

Les fonds européens, une opportunité négligée par les communes françaises

*Olivier Costa, directeur de recherche
au CNRS, CEVIPOF, Sciences Po.*

Dans le débat public français, l'Union européenne est souvent perçue comme une instance lointaine et abstraite. Pourtant, son action est visible partout sur le territoire. Rénovation de routes, modernisation et isolation d'écoles, aménagement de zones d'activités, projets environnementaux, inclusion sociale : une part significative de ces réalisations est rendue possible grâce aux financements européens. Dans la perspective des élections municipales de mars 2026, il faut rappeler combien ces dispositifs, mal connus et rarement évoqués dans la campagne électorale, jouent un rôle structurant dans la vie de certaines communes françaises. Ils sont aussi une voie à explorer pour les élus qui se heurtent à un contexte budgétaire de plus en plus tendu.

1. La politique européenne de cohésion, pour quoi faire ?

Par nature, l'Union européenne a une faible capacité de redistribution. Alors que le budget de l'État français (avec les collectivités et la Sécurité sociale) représente 57% du produit intérieur brut (PIB) du pays, celui de l'Union n'est que de 1% du PIB des 27. En effet, il n'a jamais été question que l'Union européenne soit un État providence. Son rôle est avant tout d'élaborer des normes pour intégrer les économies et les sociétés européennes, et non pas de redistribuer la richesse ou de piloter les investissements. Il n'y a que trois

exceptions majeures à cela : l'agriculture, la recherche et l'enseignement, et le développement régional. Depuis les années 1970, les collectivités territoriales peuvent ainsi bénéficier de fonds européens à deux titres principaux : la réduction des écarts de développement économique entre les différentes régions européennes, et le soutien d'actions destinées à favoriser les transformations structurelles.

Très tôt, des voix se sont élevées pour s'interroger sur la pertinence de cette politique de cohésion : à quoi bon faire remonter à Bruxelles des fonds pour les faire redescendre ensuite sur les territoires, amputés des coûts de gestion et nantis de toutes sortes de contraintes bureaucratiques ? Historiquement, cette politique est née de la volonté d'éviter que l'intégration européenne ne profite qu'aux régions situées au cœur de l'Europe, qui sont celles où se concentrent les richesses, les ressources nécessaires à l'activité économique (matières premières, voies de communication, énergie, universités, travailleurs qualifiés, usines...) et qui peuvent le plus aisément tirer profit de l'ouverture des frontières. Cette volonté a été renforcée après l'adhésion de pays dont certaines régions étaient très en retard de développement (Royaume-Uni et Irlande en 1973, Grèce en 1981, Espagne et Portugal en 1986), et réactivée par la perspective de l'élargissement à l'Est dans les années 2000.

Mais cette politique peut-elle se justifier par des motifs purement historiques ? On pourrait, en effet, considérer que d'autres priorités s'imposent aujourd'hui à l'Union,

telles que la sécurité et la défense, le développement des capacités industrielles, la transition environnementale ou encore les nouvelles technologies... Alors, comment légitimer le maintien de la politique régionale, qui mobilise encore plus de 20% du budget de l'Union ? Deux justifications méritent d'être avancées.

La première, tautologique, est que la politique de cohésion induit de la cohésion. L'Union européenne étant un projet politique, qui implique non seulement les représentants des États mais aussi leurs citoyens et toutes les composantes de la société, il convient qu'elle soit bâtie sur des solidarités, sur un vouloir vivre en commun, et non sur de simples arrangements douaniers négociés par les diplomates et les experts. Si l'Union veut s'affirmer comme un bloc et peser à l'échelle globale, elle doit revendiquer son identité et sa cohésion. Or, la redistribution a toujours été la manifestation la plus concrète des liens qui unissent les citoyens d'une communauté politique – qu'il s'agisse d'une ville, d'une région ou d'un pays.

