

avis & rapport

Optimiser la mise en œuvre de l'ensemble des fonds européens en Région Île-de-France

9 nov. 2023

Rapport et avis présentés au nom de la
commission Affaires européennes et action
internationale
par **Leïla AICHI**

Avis n°2023-18
présenté au nom de la commission Affaires européennes
et action internationale
par **Leïla AICHI**

Optimiser la mise en œuvre de l'ensemble des fonds européens en Région Île-de-France

9 nov. 2023



Avis n° 2023-18
présenté au nom de la commission Affaires européennes et action
internationale
par **Leïla AICHI**

9 novembre 2023

**Optimiser la mise en œuvre de l'ensemble des fonds européens en
Région Île-de-France**

Certifié conforme

Le président

Eric BERGER

Le Conseil économique, social et environnemental régional d'Île-de-France

Vu :

- Le règlement (UE) n°2021/1057 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 instituant le Fonds social européen plus (FSE+) et abrogeant le règlement (UE) no 1296/2013 du 11 décembre 2013 ;
- Le règlement (UE) 2021/1058 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion ;
- Le règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds « Asile, migration et intégration », au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas ;
- Le code général des collectivités territoriales, article L1111-2 relatif aux compétences de la Région et article L4241-1 relatif aux compétences du Conseil économique, social et environnemental régional ;
- La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), notamment en son article 78 ;
- La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), notamment en ses articles 32 et 112 ;
- La délibération et le rapport du Parlement européen n° 2018/2279 (INI) du 17 avril 2018, présenté par Marc JOULAUD, au nom de la commission du développement régional, « sur le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union européenne : le 7e rapport de la Commission européenne » ;
- La délibération et le rapport du Conseil régional d'Île-de-France n° CR 35-14 du 25 septembre 2014, relatifs à l'autorité et la mise en œuvre de la gestion des fonds européens FEDER, FSE et FEADER pour 2014-2020 ;
- La délibération et le rapport du Conseil régional d'Île-de-France n° CR 27-16 du 18 février 2016, relatifs au cadre de mise en œuvre des programmes régionaux de la politique européenne de cohésion ;
- La délibération n° CR 2020-072 du 14 décembre 2020, relative à l'approbation des orientations du futur contrat de plan État -Région pour la période 2021-2027 ;
- La délibération n° CR 2021 du 4 février 2021 relative à l'approbation des orientations du futur CPER 2021-2027 rendue exécutoire le 5 février 2021 ;
- La délibération n° CR 2022-42 du 22 septembre 2022, relative à l'approbation de la mise en œuvre de la programmation des fonds européens structurels pour la période 2021-2027 ;
- L'avis du CESE, adopté le 20 juin 2018, présenté par Jean-Luc BENHAMIAS et Adria HOUBAIRI, au nom de la section des Affaires européennes et internationales, relatif à « La réforme des fonds structurels européens » ;
- L'avis n° 2011-03, adopté le 24 mars 2011 par le Ceser d'Île-de-France et le rapport présenté par Alain SAUVRENEAU, au nom de la commission de l'Action européenne et internationale, intitulés « Du bon usage des fonds structurels européens sur le territoire francilien – Réalités et enjeux, projets et moyens » ;
- L'avis n° 2014-06, adopté le 18 septembre 2014 par le Ceser d'Île-de-France, sur saisine du président du Conseil régional, présenté par Bernard BRETON, au nom de la commission de l'Action européenne et internationale, relatif au rapport-cadre : « autorité et mise en œuvre de la gestion des fonds européens FEDER, FSE et FEADER 2014-2020 » ;
- L'avis n° 2016-03, adopté le 26 mai 2016 par le Ceser d'Île-de-France et le rapport présenté par René BERTAIL, au nom de la commission de l'Action européenne et internationale, intitulés « Quelle stratégie européenne pour la Région Île-de-France ? » ;

- L'avis n° 2016-07, adopté le 1er juillet 2016 par le Ceser d'Île-de-France, sur saisine de la présidente du Conseil régional, présenté par René BERTAIL, au nom de la commission de l'Action européenne et internationale, relatif au rapport-cadre : « Une nouvelle stratégie européenne pour la première région d'Europe » ;
- L'avis n°2018-08, adopté le 15 novembre 2018 par le Ceser d'Île-de-France, sur saisine de la présidente du Conseil régional, présenté par Josiane CHEVALIER, au nom de la commission des Affaires européennes et de l'action internationale, relatif aux « Préconisations sur l'avenir de la politique de cohésion de l'Union européenne en Île-de-France pour 2021-2027 » ;
- L'avis n°2021-18, présenté au nom de la commission Affaires européennes et action internationale par René BERTAIL le 9 novembre 2021, relatif au « Programme opérationnel 2021-2027 des financements européens en Île-de-France » ;
- La communication présentée au nom de la commission Affaires européennes et action internationale par Cécile BARRIO et Patrick BRIALLART le 3 novembre 2022, relative à « 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 » ;

Considérant :

- Que la Commission européenne a mis en place plusieurs réseaux et sites de collaboration (europa.eu) ainsi que des programmes d'échanges d'expériences des collectivités territoriales, auxquels peuvent participer les régions de France, afin d'échanger sur les expériences et les bonnes pratiques de gestion concernant la mise en œuvre des politiques des FESI de l'UE 2021-2027 ;
- Que la Semaine européenne des régions et des villes qui a lieu annuellement à Bruxelles depuis 2003 est un événement incontournable permettant de faire coopérer les territoires européens afin de promouvoir le développement homogène des pratiques de management des FESI et d'acquérir pleinement la culture de management de projet ;
- Que l'association Régions de France est elle-même un acteur clé permettant de rapprocher les bonnes pratiques de mise-en-œuvre des FESI 2021-2027 mutualisant notamment les documents de gestion des régions de France ;
- Qu'en vertu de l'article 86 du Règlement (UE) N°1303/2013 (règlement général), tous les programmes sont soumis à une mesure de la performance de gestion et une procédure de dégagement, ce qui implique la recherche permanente d'une qualité de gestion, à l'écoute des porteurs de projets et que la prévention du risque de dégagement ne doit pas se faire au prix d'une dégradation de la qualité de gestion des fonds structurels.

Les déplacements suivants :

- Le mardi 9 mai 2023 à Lille, à la rencontre du Ceser Hauts-de-France et de représentants de la Direction « Europe » régionale ;
- Le mercredi 7 juin 2023 à Lyon, à la rencontre du Ceser Auvergne-Rhône-Alpes et Nicolas DARAGON, 2^{ème} vice-président délégué aux finances, à l'administration générale, aux ressources humaines et aux fonds européens.

Emet l'avis suivant :

Article 1 : Une approche métier centrée sur la gestion de projet

Le Ceser recommande que le management des FESI, tant dans les services du Conseil régional que de la préfecture de région, soit pleinement investi et responsabilisé, pour faire aboutir les projets européens des porteurs. L'approche « Métier & conduite de projets de développement régional à dimension européenne » dans les deux régions visitées, est en lien étroit avec les acquis du

management de la coopération interrégionale transfrontalière du type programme INTERREG. L'approche management de projet, demandée par la Commission européenne, constitue la clé du succès du management des programmes européens et doit inspirer en totalité la Région Île-de-France.

Article 2 : La gouvernance est assurée par un comité de suivi et un fort consensus

Le Ceser invite à développer le rôle fédérateur et instructeur du « Comité de suivi » des partenaires, afin que celui-ci soit pleinement la clé de voute du management régional. Les régions organisent un partenariat multi-niveaux impliquant, collectivités, organisations représentatives et le Ceser. La gouvernance du comité de suivi est décrite de manière précise et rigoureuse dans les règlements intérieurs des programmes européens.

Article 3 : La spécialisation inter-fonds FEDER/FSE +/-FTJ

Le Ceser constate une plus grande spécialisation des projets financés par les fonds européens notamment sur les thèmes de la « transition territoriale », lesquels constituent le fil conducteur de la politique de développement des régions Hauts-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes. Tous les dispositifs régionaux doivent être à terme « euro-compatibles » et favoriser les projets structurants pour le territoire régional.

