

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V ° L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires européennes

**Mercredi**  
**2 octobre 2018**  
16 heures

**Compte rendu n° 104**

- I. Rapport d'information de Mme Liliana Tanguy et M. Pierre-Henri Dumont sur l'évaluation de la gestion des fonds structurels européens par les régions françaises.....3
- II. Nomination de rapporteurs ..... 15
- III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution ..... 16
- IV. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-6 de la Constitution ..... 17

**Présidence de**  
**Mme Sabine Thillaye**  
*Présidente*





# COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 2 octobre 2019

Présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente de la Commission

*La séance est ouverte à 16 h 09.*

## **I. Rapport d'information de Mme Liliana Tanguy et M. Pierre-Henri Dumont sur l'évaluation de la gestion des fonds structurels européens par les régions françaises**

**La Présidente Sabine Thillaye.** Vous trouverez à votre place le rapport faisant état des travaux de notre Commission pour la dernière session. Je tiens à remercier chacun d'entre vous pour son implication et pour le suivi attentif de la législation européenne. Je passe la parole à nos deux rapporteurs sur l'évaluation de la gestion des fonds structurels européens par les régions françaises, Mme Liliana Tanguy et M. Didier Quentin, qui supplée notre collègue Pierre-Henri Dumont.

**Mme Liliana Tanguy, rapporteure d'information.** Nous vous présentons aujourd'hui ce rapport qui concerne la gestion des fonds structurels européens, et plus exactement, les fonds européens structurels et d'investissement (FESI). Ce sujet fait depuis plusieurs mois l'objet d'un grand nombre d'études. En mai 2019, la Cour des comptes a rendu public son rapport sur le transfert aux régions de la gestion des FESI tandis qu'au même moment, nos confrères du Sénat lançaient une mission d'information sur la sous-utilisation chronique des fonds européens.

Comme l'indique l'intitulé de la mission d'information du Sénat, de nombreuses polémiques entourent la question des fonds européens. Selon une idée répandue, les autorités de gestion françaises seraient depuis toujours incapables de consommer la totalité des crédits que leur accorde l'Union européenne. Comme si les régions ne savaient plus quoi faire de leur argent ! Nous allons essayer de donner une appréciation plus équilibrée de l'utilisation des fonds européens.

Autre sujet polémique : la décentralisation de la gestion des fonds européens. Ce sujet, au cœur du rapport de la Cour des comptes, est lui aussi d'une grande actualité : le transfert aux régions de la gestion des FESI, qui s'est déployé laborieusement à partir de 2014, pourrait être remis en cause – du moins en partie – dans le cadre de la mise en œuvre de la future programmation 2021-2027. Le gouvernement devrait rendre prochainement sa décision.

C'est dans ce contexte d'actualité, parfois sensible que s'inscrit le rapport de la Commission des Affaires européennes. Il ne s'agissait pas pour nous de refaire le bilan de la décentralisation de la gestion des FESI : nous renvoyons sur ce point au travail remarquable de la Cour des comptes. Notre objectif consistait à comprendre le fonctionnement de la gestion des FESI, mais aussi ses dysfonctionnements, et de suggérer quelques pistes pour

améliorer à la fois la répartition des compétences – particulièrement complexe – entre les différents acteurs et la consommation – jugée insuffisante – des fonds européens. Notre approche est donc avant tout politique et prospective.

Pour ce qui est de la méthode, nous avons choisi d'écouter d'abord les régions, qui sont désormais, bien que de façon incomplète, les autorités de gestion des fonds européens. Les informations recueillies lors de nos déplacements dans les Hauts-de-France, région de Pierre-Henri Dumont et en Bretagne, où j'ai été élue, ont été complétées par un questionnaire auquel toutes les régions métropolitaines ont répondu, ainsi que la Réunion, je tiens à le souligner. Les autres régions d'Outre-mer n'ayant pas fourni de réponse, il ne nous a toutefois pas semblé pertinent d'étendre le périmètre de nos travaux à l'ensemble des régions ultra-périphériques, étant donné le régime spécifique qui les gouverne et leurs spécificités intrinsèques. Cela ne doit pas nous empêcher de remercier la région de la Réunion pour les éléments fournis, auxquels nous avons été très attentifs.

Je laisse donc la parole à Didier Quentin, suppléant de Pierre-Henri Dumont. Notre collègue fera quelques observations sur la gestion des fonds européens et sur ses « blocages », et ensuite je présenterai les perspectives d'évolution européennes et nos recommandations propres en vue de la prochaine période de programmation.

**M. Didier Quentin, suppléant le rapporteur d'information.** Je vais donc commencer par vous présenter les difficultés liées à la mise en œuvre et aux modalités de la décentralisation. Comme il vient d'être rappelé, la gestion des FESI est marquée par le processus de décentralisation décidé en 2012 et mis en œuvre au début de la période de programmation en cours. Cette décentralisation de la gestion des fonds européens a été source de nombreuses difficultés.

Une première série de difficultés tient au calendrier de mise en œuvre de la décentralisation, qui a causé des retards importants. La décentralisation de la gestion des fonds européens n'a reçu sa consécration législative que le 27 janvier 2014, par l'adoption de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles (la loi dite « MAPTAM »), c'est-à-dire trois semaines après le début officiel de la nouvelle période de programmation ! La réforme territoriale de 2015 – la « fusion des régions » – a également créé de la complexité et engendré des délais supplémentaires. Au total, il faudra attendre presque deux ans avant que soient validés tous les programmes relatifs à la mise en œuvre des fonds structurels.

Une deuxième série de difficultés tient à l'insuffisance des moyens accordés aux régions pour compenser les nouvelles compétences dont elles ont bénéficié. Les besoins en ressources humaines pour la gestion des fonds ont en effet été grandement sous-estimés. Les régions ont eu du mal à pourvoir les postes nouvellement créés ou à conserver les agents qu'elles étaient parvenues à recruter. La gestion des fonds européens exige en effet une grande expertise technique dont seuls disposaient, en début de programmation, les personnels de l'État.

