

rapport

**Quelle stratégie européenne
pour la Région Ile-de-France,
en lien avec la gestion des fonds
européens pour 2014-2020 ?**

26 mai 2016

Rapport présenté au nom de la commission Action
européenne et internationale par **René BERTAIL**



Quelle stratégie européenne pour la Région Ile-de-France, en lien avec la gestion des fonds européens pour 2014-2020 ?

Rapport présenté au nom de la commission Action européenne et internationale

par **René BERTAIL**

26 mai 2016

Sommaire

Remerciements	8
Introduction	11
PREMIERE PARTIE – PRESENTATION DE L’UNION EUROPEENNE	14
CHAPITRE 1 – Evolution de la construction européenne, des Communautés à l’Union européenne	14
A – Le fonctionnement de l’Union européenne	14
1. Les traités fondateurs et complémentaires des Communautés européennes	14
2. Les traités fondateurs et complémentaires de l’Union européenne	15
3. Les traités destinés à adapter l’Union européenne aux nouveaux défis mondiaux	17
B – Les institutions européennes	18
1. Le Conseil européen	19
2. Le triangle institutionnel de l’Union européenne	19
3. Les autres institutions de l’Union européenne	23
4. Les organes placés auprès des institutions européennes	25
5. Les agences de l’Union européenne	26
C – Elargissements de l’Union européenne	27
CHAPITRE 2 – Principales politiques de l’Union européenne	28
I – RECETTES ET DEPENSES DE L’UNION EUROPEENNE	28
A – Les recettes de l’union européenne	28
1. Les ressources propres traditionnelles	29
2. Les ressources propres nouvelles	29
B – Les dépenses de l’union européenne	30
1. Le cadre financier pluriannuel (CFP) de l’UE	30
2. Les principaux domaines d’intervention des politiques de l’UE	31
3. Le budget annuel de l’Union européenne	33
II – DEUX GRANDS TYPES DE PROGRAMMES EUROPEENS	34
A – Les programmes directement gérés par la commission européenne	35
1. Les programmes d’action communautaire	35
2. Le Plan Juncker	40
B – les politiques européennes cogérées et instruites au niveau national	42
1. La politique agricole commune	42
2. La politique de cohésion et les Fonds européens structurels et d’investissement	43
CHAPITRE 3 – Evolution de la politique européenne de cohésion	46
A – Articulation entre politique de cohésion et stratégie Europe 2020	46
1. Renforcement des liens entre stratégie Europe 2020 et politique de cohésion	46
2. Définition des objectifs de la politique de cohésion en fonction de la stratégie Europe 2020	46
3. Les Onze objectifs thématiques de la politique de cohésion pour 2014-2020	48
4. Le nouveau système de catégorisation des régions	49

B – Les fonds européens structurels et d’investissement	49
1. Les interventions du FEDER	51
2. Les interventions du FSE	52
3. Les interventions du FEADER	53
4. L’articulation avec les contrats de plan Etat-Région	55
C – La coopération territoriale européenne (CTE)	55
1. Le programme INTERREG Europe du Nord-Ouest (ENO) 2014-2020	56
2. Le programme INTERREG EUROPE	57
3. Bilan des programmations précédentes	58
D – Les spécificités de la nouvelle programmation	59
1. Renforcement du partenariat régional	59
2. Cadre et réserve de performance	60
3. Coûts simplifiés	60
4. Dégagement d’office	60

DEUXIEME PARTIE – MODALITES DE LA PROGRAMMATION DES FESI POUR 2014-2020 EN ILE-DE-FRANCE **61**

CHAPITRE 1 – Les fonds européens en Ile-de-France **61**

A – Les financements apportés par les FESI en Ile-de-France	62
1. Montants financiers du FSE en Ile-de-France	66
2. Montants financiers du FEADER en Ile-de-France	68

CHAPITRE 2 – Evolution des thématiques et priorités retenues **69**

A – Les grands enjeux européens d’intérêt régional pour l’Ile-de-France (FEDER-FSE)	69
1. Développement harmonisé et solidaire des territoires	69
2. Insertion sociale et professionnelle des Franciliens	71
3. Renforcement de la position compétitive des PME franciliennes	73
B – L’articulation entre le POR et la CTE mobilisable en Ile-de-France	77
C – Les grands enjeux européens ruraux et environnementaux d’intérêt régional pour l’Ile-de-France	78
1. Les axes stratégiques du PDR d’Ile-de-France	78
2. Le renforcement de l’Initiative LEADER en Ile-de-France	79
D – Les articulations entre interventions du FEDER et du FEADER	80
1. Efficacité énergétique	80
2. Biodiversité	80
3. Technologies de l’information et de la communication	80
4. Stratégie territoriale	80
E – Les articulations entre le POR Ile-de-France et les programmes d’action communautaire	80
1. Recherche et innovation	81
2. Aide aux PME	81
3. Développement durable	81
4. Lutte contre les discriminations	81
5. Emploi	82

CHAPITRE 3 – Transfert de l’autorité de gestion des FESI **83**

A – Les responsabilités incombant à la Région en tant qu’autorité de gestion	84
1. Subvention globale FSE de la Région Ile-de-France (2007-2013)	85
2. Programme opérationnel régional FEDER-FSE (2014-2020)	86
3. Programme de développement rural FEADER (2014-2020)	87

B – Les instances de suivi et de programmation des FESI en Ile-de-France _____	88
1. De la Commission consultative d'élus à la Commission des affaires européennes du CRIF _____	88
2. Les Comités régionaux de suivi d'Ile-de-France _____	91
3. Les comités régionaux de programmation _____	92
4. L'exemple des comités régionaux de programmation de la Région Bretagne _____	95

TROISIEME PARTIE – ORGANISATION DE LA REGION ILE-DE-FRANCE DANS LE CONTEXTE DE SA GESTION DES FESI _____ 96

CHAPITRE 1 – Les différents modes d'allocation des financements européens gérés par la Région et l'Etat _____ 96

A – Mode d'allocation du POR FEDER-FSE d'Ile-de-France _____	96
1. Gestion déléguée d'une subvention globale à un organisme intermédiaire _____	97
2. Gestion semi-déléguée dans le cadre du volet urbain du POR _____	99
3. Instruments d'ingénierie financière _____	101
4. Opérations sous maîtrise d'ouvrage de la Région _____	103
5. Gestion directe par appels à projets thématiques de la Région _____	105
B – Modes d'allocation du volet déconcentré francilien du PON FSE _____	105
1. Gestion directe par appels à projets thématiques _____	106
2. Délégation de gestion donnée par l'Etat aux Départements et aux PLIE _____	106
C – Modes d'allocation du PDR FEADER d'Ile-de-France _____	108
1. Gestion directe par appels à projets thématiques _____	108
2. Opérations sous maîtrise d'ouvrage de la Région _____	108
3. Mise en œuvre des crédits en gestion semi-déléguée (LEADER) _____	109
4. Gestion déléguée aux services déconcentrés de l'Etat _____	109

CHAPITRE 2 – Modalités d'organisation humaine et fonctionnelle _____ 110

A – Création et redéfinition de services _____	110
1. Par la Région Ile-de-France _____	110
2. Par les services de la préfecture de région d'Ile-de-France _____	115
B – Ressources humaines et transferts de personnels _____	117
1. Ressources humaines mobilisées par d'autres Régions _____	117
2. Ressources humaines mobilisées par la Région Ile-de-France _____	119
3. Transferts de personnel des services préfectoraux _____	121

CHAPITRE 3 – Modalités d'organisation financière et budgétaire _____ 123

A – La question du budget annexe pour les FESI _____	123
1. Les avantages en termes de lisibilité et de traçabilité _____	123
2. Le respect de l'équilibre budgétaire et des délais de paiement _____	124
B – L'ouverture de la fonction budgétaire 6 pour les FESI _____	124
1. Les avances de trésorerie _____	125
2. Le manque de lisibilité budgétaire des financements européens _____	125
3. La réalisation d'un jaune budgétaire pour les financements européens _____	126

CHAPITRE 4 – Coordination entre les autorités de gestion des FESI en Ile-de-France _____ 128

A – Les lignes de partage directes entre l'Etat et la Région _____	128
1. Lignes de partage incombant à la Région (POR d'Ile-de-France) _____	128
2. Lignes de partage incombant à l'Etat (volet déconcentré du PO national) _____	129
3. Thématiques partagées entre PO régional et volet déconcentré du PO national _____	129
B – Difficultés liées à la double autorité de gestion des FESI _____	130

QUATRIEME PARTIE – PREOCCUPATIONS ET ATTENTES DES PORTEURS DE PROJET FRANCILIENS _____ 132

CHAPITRE 1 – Complexité des procédures d’instruction et de suivi _____ 132

A – Les complexités de 2007-2013 et de 2014-2020 _____	132
1. Une complexité liée à une volonté de sécurisation _____	133
2. Une complexité liée à la lutte contre la fraude et la corruption _____	133
3. Une complexité liée à la pluralité d’autorités de gestion _____	134
B – Simplifier les procédures et alléger les coûts _____	134
1. Mise en place de la dématérialisation _____	135
2. Renforcement de l’accompagnement des porteurs de projets _____	136
3. Seuils et taux d’intervention pour le financement d’un projet _____	136
4. Recours accru aux coûts simplifiés _____	137
C – Porter attention aux points sensibles des acteurs franciliens _____	137
1. Complexités liées au contrôle de service fait _____	137
2. Impératifs liés au monde agricole _____	141
3. Attentes en matière de simplification des procédures _____	141
4. Exemples de prise en charge des dossiers de porteurs de projet _____	142

CHAPITRE 2 – Information, formation, accompagnement des porteurs de projets et soutien aux micro-projets _____ 145

A – Diffuser l’information liée aux FESI _____	145
1. Système régional de communication sur les FESI pour 2014-2020 _____	145
2. Portail Internet dédié aux programmes régionaux FEDER-FSE et FEADER _____	146
B – Renforcer l’animation territoriale des FESI _____	146
1. Mise en place de l’animation territoriale par la Région Ile-de-france _____	146
2. Exemples de bonnes pratiques d’animation territoriale en Rhône-Alpes _____	147
3. Dispositif d’animation territoriale de la Région Centre-Val de Loire _____	149
C – Accompagner les porteurs de projets _____	149
1. Donner la priorité aux projets _____	150
2. Rôle d’un organisme intermédiaire assumant une délégation de gestion _____	150
3. Actions menées par la Région de Bruxelles-Capitale _____	150
4. Les projets financés par les programmes d’action communautaire _____	151
D – Soutenir les micro-projets _____	153
1. Le premier dispositif de soutien aux porteurs de micro-projets (2000-2006) _____	154
2. Le second dispositif de soutien aux porteurs de micro-projets (2007-2013) _____	155
3. Absence de dispositif de soutien aux porteurs de micro-projets depuis 2014 _____	156
E – Développer des outils d’information, de formation et de sensibilisation _____	157
1. Information européenne des membres du Conseil régional et du Ceser _____	157
2. Formation des agents des services et des organismes associés de la Région _____	158
3. Sensibilisation à l’Europe des lycéens et des apprentis franciliens _____	159

Conclusion _____ 161

GLOSSAIRE _____ 163

ANNEXES	167
ANNEXE 1	168
ANNEXE 2	169
ANNEXE 3	170
ANNEXE 4	175
ANNEXE 5	177
ANNEXE 6	179

Remerciements

Le rapporteur, M. René BERTAIL, adresse ses très sincères remerciements à tous celles et ceux qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport et, tout particulièrement, aux membres de la commission de l'Action européenne et internationale du Ceser, à son président, M. Bernard LACHAUX et à son chargé de mission, M. Philippe TROLLIET, Conseiller du Président du Ceser pour les affaires européennes.