Article 4 : La publication de guides pratiques dits « DOMO » pour la mise en œuvre des FESI

Le Ceser invite à mettre à disposition une documentation précise et adaptée à la « gestion de projet » appelée les Documents de mise en œuvre (DOMO), documents décrivant toutes les étapes proches d'une démarche qualité de la conduite de projet. Les porteurs de projets doivent être guidés par les services instructeurs des fonds européens. Les projets documentés dans les Rapports de mise en œuvre (RAMO) doivent être mis en ligne et accessibles.

Article 5 : Le respect du lancement de la programmation par une animation territoriale de haut-niveau

Le Ceser recommande l'organisation d'événements d'informations sur toutes les programmations FEDER/FSE+, en présence physique ou dématérialisée et dans plusieurs départements simultanément. Ces campagnes pourraient, comme dans d'autres régions se tenir sur toute une semaine et sur des thèmes variés incluant également le FEADER et d'autres programmes européens.

Article 6 : La maîtrise des règles de co-financement

Le Ceser constate une parfaite maîtrise des règles de co-financement dans les régions Hauts-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes, laquelle est manifestement la clé du succès, pour assurer les bons niveaux de financements. Les financements européens sont adossés aux dispositifs régionaux et les services instructeurs apportent un appui à la trésorerie des projets, vérifient dans le détail, l'intégralité de l'éligibilité des co-financements demandés. Il y a bien maîtrise de la complémentarité des politiques FESI/Régions.

Article 7 : Le succès du management : de l'anticipation à chaque étape

Le Ceser recommande l'anticipation à chaque étape du management des programmes européens. Le management des régions Hauts-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes est finalement une anticipation des projets, de la définition des actions au lancement, de la mise en œuvre à la finalisation de politiques européennes connues longtemps à l'avance.

En conclusion :

Depuis la régionalisation de la politique européenne des FESI et notamment le rôle majeur des Conseils régionaux en tant qu'autorités de gestion de programmes européens, le Ceser se félicite que la Région Île-de-France soit convaincue d'ancrer pleinement les politiques européennes de l'Union sur le territoire francilien. Désormais, tous les franciliens sont appelés à participer à la démarche, à travers les projets de leurs entreprises, leurs collectivités ou leurs associations.

Le Ceser soutient ainsi les nombreuses initiatives de valorisation de l'Europe sur le territoire francilien, démontrant la vocation européenne et internationale du territoire, qui du fait de son histoire et ses activités économiques et sociales, reste une région innovante et pépinière de savoir-faire.

Le fait que la Région, soit candidate à devenir autorité de gestion des fonds européens à chaque nouvelle programmation FESI, selon les dispositions du décret du 21 décembre 2021, avec le soutien d'une forte majorité régionale, est la démonstration de son fort attachement à être un acteur principal de la mise en œuvre des politiques régionales européennes financées par les fonds structurels.

De plus, le Ceser tient à saluer l'ampleur des moyens techniques, humains et logistiques mis à disposition par le Conseil régional. L'effectif régional, par exemple, dédié à ces tâches a fortement augmenté au cours des années, notamment sur la dernière programmation. L'engagement du Conseil régional se mesure à sa forte volonté d'apporter les meilleures solutions possibles pour la mise en œuvre effective des projets soutenus par les FESI.

Le management des FESI est un exercice contraint et précis, exigeant et formateur et qui répond pleinement à un exercice de conduite de projet de développement régional. Il est particulièrement bien adapté pour les régions qui recherchent une économie d'échelle entre leurs dispositifs régionaux, nationaux et européens, ce que les régions visitées ont manifestement bien compris. En effet, il ne s'agit pas de démultiplier les dispositifs des politiques régionales, financement par financement, en les tenant séparés, mais, au contraire, par économie et rationalité, de les combiner, de les croiser entre eux de manière à trouver une économie d'échelle.

Enfin, il apparaît plus que nécessaire de poursuivre les échanges d'expériences entre régions françaises sur les modes de gestion FESI, par exemple, sur un plan opérationnel et pratique au sein de l'association Régions de France ou celle des Ceser de France.

Cet avis a été adopté :

Suffrages exprimés : 138

Pour : 129

Contre : 1

Abstentions : 7

Ne prend pas part au vote : 1

rapport

Optimiser la mise en œuvre de l'ensemble des fonds européens en Région Île-de-France

9 nov. 2023

Rapport présenté au nom de la commission
Affaires européennes et action internationale
par **Leïla AICHI**



Optimiser la mise en œuvre de l'ensemble des fonds européens en Région Île-de-France

Rapport présenté au nom de la commission Affaires européennes et action internationale
par **Leïla AICHI**

9 novembre 2023

Abstract

Depuis la régionalisation de la politique européenne des Fonds européens structurels d'investissements (FESI) et notamment le rôle majeur des conseils régionaux en tant qu'autorités de gestion de programmes européens, le Ceser a émis trois documents complémentaires :

- Suite à la saisine de l'exécutif régional, le premier avis du Ceser n°2021-18, adopté le 9 novembre 2021, concerne les thèmes et les priorités de la programmation nouvelle, le programme opérationnel Île-de-France (POR) 2021-2027 (Rapport & Avis présentés par Patrick BRIALLART). Ce texte fixe les recommandations principales pour la programmation et la consommation des fonds européens en Région Île-de-France ;
- Une note de « communication », suite à l'adoption du Conseil régional, du POR 2021-2027 (le 22 septembre 2022), adoptée en séance plénière du Ceser le 19 octobre 2022, concerne plus spécifiquement la mise en œuvre des FESI. Cette contribution présentée par Sophie BARRIO et Patrick BRIALLART retient sept recommandations pour la réussite de la mise en œuvre des FESI ;
- Un avis adopté par le Ceser, le 9 novembre 2023, porte cette fois sur l'échange d'expériences avec les Régions AURA et HDF recueillies lors des auditions à Lille et Lyon (mai et juin 2023). Celle-ci est présentée par Leila AICHI et met en avant les 7 observations clés les plus innovantes et transférables, qui sont autant de recommandations utiles pour la Région Île-de-France.

Se faisant, s'agissant du présent rapport, il s'agit de comparer les régions Hauts-de-France et Auvergne Rhône-Alpes sur leur performance quant à la réalisation de la mise en œuvre des fonds européens. De cette étude, il ressort 7 points clés permettant de comprendre la méthode de ces territoires.

Sommaire

Introduction : des échanges d'expériences fructueux avec les régions Auvergne Rhône-Alpes (AURA) et Hauts-de-France (HDF).....	3
1. Eléments contextuels	6
1.1. Rappel des objectifs des programmations 2021-2027	6
1.2. Budget alloué pour les régions AURA et HDF	7
2. L'approche « projet » au centre du savoir-faire : le management du Conseil régional est pleinement investi afin d'aider les porteurs à faire aboutir leurs projets	8
2.1. Le rôle formateur de la coopération interrégionale.....	8
2.2. Le thème porteur de la transition (FTJ).....	9
3. La gouvernance est assurée par un comité de suivi.....	10
3.1. Le comité de suivi est le gardien des règles de mise en œuvre des projets.....	10
3.2. Contrôle de l'efficacité et la qualité de mise en œuvre.....	10
3.3. La recherche d'un consensus partenarial	11
3.4. Mise en œuvre des groupes de travail spécifiques	11
4. Transition et mutation territoriale	12
5. La publication de guides pratiques de Documents de mise en œuvre (DOMO) pour la mise en œuvre des FESI.....	13
6. Le respect du calendrier d'exécution et du lancement de la programmation	15
7. La maîtrise des règles de co-financement	17
7.1. Coordination du règlement financier FESI et budget régional.....	17
7.2. Contrôle des dossiers dans des délais efficaces et appui régional pour la correction des erreurs	17
8. L'anticipation à chaque étape de la vie du projet	19
Conclusion	20
Remerciements	21
Liste des membres de la commission Affaires européennes et action internationale	22
Glossaire	23
Bibliographie.....	24

Introduction : des échanges d'expériences fructueux avec les régions Auvergne Rhône-Alpes (AURA) et Hauts-de-France (HDF)

Dans son programme de travail 2023, le Ceser Île-de-France a retenu le thème de l'échange d'expérience sur la gestion des Fonds européens structurels d'investissements (FESI) dans deux régions françaises, l'Auvergne Rhône-Alpes (AURA) et Hauts-de-France (HDF). Afin de comprendre la mise en œuvre de politiques européennes de régions expérimentées en matière de gestion de fonds européens, la commission Affaires européennes et action internationale (CAEAI) du Ceser a constitué une première délégation de 15 conseillers pour sa visite à Lille, le 9 mai 2023 et une seconde de 9 conseillers pour son déplacement à Lyon, le 7 juin 2023.

