



Communication

LA MISE EN ŒUVRE DES FONDS EUROPÉENS PAR LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

Octobre 2022



COMMUNICATION

La mise en œuvre des fonds européens par la Région Île-de-France - Les 7 points clés pour optimiser la performance de la gestion des fonds européens

Communication présentée au nom de la
Commission Affaires européennes et action internationale
par **Cécile BARRIO et Patrick BRIALLART**

**Communication en complément de
l'Avis - Ceser Ile-de-France n° 2021-18**

Programme opérationnel des financements européens 2021-2027

Adopté le 9 novembre 2021

À la suite de la présentation du **document de travail CR 2022-042**

Intitulé : Version de Travail Mise en œuvre des fonds structurels
« en attente de l'avis de la Commission européenne »

à la

Séance du Conseil régional Ile-de-France, 22 septembre 2022

Les 7 recommandations du Ceser

- 1) Evaluer en toute transparence, de façon complète et exhaustive, les motifs des reprogrammations ou annulations des crédits des programmations antérieures et les moyens d'y remédier afin d'éviter la perte des crédits européens.
- 2) Assurer le financement européen des projets ayant démontré leur complète maturité ; il s'agit de financer des projets ayant la capacité de consommer des crédits sur des actions préalablement définies et opérationnelles, efficaces, maîtrisant les ressources et les méthodologies.
- 3) Corriger les freins qui pèsent sur le démarrage de chaque nouvelle programmation en Ile-de-France, en anticipant les appels d'offres avec les organisations et les structures qui peuvent être bénéficiaires.
- 4) Concentrer les financements sur des projets structurants, en évitant le saupoudrage et en veillant à l'existence des cofinancements régionaux pour l'octroi des fonds européens.
- 5) Enrichir sa méthodologie par l'échange d'expériences avec les régions métropolitaines expérimentées de l'Union européenne (UE) dans la gestion des programmes européens, notamment sur les problématiques communes.
- 6) Réunir, comme l'a proposé l'Exécutif régional en février 2022, les idées fortes de la politique européenne francilienne dans un « rapport cadre » lors d'un grand débat sur l'Ile-de-France et l'Europe (assises régionales) pour la décennie 2020-2030.
- 7) Simplifier et poser des normes aux démarches de gestion de projet afin de concilier cohésion, convergence et conduite de projet.

Introduction

Pôle économique, urbain et culturel majeur de l'Union Européenne (UE), l'Ile-de-France se doit d'assurer une présence active auprès des institutions européennes afin de valoriser ses nombreux atouts dans un contexte de forte contrainte économique, sociale et de transformation écologique et numérique. Cette présence lui permet aussi de tirer avantage des opportunités offertes par la politique européenne de cohésion des fonds structurels.

Il convient, au niveau régional, de définir pour la nouvelle décennie 2021-2030 un programme ambitieux et visionnaire : un nouveau cadre d'action cohérent, en mobilisant de manière plus performante que par le passé, les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis.

Il est constaté que les bilans des programmations européennes de la Région sont caractérisés par des retards de programmation et des sous-consommations des crédits européens, parfois dans des proportions élevées.

Les nouvelles dotations du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE) ont été confirmées dans l'accord de partenariat entre l'Etat et la Commission européenne (2021-2027) en date du 2 juin 2022.

Avec l'adoption de l'accord de partenariat français par la Commission européenne, ce sont plus de 18,4 Mds€ de fonds européens qui vont être affectés pour les territoires français pour la période 2021-2027.

Pour le programme opérationnel de la Région Ile-de-France, les montants attribués, figurant dans le rapport du Conseil régional du 16 février 2022 (CR 2022-042) sont les suivants : FEDER : 177 M€ de crédits ; FSE + : 245,106 M€ de crédits.

À cette dotation, s'ajoutent 9 M€ de crédits FEDER au titre du programme interrégional visant la prévention des risques climatiques et la préservation de la biodiversité dans le bassin de la Seine (Normandie, Ile-de-France, Bourgogne Franche-Comté, Hauts-de-France).

Il faut noter qu'en comparant les financements de toutes les Régions, notamment les ordres de grandeurs entre fonds structurels, les financements franciliens sont parmi les plus faibles de France, dans les faits, juste après ceux de la Région Corse.

