politique agricole commune
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PME	Petites et moyennes entreprises
RNB	Revenu national brut
RUP	Régions ultrapériphériques
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPE	Très petites entreprises
UE	Union européenne

## Dernières publications de la section des affaires européennes et internationales

<p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>La politique européenne de transport maritime au regard des enjeux de développement durable et des engagements climat Jacques Beall</p> <p>CESE 11      AVRIL 2017</p>	<p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>Le rôle de la France dans une francophonie dynamique Marie-Béatrice Levaux</p> <p>CESE 01      JANVIER 2016</p>	<p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>Parcours et politiques d'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile dans l'Union européenne Paul Fourier et Emelyn Weber</p> <p>CESE 15      MAI 2018</p>
---	--	--

## Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

<p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>Mieux investir pour la France RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉTAT DE LA FRANCE Patricia Blancard et Françoise Vilain</p> <p>CESE 16      JUIN 2018</p>	<p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance Antoine Dulin</p> <p>CESE 17      JUIN 2017</p>	<p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>Les signes officiels de qualité et d'origine des produits alimentaires Jean-Louis Joseph et Dominique Marmier</p> <p>CESE 18      JUIN 2018</p>
--	--	--

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15<sup>e</sup>,  
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.  
N° 411180019-000619 - Dépôt légal : juin 2018

Crédit photo : iStock.

# LES AVIS DU CESE



Les fonds européens structurels et d'investissement constituent les principaux instruments de la politique de cohésion de l'Union européenne. Ils jouent un rôle essentiel pour soutenir le développement de l'Union, améliorer le niveau de vie de ses habitantes et de ses habitants et concrétiser la solidarité entre ses États membres.

Le bilan de la programmation 2014-2020 apparaît toutefois mitigé : si la France se situe dans la moyenne européenne en rythme d'exécution, l'efficacité des actions financées demeure en-deçà des résultats attendus. Et les propositions de la Commission européenne pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027 ne semblent pas à la hauteur des défis économiques, sociaux et environnementaux qui se profilent.

Saisi par le gouvernement en prévision des négociations à venir, le CESE formule 18 préconisations qui visent à conforter la politique de cohésion dans l'Union et améliorer sa visibilité dans le contexte de crise que traverse l'Union, en renforçant la prise en compte des territoires et des acteurs et actrices les plus fragiles tout en simplifiant les règles de mise en oeuvre.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16  
Tél. : 01 44 43 60 00  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

N° 41118-0019

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-152198-8



9 782111 521988



Direction de l'information  
légale et administrative  
Les éditions des *Journaux officiels*  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)