La seconde justification de la politique de cohésion est la promotion d'objectifs spécifiques. Les fonds européens ne sont pas destinés à cofinancer toutes sortes de projets à l'échelle des territoires ; ils ne peuvent être mobilisés que par rapport à un agenda précis et pour des initiatives qui créent un effet de levier. Les fonds européens visent en effet à soutenir des transformations de fond (numérisation, formation, transition écologique, attractivité économique, retour à l'emploi...), qui n'auraient pas été entreprises sans cette aide, ou pas avec cette ampleur. La Commission européenne estime ainsi que chaque euro investi sur les

territoires via le FEDER en génère 3 dans l'économie locale.

2. Les instruments de la politique régionale de l'Union européenne

Concrètement, l'Union européenne ne finance pas directement les communes mais met à leur disposition plusieurs fonds spécialisés qui fonctionnent par appel à projets. Les trois principaux sont : le FEDER (Fonds européen de développement régional), qui soutient les investissements matériels et immatériels (rénovation énergétique des bâtiments publics, équipements numériques, infrastructures, soutien aux PME locales, innovation, transition écologique...) ; le FSE+ (Fonds social européen), qui finance des actions en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion professionnelle, de l'égalité des chances et de la lutte contre la pauvreté ; et le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural), qui aide les communes rurales à soutenir des services de proximité, à revitaliser les centres-bourgs, à créer des circuits courts, et à accompagner le tourisme rural et la transition agroécologique. D'autres fonds peuvent être mobilisés par les collectivités pour certains projets : le Fonds pour une transition juste (FTJ) (soutien aux territoires dépendants aux énergies fossiles), les programmes Interreg (coopération inter-régionale) et le programme Horizon Europe (recherche).

À l'origine, après la création du FEDER en 1975, la gestion des fonds européens était fortement centralisée à l'échelle nationale, tout particulièrement en France. En 1988, une réforme a permis une implication accrue des régions et des collectivités locales. En 1993, le traité de Maastricht a

renforcé l'objectif de cohésion économique et sociale à l'échelle de l'Europe, et prôné une meilleure intégration des collectivités dans la gouvernance de l'Union en général, et la gestion des fonds en particulier. Une nouvelle étape a été franchie en 2000, lorsque les collectivités ont été autorisées à porter des projets directement. Les cadres financiers pluriannuels 2014-2020 et 2021-2027, qui définissent les priorités budgétaires de l'Union sur ces périodes, ont facilité l'accès direct des communes aux fonds en instituant des appels à projets et des dispositifs simplifiés.

Les financements européens répondent à trois objectifs stratégiques, qui sont au cœur des missions des communes. Le premier est la cohésion territoriale : comme on l'a dit, l'Union européenne cherche à réduire les écarts de développement entre les différentes régions d'Europe, mais aussi entre les zones urbaines et rurales et entre les quartiers favorisés et ceux en difficulté. De nombreuses communes bénéficient ainsi de soutiens pour la rénovation urbaine, l'accès aux services publics, ou encore la revitalisation commerciale. Le deuxième objectif est la transition écologique et énergétique : les communes peuvent obtenir des financements pour la rénovation thermique des écoles et des bâtiments municipaux, le développement des mobilités douces, la gestion de l'eau et la protection de la biodiversité. Les fonds européens constituent aujourd'hui l'un des principaux leviers financiers dans ces domaines à l'échelle locale. Le troisième objectif est le développement économique et social : l'Union appuie la création de pépinières d'entreprises, des programmes de soutien à l'emploi local, la formation des jeunes et des publics éloignés de l'emploi, et l'inclusion numérique.

