

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

Saisine du CESE

Avant-propos

Le 18 février 2025, le CESE a proposé au CESER de Normandie de s'associer à sa préparation d'un avis intitulé « Complexité des aides et visibilité de l'action de l'Union européenne ».

Le 17 mars 2025, le CESER de Normandie a répondu favorablement à cette saisine du CESE en indiquant qu'il participerait sous forme de contribution écrite.

Le CESER de Normandie a confié la préparation de sa contribution à sa commission « Budget - Évaluation des politiques publiques ».

Introduction

Le CESER de Normandie a publié en juin 2020 un avis, assorti d'un rapport, sur « Les fonds européens¹ en Normandie : comment mieux accompagner les porteurs de projets ». Cet avis intervenait dans la programmation 2014-2020, marquée par des dysfonctionnements d'origines diverses : nouvelles compétences des Régions en tant qu'autorité de gestion, changement de périmètre des Régions et des EPCI, logiciels inadaptés, réglementation européenne instable pendant plusieurs mois. Pour les porteurs de projets, cela s'est traduit par des difficultés à trouver les renseignements nécessaires pour remplir et déposer leurs dossiers, des retards de traitement et de paiement, allant parfois jusqu'au renoncement face à trop d'incertitudes et de complexité.

Le CESER de Normandie avait donc pour objectif de contribuer à l'amélioration de l'accompagnement des porteurs de projets pour la programmation 2021-2027. Cet avis a été présenté devant le Conseil économique et social européen, le 5 avril 2022 au palais d'Iéna, à l'occasion de l'audition publique « Pour une politique de cohésion inclusive, durable, renforcée et efficiente en Europe : l'avis de la société civile européenne ».

Bien que plusieurs recommandations de cet avis aient été suivies d'effets dans la programmation 2021-2027, plusieurs constats et recommandations afférentes restent d'actualité. Elles sont détaillées ci-dessous.

1. Sécuriser

Constat

D'importants risques financiers ne font pas bonne presse aux fonds européens : avance de trésorerie nécessaire par le porteur de projets, délais longs d'obtention des paiements (intérêts prélevés à l'occasion d'emprunts ou de découverts), remboursement potentiel d'une partie des enveloppes perçues, absence de concordance entre les montants actés dans le dossier et les montants effectivement reçus, investissements importants pour le montage des dossiers (temps passé, embauche du personnel dédié ou recours à un prestataire expert). Cela dissuade notamment, dans le périmètre des GAL, les petits porteurs privés, dont l'activité demeure néanmoins capitale pour l'équilibre de la Normandie, d'après le CESER.

1.1. Répondre au besoin de sécurisation financière en réduisant les risques pris par les porteurs de projets

Le CESER propose que la Région, en négociant des accords préalables, **se porte caution auprès des banques** pour faciliter la recherche et l'obtention de crédits-relais une fois les projets validés. Un tel système permettrait d'assurer la transition entre l'avance des fonds et les paiements effectivement réalisés.

¹ Les « fonds européens » évoqués dans cette contribution sont les fonds européens structurels et d'investissement (FESI) :

- Feder (Fonds Européens de Développement Régional)
- FSE (Fonds Social Européen) devenu FSE+ en 2021
- IEJ (Initiative pour l'Emploi des Jeunes) sur 2014-2020
- FTJ (Fonds pour une Transition Juste) sur 2021-2027
- Feader (Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural)
- Feamp devenu Feampa (Fonds Européen pour les Affaires Maritimes, la Pêche et l'Aquaculture) en 2021

La mise en œuvre de la plateforme internet [Mon Espace Aides Normandie](#) donne désormais au porteur de projet un espace complet, permettant de visualiser les détails de son échéancier et la situation du dossier tout au long de la chaîne de contrôles, de validation et de paiements.