Toutes les autres Régions de France bénéficient de dotations bien plus conséquentes, notamment au titre du FEDER, parfois le double ou le triple de celles de la Région Ile-de-France.

L'Etat, principal arbitre de la répartition des fonds, prend en compte plusieurs paramètres, tels que la richesse des territoires, la richesse par habitant, mais également la performance de gestion des programmations antérieures.

Les Régions les plus performantes bénéficient généralement de meilleures allocations, conformément à la règle de la performance de gestion et sa mesure.

La Région Ile-de-France reconnaît elle-même la faiblesse des dotations reçues dans le cadre de la nouvelle programmation ; elle relève qu'elle « *demeurera dans une situation singulière marquée par une allocation de fonds européens (FEDER et FSE+) d'un montant de 5,10 € par habitant et par an* ».

Ce montant est bien en deçà de l'intensité d'aide annuelle moyenne de 15,2 € dont bénéficient les citoyens des autres régions européennes les plus développées ». (Rapport n° CR 2022-011).

Cette situation de faiblesse des financements des fonds européens, reconnue par la collectivité en comparaison des autres Régions, semble donc perdurer pour la nouvelle décennie. Alors que des territoires franciliens nécessitent des financements par les Fonds européens structurels et d'investissement (FESI) au titre des territoires fragiles de l'UE, il conviendrait d'adopter rapidement des mesures correctives afin d'améliorer la péréquation des fonds européens au bénéfice de la collectivité.

La présente communication formule en ce sens au conseil régional 7 propositions pour réussir le lancement de la nouvelle programmation 2021-2027 :

Recommandation n°1 : Evaluer en toute transparence, de façon complète et exhaustive, les motifs des reprogrammations ou annulations antérieures des crédits et définir les moyens d'y remédier afin d'éviter la perte des crédits européens

La reprogrammation successive des crédits européens pose la question de la maturité, effective ou non, des projets de la Région.

Pour la période 2007-2013, la Région Ile-de-France, dans un contexte où seul l'Etat était responsable de la gestion des fonds, avait obtenu, par exemple, 115 M€ au titre du FSE en appui des politiques d'emploi et de qualification qui lui incombent. Ces crédits n'étant pas affectés sur des projets mûrs, le total des paiements de la Commission européenne en 2015 n'a pas dépassé 40 M€, soit une perte de 75 M€ qui devrait induire un taux de consommation final de l'ordre de 35 % (taux de consommation national : 95 %).

Sur les 117 M€ de crédits FEDER dont disposait la Région pour la période 2007-2013, 70 M€ ont fait l'objet d'un dégagement d'office.

Le programme 2014-2020 a démarré, en 2016, avec seulement 4,5 % de crédits fléchés en dix-huit mois. Ce faible pourcentage a été prélevé sur une enveloppe de 540 M€ de crédits FESI, nettement plus conséquente que la précédente.

Par ailleurs, en 2018, la notation européenne de la Région en tant qu'autorité de gestion, a amené à suspendre les versements plusieurs mois. L'ajustement pour corriger diverses anomalies a été long et n'a pas permis de rattraper le retard et la non-consommation des crédits s'est poursuivie.

Durant la crise de la COVID 19, la Commission européenne a pourtant abondé de 103 M€ de crédits la Région Ile-de-France dans le cadre du programme de Relance REACT EU.

Dans son avis sur le Compte Administratif (CA) 2021 de la Région Ile-de-France, adopté le 12 mai 2022, le Ceser, une nouvelle fois, comme en 2016, fait le « *constat d'écart importants qui subsistent dans la consommation des fonds européens, entre le prévisionnel et le réalisé, pour chacune des programmations FEDER, FSE et FEADER* ».

Ainsi, pour le FEDER : sur 310 M€, 94 M€ restent toujours sans affectation ; pour le FSE, sur 223 M€, 84 M€ sont sans affectation ; et pour le FEADER, sur 83 M€, 14 M€ restent à affecter.

En outre, les restes « à mandater » pour ces trois programmations 2014-2020 figurant dans le CA 2021 de la Région sont particulièrement importants pour la fin de programmation : 197 M€ pour le FEDER, 173 M€ pour le FSE et 46 M€ pour le FEADER.