Il convient de rappeler que les régions AURA et HDF ont connu la réforme de la fusion des régions¹ à la différence de l'Île-de-France (IDF) dont les limites administratives sont restées inchangées. Cette réforme territoriale a profondément bouleversé leurs modes de gestion et ce en pleine mise en œuvre de la programmation européenne 2014-2020. Sur la période nouvelle 2021-2027, les affres de ces fusions, selon les orateurs rencontrés, n'ont pas été entièrement éliminés.

Ainsi, en AURA, les départements de l'ex-Auvergne ne sont pas aussi économiquement avancés que les départements de l'ex-Rhône-Alpes. Dans les HDF, l'ex-Picardie garde une identité territoriale forte dans ses revendications sur les FESI, comme d'autres régions françaises dans le même cas et dont leurs noms ont également disparu avec la réforme territoriale.

La fusion des régions, a certes représenté des opportunités de mise à niveau des territoires, sans jamais vraiment résorber certains clivages. L'exemple le plus souvent cité au sujet des tensions entre territoires demeure, par exemple, celui des taux de cofinancements européens demandés ou accordés, plus élevés en Auvergne qu'en Rhône-Alpes où les importantes variations de taux de financements européens sont dues à la transition industrielle dans les départements de l'AURA.

• **Gestion FESI : Une direction thématique et financière unique par région**

Il ressort de ces deux visites un premier constat lié à l'organisation des services de ces régions. Les directions des affaires européennes en AURA et HDF sont responsables de l'intégralité du management administratif et financier des programmes opérationnels européens. La gestion multi-fonds demeure unique et centralisée dans les services pour tous les fonds concernés : FEDER, FSE+, FEADER, FTJ ou FEAMP.

Une autre caractéristique repose sur le rapprochement de la gestion des programmes FESI avec tous les autres programmes de coopération européenne et interrégionale, avec ou sans financement du budget européen. Il s'agit le plus souvent de programmes liés à l'initiative européenne INTERREG et divers programmes de la coopération interrégionale et transnationale, souvent sur les fonds propres des régions participantes, tels les jumelages ou les échanges culturels entre régions. Cette particularité de la direction unique des programmes européens dans les services des conseils régionaux est très intéressante pour les porteurs de projets en région qui ne savent pas toujours à quel guichet s'adresser, tant les conditions d'éligibilité entre programmes sont différentes.

Les directions des affaires européennes en AURA et HDF apparaissent comme des sortes de guichets uniques de financement au niveau régional, auxquels les orateurs prêtent l'image de « gares de triage régionales », entre petits et grands projets, entre opérateurs majeurs institutionnels et organisations représentatives et associations.

¹ Depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, les périmètres de plusieurs régions ont été modifiés. L'actuelle région « Hauts-de-France » regroupe les anciennes régions « Nord-Pas-de-Calais » et « Picardie ». L'actuelle région « Auvergne Rhône-Alpes » regroupe les anciennes régions « Auvergne » et « Rhône-Alpes ».

Selon les thèmes et les budgets, les services des régions orientent adroitement les porteurs de projets vers les dispositifs existants.

Tel dossier innovant, en phase de définition, à 50 000 euros proposant une mise en œuvre d'un an ou deux, sera orienté sur telle enveloppe FESI spécifique aux petits projets. Un autre, en phase de lancement, en pleine maturité, à 250 000 euros sur 6 ans sera orienté sur un dispositif propre du FESI pour les projets à plus grande dimension. Le triage régional des dossiers reste très sélectif et offre un service de conseils divers, de modélisation des maquettes financières et de ciblage précis des thèmes proposés. Cela permet que « personne ne soit abandonné sur la route des fonds européens », pour reprendre l'expression d'un orateur élu au cours des auditions. Petits et grands projets trouvent ainsi presque toujours une réponse adaptée à leurs besoins.

Les régions visitées indiquent avoir compris assez tôt ce qu'implique le rôle de l'autorité de gestion des FESI. Fortement impliquées sur les thèmes de la politique des régions métropoles européennes, également soutenues par l'Union européenne, les régions AURA et HDF ont également bénéficié d'un essor de nouveaux programmes thématiques liés aux Investissements territoriaux intégrés (ITI), notamment depuis le Brexit qui a eu un impact fort sur les programmes d'attractivité régionale éligibles.

- **Forte adhésion des territoires, dès la définition des programmes**

Le deuxième constat porte sur l'adhésion forte des collectivités territoriales (départements, communes, intercommunalités, territoires ruraux). Le travail de concertation pour chaque programmation dure en moyenne deux ans et concerne toutes les facettes de la gestion FESI en région. La Région HDF indique, par exemple, avoir près de mille contributions. Les résultats des appels d'offres sont riches et variés.

Ce traitement de diagnostic des territoires dans le cadre de la préparation des FESI est relativement long tout en étant gage de réussite pour les dossiers les plus engagés et sérieux. L'adhésion des territoires est acquise pour toute la durée des programmations. En outre, il a été précisé au cours des deux visites que le regard des représentants de la société civile nommés au sein des Ceser a été un élément essentiel du travail partenarial avec les territoires.

Les Ceser AURA et HDF ont été saisis une première fois, par leur exécutif, lors du lancement de la préparation des FESI, d'abord en ce qui concerne les thèmes de la programmation puis une seconde fois, lors de l'approbation définitive des programmes considérés, lesquels incluent tous les éléments des objectifs européens : thèmes, budgets, conditions de mise en œuvre, évaluation. Ces présentations ont permis aux conseillers Ceser de présenter leurs rapports et avis en séance plénière du conseil régional et de figurer pleinement aux côtés des autres organisations partenaires des FESI.

- **Le travail partenarial fédère tous les acteurs et fait progresser la gestion FESI**

Fortement engagé, le Ceser AURA dispose d'informations très complètes émanant des services régionaux pour commenter les tableaux et graphiques des consommations FESI et visualiser l'état effectif des programmations en cours par rapport aux prévisions. Enfin les Rapports de mise en œuvre (RAMO) qui sont des rapports d'activités intermédiaires et finaux, contiennent des analyses écrites des projets réalisés, ainsi que des cartes géographiques pour rendre compte de manière précise des financements européens, par territoire et par habitant. Il existe également en ligne les Documents de mise en œuvre (DOMO) qui sont des bases de données complètes et précises sur la vie des projets approuvés : de la définition à l'évaluation finale.

Cette avancée ne saurait être réalisée sans le travail partenarial et collectif qui permet d'enrichir les données de la gestion FESI, programmation après programmation. La vie d'un projet européen en AURA et HDF suscite l'intérêt de beaucoup de partenaires, les porteurs de projets eux-mêmes et les médias les plus divers (presse écrite et audiovisuelle, réseaux sociaux, etc.).

A titre d'exemple, les propositions du Ceser AURA organisées en un dispositif de 11 propositions en 4 axes d'intervention pour le déploiement des fonds européens et lutter contre la sous-utilisation, sont reprises et retravaillées par les services du Conseil régional.

En Région HDF, le travail partenarial a permis de rationaliser la gestion, désormais mise en œuvre sans aucune Organisation intermédiaire (OI) entre l'autorité de gestion du Conseil régional et les différents porteurs de projets.