Il tient également à remercier très chaleureusement l'ensemble des personnes qui ont permis de nourrir cette réflexion.

C'est ainsi que la commission de l'Action européenne et internationale du Ceser a organisé plusieurs séances d'audition au cours desquelles les personnes suivantes ont bien voulu accepter de lui apporter les informations et prendre part à ses réflexions :

- **Mme Rebecca AKRICH**, Chef du service Agriculture de la direction Environnement, agriculture et énergie (Unité Aménagement durable de la Région Ile-de-France) ;
- **M. Guillaume BALAS** (à Bruxelles, en présence du Président Jean-Louis GIRODOT), Député français au Parlement européen, élu en Ile-de-France ;
- **M. Vincent BOULESTEIX**, Chef du service de la Gestion des fonds européens de la direction des Financements européens (Unité Affaires internationales et européennes de la Région Ile-de-France) ;
- **Mme Pascale BOURRAT-HOUSNI**, Directrice générale adjointe des services de la Région Ile-de-France, en charge de l'Unité Développement ;
- **Mme Florence CLERMONT-BROUILLET**, Directrice de la Mission des Affaires européennes du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ;
- **M. Patrick GUYOT**, Chef du service FSE à la DIRECCTE (Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) d'Ile-de-France ;
- **M. Stéphane LABONNE**, Directeur de la direction des financements européens ((Unité Affaires internationales et européennes de la Région Ile-de-France) ;
- **M. Fabrice LEVI**, Directeur du développement et du renouvellement urbains de l'EPAMSA ;
- **M. Nicolas PAVIL**, Directeur général de la communauté d'agglomération du Val-de-France ;
- **M. Guillaume QUESNEL**, Chef du service Europe à la Direction des Affaires européennes, internationales et de la culture de la paix (DEIP) du Département de la Seine-Saint-Denis ;
- **M. Michel THOMAS**, Sous-directeur Entreprise et territoires de la FNSEA ;
- **Mme Stéphanie VON EUW**, Vice-présidente de la Région Ile-de-France, en charge des Affaires européennes ;
- **M. Philippe VRIGNAUD**, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

Par ailleurs, la journée d'information consacrée à la de gestion des FESI par la Région Rhône-Alpes, organisée avec le soutien du CESER Rhône-Alpes et, tout particulièrement, M. Abdenour AIN SEBA, Président de la Commission "Coopérations internationales, Europe et fonds structurels" de M. Nicolas PRUVOST, Délégué général du CESER et Mme Anne-Sophie DOUZA, chargée d'études de cette même commission, a permis de recueillir les éléments d'information apportés par les différents intervenants suivants :

- **Mme Justine ARNAUD**, Attachée parlementaire de Michèle RIVASI, Député au Parlement européen, à Valence (Drôme) et pour Rhône Alpes ;
- **Mme Fanny BOUTARIN**, Conseillère Europe à la CCI DRÔME ;
- **Mme Hortense LUTZ-HERMELLIN**, Chargée de mission Europe et coopérations économiques internationales à la Direction du Développement économique et de l'emploi de la Région Rhône-Alpes ;
- **Mme Chantal MOREAU**, Directrice de la Direction des programmes européens de la Région Rhône-Alpes ;

De même, une journée de rencontre a été organisée le 2 juillet à Bruxelles, avec le soutien d'Ile-de-France Europe et, tout particulièrement, de sa Directrice, Mme Françoise CHOTARD, et de Mathieu SIMON, chargé de mission notamment en charge de la politique européenne de cohésion, a permis de recueillir les éléments d'information apportés par les intervenants suivants :

- **Mme Emmeline ALLIOUX**, Adjointe auprès du Conseiller Politique régionale à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;
- **Mme Pascale BEAUCHAMP**, Gestionnaire de programmes à l'Unité France à la Direction Générale de l'Emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne ;
- **M. Pierre-Emmanuel LECLERC**, Gestionnaire de programmes et référent "politique urbaine", à l'Unité France de la Direction Générale de la Politique régionale et urbaine de la Commission européenne ;
- **M. Yves MADRE**, Co-fondateur du Think Tank "Farm Europe" ;
- **Mme Silvia RESCIA**, Unité France de la Direction Générale de la Politique régionale et urbaine de la Commission européenne ;
- **M. Quentin RICHARD**, Responsable de la Cellule FEDER de la Région de Bruxelles Capitale ;
- **Mme Marielle RICHE**, Chargée de l'évaluation à l'unité B2 "Evaluation et suivi du semestre européen", Direction Générale de la Politique régionale et urbaine de la Commission européenne.

Afin de recueillir de plus amples éléments d'information, le rapporteur a rencontré, au cours d'entretiens particuliers :

- **M. Stéphane COTTIN**, Responsable de la coordination des contrôles d'opération et d'audit des FESI à la direction de l'Audit (Unité des finances d'audit et contrôle de gestion) de la Région Ile-de-France ;
- **M. Laurent MACHUREAU**, Directeur général adjoint des services de la Région Ile-de-France, en charge de l'Unité des finances d'audit et contrôle de gestion ;

- **Mme Sylvie VIDAL**, Directrice du Budget (Unité des finances d’audit et contrôle de gestion) de la Région Ile-de-France ;
- **M. Laurent VILMIN**, Directeur de l’Audit (Unité des finances d’audit et contrôle de gestion) de la Région Ile-de-France ;
- **Mme Stéphanie VON EUW**, Vice-présidente de la Région Ile-de-France, en charge des Affaires européennes.

Enfin, diverses informations ont été également apportées, par le biais d’échanges réalisés via Internet avec :

- **M. Jacques BELTRAN**, Conseiller de la Présidente de la Région Ile-de-France puis Directeur général adjoint de la Région Ile-de-France, en charge de l’Unité Affaires internationales et européennes ;
- **Mme Fanny GASC**, Cheffe du pôle Europe-Coopération du CESER de Bretagne ;
- **M. Didier JEAN**, Directeur de la direction des actions internationales et européennes (Unité Affaires internationales et européennes) de la Région Ile-de-France ;
- **M. Vincent REY**, Chargé de mission INTERREG et programmes d’action communautaire à la direction des actions internationales et européennes (Unité Affaires internationales et européennes) de la Région Ile-de-France ;
- **Mme Cécilia RONCUCCI**, Chargée de mission Communication et Europe du CESER Centre-Val de Loire ;
- **Mme Sylvie TOULOTTE**, Adjointe au Directeur de la direction des financements européens (Unité Affaires internationales et européennes) de la Région Ile-de-France.

NB : Les intervenants mentionnés sont cités avec les fonctions qu’ils occupaient lors de leur audition devant la commission ou au moment de leur entretien avec le rapporteur.

Introduction

La construction européenne constitue un exercice original de souveraineté partagée, tel que décidé par les Etats qui en sont à l'origine.

Les institutions européennes ont ainsi été tout d'abord chargées d'apporter une plus grande cohérence aux règles et pratiques commerciales entre tous les Etats membres, afin de les traiter sur un pied d'égalité et de faire jouer les principes de concurrence, de la même manière, sur l'ensemble du territoire européen. Il s'agissait aussi de renforcer l'égalité de traitement entre les citoyens des Etats membres afin de faciliter leurs échanges et leur développement économique, social voire personnel.

Au-delà de cette approche communautaire initiale, "l'Acte unique européen" de février 1986 a défini les principes d'une véritable politique européenne de cohésion, destinée à favoriser un rééquilibrage entre territoires et à offrir, aux Etats et aux régions les plus défavorisés, une contrepartie aux contraintes liées à la mise en œuvre du marché unique. Cette politique a été proposée et mise en œuvre en 1988 par la Commission européenne, alors dirigée par Jacques Delors.

Le contexte dans lequel se situe la programmation des fonds européens structurels et d'investissement pour 2014-2020 diffère des précédentes programmations. Le Traité de Lisbonne a donné de nouvelles compétences au Parlement européen dans le domaine de la définition et de la gestion de la politique de cohésion. C'est également le cas au niveau national, l'Etat français ayant décidé le transfert de la gestion des fonds européens aux Régions (loi MATPAM de janvier 2014). C'est enfin le cas au niveau régional, chaque Région devient autorité de gestion de ces fonds européens, transférés par l'Etat, et en assume la totale responsabilité de leur gestion.

Ces financements européens, alloués à la France pour la période 2014-2020, représentent un montant global de 27,8 milliards d'euros (contre 14,27 milliards d'euros pour la période 2007-2013). L'Ile-de-France pourra bénéficier d'une enveloppe totale de 915 millions d'euros (contre 716 millions d'euros en 2007-2013) des Fonds européens structurels et d'investissement (FESI) concernés (FSE, FEDER et FEADER).

En tant qu'autorité de gestion de ces FESI, la Région Ile-de-France est appelée à assumer le contrôle de la gestion de 540 millions d'euros (FSE, FEDER et FEADER), l'Etat contrôlant encore la gestion d'un montant global de 375 millions d'euros de FSE.