Les moyens techniques et informatiques mis à la disposition des régions se sont également révélés insuffisants, ou du moins inadaptés. Les différents systèmes d'information, conçus pour une gestion centralisée, ont causé des erreurs et finalement des retards dans la programmation des fonds. C'est notamment le cas du système Osiris, qui souffre encore de nombreux dysfonctionnements et qu'il faudra sans doute remplacer.

Mais surtout la décentralisation n'a été que partielle, ce qui a donné lieu à une répartition des compétences peu lisible et peu efficace. En réalité, le degré de décentralisation dépend de chaque fonds. Pour le Fonds européen de développement régional (FEDER), la décentralisation a été quasi complète. Pour le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), à l'inverse, le règlement européen impose une autorité de gestion unique au niveau national : les régions interviennent seulement comme « organismes intermédiaires » de gestion, c'est-à-dire qu'elles se voient déléguer par l'État des subventions globales. C'est pour le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et, dans une moindre mesure, pour le Fonds social européen (FSE), que l'architecture de gestion est la plus complexe et la moins satisfaisante.

Pour ce qui est du FEADER, la décentralisation semble davantage formelle que réelle – la Cour des Comptes n'hésite pas à parler de décentralisation « en trompe-l'œil ». Les régions ont bien été désignées autorités de gestion des Programmes de développement rural, mais leurs marges de manœuvre sont limitées par l'existence d'un cadre national et par le rôle joué dans l'instruction des dossiers par les services déconcentrés du ministère de l'Agriculture. La répartition des compétences entre l'État, les régions et l'Agence de services et de paiement n'est pas claire, ce qui entraîne une perte de temps et d'énergie. Autrement dit, la décentralisation n'a pas été conduite à son terme et il faudra soit aller au bout de la logique initiée en 2012, soit recentraliser.

Des réflexions analogues peuvent être faites à propos du FSE. Les régions gèrent les mesures « formation professionnelle et apprentissage », soit en gros un tiers du fonds, tandis que l'État gère les deux tiers restant, dont une partie significative est déléguée aux départements sous la forme de subventions globales. Or la partie dont les départements sont responsables en tant qu'organismes intermédiaires de gestion – la partie « insertion sociale » – est proche de la partie que les régions gèrent de plein droit, surtout depuis l'extension (avec la loi NOTRe) des compétences des régions en matière d'économie sociale et solidaire. Là encore, les doublons sont nombreux et l'architecture institutionnelle manque de rationalité.

À ces difficultés internes propres à la France, en particulier pour la programmation 2014-2020, s'ajoutent les difficultés bien connues liées à la complexité du cadre réglementaire européen. C'est presque un lieu commun de le dire : la technocratie européenne impose une réglementation lourde, difficile à comprendre et finalement contre-productive. Cette affirmation, que vos Rapporteurs ont beaucoup entendue, est sans doute excessive ; mais, dans le cas des fonds structurels européens, force est de constater que la réglementation européenne est particulièrement complexe.

Toutes les régions se plaignent des systèmes de gestion, de contrôle et d'audit, qui sont très contraignants, à la fois pour les autorités de gestion et pour les bénéficiaires. De nombreux porteurs de projet – par exemple pour le FEAMP, en Bretagne et en Normandie – semblent avoir renoncé à demander les aides auxquelles ils avaient droit tant les démarches à effectuer sont compliquées. Les contraintes administratives pèsent d'autant plus fort que les entreprises pouvant en bénéficier sont petites. Par suite, ces contraintes allongent les délais d'instruction des dossiers, encore une fois au détriment des petits bénéficiaires qui n'ont pas toujours la trésorerie pour attendre – parfois – plusieurs années avant que l'aide leur soit versée.

Du côté des régions, l'intensification des contrôles européens sur la période en cours (2014-2020) par rapport à la période précédente (2007-2013) génère des coûts de gestion importants, souvent disproportionnés par rapport au montant des subventions

demandées – surtout pour les petits programmes comme le programme LEADER, rattaché au FEADER. D'autre part, la crainte que les dépenses engagées au titre des fonds européens ne soient pas certifiées par l'Union européenne – occasionnant des corrections financières – a pu entraîner une sur-réglementation nationale ou régionale (un comme peu comme la sur-transposition des directives que nous connaissons bien ici) dans le but de se prémunir contre les risques d'erreur. La réglementation régionale se superpose à la réglementation nationale, multipliant les niveaux de contrôle ; c'est un cercle vicieux dont il faut sortir pour se concentrer plutôt sur la réalisation des projets.

Mais à l'inverse, vos Rapporteurs regrettent que les régions ne se saisissent pas pleinement des dispositifs souples mis à leur disposition par l'Union européenne. C'est le cas notamment des Options de coûts simplifiés (OCS) et du mécanisme de préfinancement, qui doit permettre aux régions d'octroyer une avance aux porteurs de projet fragiles. Non seulement les régions n'utilisent pas ce mécanisme à pleine capacité, mais l'argent qu'elles perçoivent de façon automatique à ce titre est subrepticement détourné de son objet pour financer à taux zéro leurs frais de fonctionnement. Il en va de même pour l'usage des « réserves » résultant de la différence entre le taux sur lequel se basent les régions pour payer les bénéficiaires et le taux « de l'axe » qui détermine les remboursements européens qu'elles percevront. Ces pratiques dénoncées par le rapport de la Cour des comptes constituent un dysfonctionnement majeur auquel il faudra remédier.

J'en viens à la consommation des fonds européens, que nous avons essayé d'analyser aussi objectivement que possible. Je serais tenté d'employer la formule bien connue : « Quand on se regarde, on se désole ; quand on se compare, on se console ! » C'est au regard de ces difficultés et du contexte particulier de la programmation 2014-2020 – réforme de décentralisation, réforme territoriale – qu'il faut évaluer la performance des régions et l'avancée de la programmation. Un autre lieu commun consiste à dire : les taux de programmation sont très faibles, les régions ne savent pas consommer les fonds européens. Qu'en est-il en réalité ? Comment expliquer que les taux de programmation soient si bas, les régions seraient-elles riches à ce point qu'elles se permettent de refuser ce qu'on leur donne ?