Ainsi, les régions font preuve de beaucoup de pragmatisme. Pour chaque porteur de projet, sur la base des instructions des DOMO, l'organisation en amont en « gare de triage » des dossiers permet la soumission directe de projets, au fil de l'eau.

Il y a également eu une réduction du nombre d'Investissements territoriaux intégrés (ITI) ce qui répond pleinement à la demande de la Commission européenne, pour éviter le saupoudrage et la dispersion des financements.

Enfin comme l'a rappelé Nicolas DARAGON, vice-président de la Région AURA², durant les auditions, tous les projets présentés dans le cadre des FESI comprennent, sans exception, une dimension européenne importante, localement ou régionalement. Ainsi, ils sont transférables par leur méthode exemplaire d'une collectivité à l'autre, ce qui est un objectif central des programmes européens.

² N. DARAGON est vice-président, délégué aux finances, à l'administration générale, aux ressources humaines et aux fonds européens

1. Eléments contextuels

Le programme régional FEDER/FSE+/FTJ 2021-2027 a été approuvé par la Commission européenne, le 6 octobre 2022, en Région Hauts-de-France (HDF) et le 31 octobre 2022 en Région Auvergne-Rhône-Alpes (AURA).

Pour mémoire, ces deux programmes FESI ont été présentés dans les grandes lignes lors de l'accord de partenariat France-Union européenne, en date du 2 juin 2022, document national unique exposant la stratégie, les priorités et les modalités fixées par la France pour une utilisation efficace et efficiente des fonds européens dans les régions métropolitaines et de l'outre-mer.

A noter que le fascicule central du programme FEDER/FSE+/FTJ est un document descriptif très complet de quelques 331 pages pour la Région AURA et pas moins de 223 pages pour la Région HDF. Les descriptions y sont détaillées, précises et pédagogiques et permettent à un néophyte de comprendre la portée des actions envisagées, ce qui n'est nullement évident dans une politique sectorielle européenne qui a la réputation persistante d'être complexe et ardue.

Ainsi, le présent rapport du Ceser Île-de-France porte son attention sur les principales observations qui permettent de comprendre la réussite de la mise en œuvre des FESI des Régions AURA et HDF. Ces observations débouchent sur sept recommandations pour la mise en œuvre des FESI dans notre propre région.

Il fait suite à un premier rapport du Ceser, présenté par Patrick BRIALLART le 9 novembre 2021, pour répondre à la saisine de l'exécutif régional sur les thèmes de la préparation de la nouvelle programmation européenne (FESI 2021-2027).

Ce rapport fut complété d'une contribution, définissant 7 recommandations opérationnelles pour la mise en œuvre des fonds européens, le 4 novembre 2022, après l'adoption du programme régional Île-de-France, le 22 septembre 2022, portées par Sophie BARRIO et Patrick BRIALLART.

Le présent document, porté par Leila AICHI, est un troisième et dernier complément à la mise en œuvre des FESI en Île-de-France, portant cette fois, sur les enseignements à retenir issus de deux déplacements cités préalablement.

1.1. Rappel des objectifs des programmations 2021-2027

Il est rappelé que les objectifs des fonds européens doivent permettre de répondre, sur 7 ans, aux enjeux du territoire des régions françaises et de ses habitants selon les objectifs stratégiques de la Commission européenne à savoir :

- Une Europe plus compétitive et plus intelligente ;
- Une Europe plus verte, résiliente et à faible émission de carbone ;
- Une Europe plus connectée ;
- Une Europe plus sociale et inclusive ;
- Une Europe plus proche des citoyens.

Ces axes d'intervention permettront de répondre aux priorités fixées par les Régions, notamment en matière d'innovation, de soutien aux PME, d'écologie positive, de développement rural et de formation professionnelle. Ils permettront également de soutenir les actions de nouvelles thématiques telles que la santé et le tourisme.

Le programme mobilise le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen plus (FSE+) et le Fonds pour une transition juste (FTJ) spécifique à ces deux régions et s'articule autour de **10 priorités** précisant les modalités d'intervention de ces fonds européens :

- Recherche, innovation, numérique, compétitivité et réindustrialisation ;
- Transition énergétique et environnement ;
- Connectivité numérique ;
- Santé et tourisme ;
- Approches territoriales ;
- Mobilité urbaine ;
- Massif central ;
- Rhône Saône ;
- Formation, emploi, création, orientation, santé ;
- Transition juste (ce thème est spécifique aux régions visitées).

1.2. Budget alloué pour les Régions AURA et HDF

La Région AURA a bénéficié d'un montant total de **880 millions d'euros sur 7 ans** selon la répartition suivante :

- 660 millions de fonds FEDER ;
- 143 millions de fonds FSE+ ;
- 77 millions de fonds FTJ.

La Région HDF a, quant à elle, bénéficié d'un montant de **1 352 millions d'euros sur 7 ans** selon la répartition suivante :

- 894 millions de fonds FEDER ;
- 231 millions de fonds FSE+ ;
- 227 millions de fonds FTJ.

Il convient de souligner que les programmes AURA et HDF publiés sont complétés régionalement par des DOMO, précisant le type d'actions financées, les bénéficiaires éligibles et les critères d'éligibilité des opérations pour la période 2021-2027.

2. L'approche « projet » au centre du savoir-faire : le management du Conseil régional est pleinement investi afin d'aider les porteurs à faire aboutir leurs projets

Une approche « métier & conduite de projets de développement régional à dimension européenne », liée aux acquis du management de la coopération interrégionale et transfrontalière du type INTERREG, est au cœur du management.

Les auditions ont montré que la clé du succès repose sur les acquis d'une longue acculturation au management de projets européens à caractère transfrontalier car les ressources humaines sont liées à des profils « managers de projets interrégionaux ».

La gestion « Europe » en AURA et HDF est complétée par une maîtrise des procédures européennes, à la fois pragmatique et réaliste, pleinement adaptée à la gestion et la coordination des projets. Le contrôle est précis et rigoureux, qualifié parfois de « tatillon », mais il sait orienter les actions, en fonction des priorités et des aléas des projets.

2.1. Le rôle formateur de la coopération interrégionale

Historiquement, le savoir-faire Europe des Régions AURA et HDF repose largement sur les métiers de la coopération interrégionale, notamment le montage et la mise en œuvre de projets européens transfrontaliers, les pilotages de projets qui sont menés à cheval sur une frontière.

L'école du programme européen INTERREG a été très formatrice pour ces Régions. Il n'est pas étonnant que les Régions soient aussi le siège de plusieurs Groupements de coopération transfrontalière (GECT) sur des thématiques variées. Les dispositifs et espaces institutionnels mis en place dans le cadre de politique régionale de l'Union européenne a porté dès les années 1970, les Régions AURA et HDF sur un savoir-faire unique.

Les programmes opérationnels plurirégionaux dans les zones de montagne, les Alpes et le Massif central, les volets interrégionaux des côtes franco-belges et les accords transfrontaliers France-Benelux, sont des exemples aboutis de management.

On peut citer la coopération des Alpes (COTRA0) à Lyon ou celle des agences de l'énergie européenne (FEDARENE), ou les Régions européennes à tradition industrielle (RETI) à Lille. Les priorités interrégionales (Rhône/Saône et Massif central) ont également fait l'objet d'échanges spécifiques dans le cadre des instances interrégionales, notamment dans le cadre du plan Rhône/Saône et comité du Massif central.

Les commissions thématiques du Conseil régional ou du Ceser comprennent les deux approches, les fonds structurels (FESI) et la coopération interrégionale transfrontalière.

Les sites FESI Europe des deux régions accueillent leurs participants novices avec le slogan, « vous avez un projet, nous vous aidons à le présenter », ils sont donc aussitôt pris en charge.

Pour faire venir les participants (porteurs potentiels de projets), le slogan des HDF pour le lancement FESI 21-27, sur 5 sites simultanément, a été « on n'abandonnera personne sur le chemin ». Le dispositif a permis aux candidats de toute la Région d'avoir des réponses en direct avec tous les experts disponibles du conseil régional.