Le Ceser a ainsi entrepris de présenter les principes qui président à la mise en œuvre de la politique européenne de cohésion (également appelée politique régionale de l'Union européenne) et à son financement en Ile-de-France. Cela l'a conduit également, du fait de l'importance et du poids de la Région-Capitale, à examiner les actions menées par la Région pour aider les Franciliens à s'approprier ce que l'Europe peut leur apporter, non seulement en termes de financements, tant par les Fonds structurels que par d'autres programmes de l'Union, mais aussi en termes d'expériences et de valorisation de bonnes pratiques.

En effet, si les financements européens ainsi disponibles sont importants, ils ont cependant vocation à ne soutenir que des projets franciliens s'inscrivant dans le cadre des priorités européennes telles que retenues au niveau français, puis au niveau régional.

Pourtant, il y a trop souvent incompréhension, voire, contresens sur le fait de penser qu'une telle manne de financements européens est mise à la disposition du territoire pour être utilisée pour cofinancer n'importe quel type de projet, ce qui n'est pas le cas.

Bien au contraire, ces financements européens répondent à une logique de priorités définies au niveau des Etats réunis au sein du Conseil de l'Union européenne. La Commission met ces financements à la disposition des acteurs des territoires concernés, autour de thématiques définies comme d'intérêt européen commun et de nature à favoriser un développement social et économique aussi harmonieux que possible des différents Etats membres.

Les enjeux identifiés dans le diagnostic territorial stratégique élaboré en 2012, en lien avec ces priorités européennes, ont permis de retenir au niveau régional des éléments de ces thématiques.

Les FESI permettent ainsi d'exercer un effet de levier pour la mise en œuvre des politiques publiques régionales, visant à la cohésion économique et sociale et la solidarité en Île-de-France.

Dans ce contexte, en ce qui concerne l'Île-de-France, le Ceser a été interpellé à plusieurs reprises, au cours des dix dernières années, par l'alerte que représentait la faiblesse de consommation des financements européens. C'est ainsi que le Ceser avait dû constater, dès l'Avis adopté en février 2003, qu'une faible proportion des financements européens alors programmés avaient été consommés.

La gestion des fonds européens apparaît particulièrement complexe, avec des procédures administratives, tant européennes que nationales, lourdes et de nature à entraîner une sous-utilisation des financements européens attribués à la France. En application de la règle de "dégagement d'office", cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle comporte, de façon récurrente, un risque non négligeable de suppression d'une partie des financements européens attribués à l'Île-de-France, selon les règles européennes en vigueur.

Aussi, du fait des nouvelles responsabilités de la Région en matière de contrôle de la gestion d'une grande partie des financements européens attribués à l'Île-de-France pour la période 2014-2020, le Ceser a souhaité comprendre ce qui pouvait expliquer cette situation et pourquoi ces opportunités financières, offertes notamment aux acteurs économiques et sociaux franciliens, n'ont pas suffisamment été saisies.

De plus, le Ceser s'est efforcé de déterminer quels sont les moyens disponibles, en termes d'assistance technique, afin d'aider à mieux comprendre la complexité communautaire, parfois liée à des insuffisances méthodologiques dans certains domaines développés par l'Union européenne.

Enfin, le Ceser s'est interrogé sur le fait de savoir si les procédures administratives françaises rendent davantage complexes les procédures européennes, en y ajoutant une logique de guichet. Ces financements européens sont souvent utilisés pour abonder un projet préexistant, alors même que la logique des interventions communautaires tend à être davantage une logique de projets.

Cette situation a déjà conduit le Conseil régional d'Île-de-France à procéder à des aménagements au sein de ses services afin de faire face, en urgence, aux impératifs de gestion et de contrôle des financements européens.

Cette évolution doit l'amener à s'interroger sur la lisibilité budgétaire des financements européens, la capacité à informer et à favoriser une animation adaptée pour une utilisation optimale de ces fonds européens. Cela pourrait aussi conduire à formuler des axes de réflexions et des propositions au regard de ce qui est déjà mis en place dans d'autres Régions, en termes d'information, d'animation des acteurs, de suivi et de gestion.

Plus globalement, le Ceser a souhaité examiner en quoi la Région Ile-de-France va être conduite à voir de quelle façon se réapproprier les principes de l'ambitieuse stratégie européenne qu'elle avait explicités, lors de l'adoption du rapport-cadre de juin 2007, et qui n'ont pas été mis en œuvre.

Il s'agit avant tout de faire bénéficier au plus grand nombre d'acteurs franciliens, non seulement ce que les fonds européens peuvent ainsi apporter, mais aussi de prendre en compte les programmes de coopération territoriale européenne (INTERREG) et les programmes d'action communautaire (comme, par exemple, Horizon 2020, LIFE, ERASMUS, etc.), directement gérés par la Commission européenne.

L'avis du Ceser permettra de formuler des propositions pour contribuer à atteindre au mieux les objectifs fixés par la Région, dans le contexte de ses nouvelles responsabilités d'autorité de gestion de la plus grande partie des financements européens attribués en Ile-de-France dans le cadre des FESI, mais aussi afin d'intégrer celle-ci dans une stratégie plus globale prenant en compte les autres programmes financiers développés par l'Union européenne.

PREMIERE PARTIE – PRESENTATION DE L'UNION EUROPEENNE

CHAPITRE 1 – Evolution de la construction européenne, des Communautés à l'Union européenne

Les Etats membres de l'Union européenne, vingt-huit à ce jour, exercent une partie de leurs compétences en commun pour mieux faire face à certains enjeux, mieux qu'ils ne pourraient le faire seuls. Les compétences et mode de fonctionnement de l'Union européenne sont définis par l'ensemble des traités signés et ratifiés par les Etats membres.

A – Le fonctionnement de l'Union européenne

1. Les traités fondateurs et complémentaires des Communautés européennes

a. Fondation en 1951 de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et échec en 1954 de la Communauté européenne de Défense (CED)

Le 9 mai 1950, le ministre des Affaires étrangères français, Robert Schuman, propose la mise en commun des ressources françaises et allemandes de charbon et d'acier, au sein d'une organisation ouverte également aux autres pays d'Europe. C'est ainsi que les six premiers Etats (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas) ont tout d'abord élaboré et signé deux traités dont la finalité première était de rendre la guerre impossible entre eux :

- le 18 avril 1951, le premier traité de Paris instituait la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) ;
- le 27 mai 1952, le second traité de Paris, non ratifié par le Parlement français, qui prévoyait la mise en place d'une Communauté européenne de défense (CED), destinée à rassembler les unités militaires des différents Etats européens au sein de divisions plurinationales à commandement européen.

b. Fondation en 1957 de la Communauté économique européenne (CEE) et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA)

A la suite de l'échec de la CED, une relance de la construction européenne par la voie économique est décidée, avec l'idée d'étendre à l'ensemble de l'économie les mécanismes communautaires déjà expérimentés dans les secteurs de la sidérurgie et de l'énergie liée au charbon. Cette démarche aboutit à la signature, le 25 mars 1957, des deux traités de Rome :

- le premier instituant la Communauté Economique Européenne (CEE), dont l'objectif est :
 - de créer un grand "marché commun" européen, en favorisant la libre circulation des hommes et des marchandises entre les Etats membres, grâce à la création d'une Union douanière (concrétisée le 1er juillet 1968 avec la suppression des droits de douane entre Etats membres), le commerce intra-communautaire étant multiplié par six entre 1957 et 1970, et les échanges de la CEE avec le reste du monde par trois ;

- de réaliser des politiques communes à l'ensemble des Etats membres, comme celle mise en place dans le domaine agricole ;
- le second pour la Communauté Européenne de l'Energie Atomique (CEEA ou Euratom), dont le principal objectif est le développement en commun et à des fins pacifiques de l'énergie atomique en Europe.

De nouvelles institutions sont mises en place et sont fusionnées avec celles de la CECA dès 1965. C'est ainsi que sont nées la Commission européenne, le Conseil des ministres, l'Assemblée parlementaire (intitulée "Parlement européen" dès sa première élection au suffrage universel direct de juin 1979) ainsi que la Cour de justice des Communautés européennes.

c. Accélération de la réalisation du Marché unique par l'Acte unique européen de 1986

Pour concrétiser le marché intérieur européen, les Etats membres signent, en 1986, l'Acte unique européen (AUE) qui a permis, dès son entrée en vigueur le 1er juillet 1987, de concrétiser, par quelques 300 mesures prises afin d'éliminer les différentes entraves à la libre circulation, la réalisation du Marché unique, à l'échéance prévue du 1er janvier 1993.

2. Les traités fondateurs et complémentaires de l'Union européenne

a. Fondation en 1992 de l'Union européenne (UE)

La chute du Mur de Berlin en novembre 1989 et la perspective des réunifications allemande et européenne, conduisent les Etats membres à donner à la construction européenne une dimension nouvelle. Cette évolution se traduit par le Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, qui institue une "Union européenne" (UE) et ajoute à la Communauté une vocation également politique. Avec ce Traité de Maastricht, la "Maison Europe" repose désormais sur trois piliers :

- **un pilier communautaire**, qui inclue la CEE, la CECA et la CEEA, ce pilier concernant les thématiques ayant fait l'objet, de la part des États membres, d'un transfert de souveraineté au profit des institutions européennes ;
- **un pilier relatif à la politique étrangère et de sécurité commune** (la PESC) prévoyant des procédures intergouvernementales de coopération en matière de politique étrangère, sans transfert de souveraineté ;
- **un pilier relatif à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures** prévoyant des procédures intergouvernementales de coopération au niveau de l'immigration, du droit d'asile, de la lutte contre le crime organisé etc., également sans transfert de souveraineté.

Une autre innovation du Traité de Maastricht concerne l'attribution de la citoyenneté européenne à toute personne ayant la nationalité d'un État membre, se concrétisant par de nouveaux droits, tels que le droit de circuler et de résider librement dans les pays de l'UE, le droit de voter et de se présenter aux élections européennes et municipales de l'État où on réside, le droit de saisir le médiateur européen en cas de litige, etc.

Enfin, le Traité de Maastricht prévoit la mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM) avec la création d'une monnaie unique, au 1er janvier 1999, gérée par une Banque centrale européenne (BCE).

Dans la perspective de la création de l'Euro, des critères sont définis pour faire converger les politiques économiques des Etats membres :

- le déficit public ne doit pas dépasser 3 % du PIB et la dette doit être inférieure à 60 % du PIB ;
- l'inflation ne doit pas être supérieure de plus de 1,5 % par rapport au taux d'inflation moyen des trois États membres les plus performants ;
- les taux d'intérêt à long terme ne doivent pas être supérieurs de plus de 2 % par rapport à ceux des trois États membres les plus performants ;
- les pays doivent respecter une marge de fluctuation de leur taux de change par rapport à un taux de change pivot.

