



**AVIS N°2014-06  
du 18 septembre 2014**

**SUR SAISINE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL,  
RELATIF AU RAPPORT-CADRE :  
« AUTORITE ET MISE EN ŒUVRE DE LA GESTION DES FONDS  
EUROPEENS FEDER, FSE ET FEADER 2014-2020 »**

**présenté au nom de  
la commission de l'Action européenne et internationale**

**par M. Bernard BRETON**

Certifié conforme  
le Président

**Jean-Louis GIRODOT**

## LE CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

VU

- les articles concernés du Traité de Rome du 25 mars 1957, tel que modifié ;
- le règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013, portant dispositions communes sur les FESI ;
- le règlement (UE) n° 1304/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au FSE ;
- le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le FEADER ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 ;
- le décret n° 2014-580 du 3 juin 2014 relatif à la gestion de tout ou partie des FESI européens pour la période 2014-2020 ;
- la lettre circulaire du Premier ministre du 19 avril 2013 portant décision de la répartition entre l'Etat et les Régions de la gestion des FESI ;
- la circulaire DATAR-DGCL du 16 décembre 2013 relative au transfert aux régions des agents des services de l'Etat en charge des programmes communautaires de la période 2007-2013 ;
- l'accord régional entre l'Etat et la Région Île-de-France du 5 mai 2014 sur les « *lignes de partage entre le volet déconcentré du programme opérationnel national FSE 2014-2020 "Emploi-Inclusion" et le programme opérationnel régional FEDER-FSE 2014-2020 "Investissement pour la croissance et l'emploi" »* ;
- la délibération et le rapport-cadre du Conseil régional n° CR 75-07 du 28 juin 2007, relatifs à la "*Politique européenne de la Région Ile-de-France*";
- la convention de subvention globale FSE du 15 avril 2008 et ses avenants ;
- la délibération n° CR 10-10 du 16 avril 2010 relative aux délégations d'attributions du Conseil régional à sa Commission permanente ;
- la délibération n° CR 33-10 du 17 juin 2010 relative au règlement budgétaire et financier de la Région Ile-de-France ;
- la délibération n° CP 11-1004 du 16 novembre 2011 relative à l'ajustement de la subvention globale FSE 2007-2013 ;
- l'arrêté n° 14-077 du 5 août 2014 du président du Conseil régional fixant l'organisation des services administratifs, techniques et financiers de la Région Ile-de-France ;
- la position du Conseil régional d'Ile-de-France du 16 juin 2010 sur l'avenir de la politique de cohésion ;

- la "position commune Ile-de-France Europe" du 16 juillet 2010, sur « *la politique régionale européenne après 2013* », élaborée par le Conseil régional, en lien avec quatre Conseils généraux franciliens (Seine-et-Marne, Essonne, Seine-Saint Denis et Val d'Oise) ;
- la "déclaration commune des élus d'Ile-de-France Europe" du 21 novembre 2012, sur « *la politique régionale européenne après 2013* », élaborée par les représentants du Conseil régional, du Ceser et de six Conseils généraux franciliens (Seine-et-Marne, Essonne, Seine-Saint Denis, Val-de-Marne, Val d'Oise et Yvelines) ;
- l'avis n° 2003-01, adopté par le Ceser le 6 février 2003, et le rapport présentés, au nom de la commission de l'Action européenne et internationale, par M. Rémi BONNEVIALLE, relatifs à "*la lisibilité des interventions communautaires en Ile-de-France et des actions européennes de la Région Ile-de-France – Réalités et enjeux*" ;
- l'avis n° 2007-07, adopté par le Ceser le 19 juin 2007, sur saisine du président du Conseil régional, présenté par Mme Danielle DESGUEES, au nom de la commission de l'Action européenne et internationale, relatif au « *rapport-cadre sur la politique européenne de l'Ile-de-France* » ;
- l'avis n°2009-13, adopté par le Ceser le 19 novembre 2009, et le rapport présenté, au nom de la commission de l'Action européenne et internationale, par M. Jean-Louis GIRODOT, relatifs à la "*dimension régionale de la stratégie de Lisbonne – bilan, actualité et perspectives*" ;
- l'avis n° 2011-03, adopté par le Ceser le 24 mars 2011, et le rapport présenté, au nom de la commission de l'Action européenne et internationale, par M. Alain SAUVRENEAU, intitulés "*Du bon usage des fonds structurels européens sur le territoire francilien – Réalités et enjeux, projets et moyens*" ;
- l'avis n° 2013-15, adopté par le Ceser le 17 septembre 2013, et le rapport présenté, au nom de la commission des Finances et du Plan, par M. Jean-Michel PAUMIER, intitulés "*Quelles perspectives contractuelles pour les politiques de la Région Ile-de-France*", notamment en son article 9 ;
- l'avis n° 2014-02, adopté par le Ceser le 30 avril 2014 sur saisine du président du Conseil, présenté par M. Daniel RABARDEL au nom de la commission des Finances et du Plan, relatif au document d'orientation stratégique du CPER pour 2014-2020, notamment en son article 11 ;
- l'avis n° 2014-03, adopté par le Ceser le 12 juin 2014, sur saisine du président du Conseil, présenté par M. Michel GIORDANO au nom de la commission des Finances et du Plan, relatif au compte administratif de la Région Ile-de-France pour 2013, notamment en son article 4 ;
- la lettre du Président du Conseil régional, en date du 1<sup>er</sup> juillet 2014, saisissant le Ceser d'une demande d'avis sur le rapport-cadre relatif à "*l'autorité et à la mise en œuvre des fonds européens FEDER, FSE et FEADER 2014-2020 par la Région Ile-de-France*" qui sera soumis au Conseil régional lors de sa séance du 25 septembre 2014 ;