3. Comment les communes bénéficient-elles de ces fonds ?

Depuis toujours, la France se distingue par une sous-consommation des fonds européens disponibles au titre de la politique de cohésion. Selon la Commission, le « taux d'absorption » des fonds du FEDER et du FSE+ est de 55% en France (2024) contre 70% à l'échelle de l'Union. Ce taux est supérieur à 80% en Allemagne et aux Pays-Bas, grâce à des structures d'accompagnement décentralisées et une culture du cofinancement européen plus répandue. En France, seuls 20% des fonds sont alloués aux petites communes, contre 35% dans l'Union, et seules 40% des communes (hors métropoles) ont déposé un dossier, contre 60% dans l'Union.

Accéder aux financements européens réclame des compétences et des moyens que beaucoup de communes n'ont pas. Malgré les efforts de simplification, les programmes restent complexes et ils impliquent toujours une mise en compétition des projets. Il ne s'agit pas, comme cela peut être le cas pour d'autres types de subsides, de négocier avec tel ou tel responsable politique ou administratif, ou de faire jouer des réseaux partisans, mais de convaincre des experts du bienfondé d'un projet. La commune qui prétend à des financements européens doit donc adopter une démarche structurée.

La première étape consiste à identifier les programmes ouverts et les priorités en cours, notamment auprès des régions, qui publient régulièrement des appels à projets thématiques (rénovation énergétique, mobilités, jeunesse, inclusion sociale, numérique, etc.). La commune doit ensuite préparer un dossier qui sera évalué selon plusieurs critères : utilité collective ;

cohérence avec les priorités européennes et régionales ; faisabilité technique et financière ; capacité à trouver des cofinancements. L'évaluation est conduite principalement à l'échelle régionale, par les services de la région, des comités de sélection composés d'experts, et un comité de programmation ou de suivi. La Commission européenne assure un contrôle a posteriori, pour vérifier que les projets respectent les règles européennes. Le montage des dossiers est exigeant (description détaillée, calendrier précis, indicateurs de résultats, budget prévisionnel, engagements de suivi...) et nécessite des compétences administratives et une ingénierie de projet que beaucoup de communes ne possèdent pas. C'est la raison pour laquelle les intercommunalités, les départements et les régions proposent parfois un accompagnement. Il existe aussi des bureaux de conseil spécialisés dans le montage de projets européens.

Une première exploration des opportunités est aisée, via divers sites internet : « Europe en France » recense les appels à projets en cours et indique les taux de succès par région (<https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr>); le site web de la Commission européenne dédié aux fonds structurels offre de nombreuses informations et des données sur les bénéficiaires

(<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>) ; « Régions de France » publie des rapports annuels sur l'utilisation des fonds européens par les collectivités (<https://regions-france.org/>). Les Maisons de l'Europe et les points d'information Europe Direct proposent des retours d'expérience et des ateliers pour aider les communes à monter des dossiers compétitifs. Enfin, les fédérations de

communes – notamment l'Association des Maires de France – publient des guides et des éléments statistiques.

Si une commune obtient le financement de son projet, elle doit ensuite assurer un suivi rigoureux : règles de publicité, justification des dépenses, évaluation des résultats, respect des calendriers et objectifs prévus. Mais le jeu en vaut la chandelle, car le soutien est substantiel : entre 20 % et 60 % du budget nécessaire.

4. Des chances de succès sous-estimées, des marges de progression importantes

Les appels à projets européens ont la réputation d'être exigeants pour leur montage et d'offrir peu d'espoir de succès. C'est effectivement le cas pour ce qui concerne la recherche (Conseil européen de la recherche, programme Horizon Europe...) ou l'enseignement (Erasmus+, Action Jean Monnet...), où les taux de succès sont souvent inférieurs à 10%. Mais la situation est beaucoup plus encourageante pour les fonds européens auxquelles les communes peuvent prétendre.