À cet égard, vos rapporteurs aimeraient nuancer l'idée selon laquelle la France ne parviendrait pas à utiliser les fonds structurels européens. Certes, les taux d'engagement sont en apparence peu élevés. Au printemps 2019, ils s'élèvent à 65 % pour le FEADER, 82 % pour le FSE et 78 % pour le FEDER. Mais il faut bien voir que la période de programmation des fonds européens s'étend en réalité jusqu'à la fin de l'année 2023. Ces chiffres sont donc provisoires et peu significatifs : ils doivent être remis en perspective.

En comparant ses performances à celles des autres États membres, on s'aperçoit d'ailleurs que la France est dans la moyenne européenne. Les pays de l'Est se distinguent certes par des taux d'engagement élevés, mais qui s'expliquent par des règles d'éligibilité plus souples – ils peuvent par exemple utiliser les fonds européens pour financer des infrastructures – ou par des choix de spécialisation agricole.

Les difficultés de programmation et les retards de paiement que connaît la France sont en fait concentrés sur des petits instruments, qui connaissent des problèmes de gestion liés à leur taille, à l'éclatement des fonds et à l'obsolescence des systèmes de gestion. Il s'agit surtout du FEAMP, qui a un taux de programmation très bas – 33 % ! –, comme le signalait déjà le rapport sur la *Pêche durable pour l'Union européenne* présenté ici même il y a deux mois. Le programme LEADER, rattaché au FEADER, connaît aussi des retards très importants, mais ces instruments – FEAMP et LEADER – sont de petite taille, si bien que les

montants en question ne sont pas si élevés. En outre, le FEAMP est le seul fonds pour lequel la gestion n'ait pas été décentralisée : par conséquent, les défaillances éventuelles seraient plutôt imputables à l'État... Vos rapporteurs ont donc globalement confiance dans la capacité des régions à atteindre en 2023 des taux de programmation proches de 100 %. Ils n'en expriment pas moins des recommandations qui visent à améliorer et à rationaliser l'architecture de gestion des FESI pour la prochaine période de programmation.

Avant de passer la parole à Mme Liliana Tanguy, je tiens à indiquer que le Sénat a remis hier le rapport de la mission d'information sur la sous-utilisation des fonds européens. J'espère que leurs recommandations convergent avec les nôtres.

**Mme Liliana Tanguy, rapporteure d'information.** Comme vient de l'expliquer Didier Quentin, nous avons donc identifié trois types de problèmes, qui appellent trois types de recommandations.

D'abord, il y a un problème général de complexité réglementaire et administrative, aussi bien pour les autorités de gestion que pour les bénéficiaires. Nous ne souhaitons pas insister sur ce point, car la Commission européenne, dans ses propositions en vue de la prochaine période de programmation, présente déjà des pistes de simplification significatives – concentration thématique, options de coûts simplifiés, proportionnalité et allègement des contrôles. Ces propositions sont exposées et commentées dans le rapport. Elles ne sont pas ambitieuses, certes, mais elles vont dans le sens de ce que demandent les régions et nous serions déjà suffisamment heureux si elles étaient adoptées telles quelles après les négociations avec le Conseil.

Ensuite, se pose un problème lié à la gestion financière des flux provenant de l'Union européenne. Par les mécanismes du préfinancement et de la mise en réserve, les régions sont susceptibles – parfois sans même s'en rendre compte – de détourner provisoirement les fonds européens au détriment – comme toujours – des porteurs de projet. Nous n'insistons pas non plus sur ce point technique qui a été mis en évidence par la Cour des comptes. Il nous semble néanmoins que, pour des raisons de transparence et de traçabilité, il serait sain que les financements européens « en attente » soient affectés à un budget annexe et que, d'autre part, le mandat de l'autorité d'audit des fonds européens, la CICC, soit étendu à l'ensemble des fonds *reçus* par les régions – et pas seulement à la partie d'entre eux qui est effectivement reversée aux bénéficiaires finaux – comme ils devraient tous l'être.

Une façon plus radicale de régler la question des réserves serait d'aligner le taux d'intervention de l'Union européenne sur le taux des régions – « paiement au taux réel » –, ce qui rendrait impossible la constitution de réserves. En contrepartie, la Commission aurait accepté d'assouplir le mécanisme des corrections financières et de relever le niveau d'erreur toléré, comme le demandent les régions. Mais nous attirons l'attention sur le fait que ce sont les États, y compris la France, qui s'opposent jusqu'à présent au paiement des autorités de gestion au taux réel, parce qu'ils sont les premiers à bénéficier de cette faille.

Le troisième problème est strictement national et il concerne les moyens mis à la disposition des régions – compétences institutionnelles, systèmes d'information, ressources humaines – pour gérer les fonds européens. C'est pour ce type d'obstacles que nous avons pensé apporter les solutions les plus utiles et défendre une voix, celle de la représentation nationale, qui n'est pas toujours en concordance avec celle du Gouvernement, mais qui correspond à ce que nous avons entendu sur le terrain. Je vais donc détailler, fonds par fonds,

nos recommandations en vue d'améliorer de façon structurelle et durable la gestion par les régions françaises des fonds européens.