Afin de prémunir les porteurs de projets des conséquences d'éventuels retards, la pratique des **acomptes** pourrait être réétudiée. Contrairement à des Régions comme Provence-Alpes-Côte d'Azur, cette pratique est peu répandue en Normandie car elle revient, pour l'entité versant ces acomptes, à prendre sous sa propre responsabilité les risques financiers des porteurs de projets. En cas de non-éligibilité, cela implique des difficultés potentielles à récupérer les acomptes versés, mais parallèlement, ce fonctionnement donne plus de visibilité au porteur de projet sur ses finances à venir et lui permet d'anticiper sereinement l'ensemble de ses activités. La Région Normandie expérimente actuellement sur 2 ans des avances à hauteur de 25%. Ces avances concernent quelques dispositifs relatifs au numérique et à l'environnement et s'adressent à de petites structures comme les associations.

1.2. Réduire les délais d'instruction et de paiement qui mettent en péril les projets

La durée et les délais d'instruction et de paiement ne correspondent globalement pas aux réalités économiques ni à l'agilité nécessaire au bon développement des projets.

Si la décentralisation de la gestion des fonds, à travers les GAL² ou la Région, constitue un bon acquis, celle-ci ne doit pas alourdir excessivement cette gestion. Ainsi, la Région a la possibilité d'agir sur la simplification du montage du projet. **Le CESER reprend et s'associe à la proposition du CESE formulée depuis 2018³ : les autorités de gestion, dont la Région, doivent s'abstenir autant que possible de la surtransposition, c'est-à-dire d'ajouter des règlements locaux supplémentaires aux règles fixées par l'Union européenne.** De cette manière, le montage du dossier pour le porteur de projet et son instruction seraient facilités.

1.3. Alimenter un climat de confiance mutuelle entre les porteurs de projet et l'administration en ajustant les contrôles

Pour rendre les contrôles plus efficaces ils devraient être contextualisés selon le volume financier possiblement attribué en créant un système de coefficients de contrôle basé sur le budget prévisionnel du projet. Au-delà d'une plus grande efficacité, le CESER estime qu'un tel système, appliquant un principe de proportionnalité des exigences en fonction du montant de l'opération, permettra d'adapter avec plus de justesse les contrôles en fonction des projets, et alimentera un climat de confiance mutuelle avec leurs porteurs.

Le CESER estime aussi qu'il est indispensable d'adapter le traitement des projets sociaux agissant sur « l'humain ». En effet, ce type de projets est soumis à plus d'aléas que d'autres, notamment quand il vise des publics en grande précarité, et il est parfois difficile de répondre aux exigences administratives européennes. **Le CESER propose d'établir des règles propres et assouplies, dans la mesure où les objectifs sont atteints, pour les porteurs de projets à visée sociale et œuvrant dans le secteur de l'économie sociale et solidaire.**

² GAL : Groupement d'Acteurs Locaux

³ [La réforme des fonds structurels européens | Le Conseil économique social et environnemental](#), juin 2018, page 33.

Enfin, les porteurs de projets devraient pouvoir bénéficier d'un droit à l'erreur, sur les aspects administratifs secondaires ou les problèmes liés à l'interprétation des textes. De cette manière, les irrégularités mineures seraient abordées avec indulgence plutôt que suspicion. Ce droit devrait être inscrit dans la réglementation territoriale globale. La Région Normandie a délibéré en ce sens concernant le Feader, se conformant ainsi à la réglementation européenne.

2. Stabiliser et communiquer

Constat

Les fonds européens souffrent d'un déficit d'image, lié à la mise en place difficile de la programmation 2014-2020 et des divers dysfonctionnements, dont l'instabilité des procédures, qui ont été en partie résolus. Néanmoins, la réputation des fonds européens demeure encore entachée auprès des porteurs de projets : démarche trop risquée, trop complexe et/ou trop longue.