Le 1er janvier 2002, l'Euro est devenu le moyen de paiement officiel dans 12 des 15 Etats alors membres de l'Union européenne¹.

b. Entrée en vigueur en 1995 des accords de Schengen

Les accords de Schengen, signés en 1985 par cinq Etats (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg et les Pays-Bas)², ne sont entrés en vigueur qu'en 1995, du fait de la complexité des négociations liées à l'organisation de la coopération policière entre pays adhérents.

Ces accords prévoient la réalisation progressive de la libre circulation des personnes et harmonisent les contrôles de tous les voyageurs au sein de l'espace constitué par ces Etats, appelé "Espace Schengen".

Les mesures ainsi décidées portent notamment sur l'harmonisation des visas (visa Schengen), la détermination de l'État membre responsable du traitement des demandes d'asile, les mesures de lutte contre le trafic de drogue transfrontière, la coopération policière et l'entraide judiciaire.

c. Les avancées complémentaires adoptées avec le Traité d'Amsterdam de 1997

Signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1er mai 1999, le Traité d'Amsterdam introduit un nouvel outil de coopération intergouvernementale entre les Etats membres de l'Union européenne avec les "coopérations renforcées", permettant à un nombre limité d'Etats membres, d'approfondir une politique européenne.

De plus, de nouveaux domaines tel que la police, la justice et l'emploi sont intégrés dans le champ communautaire ainsi que la politique sociale, imposant à tous les Etats de respecter la réglementation commune adoptée en la matière.

¹ Le Danemark, la Suède et le Royaume-Uni n'ont pas souhaité faire partie de la zone Euro. Plus de 80 milliards de pièces sont mises en circulation. Depuis 2015, la zone Euro compte 20 Etats membres, la Grèce l'ayant rejoint en 2001, la Slovénie en 2007, Malte et Chypre en 2008, la Slovaquie en 2009, l'Estonie en 2011, la Lettonie en 2014 et la Lituanie en 2015.

² Ces cinq Etats ont été rejoints par l'Italie en 1990, l'Espagne et le Portugal en 1991, la Grèce en 1992, l'Autriche en 1995, puis la Finlande, le Danemark et la Suède en 1996, par l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, et Malte en 2007. L'Islande et la Norvège, sans être membres de l'UE, sont parties de cette Convention, du fait des accords de libre circulation les liant aux autres pays nordiques. Enfin, la Suisse, en décembre 2008, et le Liechtenstein, en mars 2011, ont rejoint l'espace Schengen comme États associés.

3. Les traités destinés à adapter l'Union européenne aux nouveaux défis mondiaux

a. Le Traité de Nice de 2001, préparatoire à l'élargissement à l'Europe centrale et orientale

Le Traité de Nice du 26 février 2001, entré en vigueur le 1er février 2003, vise à modifier le système institutionnel et décisionnel de l'Union européenne afin d'en faciliter l'élargissement à dix pays d'Europe centrale et orientale, auxquels s'ajoutent deux îles méditerranéennes (Chypre et Malte). Cet élargissement historique et sans précédent s'est ainsi concrétisé dès 2004 pour dix d'entre-eux, puis en 2007 pour la Bulgarie et la Roumanie.

b. Le second Traité de Rome de 2004 établissant une constitution pour l'Europe

Avec une Union de 25 Etats membres et de nouvelles adhésions en perspective, le Traité de Nice s'avère toutefois insuffisant et il est envisagé de doter l'Union européenne d'une constitution qui regrouperait, enrichirait et clarifierait les traités fondateurs.

Ce projet de Traité "établissant une constitution pour l'Europe" proposait toute une série de mesures (classification plus claire des compétences de l'Union, simplification des instruments juridiques, nouvelle définition de la majorité qualifiée au Conseil). Il prévoyait également un président permanent du Conseil européen, un ministre des Affaires étrangères de l'Union, une Commission européenne réduite et l'introduction d'un droit d'initiative citoyenne.

Signé à Rome en octobre 2004, ce traité aurait dû entrer en vigueur le 1er novembre 2006, mais le résultat des référendums français et néerlandais de ratification (mai et juin 2005) provoque l'arrêt du processus, malgré sa ratification par 18 Etats membres, soit les 2/3 des pays membres de l'Union, peuplés de 66 % de la population de l'Union.

c. Le Traité de Lisbonne de 2007 d'approfondissement institutionnel

Pour tenir compte de cette situation, l'Union européenne engage un nouveau processus qui aboutit à la rédaction d'un traité dit "modificatif" introduisant dans les traités déjà existants et toujours en vigueur, les modifications techniques et institutionnelles considérées comme nécessaires.

Le Traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1er décembre 2009, reprend un nombre important d'éléments institutionnels innovants, notamment la présidence stable du Conseil européen, la création du poste de Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, l'implication des parlements nationaux, le droit d'initiative citoyenne, le nouveau système de calcul de la majorité qualifiée)... Enfin, le contenu de la Charte des droits fondamentaux obtient la même valeur contraignante que le Traité de Lisbonne lui-même.

d. Le Mécanisme européen de stabilité de 2010, réponse de l'Union à la crise financière

L'Europe se trouve confrontée à une crise financière et économique qui touche depuis 2007-2008 l'ensemble du monde, plusieurs Etats de la zone euro connaissant, à partir de 2010, de graves difficultés financières (notamment la Grèce, le Portugal et l'Irlande).

Cette crise dans la zone euro a conduit à la création de deux mécanismes de renflouement des Etats membres en difficulté, le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilité financière (MESF).

Ces outils s'étant avérés insuffisants, les Etats membres de la zone Euro décident de mettre en place un mécanisme de soutien durable : le Mécanisme européen de stabilité (MES).

Entré en vigueur le 27 septembre 2012, le "Mécanisme européen de stabilité" est une organisation intergouvernementale de droit international public, dotée :

- d'un conseil des gouverneurs (le ministre chargé des finances de chaque État membre), présidé par le président de l'Eurogroupe ;
- d'un conseil d'administration nommé par les gouverneurs qui vote à la majorité qualifiée (80 à 85 % des voix selon les cas) ;
- d'un directeur général nommé pour cinq ans (Klaus REGLING depuis octobre 2012) ;
- d'un capital autorisé fixé à 700 milliards d'euros dont 80 milliards d'euros versés immédiatement et le reste sur cinq ans.

e. Le Traité sur la stabilité au sein de l'Union européenne de 2012

Ce contexte a fait émerger des débats relatifs au fonctionnement de l'Union européenne. Le Traité "sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne", signé le 2 mars 2012 par 25 des 27 États membres (le Royaume-Uni et la République tchèque ne l'ayant pas signé) est entré en vigueur au 1er janvier 2013.

Il s'agit d'une véritable "révolution" dans la construction européenne, tous les traités européens ayant jusqu'alors dû être ratifiés par la totalité des États signataires pour pouvoir entrer en vigueur. En conséquence, les contraintes de ce traité ne s'appliquent qu'aux seuls États l'ayant ratifié, qui sont en outre les seuls à pouvoir bénéficier du mécanisme européen de stabilité (MES).

Ce traité instaure davantage de discipline budgétaire dans la zone euro et pose le principe de la règle d'or budgétaire qui impose aux États européens un équilibre de leurs comptes publics sous peine de sanctions.

B – Les institutions européennes

Le système institutionnel de l'Union européenne est original et se distingue de manière radicale des systèmes institutionnels de ses 28 pays membres. Autour des sept institutions de l'Union européenne, cinq principaux organes ont été peu à peu créés, ainsi que plusieurs agences spécialisées, dans les domaines techniques, scientifiques et de gestion.

Seules les institutions peuvent saisir la Cour de Justice de l'Union européenne, en cas de manquement d'une autre institution aux obligations qui lui incombent, et adopter les actes légaux (règlements, directives, décisions, recommandations et avis) nécessaires à l'exercice des compétences de l'Union européenne.

Les institutions de l'Union européenne sont :

- le Conseil européen ;
- le Conseil de l'Union européenne (ou " le Conseil ") ;
- la Commission européenne (ou "la Commission") ;
- le Parlement européen (ou "le Parlement") ;
- la Cour de Justice de l'Union européenne ;
- la Cour des Comptes européenne ;
- la Banque centrale européenne (BCE).

Ces institutions sont assistées par des organes, dont les principaux sont :

- le Comité économique et social européen ;
- le Comité des Régions ;
- la Banque européenne d'investissement ;
- le Médiateur européen ;
- le Service européen pour l'action extérieure.

1. Le Conseil européen

Créé en 1974, à l'initiative commune de la France et de l'Allemagne, le Conseil européen réunit quatre fois par an les chefs d'Etat ou de gouvernement avec le Président de la Commission européenne.

Depuis l'entrée en vigueur en décembre 2009 du Traité de Lisbonne, le Président du Conseil européen ainsi que le "Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité" participent également à ses travaux.

Le Conseil européen donne les impulsions et les grandes orientations sur les sujets les plus importants et définit les priorités et le calendrier de la construction européenne.

Le Conseil européen constitue également l'instance suprême de décision et d'arbitrage pour les dossiers n'ayant pu trouver un accord au sein du Conseil des Ministres, notamment en cas de situation de crise ou de désaccord entre Etats membres, comme lors de la réforme de la politique agricole commune.

Les décisions du Conseil européen ont une portée politique importante puisqu'elles expriment la volonté des Etats membres au plus haut niveau.

Pour être effectivement mises en œuvre, ces décisions doivent cependant suivre la procédure normale d'adoption de la législation européenne, avec une proposition formulée par la Commission européenne, puis adoptée par le Conseil de l'Union européenne (et le Parlement européen en cas d'adoption en procédure législative ordinaire, dite "de codécision", ce qui est de plus en plus fréquemment le cas).

2. Le triangle institutionnel de l'Union européenne

L'Union européenne procède, dans son organisation, d'une logique de consensus et d'un esprit de négociation permanent au sein et entre les institutions.

Les collectivités territoriales doivent en tenir compte afin d'avoir une meilleure capacité d'anticipation pour que leurs spécificités soient mieux reconnues et valorisées au niveau européen.