On trouve ainsi en AURA, sur le site dédié aux FESI, un espace dévolu à la recherche de « partenaires » et un service « appui à la présentation des projets », tandis qu'en HDF, les services Europe du Conseil régional apportent un appui formation à la coordination partenariale de projets, donc au montage de projets.

Le 4^{ème} Vice-président des HDF, Daniel LECA³, s'est exprimé par ces termes lors des réunions de lancement en octobre 2022 : « le programme sera une nouvelle réussite, nous nous y engageons, les projets seront financés et la Région HDF restera le trait d'union entre les territoires et l'Europe ».

2.2. Le thème porteur de la transition (FTJ)

Enfin, à noter que les deux régions visitées ont un point commun. Elles ont fortement développé le thème de la transition écologique et industrielle de leurs territoires depuis une décennie et se sont pleinement emparées du sujet FESI, ayant trait à la Transition juste (TJ), en lien avec tous les aspects de la programmation nouvelle.

Ce Fonds TJ est un outil visant à soutenir la transition vers la décarbonation de l'économie. Engagée auprès des entreprises de son territoire, la Région HDF, dans le cadre du lancement de son FTJ, souhaite ainsi favoriser la cohésion des différents acteurs au service du développement durable.

Les deux régions ont fait le choix de mettre en place un comité de pilotage spécifique permettant l'élaboration du plan territorial de Transition juste, celui-ci réunit outre les équipes du Conseil régional, les services de l'Etat (DGEFP⁴, DIRECCTE⁵, DREAL⁶, ADEME⁷, Pôle Emploi) et les collectivités territoriales couvertes par le FTJ : Conseils départementaux du Rhône et de l'Isère, métropoles de Lyon et de Grenoble, en AURA, départements du Nord et du Pas-de-Calais, métropole de Lille, en HDF.

Les deux régions pour les FTJ et les FEDER ont des contacts privilégiés à travers les responsabilités d'autorité de gestion et d'autorité nationale des programmes de coopération INTERREG.

Ils utilisent la technique des « Peer reviews », c'est-à-dire une « revue par les pairs » d'INTERREG, un outil de benchmark des managers expérimentés pour former les nouveaux managers. Lorsque les partenaires se sont mis d'accord sur le projet et que les financements européens et régionaux sont acquis, les Régions aident au lancement de projets, afin qu'ils puissent devenir réalité.

Le travail de coordinateur de projet, avec l'appui de l'autorité de gestion, est alors plus facile quand le projet a été clairement défini et aidé par les services de la Région. Les programmes en AURA et HDF se mettent en place naturellement, seuls les impératifs du type respect du calendrier restent à régler.

De même, les aspects financiers clairement déterminés ne poseront pas de problèmes en cours de réalisation. Si les partenaires et la maîtrise d'œuvre ne sont pas définis au départ, les problèmes peuvent se poser et influencer sur le déroulement du programme.

³ Daniel LECA est le 4^{ème} Vice-président de la région Hauts-de-France, en charge des universités, de la recherche, de l'innovation et de l'Europe.

⁴ Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

⁵ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

⁶ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

⁷ Agence de la transition écologique.

3. La gouvernance est assurée par un comité de suivi

Le comité de suivi en HDF et AURA est l'instance de concertation et de pilotage des FESI, il est aussi représentatif de la pluralité des acteurs et assure une cohésion des décisions dans la mise en œuvre des fonds.

Les membres doivent s'engager à siéger en toute neutralité. Ce n'est donc pas une instance de débat politique, les choix politiques ont eu lieu au moment de l'élaboration de la programmation. Il s'agit d'une instance de mise en œuvre de projets préalablement définis et adoptés.

3.1. Le comité de suivi est le gardien des règles de mise en œuvre des projets

Conformément aux dispositions réglementaires européennes et en particulier l'annexe 3 de la « Note d'orientation de la Commission européenne relative à l'évaluation du risque de fraude et aux mesures antifraude efficaces et proportionnées pour la période de programmation », le comité de suivi doit prévenir des risques liés aux conflits d'intérêt durant les différentes étapes de la procédure d'instruction et de décision des demandes de financements européens.

Il y a conflit d'intérêts lorsque l'exercice impartial et objectif des fonctions officielles d'une personne est compromis pour des motifs familiaux, affectifs, d'affinité politique ou nationale, d'intérêt économique ou pour tout autre motif de communauté d'intérêt, par exemple un demandeur ou un destinataire des fonds de l'Union.

En revanche, l'appui au montage de projet et le guidage des porteurs pour la mise en œuvre par l'autorité de gestion n'est pas un conflit d'intérêt. L'appui technique est, bien au contraire, normal et naturel puisque les services régionaux apportent un appui méthodologique, une sorte de mission conseil et évaluation durant toutes les étapes.

De ce fait, les Régions, autorités de gestion, sont aussi partenaires des porteurs de projets qu'elles suscitent et s'engagent à côté des promoteurs pour les faire aboutir.

L'accompagnement des services régionaux, aux côtés des porteurs de projets, ne nécessite pas le recours à des cabinets conseils. Il est sans doute une clé de succès de ces programmes européens, très populaire, dans ces régions.

A noter, les HDF ont même créé un Fonds régional d'aide aux porteurs de projets (FRAPPE) destiné à des projets menés en partenariat au plan européen. A Lyon, le bureau Europe a mis en place un dispositif d'accompagnement des porteurs de projets « sur mesure » pour les financements européens. Les porteurs sont donc rassurés dès les premiers pas de préparation.

3.2. Contrôle de l'efficacité et la qualité de mise en œuvre

Les membres du comité de suivi ne prennent pas part à la discussion et à l'avis émis relatif à des décisions pour lesquels leurs propres intérêts pourraient être en conflit avec ceux de l'UE. Si un tel risque existe, le membre du comité a l'obligation de le signaler à l'autorité de gestion, soit au moment de la réception de l'ordre du jour, soit pendant le déroulement de la séance. Toute situation de conflit d'intérêts non déclarée sera susceptible d'entraîner l'annulation des décisions concernées.

Le comité de suivi s'assure surtout de l'efficacité et de la qualité de la mise en œuvre du programme opérationnel, selon les dispositions suivantes : il examine et approuve les critères de sélection des opérations financées, il approuve la révision de ces critères selon les nécessités des programmations.

Le comité de suivi valide les rapports annuels d'exécution et les rapports finaux du programme, le plan d'évaluation du programme et toute modification apportée à ce plan, la stratégie de communication du programme.

A noter que toute proposition visant à modifier le contenu des décisions de la Commission européenne relatives à la participation des fonds, en proposant au besoin une révision des programmes, est examinée et validée par le comité de suivi.

L'intérêt de ce comité est de suivre les progrès réalisés pour atteindre les objectifs.

Tout problème entravant la réalisation du programme opérationnel est débattu et une solution est proposée à l'autorité de gestion. Toute adaptation ou révision des programmes, de nature à permettre d'atteindre les objectifs des fonds, ou à améliorer la gestion, y compris leur gestion financière est examinée par le comité.

A noter que le comité de suivi produit enfin l'application de la stratégie de communication et l'avancement des mesures destinées à assurer le respect des conditions ex ante.

Enfin le comité de suivi peut faire des observations à l'autorité de gestion en ce qui concerne la mise-en-œuvre et l'évaluation des programmes, notamment au sujet d'actions liées à la réduction de la charge administrative pesant sur les bénéficiaires.

Le comité est informé du rapport annuel de contrôle, ou de la partie du rapport se référant au programme opérationnel concerné et des éventuelles observations de la Commission européenne.

3.3. La recherche d'un consensus partenarial

Les membres du comité de suivi émettent des avis selon la règle du consensus ce qui est une règle de base de fonctionnement des programmes européens. N'interviennent dans la décision que les membres désignés du comité ou, en leur absence, les représentants désignés par eux. La Commission Européenne participe aux avis avec voix consultative. La présidence prend acte de ces avis. En cas de désaccord, l'autorité de gestion tranche en dernier recours.

Dans tous les cas, l'autorité de gestion arrête les décisions, après délibération complète des membres du comité de suivi, suite à la présentation de rapports d'information.