2.1. Stabiliser les structures et les procédures

La programmation 2014-2020 avait été marquée par de nombreuses modifications et une stabilisation tardive des règles. Ces règles ayant un caractère rétroactif, la mise en œuvre de certains projets a été complexifiée. On constate malheureusement que, concernant la programmation 2021-2027, les cadres réglementaires et l'accord de partenariat ont à nouveau été adoptés tardivement : en novembre 2022 pour le Feder, FSE+ et FTJ et le 28 juin 2022 pour le Feampa.

Cela est dû en partie à la crise sanitaire de la Covid-19, qui a ralenti toute la vie administrative et politique européenne. Pour autant, ce ralentissement ne doit pas se répercuter sur la programmation 2021-2027 par un mécanisme de dégagement d'office inflexible. **Le CESER réitère donc sa suggestion de renforcer l'antenne normande à Bruxelles dans son rôle de lobby, afin d'établir un contrat de confiance entre l'Europe, l'État français et les Régions, pour aller vers plus d'ajustement aux contraintes locales.**

L'évaluation à mi-parcours du programme Feder/FSE+/FTJ 2021-2027, soit théoriquement en 2024, s'étale en Normandie sur 2024-2025. Cette évaluation constitue un véritable outil de pilotage pour la Région Normandie, qui suit très finement l'avancement de programmation et de consommation des différents fonds, pour chaque objectif stratégique et chaque objectif spécifique. Ce suivi concerne aussi l'actualité réglementaire européenne sur les fonds et le parangonnage dans les autres Régions françaises. Cette évaluation à mi-parcours s'inscrit dans le plan d'évaluation élaboré spécifiquement par la Région Normandie pour la programmation 2021-2027. Le CESER Normandie est associé à ces évaluations.

2.2. Former et informer sur les règles et procédures pour créer une culture commune

La mise en œuvre de la plateforme internet [Europe en Normandie](#) donne accès à une exhaustive information sur les fonds européens - d'une présentation générale pour les non-initiés à une bibliothèque de documents types pour les porteurs de projet, en passant par le suivi des programmes et les évaluations. Une page est notamment dédiée à l'identification d'un référent pour son projet, avec un contact téléphonique possible. Cette plateforme donne également à voir des exemples de projets réalisés avec des fonds européens.

Sur le volet formation, tant pour les agents régionaux que pour les porteurs de projet, une démarche d'envergure a été mise en œuvre en Normandie, avec notamment des webinaires après chaque séance de validation de projets et des rencontres territorialisées pour le Feader et le Feampa.

Le CESER constate néanmoins que le turnover élevé du personnel au cours d'une même programmation, tant au sein de la structure porteuse du projet qu'au sein des services régionaux instructeurs, défavorise l'avancement des projets.

2.3. Mieux communiquer pour renforcer l'attractivité des fonds européens

La dynamique d'animation et de formation enclenchée depuis 2021 doit être maintenue, notamment à destination des territoires ruraux, via les chambres consulaires, le CREAN ([Carrefour Rural Européen des Acteurs Normands](#)), les réseaux Natura 2000, Office National des Forêts (ONF)...

Le CESER estime qu'une démarche continue de concertation ascendante, répertoriant les difficultés rencontrées par les accompagnants de structures intermédiaires, devrait être mise en place systématiquement. En apportant une réponse unique aux problèmes récurrents, cette méthode permettrait d'harmoniser le discours et favoriserait une continuité des pratiques entre structures intermédiaires et services gestionnaires régionaux.

Enfin, le CESER incite les élus locaux à ne pas omettre de mentionner explicitement le montant de l'aide financière européenne à l'occasion de l'inauguration de leurs projets subventionnés.

3. Simplifier

Constat

La complexité du système des fonds européens tient en particulier au fait que les nombreuses règles imposées par plusieurs acteurs différents sont strictes et rigides. Des dossiers de demande lourds, dont le montage s'avère très chronophage en particulier pour les porteurs de projets non initiés au jargon administratif représente un des premiers facteurs de renoncement des porteurs potentiels ou d'abandon en cours de procédure.