Or, comme la Commission européenne l'a régulièrement rappelé, les Régions qui ne seraient pas en situation de parvenir à un niveau de consommation suffisant sont exposées à une perte de crédits et à l'application de la règle de dégagement d'office.

C'est pourquoi, le Ceser s'inquiète, une nouvelle fois, d'une non-utilisation d'une part substantielle de l'enveloppe encore disponible, sans l'assurance que ces montants reprogrammés puissent être réellement exécutés.

Un bilan de l'exécution des FESI 2014-2020 pourrait être inséré et commenté dans les CA 2022 et 2023, d'autant qu'un premier « bilan de l'exécution des contrats Etat-Région » sur la même période de programmation de 2014 à 2020 y figure déjà, ainsi qu'une présentation consolidée des dépenses de REACT-EU de la Région.

Il convient de constater dans les deux dernières programmations de la Région (2007-2013, 2014-2020) que l'annulation massive de crédits prend deux formes :

- Une non-utilisation d'une part substantielle de l'enveloppe disponible qui a conduit à des décisions successives de reprogrammation, en fin de période, et qui ne sont pas formellement actées dans les Budgets primitifs (BP) et supplémentaires (BS) de la Région.
- Une forte sous-consommation des crédits restants, elle-même aggravée par des corrections financières à la suite des constats d'irrégularités graves et répétées portant sur des dépenses déclarées, très au-dessus de la norme autorisée par la réglementation communautaire ayant entraîné une suspension du rôle d'autorité de gestion pendant plusieurs mois.

Lorsque les nouveaux crédits ont été négociés pour la période 2021-2027, l'Etat a arbitré en faveur des Régions les plus nécessiteuses de fonds européens et les plus performantes. Le renforcement de crédits obtenus pour quelques secteurs apparaît ainsi comme une mince

compensation au regard de ce que la Région était en droit d'attendre, du fait de sa contribution au total des crédits de la politique de cohésion. Il est estimé qu'un gain potentiel minimal de + 600 M€, essentiellement constitué de crédits FEDER, n'a pu être obtenu par la Région.

Recommandation n°2 : Assurer le financement européen aux projets ayant démontré leur complète maturité

La situation de sous-consommation chronique des crédits trouve nécessairement ses origines dans un défaut organisationnel des projets franciliens présentés au financement FESI, susceptible de provoquer le mésusage des fonds, sans système d'alerte organisé.

Outre l'instruction administrative des dossiers, il conviendrait que la Région renforce ses dispositifs de conduite de projets, sur le terrain, en accentuant le pilotage opérationnel des actions avec les opérateurs. Pour ce faire, le Ceser recommande l'étude des points suivants :

- 1° Le rappel des enjeux et objectifs du projet à financement FESI, c'est-à dire l'adéquation du projet francilien à financer et les objectifs du programme UE ;
- 2° Le respect du calendrier d'avancement et des principales échéances de l'UE ;
- 3° La mesure de l'efficacité de la structure de mise en œuvre du projet (identification des points forts et faibles, recommandations de la Région concernant l'organisation, réactivité des acteurs de terrain, groupe de pilotage etc.) ;
- 4° Le degré de maîtrise des ressources prévues, financières et humaines, pour la réalisation des objectifs du projet, notamment l'avance de trésorerie ;
- 5° Le degré de maîtrise méthodologique de la gestion de projet (qualité de la gestion des dispositifs informatiques, de la coordination des équipes) ;
- 6° La perception du projet par les bénéficiaires et la communication sur le projet (points forts et faiblesses) ;
- 7° L'atteinte des objectifs intermédiaires et finaux au moment de la validation de rapports intermédiaires et finaux par les services de la Région.

Recommandation n°3 : Corriger les fortes contraintes qui pèsent sur le démarrage de chaque nouvelle programmation en Ile-de-France, anticiper les appels à projets et préparer en amont les structures de portage des projets, avec les organisations intermédiaires

A chaque nouvelle programmation, sur le territoire de la Région Ile-de-France, depuis plusieurs décennies, il existe de fortes contraintes spécifiques à la Région qui pèsent sur le démarrage et vont obérer la réussite future. Des retards importants dans le lancement du programme sont constatés, liés à des réorganisations et des retards divers dans les lancements des appels à projets.