L'Union européenne est un système institutionnel qui a la particularité de recevoir une délégation de souveraineté de ses Etats membres au profit de trois institutions (Commission, Conseil et Parlement européen, qui constituent le "triangle institutionnel" et sont secondées par la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour des Comptes européenne, placées sous l'autorité suprême, en matière d'orientation de la construction européenne et d'arbitrage, du Conseil européen.

Les attributions et les rôles des différentes institutions européennes peuvent être décrites de la façon suivante :

Le Conseil européen

oriente l'action communautaire, adopte le Cadre financier pluriannuel et arbitre les blocages du Conseil des Ministres,

NB : élit son Président, propose au Parlement le Président de la Commission & décide en matière de politique étrangère et de sécurité commune

La Commission européenne

1. propose

4. exécute les programmes européens et contrôle l'application du droit européen

Le Conseil des Ministres de l'Union européenne

3. co-décide avec le Parlement

Le Parlement européen

2. co-décide avec le Conseil

NB : élit le Président de la Commission et les membres de la Commission (proposés par les Etats membres, en accord avec le Président de la Commission)

La Cour de Justice de l'Union européenne

garantit l'application du droit européen

La Cour des Comptes européenne

contrôle les recettes et les dépenses du budget de l'Union européenne

a. La Commission européenne

Créée dès 1953, la Commission européenne, garante de l'intérêt général de l'Union européenne, est actuellement composée de vingt-huit Commissaires (un par Etat), nommés pour cinq ans et désignés par leur gouvernement après l'élection des membres du Parlement européen. Son indépendance vis à vis des Etats membres est garantie par les traités. La répartition des domaines d'intervention de chaque Commissaire est assurée par le Président de la Commission européenne.

La Commission européenne actuelle, en fonction depuis le 1er novembre 2014, est présidée par Jean-Claude JUNCKER, le Commissaire de nationalité française étant Pierre MOSCOVICI, en charge des Affaires économiques et financières, fiscalité et douanes.

L'administration de la Commission est répartie en directions générales (les DG) ou services, directement rattachés à chaque Commissaire en fonction de ses responsabilités et regroupant environ 28 000 agents, principalement à Bruxelles mais aussi à Luxembourg. La Commission décide cependant collégalement (ou unanimement) sur chaque dossier, les délibérations étant acquies à la majorité de ses membres.

Depuis 2014, en vertu des dispositions du Traité de Lisbonne, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission, dont le choix doit refléter les résultats des élections européennes et qui est élu à la majorité de ses membres.

Le Parlement approuve ensuite l'ensemble de la Commission européenne, après avoir auditionné chaque Commissaire désigné. Les Commissaires sont ainsi nommés d'un commun accord par les Etats membres, après ce vote d'investiture du Parlement européen. Le Parlement contrôle les activités de la Commission par le biais de questions écrites et orales, de commissions d'enquête et d'une éventuelle motion de censure.

Le "Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité", institué par le Traité de Lisbonne (l'Italienne, Federica MOGHERINI pour la mandature 2014-2019) est élu à la majorité qualifiée, pour cinq ans, par le Conseil européen. Etant également vice-président de la Commission, le Haut représentant est auditionné par le Parlement européen qui doit approuver sa nomination.

La Commission a le monopole de l'initiative pour proposer un projet de texte européen et ce, dans n'importe quel domaine prévu dans le cadre des traités. Par ailleurs, elle veille à la mise en œuvre des réglementations et des programmes communautaires. Dans ce contexte, la Commission prépare des projets de réglementation selon une nomenclature définie par les traités fondateurs :

- le Règlement européen s'applique immédiatement et obligatoirement à tous les agents économiques (personnes physiques et morales) sans qu'il soit nécessaire de recourir à une réglementation nationale ;
- la Directive européenne est un texte d'orientation qui fixe le cadre et les grands principes que tous les Etats membres doivent respecter, chaque gouvernement national devant trouver la manière la plus appropriée de la mettre en application, en adaptant, si nécessaire, le droit national existant (c'est la notion de transposition) ;
- la Décision européenne, comme le Règlement, s'applique obligatoirement et directement mais ne concerne que les agents économiques qu'elle vise nommément.

La Commission européenne est aussi la gardienne des traités et surveille l'application juridique des traités et des réglementations qui en découlent. Elle peut saisir la Cour de justice de l'UE en cas de non-respect de la réglementation. Enfin elle négocie, après mandat du Conseil, des accords commerciaux internationaux ou de coopération qui seront ensuite ratifiés par le Conseil et le Parlement.

b. Le Parlement européen

Représentant les peuples des Etats membres, le Parlement européen est élu, depuis juin 1979, au suffrage universel direct.

Le Traité de Lisbonne a limité à 751 le nombre des membres du Parlement européen (750 députés plus le président), actuellement élus dans les 28 Etats membres et représentant ainsi les 508 millions de citoyens de l'Union européenne. Le nombre de députés représentant un Etat membre est proportionnel à l'importance relative de sa population.

En France, la loi du 11 avril 2003 a modifié le mode de scrutin européen en créant huit circonscriptions interrégionales³, les 74 sièges à pourvoir en France étant répartis en proportion de leur population, celle d'Ile-de-France élisant ainsi 15 députés européens⁴.

³ Nord-Ouest, Ouest, Est, Sud-Ouest, Sud-Est, Massif central-Centre, Île-de-France, Outre-Mer

⁴ **Annexe 1** (p. 168) : présentation des 15 députés européens de la circonscription d'Ile-de-France

Le Parlement a son siège à Strasbourg (sessions plénières mensuelles et session budgétaire), les sessions plénières additionnelles se tenant à Bruxelles où siègent également les commissions, le secrétariat général du Parlement étant installé à Luxembourg.

Les députés européens ne se regroupent pas par nationalité mais par groupe politique. Le Parlement européen élit son président pour une période de deux ans et demi. En juillet 2014, l'Allemand Martin SCHULZ a été réélu pour un deuxième mandat.

Le Parlement européen organise son travail avec des commissions parlementaires (permanentes, temporaires ou d'enquête). Les 20 commissions permanentes préparent les travaux en élaborant notamment des rapports qui sont examinés et votés en assemblée plénière.

Le Parlement européen examine ainsi les propositions législatives élaborées par la Commission, qui sont transmises en même temps au Conseil. Il peut, selon les domaines et tel que prévu par les traités, imposer plus ou moins son point de vue, selon :

- qu'il donne un simple avis (procédure de consultation) ;
- qu'il donne un avis pour l'adhésion d'un Etat à l'UE ou l'approbation d'un traité international, le Conseil ne pouvant passer outre (procédure d'avis conforme) ;
- qu'il bénéficie, depuis le Traité de Lisbonne, d'un véritable pouvoir de décision (procédure de codécision, lui permettant d'approuver ces propositions législatives sur un pied d'égalité avec le Conseil) devenue la "*procédure législative ordinaire*" et concernant désormais 85 domaines différents, dont la définition de la politique européenne de cohésion et de gestion des fonds européens structurels et d'investissement).

Par ailleurs, le Parlement européen approuve la nomination des membres de la Commission et contrôle le travail de la Commission (questions orales ou écrites des députés, votes de résolutions ou création de commissions d'enquête). Le Parlement européen peut aussi adopter une motion de censure à l'encontre de la Commission européenne.

Le Parlement constitue, avec le Conseil de l'Union, l'autorité budgétaire de l'Union européenne. Depuis le Traité de Lisbonne, le Parlement examine et vote le budget annuel de l'Union européenne et a seulement la faculté d'adopter ou de rejeter le cadre financier pluriannuel (CFP).

Enfin, le Parlement nomme, pour cinq ans, le Médiateur européen qui recueille les plaintes des citoyens de l'Union européenne.

c. Le Conseil des Ministres de l'Union européenne

Le Conseil des Ministres de l'Union européenne (dénommé usuellement "le Conseil") réunit les ministres concernés des vingt-huit Etats membres, en fonction du thème de l'ordre du jour et à raison d'un ministre par Etat, qui représentent leur gouvernement et sont responsables devant leur Etat d'origine. De ce fait, le Conseil comporte autant de formations que de thèmes abordés au niveau européen.

Organe détenant le pouvoir législatif, le Conseil constitue le principal organe décisionnel de l'Union européenne. Un Comité composé de Représentants permanents (Ambassadeurs des Etats membres auprès de l'Union européenne), le COREPER, prépare les travaux et les sessions du Conseil.

Organe législatif en codécision avec le Parlement, le Conseil assure la coordination des politiques économiques des Etats membres et partage le pouvoir budgétaire avec le Parlement.

Le Conseil conclut des accords internationaux et conduit la coopération inter-étatique en matière de la politique étrangère et de sécurité commune et la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Le "Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité" doit également veiller à la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union.

Chaque Etat membre préside pour six mois, à tour de rôle, le Conseil. C'est ainsi, par exemple, que les Pays-Bas assurent la présidence du Conseil de janvier à juin 2016, après le Luxembourg (2^e semestre 2015) et avant la Slovaquie (2^e semestre 2016).

Le Traité de Lisbonne ayant défini le vote à la majorité qualifiée du Conseil (double majorité tenant compte du nombre d'Etats votants et d'une pondération des voix en fonction de la population de chaque Etat) comme mode de décision habituel, la plupart des décisions sont prises à la majorité qualifiée, sauf cas contraire prévu par les traités, à la majorité simple ou à l'unanimité (notamment pour la politique étrangère et de sécurité commune).

3. Les autres institutions de l'Union européenne

a. La Cour de Justice de l'Union européenne

La mission de la Cour de justice de l'Union européenne consiste à assurer « *le respect du droit dans l'interprétation et l'application* » des traités. Dans le cadre de cette mission, elle contrôle la légalité des actes des institutions de l'Union européenne, veille au respect par les Etats membres des obligations qui découlent des traités et interprète le droit de l'Union à la demande des juges nationaux.

Les principales formes de recours sont :

- le recours en manquement (en cas de non-respect par les Etats membres des obligations introduites par le droit communautaire) ;
- le recours en annulation (en cas de non-légalité des actes communautaires) ;
- le recours en carence (en cas d'inaction illégale des institutions communautaires).

La Cour de justice de l'Union européenne, établie à Luxembourg, comprend trois juridictions : la Cour de justice, le Tribunal (créé en 1988) et le Tribunal de la fonction publique (créé en 2004).