## ENTENDU

- l'exposé de M. Bernard BRETON, au nom de la commission de l'Action européenne et internationale du Ceser ;

## CONSIDERANT

- que le Ceser d'Ile-de-France a exprimé, dans divers travaux, l'attention qu'il porte aux effets de la politique européenne de cohésion en Ile-de-France et souhaite apporter sa contribution au débat sur la prise en charge par la Région Ile-de-France de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en Ile-de-France ;
- que, dans le contexte de la crise économique mondiale, la politique européenne de cohésion constitue un outil pertinent, les FESI étant destinés à manifester la solidarité communautaire, notamment afin de réduire les inégalités territoriales au sein de l'Union européenne ;
- que, si la politique européenne de cohésion a donné la priorité aux treize nouveaux États membres issus des élargissements de 2004, 2007 et 2013, l'articulation avec les priorités de la stratégie Europe 2020 a permis de maintenir une politique de cohésion sur les territoires concernés des anciens États membres, notamment en France ;
- que le FEDER et le FSE ont eu un effet levier réel sur de nombreux projets franciliens, soutenant ainsi une logique de développement, en leur conférant un label positif ;
- que de nombreux projets ne pourraient pas se réaliser sans les financements de la politique de cohésion, notamment des projets locaux non pris en compte dans une approche purement nationale, voire régionale ;

### En ce qui concerne l'évolution des grands principes d'intervention de l'Union européenne dans le cadre de la politique de cohésion pour 2014-2020

- que quatre principes (concentration, additionnalité, partenariat et programmation) définissent les dispositions générales valables pour l'ensemble des FESI ;
- que le Conseil européen a adopté, le 17 juin 2010, la "*stratégie Europe 2020*" afin de répondre aux faiblesses économiques structurelles révélées par la crise de 2008 et 2009 tout en visant à développer une croissance intelligente, durable et inclusive s'appuyant sur une plus grande coordination entre les politiques nationale et européenne, dans un contexte de mondialisation, de raréfaction des ressources et de vieillissement de la population ;
- que la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 a transféré aux Régions la gestion d'une large part des FESI ;
- que cette approche décentralisée suscite d'importants espoirs de plus grande efficacité pour relever les quatre grands enjeux de la politique européenne de cohésion (compétitivité de l'économie et de l'emploi ; gestion des ressources naturelles, de la transition écologique et énergétique ; développement des infrastructures sociales et matérielles ; égalité des territoires et des chances) ;
- qu'afin de rapprocher, par des instruments communs, les objectifs de la stratégie Europe 2020 et ceux de la politique de cohésion, la Commission européenne a proposé l'élaboration d'un "*cadre stratégique commun*" et de "*contrats de partenariat sur la mobilisation des FESI en faveur de la croissance et de l'emploi pour 2014-2020*" entre l'Union européenne et chaque État membre, dont celui négocié avec la France a été adopté par la Commission européenne le 8 août 2014 ;
- que la nouvelle programmation européenne pour 2014-2020 a également vocation à conduire les acteurs concernés à travailler encore davantage dans une logique de projet plutôt que de guichet ;

4 Avis n° 2014-06 relatif au rapport-cadre pour le Conseil régional : « *autorité et mise en œuvre de la gestion des fonds européens FEDER, FSE et FEADER 2014-2020* »

## En ce qui concerne la mise en œuvre de la politique de cohésion au niveau français

- que la loi du 13 août 2004, puis l'article 125 de la loi du 4 août 2008 ont limité à la seule Région Alsace l'expérimentation de la gestion du programme opérationnel régional FEDER ;
- que la lettre circulaire du Premier ministre du 19 avril 2013 a défini l'architecture des programmes de la période 2014-2020, en donnant aux Régions la mise en œuvre de programmes opérationnels régionaux regroupant l'ensemble des crédits disponibles du FEDER et une part de 35 % des crédits du FSE, dédiée au financement des politiques de formation ;
- que, parallèlement, la DGEFP et ses services déconcentrés assureront la gestion d'un programme national du FSE dédié à l'emploi et à l'inclusion, concentrant 65 % des financements FSE disponibles ;
- que les crédits correspondants seront répartis à parts égales entre un volet "emploi", placé sous la responsabilité directe des services de l'État, et un volet "inclusion" qui sera redistribué aux Départements et aux organismes supports des Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), dans un cadre de gestion déléguée ;
- que cette architecture vise à affermir le rôle des Régions dans la coordination et le financement des politiques de développement, tout en veillant au maintien des responsabilités de l'État dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi et à la réaffirmation de la position des Départements en matière de politique d'inclusion ;
- que les Régions assureront également la gestion des programmes de développement rural du FEADER, dans le respect d'un cadre normatif national défini sous la responsabilité du ministère de l'Agriculture ;
- que les Régions françaises, plus proches des réalités territoriales apparaissent mieux armées pour mettre en œuvre la politique de cohésion de l'Union européenne ;