Depuis 2014, le taux de financement des projets déposés par les collectivités territoriales (communes, intercommunalités, régions) se situe entre 20 % et 40 %, selon les fonds et les programmes. Il est de 30% pour les projets des communes dans le cadre du FEDER, et même davantage quand ils s'inscrivent dans des programmes opérationnels régionaux (contrats de ville, transition énergétique...). Environ 25% des projets déposés par des communes au FEADER sont financés. Le taux est proche de 50% pour les projets du Fonds pour une transition juste, car il y a

moins de candidats éligibles. Enfin, pour les programmes spécifiques, tel que celui pour les « villes intelligentes » (Horizon Europe) ou LIFE (environnement), le taux de succès est inférieur à 20%, en raison d'une concurrence plus forte.

Une commune est d'autant plus susceptible d'obtenir un financement que son dossier est complet et rédigé de manière professionnelle, qu'elle est située dans une zone prioritaire (zone rurale, quartier de la politique de la ville, territoire en transition juste...), que le projet est aligné sur les priorités européennes et régionales, qu'elle a déjà géré un projet européen, et qu'elle collabore avec d'autres acteurs (intercommunalités, associations, entreprises, universités...).

Aujourd'hui comme hier, les financements européens sont nettement sous-utilisés en France, et les communes de moins de 30.000 habitants sont particulièrement peu impliquées. Plusieurs éléments expliquent cette situation : la méconnaissance des dispositifs existants ; le manque de temps et de personnel formé ; le refus des contraintes administratives et budgétaires ; la crainte des contrôles et des sanctions. Les réticences des élus locaux sont aussi le produit d'une culture du « tout-État », qui les pousse toujours à solliciter l'État et les départements.

Les marges de progression sont donc considérables, à condition que les élus définissent une stratégie claire et mobilisent les services municipaux. Pour cela, il convient d'agir en quatre directions. D'abord, l'information et l'anticipation : il faut suivre les appels à projets de manière continue, pour pouvoir composer avec des calendriers stricts et préparer les dossiers en amont. La clé de leur rédaction réside dans l'étude de projets déjà financés, qui sont

accessibles sur les portails des fonds. Le deuxième point est la formation : les agents doivent d'abord participer aux webinaires organisés régulièrement et gratuitement par les régions et la Commission européenne. Le troisième élément est l'accompagnement : la plupart des communes petites et moyennes ne disposent pas des ressources nécessaires pour monter des dossiers de manière autonome. Elles doivent donc solliciter de l'aide, de la part des structures qui la proposent gratuitement (régions, chambres de commerce, pépinières d'entreprises...) ou de cabinets de conseil spécialisés. Désormais, les outils d'intelligence artificielle sont une ressource utile pour rédiger un projet et maîtriser la syntaxe et les formes attendues par les évaluateurs. En quatrième lieu, il faut insister sur l'importance des partenariats : de nombreux programmes privilégient les projets qui lient les communes à d'autres acteurs, qu'il s'agisse d'entreprises, d'universités ou d'autres collectivités – nationales ou européennes. Dans ce dernier cas, les bureaux de représentation des régions à Bruxelles peuvent être sollicités pour identifier des partenaires étrangers.

5. Un enjeu démocratique et politique

La mobilisation des communes à l'endroit des financements européens est aussi un enjeu démocratique, et ce à trois niveaux.

D'abord, au-delà de l'aspect financier, une telle implication favorise une ouverture européenne des territoires et des échanges de bonnes pratiques, et accroît la capacité d'innovation des communes. La Commission européenne est en effet très exigeante quant à la rédaction des projets et à la gestion des fonds. Concrètement, elle

impose aux communes ses propres normes de bonne gouvernance : transparence, responsabilité et redevabilité, efficacité et performance, partenariat et participation, lutte contre la fraude et la corruption, durabilité... L'une des raisons d'être de la politique régionale – jamais réellement assumée – est en effet la modernisation du fonctionnement des collectivités territoriales et l'uniformisation de leurs pratiques à l'échelle européenne.