Il convient dès lors de réfléchir aux moyens d'améliorer le lancement des programmations et des appels à projets.

La Région qui a connu des problèmes d'effectifs en 2014 doit anticiper son organisation

Le Ceser rappelle qu'en 2014 la Région a été lourdement pénalisée par le plafonnement à quelques postes des transferts d'agents en charge des crédits FSE et FEDER de la précédente période de programmation. La situation d'effectifs insuffisants a causé des retards importants.

Aujourd'hui, la question de l'effectif de l'équipe Europe semble réglée et c'est plutôt l'architecture de la gestion avec les organismes intermédiaires, les porteurs de projets et les directions opérationnelles de la Région qui doit être stabilisée.

La Région doit ainsi anticiper son organisation, de manière à améliorer ses performances pour lancer les premiers appels à projets, en ciblant les secteurs et les projets les plus mûrs.

Au-delà de la question des organismes bénéficiaires, ce sont les coordonnateurs de projets, véritables chefs de projets, qui doivent devenir les chevilles ouvrières des actions sur le terrain.

Pour la nouvelle période 2021-2027, la Région a mis en place une nouvelle organisation visant à regrouper les financements européens au sein du Pôle des finances ainsi qu'à spécialiser trois directions opérationnelles (économie, environnement, aménagement) par chapitre du Programme Opérationnel Régional (POR). La direction Europe serait finalement chargée d'une coordination de nature plus thématique et juridique que financière.

Ce nouveau schéma global doit être encore défini et précisé avec le plus grand soin car il peut être altéré par la création de cellules concurrentes de gestion et d'animation (comme particulièrement pour le FEADER) et par la multiplication de coordonnateurs internes et externes à la Région qui complexifient et ralentissent le travail d'instruction.

Cette réorganisation des services doit éviter toute entreprise d'émission jointe aux dispositions pénalisantes des modalités de divers transferts des personnels ou des modalités d'organisations particulières des porteurs de projets eux-mêmes qui sont les véritables maîtres d'œuvres du programme.

L'année 2022 risque d'être une année quasi blanche pour la consommation des crédits de la nouvelle programmation, comme l'ont déjà été les années 2008 et 2015, avec de faibles niveaux de consommation et qui peut se doubler d'une incapacité à assurer l'examen et la mise en paiement des demandes de solde. A chaque début de nouvelle programmation, le taux de programmation des crédits disponibles atteint moins de 3 % alors qu'il devrait être de 12 % environ à ce stade d'avancement des programmes.

Si l'on devait enregistrer durant la période 2004-2020 une perte comparable à celle que la Région a précédemment connue, un total de 300 M€ serait perdu.

Or, comme la Commission européenne l'a régulièrement rappelé, les Régions qui ne seraient pas en situation de parvenir à 25 % de programmation des dotations disponibles et à un niveau de consommation au moins égal à la moitié des montants programmés seraient exposées à un fort risque de perte massive de crédits du fait de la non-atteinte des objectifs du cadre de performance et de l'application de la règle de dégagement d'office.

Il conviendra de prendre la mesure de ce risque de retard, dès le lancement du POR 2021-2027, et de mobiliser une équipe de gestion de la Région au plus proche du terrain, avec les chefs de projets en capacité d'assurer rapidement le traitement des dossiers présents et à venir, et à hauteur de la volumétrie attendue.

A défaut de telles mesures, la Région risque d'essuyer des mécomptes comparables à ceux connus pour la période 2007-2013 et 2014-2020 mais étendus à l'échelle des nouveaux programmes.

Recommandation n°4 : Concentrer les financements sur des projets structurants, éviter le saupoudrage et assurer le cofinancement régional demandé

Depuis les crises de 2008 et 2020, la Commission a opéré un virage dans ses perspectives stratégiques, avec une forte concentration financière renforçant les sujets des Régions relatifs à l'économie, à l'environnement, à la compétitivité des TPE-PME-PMI ou à l'emploi.

Il s'agit de donner des réponses concrètes à la crise et de resserrer les liens avec les Régions fortes du continent plutôt que d'entretenir une concurrence intra-européenne stérile.