### A propos du système d'instruction

- que le manque de souplesse et les contraintes administratives et comptables fortes posées par l'administration pénalisent les publics et les territoires les plus fragiles, comme les projets les plus innovants ;
- qu'il faut constater au niveau français une inflation de textes, les éléments définis par les règlements européens apparaissant ainsi trop souvent interprétés, au niveau français, dans le sens d'une plus grande complexité des contrôles et amenant à un risque permanent de blocage ;
- que l'ensemble des étapes relatives à la remontée des dépenses est soumis au contrôle au fur et à mesure de la validation, avec de multiples difficultés liées aux interventions de différentes administrations de l'Etat, entraînant notamment des délais de décision et de paiement trop importants ;
- que la volonté manifestée par les services de l'Etat de sécuriser toutes les opérations menées à l'initiative des collectivités territoriales conduit à leur imposer une traçabilité de tout ce qu'elles mettent en œuvre au titre des fonds européens, sans tenir suffisamment compte des capacités et moyens juridiques, financiers et humains dont elles disposent ;

- que les conséquences, en termes de trésorerie, de cette extrême complication des procédures de mise en œuvre des fonds structurels conduisent un certain nombre d'acteurs, notamment associatifs, à abandonner un projet innovant voire à être mis en grande difficulté ;
- que la mise en œuvre efficace sur le terrain de la politique de cohésion devrait imposer à tous les niveaux, comme le soulignent de nombreux intervenants à ce sujet, une pratique très large de la concertation et de la coordination des acteurs ;

*A propos du dégagement d'office et de la réduction des crédits d'une subvention globale*

- que, par la règle du dégagement d'office, tout engagement budgétaire européen, apporté à un projet au titre d'une année et n'ayant pas fait l'objet de demande de paiement à la fin de la deuxième année suivant celle de l'engagement, est annulé par la Commission européenne ;
- que le maintien de ce principe a pour objectif d'inciter les Etats membres et les collectivités territoriales à faire preuve de davantage de responsabilité dans la gestion des fonds européens, notamment en termes d'information, d'animation et d'accompagnement des porteurs de projets ;
- que, dans le cadre du programme national FSE 2007-2013, 85% des crédits étaient alors déconcentrés au niveau des préfectures de région ;
- que la Région Ile-de-France a ainsi demandé à gérer une subvention globale FSE de 116,5 M€ pour 2007-2013, destinée à lui permettre de proposer des projets d'actions pouvant obtenir un cofinancement du FSE, en lien avec ses interventions dans les domaines de la formation professionnelle, de l'apprentissage et du développement économique ;
- que, dans le contexte de la délégation de gestion assumée par le Conseil régional d'Ile-de-France, les déclarations de dépenses FSE, d'après les éléments explicités dans les budgets et les comptes administratifs de la Région pour les années 2007 à 2010, ne se seraient élevées qu'à 7 M€ ;
- que, par la délibération CP 11-1004 du 16 novembre 2011, le Conseil régional a dû constater un déficit de programmation total de 21,3 M€ et a dû remettre ces crédits à disposition de l'autorité de gestion déléguée, afin de permettre de répondre aux besoins des opérateurs du territoire régional ;

**En ce qui concerne les spécificités de la programmation des fonds européens en Ile-de-France**

- que la dotation nationale pour la France se monte à 27,8 Mds€ pour la période 2014-2020 (contre 14,27 Mds€ pour la période 2007-2013) ;
- que l'Etat a notifié à la mi-décembre 2013 à la Région les dotations du nouveau Programme opérationnel régional (POR) d'Ile-de-France dont les montants ainsi attribués aux acteurs franciliens s'élèvent à 470,6 M€ (176,4 M€ du FEDER et 294,2 M€ du FSE) ;
- qu'à cette dotation s'ajoutent 9 M€ du FEDER, au titre du programme interrégional Bassin de la Seine (prévention des risques climatiques et préservation de la biodiversité) ainsi que 2,9 M€ au titre de l'Initiative emplois jeunes (IEJ), dont le seul territoire bénéficiaire en Ile-de-France est la Seine-Saint-Denis ;

6 Avis n° 2014-06 relatif au rapport-cadre pour le Conseil régional : « *autorité et mise en œuvre de la gestion des fonds européens FEDER, FSE et FEADER 2014-2020* »

- qu'au titre du programme de développement rural (PDR) d'Ile-de-France, la Région va gérer 57,6 M€ du FEADER ;
- qu'enfin, le volet déconcentré du Programme opérationnel national (PON) pour le FSE, s'élève à 370 M€, dont plus de la moitié est destinée à être redistribuée aux Départements et aux organismes support des Plans locaux pour l'insertion et emploi (PLIE) ;
- que l'Ile-de-France bénéficiera ainsi d'une enveloppe globale des Fonds européens structurels et d'investissement (FEDER-FSE-FEADER-IEJ) de 915 M€ pour 2014-2020 (contre 716 M€ en 2007-2013), dont 540 M€ vont être gérés par la Région ;