La Cour de justice est composée de 28 juges (un juge par Etat membre) et de 11 avocats généraux, désignés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres. Leur mandat est de six ans, renouvelable. Les juges de la Cour de justice désignent parmi eux, pour une période renouvelable de trois ans, le président (Koen LENAERTS, de nationalité belge, depuis octobre 2015).

La Cour examine les requêtes formulées par les autres institutions européennes ou par les Etats membres. Elle est aussi saisie par les magistrats des juridictions nationales qui souhaitent obtenir une appréciation de la légalité ou une interprétation de textes communautaires dans leur propre pays.

Le Tribunal de première instance (TPI), créé afin de soulager la Cour, s'occupe notamment de litiges entre les institutions de l'Union et leurs agents et fonctionnaires et des affaires de concurrence (concentrations d'entreprises, dumping etc.). Le Tribunal est composé d'au moins un juge par Etat membre (28 en 2015), nommés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres, pour six ans renouvelables.

b. La Cour des comptes européenne

Créée en 1975, la Cour des Comptes européenne, siégeant à Luxembourg, assure le contrôle de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses communautaires, ainsi que la bonne gestion financière de l'Union européenne.

La Cour des Comptes se compose de 28 membres (un par Etat membre), nommés pour six ans par le Conseil de l'Union (statuant à la majorité qualifiée) après consultation du Parlement européen, sur la base des propositions faites par les États membres. La Cour procède à des contrôles dans tous les États bénéficiaires d'une aide communautaire, en s'appuyant sur 250 contrôleurs, en étroite collaboration avec les institutions de contrôle nationales.

Chaque année, la Cour des Comptes européenne établit un rapport financier, moyen efficace de pression pour assurer une bonne gestion des fonds, sans pour autant bénéficier de pouvoirs juridictionnels propres et en cas de fraude ou irrégularité.

c. La Banque centrale européenne

Avec l'Union monétaire, ont été créés une nouvelle monnaie, l'euro, et une nouvelle banque centrale, la Banque Centrale Européenne (BCE), établie depuis le 1er juin 1998 à Francfort-sur-le-Main (Allemagne). La BCE gère l'Euro pour les 19 États qui ont l'adopté et met en œuvre la politique économique et monétaire de l'Union européenne, avec le "Système européen de banques centrales" (SEBC) qui comprend toutes les banques nationales de l'Union européenne.

La BCE a pour objectif d'assurer la stabilité des prix et de soutenir ainsi la croissance économique et la création d'emplois.

La BCE est devenue institution de l'Union européenne avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, son président, actuellement l'Italien Mario DRAGHI, et les cinq autres membres du Directoire étant dorénavant nommés par le Conseil européen, après consultation du Parlement européen et du Conseil des Gouverneurs, pour un mandat non renouvelable de huit ans. La BCE comprend trois instances de décision (le Conseil des gouverneurs, le Directoire et le Conseil général).

La BCE est dotée d'un capital de plus de 10,8 milliards d'euros qui provient des banques centrales nationales (BCN) de l'ensemble des États membres de l'Union européenne dont elle est indépendante. Les missions fondamentales de la BCE sont de :

- fixer les taux d'intérêt auxquels elle prête aux banques commerciales de la "zone euro" (contrôle de la masse monétaire et de l'inflation) ;
- gérer les réserves de devises étrangères de la "zone euro" ainsi que l'achat ou la vente de devises pour équilibrer les taux de change ;
- garantir une surveillance appropriée des institutions et des marchés financiers par les autorités nationales, ainsi que le bon fonctionnement des systèmes de paiement ;
- assurer la sécurité et la solidité du système bancaire européen ;
- autoriser la production de billets en euros par les pays de la "zone euro" ;
- surveiller l'évolution des prix et évaluer les risques qui pèsent sur la stabilité des prix.

4. Les organes placés auprès des institutions européennes

a. Le Comité économique et social européen

Le Comité économique et social européen (CESE), institué en 1957 par le Traité de Rome, sur le modèle de celui existant en France, est organisé en trois groupes (employeurs, travailleurs et activités diverses).

Le CESE compte 350 membres issus des 28 Etats de l'Union, renouvelables tous les cinq ans. Les membres du CESE sont nommés par le Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition des gouvernements nationaux. La France y nomme 24 membres, le dernier renouvellement ayant eu lieu en octobre 2015. Le CESE est présidé, depuis octobre 2015 (et pour la période 2015-2018), par Georges DASSIS, syndicaliste de nationalité grecque.

La mission des membres du CESE est d'adresser des avis sur des thèmes d'intérêt européen au Conseil, à la Commission et le Parlement européen. Le CESE émet en moyenne 170 travaux consultatifs et avis par an, soit par saisine de la Commission européenne, soit par auto-saisine (soit environ 25 avis d'initiative par an).

Sa consultation est obligatoire pour les questions de politique économique et sociale mais pas en matière budgétaire. Son influence s'étend dorénavant à des questions comme l'éducation, les réseaux transeuropéens, la taxation indirecte, les fonds structurels, la santé, la protection des consommateurs ou l'industrie.

b. Le Comité des Régions

Créé en 1994, le Comité des Régions (CdR) a pour rôle de faire entendre directement la voix des pouvoirs infranationaux (Régions, Comtés, Provinces, Départements et Communes) au sein du système institutionnel de l'Union européenne. Composé de 350 représentants des collectivités régionales et locales des Etats (24 pour la France) pour un mandat de cinq ans renouvelable. Le président actuel du CdR est Markku MARKKULA (originaire de Finlande), a été élu en février 2015.

Avec le Traité de Lisbonne, le CdR a obtenu le droit de saisir la Cour de justice, s'il estime qu'un projet législatif européen enfreint le principe de subsidiarité⁵ ou ne respecte pas les compétences des autorités régionales et locales. Il est obligatoirement consulté lorsque de nouvelles initiatives et propositions législatives sont présentées dans des domaines ayant des répercussions sur les échelons local et régional (tels que la politique de cohésion, l'environnement, l'éducation, les transports et la santé).

Le CdR élabore également des avis dits "d'initiative" lui permettant d'attirer l'attention sur certaines thématiques importantes pour les collectivités territoriales de l'Union européenne.

c. La Banque européenne d'investissement

Avec La Banque Européenne d'Investissement (BEI), siégeant à Luxembourg depuis 1957, a pour actionnaires les 28 Etats membres dont les ministres des finances constituent son Conseil des gouverneurs. Le Président actuel de la BEI est l'Autrichien Hans Jörg SCHELLING. La BEI étant à la fois un organe de l'UE et une banque, elle est régie à la fois par des principes de gouvernance publique et par des principes de gouvernance d'entreprise.

⁵ Les décisions prises au sein de l'Union européenne doivent être adoptées au niveau le plus proche du citoyen, l'Union elle-même ne devant pas intervenir si les objectifs de l'action envisagée peuvent être mieux réalisés au niveau de l'administration nationale, régionale ou locale

Elle finance, en empruntant sur les marchés des capitaux, par des prêts et l'octroi de garanties, des projets dans toutes les régions de l'Union européenne. C'est ainsi que la BEI a accordé en 2014 des prêts à des collectivités territoriales françaises pour un montant global de 5,6 milliards d'euros. Elle attribue également des prêts à des pays tiers (coopération extérieure et aide au développement).

d. Le Médiateur européen

Le Médiateur européen est un organe de contrôle de l'Union européenne, siégeant à Strasbourg, qui a pour mission d'enquêter sur des cas de mauvaise administration au sein des institutions, des organes et des organismes de l'Union européenne. L'Irlandaise Emily O'REILLY, a été élue Médiateur européen par le Parlement européen le 3 juillet 2013.

Les entreprises, les associations et les collectivités ayant leur siège dans l'Union européenne, ainsi que tout citoyen de l'Union depuis 2007, peuvent avoir recours au Médiateur européen.

e. Le Service européen pour l'action extérieure

Le Traité de Lisbonne a prévu que, "dans l'accomplissement de son mandat, le haut représentant s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure (SEAE), qui constitue depuis 2011 le service diplomatique de l'Union européenne.

Le SEAE, installé à Bruxelles, est distinct tant du Secrétariat général du Conseil que des services de la Commission européenne et a pour mission principale d'aider le Haut représentant à veiller à la cohérence et à la coordination de l'action extérieure de l'Union européenne.

Le SEAE est dirigé depuis le 1er mars 2015 par un Français, l'Ambassadeur Alain LE ROY. Le SEAE compte 3 417 agents, tant à Bruxelles que dans les 139 délégations de l'Union (représentations diplomatiques dans les pays tiers).

5. Les agences de l'Union européenne

Les agences de l'Union européenne, organismes de droit public ayant une personnalité juridique propre et distincte des institutions européennes principales, ont été créées dans un but de décentralisation géographique et de déconcentration de certaines tâches techniques ou scientifiques de l'Union européenne.

En 2012, l'Union européenne a adopté une orientation globale pour harmoniser les agences, renforcer leur cohérence et leur efficacité, en distinguant :

- **les Agences décentralisées** (anciennement "Agences communautaires") créées pour accomplir des tâches techniques, scientifiques, réglementaires et opérationnelles :
 - *Agences liées aux politiques européennes* (Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures ou FRONTEX) ;
 - *Agences de coopération policière et judiciaire en matière pénale* (l'Office européen de police ou EUROPOL) ;
 - *Organismes de surveillance financière* (Autorité européenne des marchés financiers ou AEMF) ;
 - *Agences pour la politique de sécurité et de défense commune* (Agence européenne de défense ou EDA) ;
- **les Agences exécutives** telle que l'Agence exécutive "Éducation, audiovisuel et culture" (EACEA) ou l'Agence exécutive du Conseil européen de la recherche (CER) ;
- **les Agences et organes EURATOM.**

C – Elargissements de l'Union européenne

Après les six pays fondateurs, signataires des deux traités de Paris (1951 et 1952) et de Rome (1957), neuf autres pays sont venus rejoindre les Communautés européennes puis l'Union européenne, par actes successifs d'adhésion (en 1973 avec le Danemark, la Grande Bretagne et l'Irlande, en 1981 avec la Grèce, en 1986 avec l'Espagne et le Portugal et enfin, en 1995 avec l'Autriche, la Finlande et la Suède).

Trois critères d'adhésion ont été définis en 1993 pour préparer l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale :

- **Le critère politique** : disposer d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'Homme et le respect des minorités ;
- **Le critère économique** : disposer d'une économie de marché viable, capable de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché intérieur européen ;
- **L'acquis communautaire** : assumer les droits et les obligations du système communautaire, comprenant l'ensemble de la législation communautaire adoptée et révisée tout au long de la construction européenne.