Le FEADER est le fonds dont l'architecture pose aujourd'hui le plus de difficultés. Les difficultés générales constatées pour le FEADER – architecture complexe, peu lisible, système d'information inadapté – sont décuplées dans le cas du LEADER, parce qu'il s'agit d'un petit programme saupoudré entre un grand nombre de bénéficiaires. Pour s'attaquer au problème du saupoudrage, il faudrait définir des seuils en deçà desquels les dossiers ne seraient pas éligibles. On constate encore – c'est assez absurde – des cas où les demandes de subvention sont inférieures aux coûts d'instruction du dossier ! Mais notre recommandation principale est claire : revoir la répartition des compétences, entre l'État, les régions et l'Agence de services et de paiement (ASP), et aller au bout de la logique de décentralisation. La décentralisation n'a en réalité jamais été plébiscitée par le ministère de l'agriculture, qui a négocié pour conserver l'essentiel de ses prérogatives. L'équilibre trouvé est un équilibre bancal et en tous points insatisfaisants. Nous recommandons donc une décentralisation complète des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) ainsi que des mesures en faveur de l'agriculture biologique, c'est-à-dire une suppression du cadre national de gestion. Une telle réforme serait plus cohérente d'un point de vue institutionnel et plus appropriée à la nature des mesures en question, puisqu'il est clair que chaque région a ses spécificités locales ou, pour le dire autrement, l'agriculture en Bretagne n'a rien à voir avec l'agriculture en PACA – sans aucun jugement de valeur de ma part. Pour donner des garanties à l'État à la place du cadre national, chaque région pourrait s'engager par un Contrat d'objectifs et de moyens : cela permettrait de fixer des priorités nationales tout en respectant le « droit à la différenciation » des régions. En parallèle, il faudrait réorganiser l'ASP pour lui permettre d'assurer correctement ses nouvelles missions. Malheureusement, le Gouvernement semble plutôt s'orienter vers une recentralisation de la totalité des mesures surfaciques, MAEC comprises, ce qui va à contre-courant de la volonté décentralisatrice affichée par ailleurs.

L'architecture actuelle du FSE est, quant à elle, encore une fois assise sur un compromis complexe et peu soutenable. Il y a deux autorités de gestion, l'État et les régions, plus les départements qui interviennent comme organismes intermédiaires de gestion. La séparation thématique des compétences est artificielle et, bien souvent, les projets relèvent à la fois de la compétence des départements et de la compétence des régions, ce qui crée des doublons administratifs voire des doublons dans les demandes de subventions. Nous recommandons donc que les régions deviennent l'autorité de gestion de la totalité du FSE « territorialisé », c'est-à-dire qu'elles aient la responsabilité de coordonner les fonds dédiés à l'insertion et à la formation professionnelle, sans remettre en cause la délégation de gestion dont bénéficient les départements : en fait, les régions seraient chargées de verser aux départements les subventions globales à la place du préfet ; elles pourraient ainsi élaborer une véritable politique d'investissement intégrée englobant l'emploi et le développement économique. Là encore, les régions sont dans l'attente de l'arbitrage du gouvernement.

Le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche – FEAMP – est un fonds auquel les élus du littoral comme moi sont particulièrement attachés. Il s'agit d'un petit fonds qui, en raison de sa taille – 588 millions d'euros –, intéresse moins que les autres. La Bretagne est le premier bénéficiaire de ce fonds et, en tant que députée du Finistère, je dois dire que son mode de gestion ne fait pas l'unanimité. D'ailleurs, c'est le seul fonds dont les performances en termes de taux de programmation sont aussi basses – 33% – et, comme par hasard, le seul fonds dont la gestion n'a pu être décentralisée en raison de la réglementation européenne. Actuellement, il existe donc un Programme opérationnel national unique, bien

que l'État ait délégué aux régions une partie de la gestion du FEAMP. Notre première recommandation serait d'étendre la part des mesures du FEAMP dont la gestion a été déléguée aux régions – actuellement, autour de 40 % –, en particulier en matière économique. Surtout, il faudrait que les régions deviennent les autorités de gestion de plein droit du FEAMP, sur le modèle de ce qui s'est fait pour le FEADER. À terme, il pourrait même être envisagé de confier aux régions la responsabilité du paiement. Les modifications réglementaires nécessaires au niveau européen pourraient être portées par les autorités françaises – à moins qu'elles ne préfèrent continuer à gérer elles-mêmes ce fonds avec le succès que tout le monde connaît –, la France étant le deuxième bénéficiaire du FEAMP au niveau européen derrière l'Espagne.

À côté de ces propositions relatives à l'architecture de chaque fonds, nous avons identifié des recommandations générales de bonne gestion à partir des pratiques observées dans les différentes régions. Ces recommandations sont détaillées dans le rapport. Nous rappelons par ailleurs que l'efficacité de gestion des FESI ne dépend pas seulement des régions, mais aussi de la qualité générale des relations entre tous les acteurs intéressés : régions, État, services déconcentrés, Agence de services et de paiement, Commissariat général à l'égalité des territoires, et que l'État doit contribuer activement au succès de la décentralisation.

En conclusion, la programmation 2014-2020 aura été en quelque sorte une période de rodage, de transition, marquée par une réforme de décentralisation mal anticipée et peu cohérente. Nous manquons encore de recul : parce que les performances des régions, nouvelles autorités de gestion, ont été affectées par des obstacles conjoncturels (réforme territoriale, acquisition des ressources humaines et de l'expertise technique, coûts généraux d'adaptation...), et parce que les chiffres définitifs ne seront connus qu'à la fin de l'année 2023. Ce rapport est donc, mes chers collègues, un rapport d'étape : je vous invite à nous retrouver dans quelques années pour l'acte II.

En attendant, il est crucial de préparer dès maintenant les réformes qui s'imposent en vue de la prochaine période de programmation, et d'éviter ainsi de répéter les erreurs qui avaient été faites en 2014. Nous avons pris position, Pierre-Henri Dumont et moi-même, en faveur d'une décentralisation accrue de la gestion des fonds européens. Mais quels que soient les choix retenus par le gouvernement, il est impératif qu'il rende dès maintenant ses arbitrages publics : cela fait un an que les régions attendent les arbitrages du gouvernement sur le FSE et le FEADER. Il est crucial de ne pas prendre encore du retard dans le lancement de la future programmation, car ce serait au détriment des bénéficiaires.

Je vous remercie.