### **En ce qui concerne les évolutions en cours en Ile-de-France**

#### *A propos de la prise en compte de la dimension urbaine*

- que l'expérience du volet urbain de l'Objectif "Compétitivité régionale et Emploi" d'Ile-de-France pour 2007-2013 a montré l'importance d'un pilotage régional, pour faire le lien avec les schémas régionaux, les filières et les pôles de compétitivité ;
- que le programme opérationnel régional d'Ile-de-France manifeste une priorité d'intervention, en concentrant une part importante de ces financements européens (94 M€ en 2014-2020) sur une douzaine de territoires sélectionnés dans le cadre de son volet urbain destiné à répondre à l'aggravation des disparités territoriales franciliennes ;
- que l'importance de la dimension urbaine dans la politique de cohésion doit également conduire à favoriser un développement spatial équilibré et cohérent entre les territoires urbains et ruraux, notamment par la prise en compte de leurs espaces ouverts (espaces naturels, espaces boisés, espaces agricoles, etc.) ;

#### *A propos des logiques de compétences et de proximité en lien avec l'autorité de gestion*

- que les domaines d'intervention de la politique de cohésion correspondent largement aux compétences régionales (notamment en matière de développement économique, d'innovation, de transports, de recherche, de formation professionnelle et d'apprentissage ou de politiques envers les jeunes) ;
- que la Région apparaît ainsi comme l'échelon le plus pertinent pour territorialiser des actions stratégiques infranationales et apporter une logique de gestion de proximité, pour mieux prendre en compte les réalités locales et les attentes des porteurs de projets, en s'appuyant sur une concertation et une animation territoriale pour faciliter l'émergence des projets et des enjeux des territoires ;
- que la gestion des fonds européens par les Conseils régionaux peut être de nature à renforcer la participation des partenaires locaux (collectivités territoriales, société civile, secteur privé, etc.), par ailleurs parties prenantes de la mise en œuvre des politiques régionales ;
- qu'une première délibération du Conseil régional, en date du 13 février 2014, a déjà autorisé le président à demander le transfert des fonctions d'autorité de gestion du programme de développement rural (PDR) FEADER 2014-2020 ;
- que la façon dont la Région se donnera ou non les moyens humains, budgétaires et institutionnels susceptibles de favoriser une gestion plus proche des porteurs de projet, sera déterminante pour démontrer sa capacité à relever les défis de la gestion de ces financements européens qu'elle a décidé d'assumer ;

## En ce qui concerne les conséquences pratiques pour les acteurs territoriaux concernés

### A propos de la simplification des outils et des procédures

- que la complexité de la gestion du programme FSE pour 2007-2013, au niveau national, n'en a pas favorisé une mise en œuvre efficace sur les territoires, la gouvernance au niveau régional étant rendue difficile par des règles administratives ne tenant pas assez compte du partenariat régional ;
- qu'il est nécessaire de trouver les moyens de renforcer l'application du principe de proportionnalité afin de permettre de mieux ajuster les exigences en fonction de l'importance du projet et d'assouplir les règles au bénéfice des petits projets ;
- que certaines petites collectivités territoriales n'ont pas les moyens techniques suffisants pour organiser des maîtrises d'ouvrage adéquates et gérer des projets (maîtrise ouvrage et ingénierie financière) ;

### A propos de la mobilisation, de la formation et de l'assistance technique

- que la communication est un problème majeur, les acteurs locaux étant souvent sans réelle connaissance des fonds structurels ;
- qu'il est impératif, malgré des efforts réels en matière de communication de la part de la préfecture de région, dans le cadre des actions menées depuis le début de la précédente programmation, de renforcer ces acquis par une communication beaucoup plus proche des territoires et des acteurs ;
- que l'organisation de réunions d'information décentralisées sur les financements européens, réunissant bénéficiaires potentiels ou relais d'information, permet de constater la difficulté de toucher certains publics, notamment les entreprises, et la nécessité d'actions particulières ;

## En ce qui concerne les conséquences pratiques sur l'institution régionale

### A propos de la possibilité de mettre en place un budget annexe

- que l'alinéa V de l'article 78 de la loi MAPTAM a ouvert la possibilité de créer un budget annexe pour les programmes européens dont la Région est autorité de gestion, ce choix étant définitif jusqu'en 2020, une fois fait en début de programmation ;
- que, par les notes de la DGFIP et de la DGCL (20 janvier 2014 et 29 avril 2014), il a été proposé aux Régions de créer un budget annexe ;
- qu'un tel budget annexe, voté en même temps que le budget général de la Région, permet une communication globale et présente des avantages en termes de traçabilité et de maîtrise des délais de programmation et de conventionnement ;
- qu'un budget annexe permettrait en effet de valoriser l'action de la Région en tant qu'autorité de gestion, tout en tenant compte du caractère composite des programmes (diversité des fonds européens et des types de bénéficiaires) ;
- qu'un budget annexe permettrait de distinguer clairement les fonds européens des autres recettes de la Région, les financements européens ayant pour vocation de soutenir des projets portés par les acteurs franciliens et pour lesquels la part complémentaire non financée par l'Union européenne est financée par des contreparties dites « nationales », apportées par les bénéficiaires et/ou d'autres financeurs ;

