



POUR UNE MOBILISATION PLUS AMBITIEUSE DES FONDS EUROPÉENS AU SERVICE DES TERRITOIRES

MISSION D'INFORMATION SUR LA SOUS-UTILISATION CHRONIQUE
DES FONDS EUROPÉENS EN FRANCE

Rapport de Mme Colette Mélot, sénatrice de la Seine-et-Marne

Rapport n° 745 (2018-2019)

La mission d'information sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France a été constituée le 28 mai 2019 à la demande du groupe Les Indépendants - République et territoires. Du 11 juin au 11 septembre 2019, elle a procédé à 20 auditions au cours desquelles elle a entendu 37 personnalités, dont la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline Gourault, et effectué 3 déplacements, en Nouvelle-Aquitaine, à Bruxelles et à Melun.

Les fonds européens, une contribution financière de l'Union européenne au service des territoires

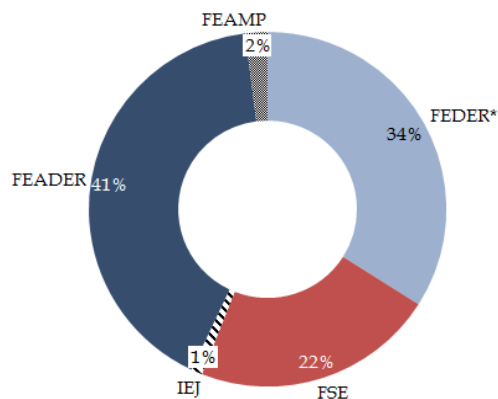
■ Développée progressivement depuis 1957, la **politique de cohésion** vise à réduire les disparités entre les territoires de l'Union européenne. L'article 3 du traité sur l'Union européenne (TUE) mentionne la cohésion territoriale au titre des objectifs de l'Union, celle-ci devant promouvoir « la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres ». Pour ce faire, cette politique mobilise **les fonds européens structurels et d'investissement (FESI)** qui incluent le **Fonds de cohésion**, le **Fonds européen de développement régional (FEDER)**, le **Fonds social européen (FSE)**, qui comprend **l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)**, le **Fonds européen**

agricole pour le développement rural (FEADER) et le **Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)**. La France n'est pas éligible au Fonds de cohésion en raison du niveau de son RNB.

■ Sur la période 2014-2020, **454 milliards d'euros** sont alloués aux FESI, soit près du tiers du budget de l'Union européenne, ce qui fait de **la politique de cohésion un pilier essentiel de l'action de l'Union européenne**.

■ Sur la même période, la France devrait bénéficier de **27,8 milliards d'euros au titre de cette politique**, dont 4,8 milliards pour les outre-mer.

Répartition par fonds de l'enveloppe allouée à la France pour 2014-2020



Une sous-utilisation chronique des fonds européens ? Un diagnostic à nuancer

■ Les travaux de la mission d'information ont fait état d'un **indéniable ressenti négatif dans les territoires**, et de la grande difficulté des porteurs de projets à bénéficier des fonds européens. Les auditions ont permis de constater que le **décalage moyen pour le versement des aides** était de **deux à trois ans**.

Une consommation dans la moyenne européenne, en dépit des retards pris au début de l'actuelle programmation

■ Avec un **taux de programmation des FESI de 61 %** et un **taux de certification de 35 % au 31 décembre 2018**, la France se situe **dans la moyenne européenne**. Toutefois, l'actuelle programmation a connu un démarrage plus lent que la précédente dans la plupart des États membres, en raison des négociations budgétaires difficiles et de l'adoption tardive des règlements européens.

Taux de programmation et taux de paiement au 31 décembre 2018

	France	Allemagne	Italie	Espagne
Tous fonds	Programmation : 61 % Paiement : 35 %	Programmation : 67 % Paiement : 34 %	Programmation : 62 % Paiement : 23 %	Programmation : 49 % Paiement : 22 %
FEDER	Programmation : 70 % Paiement : 25 %	Programmation : 67 % Paiement : 26 %	Programmation : 82 % Paiement : 20 %	Programmation : 44 % Paiement : 17 %
FSE	Programmation : 73 % Paiement : 38 %	Programmation : 80 % Paiement : 39 %	Programmation : 54 % Paiement : 20 %	Programmation : 71 % Paiement : 20 %
FEADER	Programmation : 43 % Paiement : 44 %	Programmation : 56 % Paiement : 39 %	Programmation : 36 % Paiement : 29 %	Programmation : 38 % Paiement : 31 %
FEAMP	Programmation : 28 % Paiement : 17 %	Programmation : 38 % Paiement : 15 %	Programmation : 39 % Paiement : 16 %	Programmation : 28 % Paiement : 16 %

Source : Secrétariat général des affaires européennes.