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** Merci beaucoup pour ce rapport. La Cour des comptes a souligné qu'il serait particulièrement important que les acteurs publics, en particulier l'État et les régions, définissent ensemble une stratégie d'emploi des fonds. Est-ce que certains sont déjà plus avancés que d'autres ? La Cour a également proposé de créer un guichet unique entre l'État et les régions pour répondre aux porteurs de projets et je souscris à cette mesure. Enfin, pouvez-vous nous dire si vous avez vu une différence entre les régions pour la gestion des fonds ?

**M. Thierry Michels.** Merci aux rapporteurs. Nous avons la démonstration, une fois de plus, que le diable est dans les détails. Il y a beaucoup de travail pour permettre de profiter de ces fonds. Par rapport aux difficultés que vous avez évoquées, on peut dire qu'il y

a un gâchis qui est aussi politique. Pour nos concitoyens, lire dans la presse que la France ne consomme pas tous ses fonds est un mauvais signal.

Je voudrais revenir sur vos recommandations avec deux questions, d'abord sur les systèmes d'information. Dans votre rapport, vous proposez la mise en place d'un outil de gestion et de suivi national unique, pour éviter que chaque région ne réinvente la roue.

Je reviens sur la question de Mme la présidente de savoir si certaines régions sont meilleures que d'autres, mais aussi si vous savez de quelle façon les autres pays européens s'organisent. Nos difficultés sont-elles un mal français ? Tout le monde aurait-il du mal à mettre en œuvre des règles que vous avez décrites comme parfois compliquées et tatillonnes ? Elles sont là pour dissuader les fraudeurs, mais parfois, elles dissuadent les personnes qui ont des projets valables.

**M. Paul Molac.** Merci de m'accueillir dans votre commission. Le rapport correspond tout à fait à ce que j'ai pu vivre comme conseiller régional. Concernant le FEADER, la région est effectivement autorité de gestion, mais pas de paiement. Toutefois, si on prend les programmes LEADER, nous n'avons eu les instructions du ministère de l'agriculture qu'en 2016. J'avais d'ailleurs posé une question au gouvernement à ce sujet. Un certain nombre de groupements d'action locale avaient déjà engagé des programmes LEADER ; la région a dû leur avancer l'argent : on ne pouvait pas les payer du fait d'une ignorance de l'action de l'Agence de services et de paiement.

Aujourd'hui, nous avons rattrapé notre retard. Sur les programmes LEADER, nous sommes à 10 % de paiement mais 90 % d'engagement. Nous n'aurons pas de mal à utiliser tous les fonds du FEADER, y compris pour les programmes agricoles – car nous nous servons des fonds européens pour évoluer vers l'agroécologie et développer l'autonomie des exploitations, avec des filières sans OGM. C'est primordial pour nous, car le travail est déjà engagé. Nous sommes en train de faire évoluer le modèle agricole breton vers autre chose, avec l'aide des fonds européens. La proposition de faire de la région l'autorité de gestion et de paiement nous va tout à fait.

Concernant le FEAMP, les pêcheurs affirment que les items ne correspondent pas à leurs besoins. Il faudrait revoir la possibilité d'utiliser cet argent pour des choses plus utiles.

Je souscris tout à fait aux préconisations qui vont dans le bon sens, celui de la décentralisation. Comme vous l'avez très bien souligné, l'agriculture française est différente selon les régions. Le modèle breton ne se retrouve pas ailleurs. Il faut donc s'adapter aux besoins.

**M. Damien Pichereau.** L'utilisation des fonds est une question très importante. Les maires sarthois que j'ai rencontrés affirment que c'est une procédure complexe et qui peut durer plusieurs années ; aussi, ils renoncent parfois à demander les fonds auxquels ils ont droit. Ces propositions vont dans le bon sens. Les régions affirment aussi la complexité du logiciel Osiris ; avez-vous pu travailler sur ces questions ?

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Je joins mes félicitations à celles qui vous sont adressées par tous nos collègues, car votre rapport est un document de réflexion très intéressant. Le modèle administratif de la Commission et de l'administration européenne n'est pas adapté à une Union européenne de 500 millions de personnes. On ne peut pas faire gérer

par 35 000 personnes à Bruxelles des programmes qui s'appliquent à une communauté aussi large et nombreuse.

L'obstacle est bien visible, c'est celui de devoir faire confiance aux États, puisque certains sont défaillants dans la gestion, et d'ailleurs parfois le nôtre.

Je voudrais poser la question des rythmes. Vous avez nuancé, et c'est précieux, les accusations de non-consommation des crédits, en montrant qu'il y a un décalage entre la période d'exécution et la période suivante de programmation. J'aurais aimé savoir si, en analysant ces rythmes, on ne peut pas améliorer la situation et éviter la grande concentration des dépenses sur deux ou trois années d'exercice. Ne pourrait-on pas automatiquement considérer que les programmes sont automatiquement mis en application deux ans après avoir été adoptés, ce qui permettrait d'avoir une période d'instruction de deux ans, et d'avoir une gestion plus lisse sur la période de mise en œuvre des programmes ?

Le deuxième sujet est le problème de la décentralisation. Évidemment, elle a mauvaise presse, mais le pire n'est-il pas le mélange des genres ? Comme le disait le philosophe Henri Bergson, « *Le désordre commence quand je range mes livres par ordre alphabétique et que ma femme de ménage les range par ordre de taille* ». Je pense que deux autorités dont les pouvoirs sont mal répartis, qui épuisent leur énergie en réunions de coordination, entraînent une grande déperdition administrative. Ne faudrait-il pas créer franchement une frontière pour éviter les partages de compétences ? Ne faut-il pas accepter que sur la pêche, on conserve un système national, mais bien distinguer dans les autres programmes ce qui relève de l'État ou des régions ?

Je crois qu'une frontière bien définie, avec des acteurs libres de fonctionner sans être encombrés par les besoins de coordination, serait un pas pertinent vers plus de simplification et de rapidité.