- qu'un budget annexe répondrait également de façon plus lisible et permanente aux exigences communautaires relatives à la traçabilité de l'emploi des fonds européens et au suivi détaillé des dépenses et recettes ;
- qu'un budget annexe permettrait ainsi d'affecter les contreparties régionales éventuelles, de manière parfaitement transparente, au financement des projets, bénéficiaires de ces financements européens, conformément aux exigences réglementaires touchant la traçabilité des paiements communautaires ;
- que, par ailleurs, un budget annexe facilite l'application de la règle d'équilibre budgétaire, la gestion des fonds européens impliquant des décalages importants entre les recettes et les dépenses, notamment durant les premières années de programmation ;
- que l'article 132 du règlement (UE) n° 1303/2013 du 17 décembre 2013 (dit "règlement général"), stipule que l'autorité de gestion veille à ce que les bénéficiaires reçoivent la participation communautaire qui leur est due, au plus tard quatre-vingt-dix jours à compter de la date de présentation de la demande de paiement, sous réserve des disponibilités budgétaires correspondantes ;
- que cette exigence nouvelle engage la Région à accorder une attention particulière aux délais de paiement et pourrait la conduire à avancer aux organismes bénéficiaires les montants nécessaires au paiement des soldes avant de pouvoir en demander le remboursement à la Commission européenne ;
- qu'en application de l'article 134 de ce même "règlement général", la Région doit recevoir des préfinancements tout au long de l'exécution des programmes (préfinancement initial versé en trois tranches successives, de 2014 à 2016, d'un montant de 1 % de la dotation globale des programmes, puis préfinancement annuel versé de 2016 à 2023, d'un montant variable selon les tranches et pouvant atteindre jusqu'à 3 % de la dotation globale des programmes) ;
- que les versements complémentaires seront obtenus par des appels de fonds réalisés à hauteur des dépenses certifiées après contrôle de service fait, ces déclarations de dépenses donnant lieu à des remboursements de la Commission européenne (dits "paiements intermédiaires") jusqu'à hauteur de 90 % de la dotation totale du programme ;
- qu'à compter de l'approbation des programmes (automne 2014) et jusqu'au remboursement du premier appel de fonds (après transmission du premier rapport annuel d'exécution pour fin mai 2016), la Région ne devrait donc disposer en trésorerie que d'un montant équivalent aux deux premières tranches de l'avance initiale (pour 2014 et 2015), soit un total d'environ 10,6 M€, représentant 2 % de la dotation totale des programmes ;
- qu'au regard de ces disponibilités, la Région risque d'être conduite à engager un montant de l'ordre de 40 M€ durant l'année 2015, afin de couvrir non seulement le solde de l'ensemble des pré-demandes pour la tranche 2014 en cours d'enregistrement (première tranche dotée de 65,137 M€ pour financer des opérations engagées à compter du 1er janvier 2014) mais aussi les acomptes de la tranche 2015 ;
- que les premières demandes de paiement devraient être présentées par les organismes bénéficiaires de crédits FSE au titre d'actions récurrentes, avec des demandes de remboursement dès le premier semestre 2015 estimées à 35 M€, sur la base d'un taux de réalisation moyen supérieur à 80 % ;
- qu'à la lumière des éléments ainsi explicités, le montant du préfinancement initial disponible ne permettra la prise en charge que d'un tiers environ de ces demandes, ce constat ne tenant pas compte des besoins de financement complémentaires liés à l'octroi d'avances pour l'amorçage d'opérations sélectionnées pour 2015 ;

- que, pour faire face aux financements complémentaires ainsi nécessaires pour assurer les paiements prioritaires du premier semestre de l'année 2015, une subvention d'équilibre devrait être envisagée, le cas échéant, lors du BP 2015, d'un montant global susceptible d'atteindre 25 M€ ;
- que cette subvention d'équilibre devrait être remboursée à la Région grâce aux préfinancements dus au titre de l'année 2016 et au remboursement des appels de fonds réalisés en 2015, cet équilibre pouvant être maintenu les années suivantes, sous réserve d'un suivi rigoureux des projets cofinancés et d'une fréquence soutenue des appels de fonds ;
- qu'ainsi, un budget annexe permettrait également d'apporter une réponse appropriée aux interrogations liées aux impératifs de constitution d'une trésorerie pour la gestion des avances sur fonds européens ;
- que l'intégration au budget général se traduirait par un gonflement artificiel du montant de celui-ci, sans pour autant lui apporter des compléments de nature à faire face à la réduction massive annoncée des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;

A propos des moyens pour une meilleure maîtrise des délais d'instruction et de gestion

- que, dans le prolongement des précédentes périodes de programmation, il est prévu de mettre en place, pour la période 2014-2020, un comité de suivi régional, en charge du pilotage et de la coordination des deux programmes régionaux (POR FEDER-FSE et PDR FEADER) et du volet déconcentré du PO national FSE, ainsi que deux comités régionaux de programmation, le premier pour la sélection des opérations cofinancées au titre du POR FEDER-FSE et le second spécifique au PDR FEADER ;
- que l'alinéa IV de l'article 78 de la loi MAPTAM donne la possibilité au Conseil régional de déléguer à son président le pouvoir de « *procéder, après avis du comité régional de programmation, à l'attribution et à la mise en œuvre des subventions liées à la gestion des fonds européens dont la Région est l'autorité de gestion* » ;
- qu'il est envisagé de donner au président de la Région ou à son représentant le pouvoir de prendre une décision définitive sur chaque dossier, après avis des membres du comité de programmation régional FEDER-FSE ;
- que, de ce fait, il est également envisagé de réunir, en amont de chaque séance de ce comité de programmation régional, une « *commission consultative* », composée d'élus régionaux, sur une base représentative, amenée à formuler un avis en opportunité sur les dossiers présentés qui ne feraient pas l'objet d'un cofinancement par la Région mais par d'autres intervenants franciliens ;
- que seuls les dossiers ayant recueilli un double avis favorable du service opérationnel, en charge de son examen en opportunité, et du service gestionnaire de la Direction des financements européens, en charge de la vérification de son éligibilité et de sa conformité avec les différentes règles communautaires applicables, seraient présentés à cette commission consultative ;
- que, compte tenu du nombre important de dossiers liés aux fonds européens et du nombre réduit de séances de la Commission permanente du Conseil régional, un resserrement des délais de programmation et de conventionnement facilitera le démarrage et l'exécution des projets, et aura un impact positif sur l'appréciation de la gestion régionale par les porteurs de projets ;