■ Par ailleurs, le cycle habituel de décaissement des crédits européens est marqué par **une accélération en fin de programmation**, lorsque les projets arrivent à maturité. L'analyse de la consommation des fonds européens doit également intégrer **la possibilité, pour les autorités de gestion, de programmer des crédits jusqu'en 2023**. Ainsi, en 2014, il restait encore 38 % des crédits dédiés à la politique de cohésion pour l'ensemble de l'Union européenne à liquider au titre de la programmation précédente (2007-2013).

En France, des disparités importantes dans les taux de programmation, tant régionales qu'entre les différents fonds

■ **Le taux de programmation des différents FESI est très variable**, d'un taux anormalement faible du FEAMP (28 % au 31 décembre 2018) à celui plus de deux fois supérieur du FSE (73 %). Ceci s'explique par l'architecture de gestion plus ou moins complexe des fonds, par les retards pris dans la définition des programmes opérationnels pour chacun d'entre eux et par la nature des projets à financer.

■ **Des disparités régionales importantes** sont à observer dans l'utilisation des fonds européens. Ces différences de taux de programmation traduisent des modes de gestion et des stratégies d'utilisation. Ainsi, certaines régions ont fait le choix de sur-programmer certains fonds pour se prémunir d'un risque de sous-réalisation. Certaines thématiques visent à financer des projets plus faciles à mettre en œuvre, par exemple dans le champ de la formation professionnelle.

■ La mission d'information a pu constater que l'essentiel des **difficultés** étaient **concentrées** dans la mise en œuvre du **programme LEADER**, qui représente 5 % des crédits du FEADER, soit 700 millions d'euros pour la période 2014-2020. Avec un taux de paiement d'à peine 5 % en mai 2019, **la France se situe à l'avant-dernière place de l'Union européenne en termes d'avancement de la programmation**. Les

groupes d'action locale (GAL) en charge de LEADER souffrent d'un manque d'ingénierie et d'accompagnement dans le montage des dossiers.

■ Néanmoins, l'ensemble des acteurs entendus se sont montrés **optimistes** quant aux capacités de la France à consommer l'intégralité des crédits qui lui sont alloués d'ici la fin de la programmation.

Les difficultés d'utilisation des fonds européens résultent d'un transfert ni serein ni efficace de cette compétence aux régions

■ Demandée de longue date par les régions, le législateur leur a transféré le statut d'autorité de gestion des fonds européens en 2014, avec l'adoption de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « **loi MAPTAM** ».

■ Or, ce transfert de compétences est intervenu au début de l'actuelle programmation et a nécessité une **adaptation dans un délai très contraint** des conseils régionaux, ainsi que des systèmes d'information. Par ailleurs, **la fusion des régions**, intervenue quelques mois plus tard, est venue complexifier l'organisation administrative des services et a modifié l'équilibre politique de certaines régions.

■ Si la décentralisation de la gestion des fonds européens était motivée par la perspective de confier l'allocation de ces fonds à des acteurs plus proches des porteurs de projets, **la mission d'information s'est interrogée sur la pertinence du choix de l'échelon régional**. En effet, les auditions ont confirmé la difficulté pour les régions, désormais plus vastes, de saisir l'ensemble des spécificités territoriales et d'élaborer des programmes opérationnels correspondant aux besoins réels de la population.

■ Les auditions et les déplacements ont fait état **des difficultés des régions à recruter, former et fidéliser des agents possédant une réelle expertise en matière de gestion des fonds européens et d'accompagnement des porteurs de projets**. Les transferts de personnels de l'État vers les services des conseils régionaux n'ont pas toujours été suffisants pour faire face aux exigences accrues de l'actuelle programmation, en termes de gestion et de contrôle interne.

■ À ces difficultés matérielles s'ajoute la complexité de la gestion de ces fonds qui, en réalité, a fait l'objet d'une **décentralisation incomplète**. À ce titre, le cas du FEADER est le plus explicite puisque l'État assure toujours l'instruction de la plupart des dossiers et définit un cadrage national, alors que la région exerce en théorie les compétences de l'autorité de gestion.