**M. Ludovic Mendes.** C'est un fait que nombreux territoires ont le sentiment d'être oubliés et que les potentiels bénéficiaires des fonds structurels sont dans l'incapacité de remplir les dossiers. Une simplification serait bienvenue, afin d'en finir avec la nécessité de recourir à des agences ou des cabinets spécialisés qui seuls sont capables de comprendre et de remplir les dossiers. En Pologne, par exemple, un guichet unique a été institué qui organise l'accompagnement complet des porteurs de projets. Peut-être pourrait-on s'en inspirer.

**Mme Marguerite Deprez-Audebert.** Je confirme les propos de mon collègue. La complexité des dossiers à monter pour bénéficier des fonds structurels est telle que les entreprises n'ont pas d'autres solutions que de faire appel à des spécialistes, ce qui a évidemment un coût. Je souligne aussi que l'usage systématique d'acronymes obscurs ne contribue pas à rapprocher l'Europe des citoyens.

**M. Ludovic Mendes.** Je reviens sur un point qui mérite confirmation. Est-il vrai que les régions conservent pour elles une partie des fonds structurels, à titre de frais de gestion, lesquels pourraient représenter de 10 % à 20 % de ceux-ci ?

**La présidente Sabine Thillaye.** Les États-membres sont plus ou moins performants dans l'utilisation des fonds structurels. Le Royaume-Uni est, paraît-il, l'un des meilleurs.

**M. Didier Quentin, suppléant le rapporteur d'information.** J'ajoute qu'il est de notoriété publique que la Reine d'Angleterre est l'un des principaux bénéficiaires de ces fonds.

**Mme Liliana Tanguy, rapporteure.** Pour répondre à la présidente Sabine Thillaye, il y a une vraie stratégie des régions visant à assurer la cohérence entre les programmes européens et les programmes régionaux de développement, notamment dans la région Centre, en Auvergne-Rhône-Alpes et dans les Pays de la Loire.

Le guichet unique est évidemment souhaitable pour les porteurs de projets. Mais il n'a de sens que si les compétences sont rationalisées. En effet, il n'y aurait aucun sens à créer un tel guichet si, derrière.

L'explication de la très grande performance du Royaume-Uni réside, à mon sens, dans le fait que contrairement à notre pays, il ne sur-transpose pas les règles européennes en leur ajoutant des règles nationales.

Pour répondre à Thierry Michels sur les systèmes d'information, je pense qu'il faudrait un outil unique. Actuellement, il y en a trois dont l'un, OSIRIS, mériterait d'être remplacé.

S'agissant des meilleures pratiques, le rapport contient un tableau qui retrace les différents taux de programmation selon les régions. On ne note pas de différences significatives entre eux. En réalité, ce taux de programmation dépend beaucoup des circonstances et des particularités locales. Ainsi, les régions qui ont fusionné ont connu de plus grandes difficultés dans la gestion des fonds structurels, en raison notamment de problèmes de ressources humaines. Lorsque cette gestion leur a été transférée, certaines n'avaient pas les moyens humains nécessaires. Parmi les bonnes pratiques que nous avons identifiées, nous pouvons signaler celle des régions Bretagne et Occitanie qui utilisent largement le mécanisme de préfinancement au profit des porteurs de projet.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Est-ce que cela signifie que lorsque l'Union européenne décide qu'un projet sera financé à 80 %, la région décide de le financer à 70 % et garde les 10 % restant ?

**Mme Liliana Tanguy, rapporteure d'information.** Oui. Par exemple, pour un projet que l'Union européenne finance à hauteur de 40 %, elle verse 40 % de l'enveloppe à la région. Si la région décide de ne financer le projet qu'à hauteur de 37 %, elle conserve un pourcentage résiduel.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Il devrait revenir à l'Union européenne !

**Mme Liliana Tanguy, rapporteure d'information.** Les régions se constituent ainsi une réserve pour financer les corrections que la Commission européenne opère en fin de programme, qui peuvent se traduire par le retrait de certains fonds aux régions. Il faut préciser que les corrections sont des sanctions en cas de mauvaise gestion des fonds, par exemple si les régions n'ont pas respecté la procédure ou si elles ont surévalué les dépenses. Comme les régions ne pratiquent pas le provisionnement des pertes éventuelles, elles utilisent cette réserve pour se prémunir contre ces corrections et éviter de subir une perte sèche. C'est la raison pour laquelle nous préconisons d'identifier les réserves.

**M. Ludovic Mendes.** Est-ce que cela ne concerne que la France ?

**Mme Liliana Tanguy, rapporteure d'information.** Je ne le pense pas.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Si je comprends bien, cela consiste à prélever indûment des sommes sur un programme pour payer les amendes que l'on devrait payer en sanction d'irrégularités. C'est doublement pervers !

**M. Didier Quentin, suppléant le rapporteur d'information.** C'est un principe de précaution en quelque sorte...

**Mme Liliana Tanguy, rapporteure d'information.** Pour éviter que ces fonds ne se diluent dans le budget des régions, il faut absolument les identifier dans le système d'information et de gestion des régions. La bonne pratique serait de les provisionner, c'est l'une de nos recommandations.

Une autre solution serait d'aligner le taux d'intervention du programme, le « taux de l'axe », sur le taux réel pratiqué par les régions. C'est le cas pour le FEADER, avec lequel il n'est pas possible de créer de réserve. Cependant, les États s'opposent à cet alignement.

Damien Pichereau a souligné la complexité des fonds européens. Il est vrai que les procédures sont complexes et peuvent dissuader les porteurs de projet. La Commission européenne en a parfaitement conscience. D'ailleurs, dans le cadre de la réforme de la politique régionale pour la prochaine programmation 2021-2027, elle propose des mesures de simplification des procédures, notamment en matière de contrôle et d'audit. Il existe aujourd'hui une superposition de contrôles aux niveaux régional, national et européen. Il est envisagé de supprimer la certification des factures à l'échelon régional ; le contrôle à ce niveau se limiterait à un contrôle de conformité comptable. Au niveau national, le contrôle de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) s'ajoute à celui des régions.