Le traité d'adhésion, signé le 16 avril 2003 à Athènes, a permis l'élargissement de l'Union européenne à huit pays candidats d'Europe centrale et orientale dès 2004 (l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, et la Slovénie) auxquelles se sont ajoutées deux îles méditerranéennes, Malte et Chypre. La Bulgarie et de la Roumanie sont devenues membres le 1er janvier 2007 et la Croatie le 1er juillet 2013, devenant ainsi le 28ème Etat de l'Union européenne.

A partir du noyau des six Etats fondateurs, la construction européenne a ainsi permis d'élaborer, en l'espace de soixante ans, un ensemble cohérent même si les élargissements successifs l'ont rendu plus hétérogène. Pourtant cette hétérogénéité, mais aussi les crises économiques et financières traversées tout au long des quarante dernières années, ont poussé l'Union européenne à resserrer ses liens afin d'y faire face, notamment en renforçant les capacités de solidarité entre Etats membres.

La mise en œuvre d'une nouvelle politique de solidarité envers les territoires et les publics les plus fragilisés, dès le début des années quatre-vingt, a manifesté la volonté d'agir au niveau européen, au-delà de la simple mise en œuvre de l'Union économique et monétaire.

C'est l'œuvre de la Commission présidée par Jacques DELORS qui aboutit, au milieu des années 1980, à la décision de créer une nouvelle politique de cohésion s'appuyant sur différents fonds européens préexistants (FSE, FEADER et FEDER pour parler des principaux intéressant l'Ile-de-France) pour apporter un soutien à des projets élaborés par les acteurs locaux (soit pour soutenir des territoires cibles via le FEDER et le FEADER, soit pour soutenir des publics cibles via le FSE et le FEADER).

Cette politique européenne d'appui à la réduction des inégalités économiques et sociales entre territoires a été encore fortement renforcée suite à l'entrée au sein de l'Union européenne, à partir de 2004, de treize Etats d'Europe centrale, orientale et méditerranéenne, symbole de cette réunification du continent européen, encore inimaginable il y a moins de trente ans... Cela explique aussi pourquoi cette politique européenne de cohésion est devenue la seconde des politiques européennes en termes budgétaires, juste derrière la politique agricole commune.

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE 2 – Principales politiques de l'Union européenne

I – RECETTES ET DEPENSES DE L'UNION EUROPEENNE

A – Les recettes de l'union européenne

L'Union européenne ne lève aucun impôt direct mais dispose de plusieurs types de ressources que les États membres ont l'obligation, de par les traités, de mettre à sa disposition. Les ressources propres sont plafonnées à 1,23% du revenu national brut (RNB) des États membres de l'UE. Le montant total des recettes affectées au budget général de l'Union européenne s'élevait à 135,5 milliards d'euros en 2014 contre 144,4 milliards d'euros en 2013.

Ces recettes se répartissent entre diverses ressources propres, dites "traditionnelles" qui concernent des versements effectués par des personnes physiques ou des entreprises (droits de douane et recettes issues de la politique agricole commune) et d'autres définies plus récemment, à partir des années quatre-vingt, dites "nouvelles", constituées par des prélèvements des États membres sur leurs recettes ("ressource TVA" et "ressource RNB").

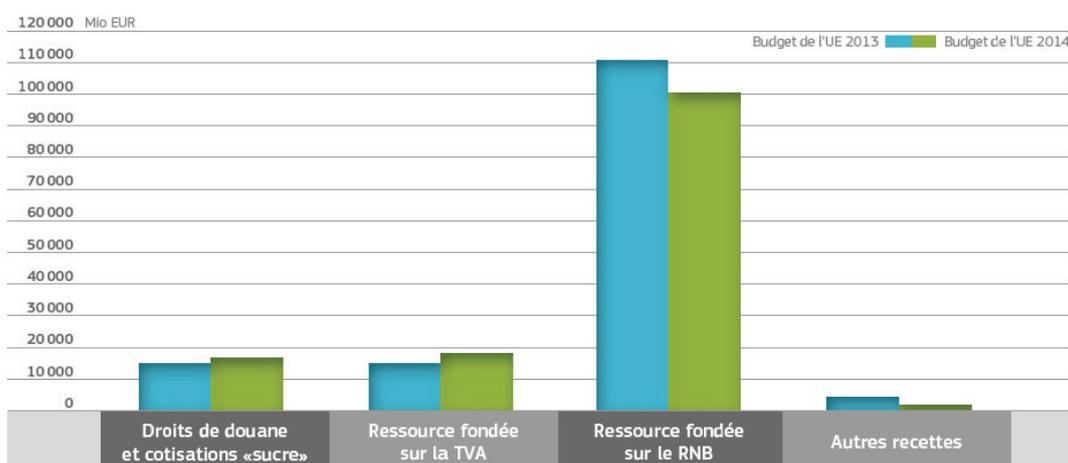
Le budget est également alimenté, pour une part marginale (de 1 à 3% selon les années), par d'autres recettes (taxes prélevées sur les rémunérations du personnel des institutions européennes ; contributions de pays tiers à certains programmes européens ou amendes infligées aux entreprises européennes ou étrangères qui enfreignent les règles communautaires, notamment de concurrence).

Répartition du financement par type de recettes

Type de recettes (1)	Budget de l'UE 2013		Budget de l'UE 2014	
	Mio EUR (2)	%	Mio EUR (2)	%
Droits de douane et cotisations «sucre»	14 822,7	10,3	16 310,7	12,0
Ressource fondée sur la TVA	14 680,1	10,2	17 882,2	13,2
Ressource fondée sur le RNB	110 822,8	76,7	99 767,3	73,6
Autres recettes	4 125,2	2,9	1 544,4	1,1
TOTAL	144 450,8	100,0	135 504,6	100,0

(1) Les chiffres pour 2013 correspondent au projet de budget rectificatif n° 8/2013. Les chiffres pour 2014 correspondent à la lettre rectificative n° 2 au projet de budget 2014. Les chiffres étant arrondis, la somme de certaines données financières figurant dans le tableau peut ne pas correspondre aux totaux.

(2) Les chiffres étant arrondis, la somme de certaines données financières figurant dans le tableau peut ne pas correspondre aux totaux.



Source : Commission européenne

1. Les ressources propres traditionnelles

Ces ressources propres "traditionnelles" (droits de douane, prélèvements agricoles,) ont été introduites en 1970 et sont perçues auprès des opérateurs économiques par les États membres pour le compte de l'UE. Elles représentaient 16,3 milliards d'euros en 2014.

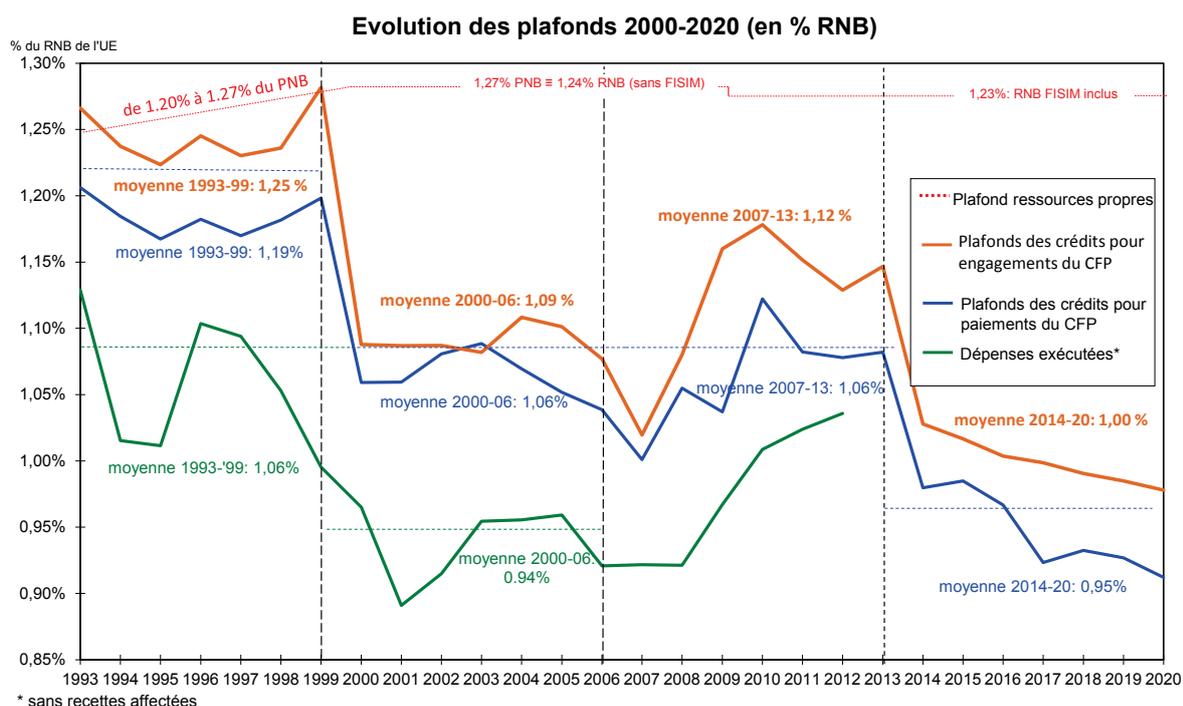
Les droits de douane perçus sur les importations au sein de l'UE de marchandises en provenance de pays tiers, en application du tarif douanier commun en vigueur aux frontières extérieures de l'Union. Mais les accords de réduction ou de suppression des droits de douane, notamment dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, ont fortement réduit cette ressource qui représentait 10% de la totalité des ressources propres en 2014.

Les taxes, dites "prélèvements agricoles", sont perçues sur les importations dans l'UE de produits agricoles couverts par la politique agricole commune (PAC) et compensent la différence entre les cours mondiaux et les prix pratiqués au sein de l'Union. La part de cette ressource est marginale (2% de la totalité des ressources propres en 2014).