Les objectifs de réduction des disparités pour les régions moins développées et celles en transition sont toujours présents. Cependant, la politique actuelle des banques centrales et de la Banque centrale européenne (BCE) n'ayant pas relancé l'investissement et la compétitivité pour autant, tout se porte sur l'innovation industrielle et la coopération de l'UE sur des projets structurants tels les technologies vertes ou numériques.

Le cadre stratégique commun (UE) demande aussi une déclinaison pragmatique de ces objectifs dans le cadre des contrats de partenariat entre la Commission et les Etats : concentration des thèmes, efficacité, efficience, simplification, investissements sur des projets structurants limités.

Il s'agit d'une volonté forte de la politique régionale d'en finir avec le saupoudrage du partenariat, les aménagements coûteux à faible retour d'investissement ou les lourdeurs administratives qui découragent les porteurs de projets.

Par ailleurs, le prochain Schéma directeur régional d'Ile-de-France (SDRIF) et le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) permettent au nouvel Exécutif de se positionner pour une programmation européenne ambitieuse, à la condition d'éviter tout saupoudrage. Il convient de concentrer les efforts sur les projets structurants, croisant les programmes européens avec les dispositifs régionaux, sélectionnant des territoires variés qui ont valeur d'exemple, et en professionnalisant la coopération.

La base juridique du zonage UE ayant disparu, la Région ne devrait prévoir de fléchage que sur des projets mûrs et conformément aux instructions de la Commission européenne, éviter le saupoudrage sur une multitude de projets.

Enfin, la question des cofinancements ou des contreparties régionales doivent désormais être clairement définies dans les Budgets Primitifs (BP) et les Comptes Administratifs (CA) de la Région, conformément au principe d'additionnalité des fonds européens avec les fonds régionaux.

Il est donc tout à fait essentiel de communiquer sur les financements apportés par les partenaires régionaux et les taux de cofinancement des projets franciliens. Ces éléments sont souvent manquants dans les rapports de la Région et devraient désormais figurer dans les documents, afin de permettre au lecteur de comprendre le taux de financement européen réellement accordé.

Recommandation n°5 : Enrichir sa méthodologie par l'échange d'expériences avec les régions métropolitaines expérimentées de l'UE dans la gestion des programmes européens, notamment sur les problématiques communes

Hors FESI, depuis de nombreuses années, le partenariat européen est sacrifié au profit d'un partenariat international assez dispersé. Le développement du partenariat international a toujours constitué, pour les Exécutifs de la Région capitale, une priorité plus importante que le développement du partenariat européen.

L'Exécutif régional, conscient de ce besoin, a proposé lors de l'adoption du rapport CR 2022-011 en février 2022, la tenue d'un grand débat sur les questions européennes afin de donner un cadre nouveau de référence aux nouvelles programmations, notamment dans le POR 2021-2027.

En outre, la Région Ile-de-France devrait entretenir des relations plus nombreuses et étroites avec les Régions des pays de la zone OCDE, à commencer par les Régions industrielles et les capitales économiques européennes. Le Ceser n'a pas connaissance de partenariat et d'échanges d'expériences sur les programmations européennes POR et FESI avec les grandes Régions confrontées au même défi, alors même que la Région poursuit des objectifs avec des Régions capitales, extra-européennes.

Par ailleurs, ces accords de partenariat demeurent non contraignants et sans obligation de résultats. Il est difficile de mesurer un retour en termes d'investissement.

De même, l'aide et l'assistance humanitaires sont présentes dans toutes les thématiques de coopération et à plus de 90 % dans les coopérations en place.

Le Ceser suggère que le partenariat européen régional s'appuie sur les grands programmes européens économiques, scientifiques, techniques. Ces socles de référence de l'action régionale peuvent permettre de rechercher des économies d'échelle, avec des Régions de la zone euro qui apportent une plus-value en termes d'investissement.

La Région francilienne devrait mener dans ces thématiques une politique volontariste, sur des thèmes porteurs pour toutes ses politiques publiques, bien identifiés depuis les crises de 2008 et de 2020 : la relance, la compétitivité, l'emploi et l'investissement.

En retenant cette thématique de coopération qui répond à un besoin défini par la Commission européenne lié à l'investissement et en allouant 103 M€ (EU-REACT) à l'Ile-de-France, la politique régionale peut recadrer l'essentiel de sa politique de coopération et s'appuyer durablement sur cette politique européenne.