- qu'en revanche, dans le cadre du PDR (Programme de développement rural) 2014-2020, des comités de sélection, organisés autour de grandes thématiques ou portant sur un dispositif précis, ont vocation à veiller au strict respect des principes de sélection prédéfinis par le PDR ;
- que, de ce fait, seuls les dossiers ayant reçu un avis technique favorable d'un des Comités de sélection seront présentés au Comité de programmation PDR ;

A propos des moyens humains à mobiliser pour faire face à cette nouvelle responsabilité

- que l'article 8 de l'arrêté du président du Conseil régional du 5 août 2014 présente la nouvelle Direction des financements européens (DFE), rattachée à l'UAIE (Unité Affaires internationales et européennes), dont les principales missions sont :
  - ⇒ de mettre en œuvre l'ensemble des tâches garantissant l'exercice de l'autorité de gestion, en appui des services opérationnels concernés,
  - ⇒ d'être responsable du suivi et de la restitution en continu de toutes les données relatives à l'exécution des programmes et du suivi du cadre de performance,
  - ⇒ de traiter l'ensemble des demandes de financements déposés au titre du POR FEDER-FSE et de venir en appui à l'UAD (Unité Aménagement durable) pour contrôle de l'éligibilité et de la régularité des dépenses déclarées au titre du PDR FEADER,
  - ⇒ d'assurer la liaison avec l'autorité de certification (DRFiP) et les services de la Région en charge des contrôles relevant de l'autorité d'audit, ainsi qu'avec les instances communautaires d'audit et de contrôle,
  - ⇒ d'agir en lien avec les structures de coordination nationale et les opérateurs du territoire francilien,
  - ⇒ de prendre en charge la stratégie de communication régionale sur les fonds européens,
  - ⇒ de mettre en œuvre un plan d'animation territorial,
  - ⇒ d'assurer l'ensemble des fonctions support concourant à la bonne gestion des fonds européens ;
- que ce même article 8 de l'arrêté du 5 août 2014 précise que cette DFE comprend deux services un service d'appui à la maîtrise d'ouvrage (11 agents), un service de gestion des fonds européens (14 agents), pour un effectif cible de 28 agents ;
- que cette organisation devra être pleinement opérationnelle dès l'approbation du POR et du PDR, prévue pour le dernier trimestre 2014, et nécessite dès à présent la mise en place de moyens humains appropriés ;
- que la DFE a vocation à conduire ses missions en étroite collaboration avec huit directions opérationnelles, relevant de quatre Unités des services de la Région, en charge du pilotage des dispositifs régionaux, adossés à des financements européens, de la préparation des arbitrages de maquette et de l'examen en opportunité des demandes de financement présentées par des porteurs de projet franciliens ;
- que l'article 12 de l'arrêté du président du Conseil régional du 5 août 2014 présente également la création d'un service agriculture au sein de la Direction de l'environnement, de l'agriculture et de l'énergie de l'UAD, chargé de la programmation, de l'animation et de la gouvernance du PDR FEADER ;
- que la détermination des besoins des autres directions opérationnelles, ainsi que ceux de l'UFACG (Unité Finances, audit et contrôle de gestion) pour le contrôle de deuxième niveau, est en cours de finalisation ;