Jean-Louis Bourlanges demandait s'il était possible d'améliorer la courbe de consommation des fonds. Cette courbe n'est pas linéaire : la consommation est assez modérée au départ, mais elle accélère au fur et à mesure de l'avancement des programmes. Il y a des délais incompressibles liés au fait que les régions doivent attendre les factures pour pouvoir procéder aux remboursements. En revanche, on peut accélérer le lancement de la programmation en début de période pour éviter les retards constatés en 2014. D'ailleurs, l'octroi du statut d'autorité de gestion aux régions pour les programmes actuels avait nécessité une négociation entre l'Union européenne et les États. Pour la prochaine programmation, il devrait en principe être reconduit automatiquement, ce qui permettra d'éviter des délais inutiles dans le démarrage de la programmation. En outre, la phase d'apprentissage de la décentralisation de la gestion des fonds a eu lieu, nous connaissons désormais les écueils à éviter. Plus tôt les programmes seront décidés, plus tôt les porteurs de projets pourront déposer leurs demandes et plus tôt commencera la consommation des crédits.

Ludovic Mendes a évoqué la simplification du montage des dossiers et nous a interrogés sur la pertinence de la solution du guichet unique. Nous pensons que ce peut être une bonne solution, mais il faut prendre garde à ce qu'il ne s'agisse pas d'une fausse bonne idée. Il faudrait d'abord unifier la répartition des compétences, par exemple décentraliser complètement la gestion du FEADER. Or le Gouvernement semble plutôt s'orienter vers une recentralisation que nous ne souhaitons pas. Compte tenu de la spécificité des régions, par exemple pour l'agriculture, il faut en outre que les régions puissent bénéficier d'un droit à la différenciation.

**M. Didier Quentin, suppléant le rapporteur d'information.** Quand on évoque les différences dans la gestion des fonds entre les régions, il faut effectivement évoquer la différenciation, comme nouvelle étape de la décentralisation. Pour ce qui concerne le rythme de consommation des fonds, je rappelle également que nous avons connu une période de transition avec la fusion des régions. La Nouvelle Aquitaine regroupe par exemple trois anciennes régions, l'Aquitaine, Poitou-Charentes et le Limousin. C'était sans doute un archétype de la fausse bonne idée.

Le cas du FEAMP montre qu'il faut tenir compte des spécificités des régions et qu'il ne peut pas y avoir de gestion unique. Par exemple, toutes les régions ne sont pas concernées par la conchyliculture.

Je voudrais revenir sur les propositions de la mission d'information du Sénat, qui, dans l'ensemble, rejoignent les nôtres.

Premier axe de ces propositions : confirmer la décentralisation de la gestion des fonds européens en la clarifiant. Rivarol a dit : « *Ce qui n'est pas clair n'est pas français* ». Nous avons là l'exemple d'une rare complexité.

Deuxième axe : faire reposer la gouvernance des programmes opérationnels sur une plus grande participation de tous les niveaux de collectivités pour tenir compte des spécificités des territoires, avec une proposition assez concrète qui consisterait à doter l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) des moyens nécessaires pour soutenir et accompagner les collectivités territoriales qui souhaitent davantage mobiliser les fonds européens structurels et d'investissement. L'Agence établirait notamment une base de données précise, comportant des informations accessibles en *open data*, relative au suivi des projets cofinancés par les fonds européens. Je soutiens cette suggestion.

Troisième axe : rapprocher l'Europe du citoyen en simplifiant et valorisant la politique de cohésion de l'Union européenne. Je vais illustrer cette nécessité par un souvenir du référendum sur la Constitution européenne de 2005. L'Île d'Oléron se trouve dans mon département. Saint-Pierre-d'Oléron, chef-lieu de canton – où Pierre Loti est enterré – comprend quatre bureaux de vote : deux dans le centre-bourg, un dans la zone rurale et un sur le littoral, où se trouve le sixième port de pêche de France, La Cotinière. Lors du vote, le centre, qui n'avait pas touché un centime de fonds européens, a voté « oui » à plus de 60 %. La partie rurale, qui avait abondamment bénéficié du FEOGA, et le port, qui avait bénéficié du FEAMP ou d'autres fonds, ont voté « non » à plus de 60 %. Cela prouve certes que l'on n'achète pas les électeurs, mais il y a tout de même de quoi s'interroger.

**Mme Liliana Tanguy, rapporteure d'information.** Je voudrais apporter quelques compléments sur la communication et les moyens de la rendre plus efficace. On reproche souvent à l'Union européenne d'être lointaine. La communication est un moyen de la rendre plus proche en donnant une visibilité accrue aux fonds structurels. Chaque autorité de gestion doit élaborer une politique de communication, dont fait partie l'accompagnement des porteurs de projets. En effet, ceux-ci font l'objet, dans de nombreuses régions, d'une communication dédiée aux bénéficiaires potentiels des fonds structurels, afin de leur faire connaître les fonds structurels européens. De plus, d'autres régions ont mis en place des campagnes de communication plus larges à destination, cette fois-ci, du grand public. Par exemple, l'Occitanie a créé une websérie sur les fonds européens et la région Auvergne un concours dont le prix est la réalisation d'un reportage financé par l'Union européenne. Enfin, je signale qu'il existe un portail des fonds européens : [Europe-en-France.gouv.fr](http://Europe-en-France.gouv.fr). On peut

toujours faire mieux et l'un des points sur lequel notre pays pourrait progresser est la mise en avant du logo européen sur les projets financés par les fonds structurels, notamment sur les panneaux.

**La présidente Sabine Thillaye.** Une dernière précision à la lecture de votre rapport : la France bénéficie des fonds européens au titre de la politique de cohésion, certes, mais pas des fonds de cohésion, lesquels sont réservés aux régions les plus défavorisées de l'Union.

À l'issue de ce débat, la commission *a autorisé* la publication du rapport d'information.