3.4. Mise en œuvre des groupes de travail spécifiques

Enfin, le comité de suivi peut missionner des groupes de travail chargés de suivre la mise en œuvre des décisions prises par l'autorité de gestion, notamment en ce qui concerne l'animation et l'évaluation des programmes ou un problème particulier. Un rapporteur est désigné pour chacun de ces groupes ; il tient le comité de suivi informé de l'état d'avancement des travaux et propose des solutions.

4. Transition et mutation territoriale

Une spécialisation des fonds européens avec un ciblage des projets UE sur les thèmes de la « transition territoriale » constitue le fil conducteur de la politique de développement régional en AURA et HDF.

Le thème de la mutation du territoire, est au cœur de la politique des deux régions fortement industrialisées HDF et AURA, notamment dans le processus de construction d'une stratégie partenariale d'aménagement et de développement du territoire régional des FESI.

Ce qui fait l'originalité de la gestion AURA et HDF est l'existence de programmes préexistants régionaux de financement pluriannuels, « prêts à l'emploi FESI », ajustés périodiquement pour intégrer autant que possible les leitmotivs communautaires (innovation, compétitivité, environnement) dans les priorités régionales et locales. La réindustrialisation en HDF en fonction de la transition énergétique, est un thème ancien et a été développé dès les années 2000, pour être mûr dans les programmations européennes des années 2014-2021. Le développement rural et la transition écologique des territoires en Auvergne des années 2007-2014 ont pris le dessus des thèmes des programmations européens à partir de 2014.

Ainsi, les projets AURA et HDF apparaissent mûrs pour être finançables dans les programmations européennes, parce que leurs phases de préparation sont pour ainsi dire terminées.

Enfin, à ces programmes prêts à l'emploi, est assortie une mobilisation différenciée des territoires qui ont de l'expérience en gestion FESI. Cela reflète la volonté de les intégrer en tant que chefs de projets ou leaders, en fonction de leur degré de maîtrise des procédures de l'intervention communautaire.

5. La publication de guides pratiques de Documents de mise en œuvre (DOMO) pour la mise en œuvre des FESI

La mise à disposition d'une documentation adaptée à la « gestion de projet » appelée les DOMO, sortes de « guides pratiques pour la mise en œuvre des projets », est finalement proche d'une démarche qualité de la conduite de projet « de type ISO » sans aboutir pour autant à la certification.

Cette documentation DOMO fixe la norme et les prérequis de chaque étape du projet. Elle envisage même la reprogrammation et tous les aléas des projets et leurs solutions.

Les Régions visitées se sont spécialisées dans la rédaction de documents de gestion et bilan (les DOMO), mis à la disposition de leurs porteurs de projets, qui permettent la conduite de projets. Les Régions disposent d'une série d'actes types pour autant de projets « cas d'école ».

Ainsi, ces documents donnent des pistes de rédaction aux porteurs de projets et de programmes. Une fois réalisés, les DOMO permettent aussi de mesurer l'impact des fonds européens. Ils constituent peu à peu la mémoire vivante de la mise en œuvre et leur évolution dans le temps.

En HDF, la concentration spécialisation des Fonds rédigés avec des DOMO, concerne quelques 92 dossiers pour 391 millions de fonds UE. Nous avons donc là également une lecture projet qui n'est pas que financière, au travers des factures et diverses comptabilités, mais aussi au travers des rapports d'activités.

Il a été fait référence à des dossiers régionaux DOMO structurants, comme la rénovation de la digue Carnot-Port Boulogne sur Mer, le Centre de Conservation des Œuvres du Louvre de Liévin, qui disposent aussi de leur historique de mise en œuvre dans le cadre des FESI.

Lors des deux visites du Ceser, mention a été faite des besoins de la reprogrammation pour les FESI. Beaucoup de plans de financements sont à modifier en cours de programmation, ce qui est une étape souvent normale en raison des imprévus. Là encore, la démarche DOMO vise à donner une réponse type adaptée à tous les projets. En AURA et HDF, les services s'efforcent de transmettre des dossiers projets qui soient « complets » dans tous leurs éléments au moment du lancement.

A chaque lancement de programmation, les Régions AURA et HDF essaient de disposer d'un « portefeuille de projets complets » (projets moins risqués et plus sûrs) avec des systèmes de coûts simplifiés et standards qui facilitent les remontées de dépenses. Ces systèmes permettent l'adoption rapide de projets forfaits (petits projets).

Ainsi les deux Régions AURA et HDF peuvent offrir, à tout moment, des réponses types et des solutions élaborées aux projets, afin de maîtriser les retards des actions et éviter une perte des co-financements demandés.

L'intérêt des services AURA et HDF est d'adapter instantanément les besoins des projets, porteurs, coordinateurs et partenaires, maîtriser les dates de clôture des programmes et valoriser au mieux la maquette financière.

A noter que la Région HDF a mis en place un système de prolongation des dossiers regroupés par arrêté pendant la période de COVID/confinement en 2020 (plus simple que des avenants).

Le recours à des actes types est donc fréquent (avenant et lettres) notamment au moment de la clôture des programmes européens. Des délégations de signature permettant des évolutions rapides et simplifiées ont été mises en place en interne.

Une attention particulière est portée à des informations compréhensibles et lisibles aux porteurs de projets.

Le suivi est réalisé, comme dans toutes les régions, grâce au système d'information national Synergie. Enfin, il convient de noter, lorsque les projets sont terminés, que sont publiés des Rapports de mise en œuvre (RAMO) qui constituent un ensemble de documents relatant les réalisations des projets de manière précise et documentée.

Les bases de données sur les RAMO sont disponibles auprès des porteurs de projets et des bénéficiaires, attestant ainsi d'une grande transparence des données sur la vie d'un projet.

6. Le respect du calendrier d'exécution et du lancement de la programmation

Les programmes AURA et HDF ont été préparés à compter du lancement des FESI 2021-2027 et anticipés dans leur préparation, à compter de l'accord de partenariat France-Commission européenne (juin 2022).

Le Lancement des FESI 21-27, manifestement très réussi dans ces deux régions, a permis la présentation de la nouvelle programmation, la publication des appels à projet, l'organisation d'événements majeurs ciblés sur plusieurs sites, très complets.

Les porteurs de projets peuvent poser leurs questions et obtenir des réponses le jour même pour la préparation et la soumission de leurs dossiers.

Dès approbation, les Régions AURA et HDF ont d'ailleurs communiqué sur leur portail avec le slogan « Top départ ! », mobilisant tout le territoire. Les présentations les plus attrayantes pour les porteurs de projets ont été faites par les experts, les services, élus et fonctionnaires.

Les Régions ont fait part des lancements des programmations dynamiques en début de période, pour pouvoir suivre de manière satisfaisante les préparations des projets. Elles sont présentes sur les réseaux sociaux pour aider les projets et ont réalisé des films de présentation des programmations régionales en ligne.

Aucune Région n'a donc attendu la fin de la programmation 14-20 pour lancer officiellement la nouvelle 21-27. Bien au contraire, la poursuite des programmations en cours peut se faire en parallèle.

Par ailleurs, la pédagogie du montage de projets par les autorités de gestion est assurée par une animation territoriale de haut niveau.

Les Régions AURA et HDF ont également réalisé un dispositif d'animation et de communication très complet en ligne :

- Une dimension animation est intégrée à l'équipe en charge des projets FEDER ;
- Un service est notamment tourné vers les questions de communication de manière pluri-fonds, qui oriente les porteurs de projets vers les dispositifs adéquats ;
- Une campagne de communication a été organisée lors du lancement du programme ;
- Divers événements de lancement en multiplexe dans 5 départements en HDF ;
- Des événements thématiques à Lille ;
- Un événement dédié au thème Fonds de transition juste (FTJ) à Lyon.

Des outils d'accompagnement des porteurs sont prêts à tout moment. Des webinaires sont organisés afin d'accompagner les porteurs dans la saisie sur e-synergie (logiciel de soumission dématérialisé).