- que la circulaire DATAR-DGCL du 16 décembre 2013 fixe le cadre des transferts de personnels de l'État accompagnant l'attribution aux Régions des fonctions d'autorité de gestion des programmes FEDER-FSE et FEADER de la période 2014-2020 et prévoit ainsi :
  - ⇒ le transfert progressif de l'ensemble des agents affectés à la gestion des financements du FEDER, afin de permettre aux services de l'Etat de conserver les moyens humains nécessaires à la clôture des programmes de la période 2007-2013 (prévue pour fin juin 2017), la première vague de transfert devant concerner au minimum 35 % du total des agents recensés,
  - ⇒ le transfert des agents en charge des crédits FSE plafonné à 2 ETP (Equivalent Temps Plein) par Région,
  - ⇒ Le FEADER : transfert des agents en charge des crédits FEADER limité aux fonctions de pilotage et animation des dispositifs cofinancés, soit 2 à 3 ETP par Région ;
- que, par courrier du 15 juillet 2014, le Préfet de région a informé le Président de la Région les effectifs, affectés dans ses services à la gestion des fonds européens, étaient de 16,25 ETP et que 4 ETP devraient faire l'objet d'un transfert d'agent, les 12,25 ETP restant se traduisant par une compensation financière ;
- que des conventions de mise à disposition, signées entre le Président de Région et le Préfet, permettent de mettre en œuvre ces opérations de transfert de personnels de l'Etat ;
- que le retard pris dans la publication du décret contenant les prescriptions sur ces conventions est de nature à ralentir l'avancement des opérations de transfert des agents de l'Etat pour la gestion des fonds européens ;
- que, parallèlement, les informations recueillies par le Ceser manifestent que certaines Régions ont déjà prévu de redéployer d'importants moyens humains :
  - ⇒ Centre : nouvelle direction Europe et Partenariat (avec 15 agents plus 15 à 20 par transferts de l'Etat et recrutements),
  - ⇒ Champagne-Ardenne : direction dédiée à la gestion des FESI (avec 7 agents plus 15 ETP de l'Etat, dont 11 pour cette direction, 2 pour la direction formation professionnelle et 2 pour la direction développement agricole et forestier),
  - ⇒ Franche-Comté : création d'une direction Europe et renforcement de la direction Finances (ajout de 11 ETP par transfert financier et de 13,5 ETP d'agents de l'Etat),
  - ⇒ Nord Pas-de-Calais : gestion des fonds européens assurée par 32 ETP (pour deux subventions globales FEDER et une FSE ainsi que pour la gestion de trois programmes INTERREG IV en 2007-2013) avec une démarche en cours pour ajuster les besoins par transfert de l'Etat, redéploiements internes et recrutements en trois vagues (21 postes ouverts dès juillet pour être pourvus d'ici fin 2014 en renfort des directions fonctionnelles), les deux autres prévues pour l'été 2015 et 2016,
  - ⇒ Poitou-Charentes : création d'une "Régie Fond régional européen", service de la Région doté d'un budget annexe (11 agents plus 14 à terme) ;

## ÉMET L'AVIS SUIVANT

### ARTICLE 1 :

Le Ceser considère que la politique de cohésion, dans une Europe qui compte plus de vingt-cinq millions de chômeurs, doit non seulement s'appliquer à réduire les disparités économiques et sociales entre les régions, mais aussi prendre en compte les disparités infrarégionales, lorsque celles-ci, comme c'est le cas pour l'Ile-de-France, sont porteuses de risques importants pour la cohésion, considérée dans sa globalité.

Le Ceser estime que la prise en charge de la gestion des fonds européens par la Région est de nature à favoriser une meilleure mise en cohérence de cette gestion avec la nature des compétences confiées à ces collectivités territoriales, dans le respect du principe de subsidiarité et conformément aux compétences légales de chaque niveau de collectivité.

### ARTICLE 2 :

Le Ceser souhaite que la mise en œuvre de la stratégie "Europe 2020" au sein de l'institution régionale ne soit pas réduite à la seule gestion des fonds structurels européens.

En effet, les objectifs européens rappelés par le rapport-cadre visent à susciter des projets de nature à répondre aux objectifs ainsi définis, financés non seulement par les fonds européens structurels et d'investissement (FESI) de la politique de cohésion mais également par le biais des différents programmes d'action communautaire, tels que Horizon 2020 (recherche et innovation), COSME (PME), Erasmus+ (jeunesse), LIFE+ (environnement), EASI (emploi et innovation sociale), Europe créative (culture), Europe pour les citoyens ou INTERREG (coopérations interrégionales).

C'est pourquoi, le Ceser estime très important que la Région Ile-de-France, considérée comme l'une des premières régions d'Europe, se donne les moyens de faire face non seulement à ses nouvelles responsabilités, liées à la gestion des FESI, mais également au développement de ses capacités à participer davantage à des projets plurinationaux soutenus par ces fonds d'action communautaire, notamment en tant que chef de file.

### ARTICLE 3 :

Le Ceser partage avec le Conseil régional la nécessité de reconnaître clairement la dimension urbaine grâce au renforcement du financement apporté aux territoires franciliens qui bénéficieront du volet urbain du POR FEDER-FSE 2014-2020.

Pour le Ceser, il s'agit de permettre que des territoires infrarégionaux franciliens bénéficient du soutien des fonds européens pour des projets répondant aux objectifs de l'Union européenne mais également de nature à prendre en compte les difficultés économiques et sociales de ces territoires urbains, d'y encourager la création de richesses et d'emplois ainsi que l'amélioration de la qualité de vie de leurs habitants.

#### **ARTICLE 4 :**

Le rapport-cadre de l'Exécutif n'envisageant pas de proposer la création d'un budget annexe afin de suivre les multiples financements dont il va dorénavant devoir assurer la gestion, le Ceser s'interroge fortement sur cette proposition, du fait de nombreux éléments liés à la nécessité d'une bonne lisibilité en continu, de l'impossibilité de revenir sur ce choix jusqu'en 2020 et de sa préoccupation constante d'une meilleure présentation dans les documents budgétaires de la Région de l'utilisation des financements européens par le Conseil régional.

Le Ceser estime pourtant que ces fonds ne peuvent pas être considérés comme des recettes propres de la Région, mais bien comme des financements destinés à être adossés par des cofinancements apportés par les bénéficiaires ou d'autres intervenants franciliens et n'ayant donc vocation qu'à passer par le budget régional sans y être intégrés.

C'est pourquoi, le Ceser demande au Conseil régional de créer un budget annexe destiné à agréger, au fur et à mesure de la gestion réalisée, non seulement les financements européens apportés à des projets cofinancés par la Région, mais aussi et surtout ceux qui seront apportés à des projets d'autres intervenants franciliens (sans financement de la Région) et pour lesquels les financements européens manifestés dans les comptes de la Région ne seront liés qu'au contrôle par cette dernière de leur bonne utilisation.