En deuxième lieu, l'implication des communes dans les programmes européens peut contribuer à lutter contre l'euroscpticisme. Dans un contexte de défiance envers les institutions en général, montrer que les différents niveaux de gouvernement peuvent coopérer de manière constructive et que l'Europe soutient les communes constitue un enjeu démocratique. En faisant le choix de s'engager dans les programmes européens, les élus contribuent à faire connaître et reconnaître les aspects les plus concrets de l'action publique et de l'intégration européenne, et à mieux informer le public sur la nature et l'origine des investissements qu'ils pilotent.

Enfin, les programmes européens améliorent la vie des citoyens dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires. Pour la première fois depuis la loi du 2 mars 1982, qui a donné leur autonomie aux communes, la campagne pour les élections municipales ne tourne plus autour de l'objectif d'un accroissement des dépenses. Pendant quarante ans, en effet, la valeur d'un élu local se mesurait notamment à sa capacité à faire croître le budget de sa commune, de préférence en obtenant des subventions auprès de l'État et de ses services. En 2026, les incertitudes qui pèsent sur la situation politique et

économique, à l'échelle tant nationale qu'internationale, incitent les candidats aux élections municipales à faire preuve de retenue dans leurs projets d'investissements. Par ailleurs, dans un contexte de crise budgétaire, les citoyens sont désormais conscients qu'un accroissement des dépenses municipales se traduit nécessairement par une augmentation de la fiscalité locale ou nationale, ou de l'endettement de la commune. Les fonds européens jouent ici un rôle-clé, car ils permettent de boucler le financement de projets en échappant à ces sombres perspectives. En somme, ils constituent un levier non partisan pour réaliser des projets sans alourdir la fiscalité et l'endettement, et offrent une autonomie accrue et une légitimité supplémentaire aux élus locaux.

Conclusion : la nécessaire mobilisation des pouvoirs publics français

Comment encourager les communes françaises à solliciter davantage les financements européens ? Deux pistes peuvent être explorées avec des moyens limités.

Il s'agit, d'abord, de sensibiliser et former les élus locaux et les agents territoriaux, notamment ceux des communes de moins de 30.000 habitants. Ils tendent en effet à considérer que les financements européens sont hors de leur portée et qu'une petite collectivité est incapable de les gérer. Une offre de formation existe, mais elle est insuffisante. Il faut multiplier les modules courts et ciblés en direction de différents publics, et proposer des formats variés : MOOC, webinaires, ateliers (notamment lors des événements organisés par les associations d'élus), formations spécifiques

sur site. La priorité est de lever les freins psychologiques et culturels, pour que les élus comprennent que les fonds européens permettent de réaliser des projets sans alourdir la fiscalité locale, qu'ils ne sont pas réservés aux métropoles, et qu'il existe des dispositifs et structures pour les accompagner. Les témoignages d'élus ayant géré des fonds européens permettent souvent de convaincre leurs pairs de sauter le pas.

La deuxième piste est la création sur tout le territoire de « cellules Europe » intercommunales ou départementales, pour pallier le manque de ressources humaines dans les communes petites et moyennes. Ces structures – dont un nombre limité existe déjà – ont pour mission d'opérer une veille active sur les appels à projets, de former les agents municipaux et d'accompagner les communes qui souhaitent monter un dossier.

Elles pourraient aussi mettre à disposition des « kits » permettant de solliciter les aides les plus courantes – telles que la rénovation énergétique des écoles, le développement des mobilités douces ou l'inclusion numérique. Ils comprendraient des fiches synthétiques sur les fonds, les procédures et les calendriers, un modèle de dossier de candidature prérempli, et des listes de partenaires locaux à mobiliser et d'organismes susceptibles de les aider.

La Commission européenne insiste toujours sur l'effet de levier des fonds européens, qui doivent générer une activité économique bien plus importante que les sommes investies. Il convient pour les pouvoirs publics français d'adopter le même raisonnement : investir des sommes modérées dans la formation et l'accompagnement des élus et agents des communes pour leur permettre de décrocher des financements européens bien plus importants.