Les DOMO des Régions AURA et HDF présentent les critères de sélection validés lesquels sont diffusés immédiatement sur leurs sites.

Deux exemples de lancement des programmations 21-27 :

- **Hauts-de-France** : une journée de lancement simultané, mardi 11 octobre 2022, sur 5 départements. Les porteurs de projets ont été nombreux à suivre le lancement de la nouvelle programmation des fonds européens, avec des ateliers tels le décryptage des nouveautés de la programmation, les plateformes de partenariat et les présentations des appels à projets.

- **Auvergne-Rhône-Alpes** : une semaine de lancement du 31 janvier au 4 février 2023. La Région a élaboré une semaine complète de lancement de la nouvelle programmation 2021-2027. Elle a édité un recueil des projets et thématisé les journées.

Les événements régionaux permettent de valoriser les réalisations rendues possibles par l'UE dans une Région en transition auprès de la Commission européenne qui y participe : événement de lancement, événement FTJ, etc.

7. La maîtrise des règles de co-financement

7.1. Coordination du règlement financier FESI et budget régional

Les Régions AURA et HDF, assurent leurs co-financements sur les fonds FESI, en adossant les projets des fonds régionaux aux fonds européens et en concentrant les plus emblématiques, notamment la transition écologique, sur l'Europe.

De ce fait, les Régions recherchent pleinement ce qui est souhaité par la gestion des fonds européens, la mixité des fonds nationaux et européens et le couplage des dispositifs.

Il peut y avoir une valorisation des co-financements des partenaires selon la nature des programmes, notamment et c'est très souvent le cas, la valorisation des frais de fonctionnement et de personnel spécialement dédiés à la mise en œuvre des projets retenus.

Le coût administratif d'un projet européen étant plus élevé, les HDF adaptent fréquemment les projets entre fonds régionaux et fonds européens en concentrant les dossiers les plus importants sur les fonds européens. L'AURA coordonne ses dispositifs de la même manière en adossant les programmes régionaux de projets structurants avec les fonds européens, ce qui est dans le plein respect du principe d'additionnalité des fonds européens aux fonds nationaux.

Concernant le porteur de projet, particulièrement sur le thème de l'avance de trésorerie, souvent crucial notamment en phase de démarrage, un dispositif d'évaluation de la solidité administrative et financière des porteurs de projet est en cours de montage pour 2021-2027. Il avait déjà été existant pour 2014-2020. La grille d'évaluation des projets, par exemple dans les ITI intègre cette dimension de cofinancement.

Pour démarrer les financements dès le lancement de la programmation et proposer des cofinancements complémentaires aux fonds européens, des choix organisationnels visant la simplicité et la rapidité sont proposés par AURA et HDF.

Il s'agit de privilégier la sélection au fil de l'eau (moins d'appels à projets que sur la période précédente) directement en dépôt à la Région, sans passer par les organismes intermédiaires. Comme pour les autres régions, il y a aussi une volonté de réduction du nombre d'intermédiaires.

L'usage des cofinancements régionaux existe déjà sur des dispositifs récurrents, par exemple en action économique, la création d'entreprises (BGE, CCI, etc.), recherche et innovation (CEA tech, etc.). Les dispositifs d'aides aux entreprises sont aujourd'hui pleinement organisés en co-financements Région-UE.

Les deux Régions valorisent fortement les budgets des collectivités infrarégionales. Cela est particulièrement le cas en HDF. En AURA, les budgets UE sont couplés aux budgets régionaux, notamment dans le domaine économique et celui de la transition énergétique. Les règles de cofinancement sont établies dans le DOMO. Ce document établit les critères de cofinancement, sensibilise sur les points clés de montage de projet et précise la marche à suivre pour le rapport financier.

7.2. Contrôle des dossiers dans des délais efficaces et appui régional pour la correction des erreurs

Les contrôles des dossiers en AURA et HDF sont menés sur 3 niveaux :

- le premier niveau est celui du contrôle de « service fait », réalisé par le service instructeur de l'autorité de gestion,
- le deuxième niveau est « l'audit d'opérations » réalisé par les services régionaux de l'audit sous le contrôle de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC),

- le troisième niveau est le contrôle dit de « re-performance » qui vise à s'assurer que les contrôles et audits régionaux ont bien été diligentés par les deux niveaux précédents.

Ce qui fait le succès de ces deux modèles de gestion régionaux est l'appui régional systématique et permanent aux porteurs de projets, à chaque niveau de contrôle réalisé, pour corriger les erreurs et trouver des solutions.

Ainsi, on note des taux d'erreurs remarquables, inférieurs à 2 % dans les contrôles de deuxième niveau des autorités de gestion régionales de ces deux régions.

8. L'anticipation à chaque étape de la vie du projet

Anticiper, c'est prévoir, et prévoir c'est gérer. Telle pourrait être la leçon principale à retenir de ces deux visites en AURA et HDF qui disposent de réponses-types aux principaux problèmes de gestion FESI qui peuvent se poser.

La préparation des FESI, tous les 7 ans, est finalement un bon exemple d'instruction de projets, de la définition des actions au lancement, de la mise en œuvre à la finalisation de politiques européennes, qui sont connues longtemps à l'avance.

Ainsi, les grands principes qui fondent la politique environnementale des Régions, du FEDER, du FEADER, des ITI et des FTJ, sont connus depuis le traité de Lisbonne (signé le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009). Ils sont déclinés automatiquement dans les documents de planification régionale et des programmes. Dès lors, les Régions les plus performantes sont celles qui anticipent les projets et rendent leurs appels à projets euro-compatibles avec leurs politiques régionales.

Les Régions AURA et HDF ont démontré qu'en anticipant les difficultés de réalisation des projets, celles-ci peuvent être pour la plupart surmontées.

Les DOMO constituent à cet égard un exemple probant de la pédagogie de projet à mener à travers maintes épreuves et incertitudes, qui sont autant de cas d'école pour devenir performants.

Enfin, avec l'anticipation, il est manifeste que l'appui aux porteurs de projets par les services régionaux n'est pas une immixtion ou un conflit d'intérêt avec ceux-ci. Bien au contraire, c'est une mission fondamentale de l'autorité de gestion de guidage et d'aide qui répond pleinement aux attentes de la Commission européenne.

De ce fait, le contrôle de tutelle a été rendu plus simple et la confiance des partenaires est installée. Dès lors, ces derniers présentent, programme après programme, de nouvelles propositions.

En HDF, la politique de visite sur place systématique a été abandonnée en faveur d'un échantillonnage des dossiers à visiter dans un souci d'efficacité. En AURA, la capacité d'adaptation et de redéfinition des projets en difficulté évite tout abandon.

La bonne anticipation du pilotage, tout comme le développement des partenariats transrégionaux, conduit à l'apparition d'une nouvelle génération de managers européens, capables de faire aboutir les programmes régionaux européens. Telle est la marque de fabrique des équipes de management actuelles.

A cet égard, là encore, l'anticipation des ressources humaines est pleinement concernée. Un effort de formation conséquent est préalablement entrepris pour familiariser les agents des FESI avec les outils juridiques et financiers et les modes de raisonnement inhérents à ce mode de projet.

En conclusion, ces visites démontrent que la politique européenne de développement régional s'appuie pleinement sur les politiques régionales locales, dès lors qu'elles cherchent à s'articuler harmonieusement aux politiques européennes.

Cette vision partagée est précisément celle de la réussite de la transition des territoires vers davantage de demande de fonds européens.

Ainsi, les contrats AURA et HDF sont performants et recueillent des dotations importantes. Ce sont des dispositifs originaux et fédérateurs pour tous les acteurs de terrain qui, par leur participation régulière, en sont les principaux bénéficiaires.

Conclusion

Plusieurs contributions complémentaires pour la mise en œuvre des FESI Île-de-France 21-27 ont été adoptées par le Ceser. Elles mettent au centre de la préoccupation des conseillers représentant la société civile, avec le respect des objectifs de la nouvelle programmation 21-27, une réalisation effective du projet territorial européen francilien, dans toutes ses facettes, avec un « effet levier » de ses politiques régionales, notamment les dispositifs existants adoptés.