Recommandation n°6 : Réunir les idées fortes de la politique européenne francilienne dans un « rapport cadre » ou un schéma régional « Europe et International », fruit d'un grand débat sur l'Ile-de-France et l'Europe (assises régionales), pour la nouvelle décennie 2020 -2030

Après l'adoption du Rapport sur la stratégie européenne de la Région en 2016, l'approche de la politique européenne doit s'affirmer davantage et changer de paradigmes dans le cadre du grand débat européen, souhaité par l'Exécutif régional en février 2022, lors de l'adoption du rapport POR 2021 - 2027 (CR 2022-011) lui conférant la demande d'autorité de gestion des FESI.

Le Ceser recommande la mise en place d'une ligne conductrice des actions européennes pour la décennie, ainsi que l'adoption d'un rapport cadre sur les actions européennes pour renforcer le partenariat européen de la Région. L'Europe de la décennie 2020-2030 est, en effet, un cadre idéal pour donner une nouvelle dimension aux politiques publiques régionales (économie, environnement, transports, aménagement, société etc.).

Les programmes de la politique européenne de cohésion constituent un instrument privilégié de réalisation de ces objectifs et le support naturel de l'action européenne de la Région.

Le Ceser encourage la Région à mobiliser ces leviers pour prendre un tournant décisif vers un modèle de croissance résolument fondé sur l'innovation et l'investissement, la décarbonation des économies et la transition énergétique.

Recommandation n°7 : Simplifier et poser des normes aux démarches de gestion de projet afin de concilier cohésion, convergence et conduite de projet

Comme l'ont réclamé les porteurs de projets, le management de projet européen doit être simplifié. La gestion d'un projet européen demande une démarche spécifique d'organisation de gestion car il s'agit d'un ensemble d'actions complexes à organiser, exigeant des structures particulières.

Il convient de simplifier et de poser des normes aux démarches de gestion de projet européen. Ce point a été rappelé par le Ceser à de nombreuses reprises. Les services de la Région pourraient désormais pouvoir s'appuyer sur les organismes intermédiaires et les partenaires pour :

- La formulation de la stratégie et des objectifs de projet,
- l'identification de partenaires adéquats,
- le diagnostic et la faisabilité des actions proposées au financement européen,
- le contrôle des opérations en évitant sa répétition,
- les moyens adaptés et la mise en place de la structure de décision et de pilotage,
- le plan de développement des actions jusqu'aux outils d'évaluation.

Le Ceser invite la Région à privilégier un travail d'orientation et de coordination des projets pour réussir sa mission d'autorité de gestion et normer les démarches de gestion de projet.

Les réponses sont attendues. Le programme POR de la Région Ile-de-France qui vient d'être approuvé doit être mis en œuvre dans les prochains mois. Il s'agit d'une préoccupation partagée par la Région, les partenaires, et les organisations porteurs et bénéficiaires des fonds européens.

La gestion du POR 2021-2027 doit être adaptée et renforcée dans le cadre des directions opérationnelles de la Région qui sont désormais associées à la démarche.

Il conviendrait que la Région établisse une méthode de gestion facilitatrice pour les bénéficiaires franciliens des fonds FESI afin de concilier cohésion, convergence et conduite de projet.

Sources bibliographiques

- Le Rapport CR 2022-042 de la Région Ile-de-France intitulé Version de travail « Mise en œuvre des fonds structurels » avec la mention « en attente de l'avis de la Commission européenne », présenté à la séance du Conseil régional du 22 septembre 2022.
- Le Rapport d'information n° 715 au nom de la mission d'information sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France, présenté par Mme Colette MÉLOT, Sénatrice, adopté le 25 septembre 2019.

Communication

LA MISE EN ŒUVRE DES FONDS EUROPÉENS
PAR LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE



Conseil économique, social et
environnemental d'Île-de-France
2 rue Simone Veil, 93400 SAINT-Ouen



ceser@iledefrance.fr
www.ceser-iledefrance.fr



@ceseridf



01 53 85 66 25



Bât Influence 2, 3^{ème} étage
8 boulevard Victor Hugo,
93 400 SAINT-Ouen