#### **ARTICLE 5 :**

Du fait de l'importance des financements européens dont la Région a accepté d'assumer le contrôle (540 millions d'euros pour 2014-2020), le Ceser estime impératif que le Conseil régional se donne les moyens d'y faire face afin d'être en mesure d'apporter une amélioration dans la façon de gérer ces financements.

En effet, les attentes de multiples porteurs de projet franciliens potentiels sont importantes. Il est essentiel que la Région ne prenne pas le risque de les décevoir. C'est pourquoi, la création d'une direction des financements européens apparaît au Ceser comme une évolution importante et utile.

Le Ceser attire donc l'attention du Conseil régional sur la nécessité de donner, dès à présent, à cette nouvelle direction, les moyens humains lui permettant de faire face aux impératifs multiples et complexes de cette prise de gestion des fonds européens.

#### **ARTICLE 6 :**

Pour le Ceser, cela implique aussi que le Conseil régional puisse jouer un rôle moteur en matière de concertation et de partenariat avec l'ensemble des acteurs et assure une mission d'animation, d'information, de formation et d'assistance technique. Cela ne sera pas possible sans mobiliser des ressources humaines à un niveau adéquat.

Afin d'être en mesure d'assumer, dans des conditions optimales, une telle gestion directe, le Ceser encourage également le Conseil régional à mettre en place des instances internes pour favoriser, à intervalle régulier, un regard croisé sur les programmes, actions, appels à projets européens, tant au niveau de l'Exécutif régional qu'à celui de directeurs des services régionaux, à l'exemple de ce que font déjà les Régions Alsace et Rhône-Alpes.

---

14 Avis n° 2014-06 relatif au rapport-cadre pour le Conseil régional : « *autorité et mise en œuvre de la gestion des fonds européens FEDER, FSE et FEADER 2014-2020* »

#### **ARTICLE 7 :**

Le Ceser estime indispensable que le processus institutionnel de validation des projets finançables par le Conseil régional puisse se réaliser de la façon la plus fluide possible. La création d'une commission consultative apparaît comme une réponse adaptée à ces nouveaux impératifs et le Ceser souhaite y prendre part, avec un statut d'observateur.

Le Ceser rappelle également que la nouvelle législation européenne impose un délai de réponse en quatre-vingt-dix jours, ce qui nécessite des capacités à agir avec autant de souplesse que possible et en lien permanent avec les membres du partenariat régional afin de développer une gestion davantage territorialisée.

Pour le Ceser, cela est déterminant pour rendre possible un niveau élevé de qualité dans la gestion ainsi assumée et dans la capacité à répondre dans les meilleurs délais aux demandes de financement.

#### **ARTICLE 8 :**

Le Ceser s'interroge sur les risques que comporte la mise en place d'une double autorité de gestion. En effet, d'une part, la Région demande à assumer la gestion et le contrôle de l'utilisation des financements apportés par le FEDER, le FEADER et un tiers du financement potentiel du FSE alors que, d'autre part, les services déconcentrés de l'Etat vont gérer directement ou indirectement, les deux autres tiers de ces financements FSE.

Le Ceser regrette que l'engagement pris lors de la déclaration commune de septembre 2012 ait été complexifiée par la circulaire du Premier ministre du 19 avril 2013. Pourtant, ce qui a été décidé pour le FEADER montre qu'un service déconcentré peut être conduit à être contrôlé par une autorité de gestion décentralisée.

Aussi, le Ceser appelle-t-il l'attention permanente des deux autorités de gestion afin que cette prise en charge différenciée de la gestion des fonds européens soit exercée de façon suffisamment coordonnée et concertée pour faciliter la préparation et l'exécution de projets franciliens.

Dans ce contexte, le Ceser se félicite qu'un accord régional entre l'Etat et la Région Ile-de-France ait pu être validé dès le 5 mai 2014 afin de définir très précisément les lignes de partage entre le volet déconcentré FSE et le Programme opérationnel régional FEDER-FSE d'Ile-de-France.

#### **ARTICLE 9 :**

Le Ceser souhaite qu'une solution soit trouvée pour pallier les difficultés rencontrées au cours de la programmation 2007-2013 pour la gestion de la mesure du FSE destinée à accompagner les "microprojets" associatifs.

En effet, ce dispositif, jugé très opportun par le mouvement associatif, a permis de compléter le financement de ce type de projets, dans une approche de proximité et d'insertion par l'économique, tout en respectant le principe de l'autonomie de gestion des associations concernées.

#### **ARTICLE 10 :**

Le Ceser demande que les efforts d'information à l'égard des porteurs de projets soient intensifiés car une information trop générale, ou illustrée par un éventail d'exemples trop étendus, ne permet pas de rendre lisible l'intervention européenne.

D'une façon plus globale, le Ceser souhaite que tout soit mis en œuvre pour adapter les dispositifs aux différents montants de projets, dans le droit fil du principe général du droit européen de proportionnalité.

#### **ARTICLE 11 :**

Au-delà de la sensibilisation des acteurs, le Ceser estime indispensable d'assurer une formation continue adaptée et mieux coordonnée des personnels administratifs de l'Etat et des collectivités territoriales qui suivent les mêmes dossiers européens.