Depuis 2021, le Ceser a ainsi réalisé une sorte de « triptyque » de recommandations, (rapports, avis et communication), pour la mise en œuvre des fonds européens en Région Île-de-France 21-27. Pas moins de trois productions donc, concernant la mise en œuvre des fonds européens en région Île-de-France. Pour mémoire, il s'agit de :

- Suite à la saisine de l'exécutif régional, le premier avis du Ceser n°2021-18, adopté le 9 novembre 2021, concerne les thèmes et les priorités de la programmation nouvelle, le programme opérationnel Île-de-France (POR) 2021-2027 (Rapport & Avis présenté par M. Patrick BRIALLART). Ce texte fixe les recommandations principales pour la programmation et la consommation des fonds européens en Région Île-de-France.
- Une note de « communication », suite à l'adoption du Conseil régional, du POR 2021-2027 (le 22 septembre 2022), adoptée en séance plénière du Ceser le 19 octobre 2022, concerne plus spécifiquement la mise en œuvre des FESI. Cette contribution présentée par Mme Sophie BARRIO et M. Patrick BRIALLART retient sept recommandations pour la réussite de la mise en œuvre des FESI.
- Une troisième contribution adoptée par le Ceser, le 9 novembre 2023, porte cette fois sur l'échange d'expériences avec les régions AURA et HDF recueillies lors des auditions à Lille et Lyon (mai et juin 2023). Celle-ci est présentée par Mme Leila AICHI, et met en avant **les 7** observations clés les plus innovantes et transférables, qui sont autant de recommandations utiles pour la Région Île-de-France.

Pour conclure, le management des FESI est un exercice contraint et précis, exigeant et formateur, et qui répond pleinement à un exercice de conduite de projet de développement régional.

Il est particulièrement bien adapté pour les régions qui recherchent une économie d'échelle entre leurs dispositifs régionaux, nationaux et européens, ce que les régions visitées ont manifestement bien compris. En effet, il ne s'agit pas de démultiplier les dispositifs des politiques régionales, financement par financement, en les tenant séparés, mais, au contraire, par économie et rationalité, de les combiner, de les croiser entre eux de manière à trouver une économie d'échelle. Cette préoccupation est au centre de la politique régionale européenne : rechercher l'additionnalité des fonds européens aux fonds nationaux et régionaux.

Enfin, on ne saurait conclure, sans retenir la nécessité de poursuivre les échanges d'expériences entre régions françaises sur les modes de gestion FESI, par exemple, sur un plan opérationnel et pratique au sein de l'association Régions de France ou celle des Ceser de France.

Remerciements

La commission Affaires européennes et action internationale remercie en premier lieu les Cser des Régions Hauts-de-France et Auvergne Rhône-Alpes, notamment l'ensemble des conseillers rencontrés et plus particulièrement les Présidents Laurent DEGROOTE et Antoine QUADRINI.

La commission remercie également chaleureusement l'ensemble des personnalités rencontrées au cours de ces deux déplacements. Par leur disponibilité, leur expertise avérée et leur maîtrise des fonds européens, ces personnalités ont contribué activement au bon déroulement des travaux de la commission. Les qualités et fonctions des personnes citées le sont au moment de leur audition par la commission :

- Anne WETZEL, Directrice de la direction Europe au Conseil régional Hauts-de-France ;
- Thomas SPRIET, Responsable du département « programme régional FEDER FSE » à la direction Europe au Conseil régional Hauts-de-France ;
- Nicolas DARAGON, 2^{ème} Vice-président de la Région Auvergne Rhône-Alpes, délégué aux finances, à l'administration générale, aux ressources humaines et aux fonds européens.

Liste des membres de la commission Affaires européennes et action internationale

René BERTAIL
Président de la commission

Leïla AICHI
Vice-présidente de la commission,
Rapporteuse

Leila BELILI

Karen GANILSY

Jacques BORENSZTEJN

Laurent GAUTRET

Bernard BRETON

Thierry GRIMALDI

Raphaël BRETON

André LEGAULT

Patrick BRIALLART

Alain LIWERANT

Marie-Anne CANTIN

Frédéric-Paul MARTIN

François CHARLES

Serge MAS

Isabelle COVILLE-LEVERGER

Vincent PIGACHE

Nicolas FERREIRA

Marie-José ROSSI-JAOUEN

Eric FORTI

Nicole ROUX

Laurence FOURNIER

Huong TAN

Hélène GANCHOU

Chargés de mission : Patrick BRENNER, Esteban KOLLAR.

Glossaire

AURA	Auvergne Rhône-Alpes
DOMO	Documents de Mise en Œuvre
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEDER	Fonds européen de développement régional
FESI	Fonds européens structurels et d'investissement
FRAPPE	Fonds régional d'aide aux porteurs de projets
FSE+	Fonds social européen +
FTJ	Fonds de transition juste
HDF	Hauts-de-France
IDF	Île-de-France
ITI	Investissements territoriaux intégrés
OI	Organismes intermédiaires
RAMO	Rapports de mise en œuvre
RETI	Régions européennes à tradition industrielle

Bibliographie

Textes législatifs et réglementaires

- Règlement (UE) n°2021/1057 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 instituant le Fonds social européen plus (FSE+) et abrogeant le règlement (UE) no 1296/2013 du 11 décembre 2013 ;
- Règlement (UE) 2021/1058 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion ;
- Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas ;
- Code général des collectivités territoriales, article L1111-2 relatif aux compétences de la Région et article L4241-1 relatif aux compétences du Conseil économique, social et environnemental régional ;
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), notamment son article 78 ;
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), notamment ses articles 32 et 112 ;
- Décret n°2021-1884 du 29 décembre 2021 permettant aux Conseils régionaux de délibérer pour devenir autorités de gestion ;
- Délibération n° CR 2020-072 du 14 décembre 2020, relative à l'approbation des orientations du futur contrat de plan État -Région pour la période 2021-2027 ;
- Délibération n° CR 2022-011 du 16 février 2022 pour que la Région soit désignée autorité de gestion pour la période 2021-2027 ;
- Délibération n° CR 2022-42 du 22 septembre 2022, relative à l'approbation de la mise en œuvre de la programmation des fonds européens structurels pour la période 2021-2027.

Rapports et avis du Ceser d'Île-de-France

- Avis n°2018-19, La réforme des fonds structurels européens, présenté par Jean-Luc BENHAMIAS et Adria HOUBAIRI, au nom de la section des Affaires européennes et internationales, 20 juin 2018 ;
- Avis n° 2011-03, Du bon usage des fonds structurels européens sur le territoire francilien - Réalités et enjeux, projets et moyens, présenté par Alain SAUVRENEAU, au nom de la commission Affaires européennes et action internationale, 24 mars 2011 ;
- Avis n° 2014-06, autorité et mise en œuvre de la gestion des fonds européens FEDER, FSE et FEADER 2014-2020, présenté par Bernard BRETON, au nom de la commission Affaires européennes et action internationale, 18 septembre 2014 ;
- Avis n° 2016-03, Quelle stratégie européenne pour la Région Île-de-France ? présenté par René BERTAIL, au nom de la commission Affaires européennes et action internationale, 26 mai 2016 ;
- Avis n° 2016-07, Une nouvelle stratégie européenne pour la première région d'Europe, présenté par René BERTAIL, au nom de la commission Affaires européennes et action internationale, 1^{er} juillet 2016 ;
- Avis n°2018-08, Préconisations sur l'avenir de la politique de cohésion de l'Union européenne en Île-de-France pour 2021-2027, présenté par Josiane CHEVALIER, au nom de la commission Affaires européennes et de l'action internationale, 15 novembre 2018 ;

- Avis n°2021-18, Programme opérationnel 2021-2027 des financements européens en Île-de-France, présenté au nom de la commission affaires européennes et action internationale par Patrick BRIALLART, 9 novembre 2021 ;
- 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, présentée au nom de la commission affaires européennes et action internationale par Cécile BARRIO et Patrick BRIALLART, 3 novembre 2022.