3.1. Assouplir les règles

Le CESER suggère aux acteurs publics (européens, nationaux, régionaux et départementaux) de favoriser les montages de projets simples. En dessous d'un montant fixé en amont de la programmation, les projets devraient être soit exemptés de cofinancement soit accompagnés pour que les fonds départementaux ou régionaux viennent en contrepartie lorsqu'il n'existe pas d'autres solutions de financement.

Le développement d'un système plus souple de coûts forfaitaires a progressé en Normandie avec la programmation 2021-2027. Pour les logements, la formation, le développement des compétences, les dépenses de personnel, les dépenses peuvent être forfaitisées selon le nombre de logements, de participants, ou le coût horaire. Il sera opportun de vérifier si cette forfaitisation a entraîné une perte financière pour les porteurs de projet.

Enfin, la nécessité du contrôle doit être tempérée par son acceptabilité. Le témoignage d'un porteur contrôlé successivement trois fois pour le même projet par le GAL, la Région puis l'Union européenne peut s'avérer rédhibitoire. Le principe général de subsidiarité doit s'appliquer dans les faits.

3.2. Adapter les outils

Le fonctionnement de certains fonds avec des appels à projet successifs, restreint le dépôt dans le temps et pour des objectifs précis. **L'ajout de critères de recevabilité, d'éligibilité et de sélection complexifie le système et participe à son opacité. La réponse à ces appels à projet pourrait être facilitée en restreignant leur nombre tout en élargissant leurs champs.** En Normandie, pour le Feader 2021-2027, il n'y a plus d'appels à projets. Cela a d'abord eu comme conséquence une consommation très rapide de certains fonds. La Région a donc suspendu pour plusieurs mois le dispositif en question, pour le rouvrir plus tard et assurer sa pérennité jusqu'à 2027. L'évaluation permettra d'en tirer la meilleure adaptation possible.

Etant entendu que la Région réserve les fonds européens aux projets d'une grande ampleur, le CESER estime néanmoins qu'elle devrait favoriser un accès à des aides pour ceux dont la taille est moins importante notamment ceux qui disposent d'un grand potentiel de développement ou d'innovation. **Pour les petits et moyens projets, pour lesquels il est plus difficile de candidater, elle pourrait proposer de les regrouper par thématiques en « pack multiprojets », instruit et porté par la Région auprès des instances gestionnaires des fonds, nationales ou européennes comme cela existait pour le système de la PAC (Politique Agricole Commune).**

Conclusion

La problématique de la complexité des aides de l'Union européenne et de la visibilité de son action n'est pas nouvelle. Le CESER de Normandie, comme le CESE, s'est déjà penché sur ces questions. Entre 2020 et aujourd'hui, en Normandie, on peut constater que plusieurs recommandations du CESER se sont traduites concrètement et semblent porter des fruits. Les grands axes de constats et de solutions semblent demeurer identiques. Le turnover en ressources humaines, qui tend à s'accroître depuis quelques années, est préjudiciable dans ce domaine requérant une forte technicité. La récurrence des contrôles, parfois ressentie comme excessive, contribue à ternir l'image des fonds européens. Les différentes évaluations menées sur divers aspects des programmes européens peuvent permettre d'apporter des réponses pertinentes pour dégager régulièrement de nouvelles marges de progression.

En outre, les élus locaux ont un rôle d'exemplarité à mener, en mentionnant chaque fois que possible, sur leur territoire, l'intervention concrète de l'Union européenne et le montant financier de cette intervention. Cette responsabilisation est indispensable pour faire croître le sentiment d'appartenance à la citoyenneté européenne. L'Union européenne ne peut pas être représentée systématiquement par un tiers. Elle doit être incarnée et explicitée sur le terrain par les responsables locaux eux-mêmes. Le CESER doit s'adresser aux structures locales pour les y encourager.

Enfin, le CESER de Normandie salue l'action de l'Union européenne, qui concourt depuis des décennies au développement des territoires, et de manière encore plus pertinente grâce à la décentralisation des fonds en Régions.