■ Il convient toutefois de modérer le constat selon lequel la fusion des régions constituerait le principal facteur explicatif des retards observés en début de programmation. Au-delà de cette question de nature administrative, **la capacité des régions à faire de l'accès aux fonds européens une priorité semble constituer une piste expliquant les disparités régionales observées**.

Les propositions de la mission d'information

Axe n° 1 : La décentralisation des fonds européens doit être confirmée, en clarifiant les compétences respectives de l'État et des régions

Proposition n° 1 : Conforter la décentralisation de la gestion des fonds européens en donnant aux régions les moyens d'assurer leurs missions et en clarifiant les responsabilités respectives de l'État et des régions.

Proposition n° 2 : Pour le FEADER, confier l'instruction et le suivi de l'intégralité des mesures dites « non surfaciques » aux régions dans le cadre de la prochaine programmation, sans présager pour autant d'une compétence plus large à moyen terme.

Proposition n° 3 : Conduire des études visant à identifier les facteurs de succès et bonnes pratiques organisationnelles dans les autres États membres pour déterminer l'architecture institutionnelle conduisant à la mobilisation optimale des fonds européens.

Axe n° 2 : La gouvernance des programmes opérationnels doit reposer sur une plus grande participation de tous les niveaux de collectivités pour tenir compte des spécificités des territoires

Proposition n° 4 : Afin de faire des FESI un véritable axe de transformation du pays, cultiver l'approche partenariale entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales pour s'accorder sur les priorités à financer.

Proposition n° 5 : Dans la prochaine programmation, réduire le nombre de programmes opérationnels afin de rationaliser les mesures existantes et leurs critères d'éligibilité, et de permettre une meilleure lisibilité des priorités de l'autorité de gestion, tout en veillant à ce que les territoires les plus fragiles ne soient pas désavantagés.

Proposition n° 6 : Faire concorder le calendrier des contrats de plan État-régions et celui des programmations successives des FESI.

Proposition n° 7 : Afin de développer une réelle ingénierie des fonds européens au niveau local, encourager la formation et la mutualisation de l'expertise entre différentes collectivités, faire de l'intercommunalité ou du département un véritable guichet de soutien pour les porteurs de projets, et inciter les autorités de gestion à désigner une personne référente unique pour le suivi de l'instruction des dossiers.

Proposition n° 8 : Doter la future Agence nationale de cohésion des territoires des moyens nécessaires pour soutenir et accompagner les collectivités territoriales qui souhaitent mobiliser davantage les fonds européens structurels et d'investissement. L'Agence établira notamment une base de données précise comportant des informations accessibles en open data relatives au suivi des projets co-financés par les fonds européens.

Axe n° 3 : Rapprocher l'Europe du citoyen en simplifiant et valorisant la politique de cohésion de l'Union européenne

Proposition n° 9 : Réduire les contrôles redondants et excessifs en les modulant selon l'historique des fraudes constatées dans les États membres et en fonction de l'importance de la dépense en question, dans un objectif de simplification.

Proposition n° 10 : Pour contribuer à réduire les délais de paiement et à garantir une simplification effective, faire preuve de pragmatisme dans les documents requis par l'autorité de gestion en évitant de demander plusieurs fois le même document entre l'instruction de la demande et la vérification du service fait, et en évitant de requérir des documents publics et accessibles à toutes les administrations.

Proposition n° 11 : Moderniser le fonctionnement des systèmes d'information des FESI pour qu'ils soient opérationnels dès le début de la prochaine programmation et qu'ils permettent une dématérialisation totale de la demande de financement.

Proposition n° 12 : Développer une réelle analyse de la performance des FESI en France afin d'évaluer leur contribution au développement économique et social des territoires et la réduction des inégalités infrarégionales, dans un esprit de culture des résultats.

Proposition n° 13 : Améliorer la promotion des FESI en France, en mobilisant davantage le programme Europ'Act autour des actions de communication.



Laurence Harribey
Présidente
Sénatrice de la Gironde
(Socialiste et républicain)



Colette Mélot
Rapporteuse
Sénatrice de la Seine-et-Marne
(Les Indépendants - République et territoires)



Mission d'information sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France

Le présent document et le rapport complet n° 745 (2018 2019) sont disponibles sur le site du Sénat :
http://www.senat.fr/commission/missions/sous_utilisation_des_fonds_europeens.html