## II. Nomination de rapporteurs

Sur proposition de la **Présidente Sabine Thillaye**, la Commission a *nommé* rapporteurs d'information :

- **Mme Nicole Le Peih (LaREM) et M. Bernard Deflesselles (LR)** pour le rapport d'information sur la manière pour l'Union européenne de parvenir à la neutralité carbone d'ici 2050 ;
- **Mme Carole Grandjean (LaREM) et Mme Danièle Obono (FI)** pour le rapport d'information sur la protection sociale des travailleurs des plateformes ;
- **M. Éric Bothorel (LaREM)** pour le rapport d'information sur la stratégie européenne pour les infrastructures du numérique ;
- **Mme Typhanie Degois (LaREM) et M. Christophe Naegelen (UDI-Agir)** pour le rapport d'informations sur la protection du bien-être animal au sein de l'Union européenne ;
- **MM. Alexandre Holroyd (LaREM) et André Chassaigne (GDR)** pour le rapport d'information sur la sécurité alimentaire dans l'Union européenne ;
- **Mme Caroline Janvier (LaREM) et M. Joaquim Pueyo (SOC)** pour le rapport d'information sur la politique européenne de voisinage ;
- **MM. Patrice Anato (LaREM) et Michel Herbillon (LR)** pour la rapport d'information sur la politique industrielle de l'Union européenne ;
- **Mmes Aude Bono-Vandorme (LaREM) et Marguerite Deprez-Audebert (MoDem)** pour le rapport d'information sur le bilan et les perspectives d'Erasmus +.

### III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport de la **Présidente Sabine Thillaye**, la Commission a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

#### ● Textes actés

Aucune observation n'ayant été formulée, la Commission *a pris acte* des textes suivants :

##### ➤ *Environnement dont santé environnementale*

- Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne lors de la troisième réunion de la conférence des parties à la convention de Minamata sur le mercure en ce qui concerne l'adoption d'une décision portant fixation de seuils pour les déchets de mercure, conformément à l'article 11, paragraphe 2, de ladite convention (**COM(2019) 413 final- E 14297**).
- Proposition de décision du Conseil établissant la position à adopter, au nom de l'Union, lors de la troisième réunion de la conférence des Parties à la convention de Minamata sur le mercure, eu égard à l'adoption envisagée d'une décision concernant l'élimination progressive de l'utilisation des amalgames dentaires et modifiant l'annexe A de ladite convention (**COM(2019) 414 final- E 14298**).

##### ➤ *Recherche*

- Décision du parlement européen et du conseil relative au programme stratégique d'innovation de l'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT) pour la période 2021-2027: stimuler les talents et les capacités de l'Europe en matière d'innovation (**COM(2019) 330 final- E 14179**).
- Proposition de Règlement du parlement européen et du conseil relatif à l'Institut européen d'innovation et de technologie (refonte) (**COM(2019) 331 final- E 14180**).

#### ● Textes actés de manière tacite

La Commission, *a pris acte tacitement* des documents suivants :

##### ➤ *Institutions*

- Conseil d'administration de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail Nomination de M. Gyula Pallagi, membre titulaire pour la Hongrie, en remplacement de Mme Viktória Szűcs, démissionnaire (**12304/19-E 14311**).

- Conseil d'administration de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail Nomination de Mme Viktória Szűcs, membre suppléante pour la Hongrie, en remplacement de M. Péter Dorogi, démissionnaire **(12305/19- E 14312)**.
- Décision du conseil portant nomination de deux membres et de trois suppléants du Comité des régions, proposés par le Royaume d'Espagne **(12393/19- E 14313)**.

La Commission a également pris acte de la levée tacite de la réserve parlementaire, du fait du calendrier des travaux du Conseil, pour les textes suivants :

➤ *Consommation et protection des consommateurs*

- Proposition de décision du Conseil relative à l'adhésion de l'Union européenne à l'acte de Genève de l'arrangement de Lisbonne sur les appellations d'origine et les indications géographiques **(COM(2018) 350 final- E 13353)**.
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'action de l'Union européenne à la suite de son adhésion à l'acte de Genève de l'arrangement de Lisbonne sur les appellations d'origine et les indications géographiques **(COM(2018) 365 final- E 13354)**.

➤ *Politique étrangère et de sécurité commune(PESC)*

- Décision du Conseil modifiant la décision (PESC) 2015/1333 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye **(12131/19 LIMITE- E 14318)**.
- Décision du Conseil concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye - réexamen **(12143/19 LIMITE- E 14319)**.

➤ *Politique sociale et travail*

- Directive (UE) de la Commission établissant une cinquième liste de valeurs limites indicatives d'exposition professionnelle en application de la directive 98/24/CE du Conseil et modifiant la directive 2000/39/CE de la Commission **(D062458/01- E 14193)**.

#### **IV. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-6 de la Constitution**

Sur le rapport de la **Présidente Sabine Thillaye**, la Commission a déclaré conforme au principe de subsidiarité le texte suivant transmis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-6 de la Constitution :

➤ *Recherche*

Proposition de Règlement du parlement européen et du conseil relatif à l'Institut européen d'innovation et de technologie (refonte) (**COM(2019) 331 final- E 14180**).

*La séance est levée à 17 h 35.*

## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Jean-Louis Bourlanges, M. André Chassaigne, Mme Marguerite Deprez-Audebert, Mme Christine Hennion, M. Alexandre Holroyd, M. Ludovic Mendes, M. Thierry Michels, M. Xavier Paluszkiewicz, M. Damien Pichereau, M. Jean-Pierre Pont, M. Joaquim Pueyo, M. Didier Quentin, Mme Liliana Tanguy, Mme Sabine Thillaye

*Excusés.* - Mme Yolaine de Courson, Mme Françoise Dumas, M. Pierre-Henri Dumont, M. Christophe Jerretie, Mme Marietta Karamanli, Mme Nicole Le Peih

*Assistait également à la réunion.* - M. Paul Molac