2. Les ressources propres nouvelles

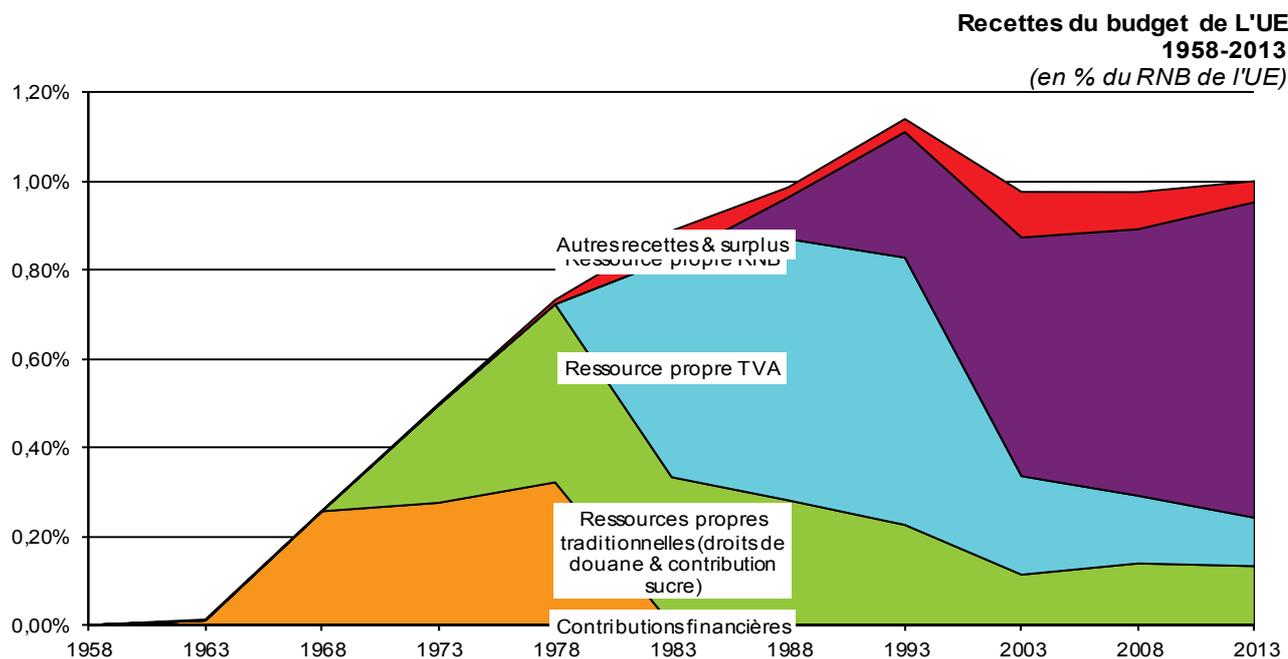
La "ressource TVA" est une contribution des États membres créée dans les années quatre-vingt (montant de la TVA perçue à un taux prédéfini sur une assiette harmonisée entre les pays de l'UE). L'assiette de TVA prise en compte pour chaque État a été plafonnée à 50 % de son PNB depuis 1999. La "ressource TVA" a cessé d'être la principale ressource de l'Union européenne et représentait 17,8 milliards d'euros en 2014, soit 13,2 % de la totalité des ressources propres.

La "ressource RNB" est un prélèvement sur le RNB (revenu national brut) de chaque État membre d'un pourcentage fixé annuellement par le budget de l'Union depuis 1988. Cette ressource est complémentaire, c'est-à-dire qu'elle n'est perçue que si les autres ressources propres sont insuffisantes pour couvrir les dépenses. Cette ressource est en croissance rapide. Elle représentait 99,7 milliards d'euros en 2014, soit 73,6 % de la totalité des ressources propres.



Source : Commission européenne

En 1988, la "ressource RNB" représentait moins de 11% du financement communautaire, contre 28 % provenant des droits de douane et des prélèvements agricoles et 57 % provenant de ressources propres basées sur la TVA.



Source : Commission européenne

B – Les dépenses de l'union européenne

1. Le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE

L'actuel cadre financier pluriannuel (CFP), adopté à l'unanimité du Conseil européen en juin 2013, puis par un avis conforme du Parlement de novembre 2013, fixe pour une période de sept ans, allant de 2014 à 2020, les montants annuels maximaux que l'UE peut dépenser dans ses différents domaines d'intervention.

En définissant dans quelle mesure et dans quels domaines l'UE devrait investir sur une période de sept ans, le CFP est non seulement un moyen d'exprimer les priorités politiques mais aussi un instrument de planification budgétaire. Le CFP 2014-2020 fera l'objet d'une révision à mi-parcours, sur proposition de la Commission, attendue pour l'automne 2016, en tenant compte de l'évolution de la situation économique de l'UE.

Le CFP établit ainsi le cadre de la programmation financière, en assurant que les dépenses de l'UE ne dépassent pas les limites fixées. Il permet également à l'UE de mener des politiques communes sur une période suffisamment longue pour qu'elles portent leurs fruits, ce qui est important pour les bénéficiaires potentiels des fonds de l'UE.

Le budget annuel est adopté dans ce cadre et demeure généralement en dessous des plafonds de dépenses du CFP, afin de conserver une certaine souplesse pour faire face aux imprévus. Proposé par la Commission européenne, le règlement établissant le CFP doit être adopté à l'unanimité par le Conseil, après approbation du Parlement européen.

Le CFP est complété par une série de législations sectorielles concernant chaque programme de dépenses de l'UE, qu'il s'agisse des programmes d'action communautaire, ou des fonds consacrés à la politique agricole commune ou à la politique de cohésion (les FESI).

2. Les principaux domaines d'intervention des politiques de l'UE

Pour la période 2014-2020, le CFP fixe un plafond de 960 milliard d'euros pour les crédits d'engagement et de 908 milliards d'euros pour les crédits de paiement. Le plafond global s'exprime aussi en pourcentage du RNB estimé de l'UE. Ce pourcentage est actualisé chaque année sur la base des dernières prévisions du RNB disponibles afin de vérifier que le niveau estimé total des paiements de l'UE ne dépasse pas le montant maximal des ressources propres que l'UE peut mobiliser au cours d'une année (1,23 % du RNB de l'UE).

Le CFP 2014-2020 se subdivise en six catégories de dépenses dont les quatre premières ont vocation à répondre aux cinq grands thèmes de la stratégie Europe 2020 :

1- La croissance intelligente et inclusive (450 milliards d'euros, soit 47 %) qui rassemble deux thématiques de la Stratégie Europe 2020 :

1a- la compétitivité pour la croissance et l'emploi (125,6 milliards d'euros, soit 13,1 %) pour financer les programmes consacrés à la recherche et innovation, l'éducation et la formation, aux réseaux transeuropéens d'énergie, de transport et de télécommunications, à la politique sociale, au développement des entreprises, etc.) ;

1b- la cohésion économique, sociale et territoriale (325,1 milliards d'euros, soit 33,9 %) qui finance la politique de cohésion de l'UE, dont les trois objectifs sont d'aider les Etats et les régions de l'UE les moins développées, de consolider la compétitivité de toutes les régions et de développer la coopération interrégionale).

2- La croissance durable et ressources naturelles (373,1 milliards d'euros, soit 38,9 %) qui comprend la politique agricole commune (*dont 277,8 milliards d'euros consacrés au FEAGA, fonds de soutien aux prix et productions agricoles*), la politique commune de la pêche, le développement rural et les mesures environnementales.

3- La sécurité et la citoyenneté (15,6 milliards d'euros, soit 1,6 %) qui couvre les interventions de l'UE dans les domaines "justice et affaires intérieures" (protection des frontières, politique d'immigration et d'asile) mais aussi concernant la santé publique, la protection des consommateurs, la culture, la jeunesse, l'information et le dialogue avec les citoyens.

4- L'Europe dans le monde (58,7 milliards d'euros, soit 6,1 %) qui concerne toutes les actions extérieures de l'UE (aide au développement, aide humanitaire) à l'exception de celles financées par le Fonds européen de développement (FED) qui soutient la coopération au développement avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, ainsi qu'avec les pays et territoires d'outre-mer mais qui est financé hors du budget général de l'UE (contributions directes des États membres de l'UE).

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	CFP 2007-2013		CFP 2014-2020		Différence CFP 2014-2020 - CFP 2007-2013	
	Mio EUR	% du total CE	Mio EUR	% du total CE	Mio EUR	%
1. Croissance intelligente et inclusive	446 788	44.9%	450 763	47.0%	3 975	0.9%
1a Compétitivité pour la croissance et l'emploi	91 541	9.2%	125 614	13.1%	34 073	37.2%
1b Cohésion économique, sociale et territoriale	355 248	35.7%	325 149	33.9%	-30 099	-8.5%
2. Croissance durable: ressources naturelles	420 682	42.3%	373 179	38.9%	-47 503	-11.3%
dont: dépenses relatives au marché et paiements directs**	318 820	32.1%	277 851	28.9%	-40 969	-12.9%
3. Sécurité et citoyenneté	12 396	1.2%	15 686	1.6%	3 290	26.5%
4. L'Europe dans le monde	56 815	5.7%	58 704	6.1%	1 889	3.3%
5. Administration***	56 503	5.7%	61 629	6.4%	5 126	9.1%
6. Compensations****	991	0.1%	27	0.0%	-964	-97.3%
TOTAL CRÉDITS D'ENGAGEMENT en pourcentage du RNB	994 175 1.12%		959 988 1.00%		-34 187	-3.4%
TOTAL CRÉDITS DE PAIEMENT en pourcentage du RNB	943 137 1.07%		908 400 0.95%		-34 737	-3.7%

Source : Commission Européenne

Deux autres domaines de dépenses complètent ces cinq grands domaines d'intervention de l'Union européenne :

- **l'administration (61,6 milliards d'euros, soit 6,4 %)** regroupe l'ensemble des dépenses administratives de toutes les institutions européennes, ainsi que celles concernant les retraites et les écoles européennes ;
- **les compensations (991 millions d'euros en 2013 et 27 millions d'euros en 2014)** qui présentent les paiements provisoires, destinés à garantir que la Croatie ne contribuait pas plus au budget de l'UE qu'elle n'en bénéficiait, au cours de la première année suivant son adhésion de juillet 2013.

Il faut noter que des mécanismes de flexibilité permettent à l'UE de mobiliser les fonds nécessaires pour faire face à des imprévus tels que des crises et des situations d'urgence. Leur portée, leur dotation financière et leurs modalités de fonctionnement sont définies dans le règlement établissant le CFP.

Dans le contexte actuel de limitations des dépenses, ces instruments garantissent également que les ressources budgétaires peuvent suivre l'évolution des priorités. C'est ainsi que le champ d'action de certains instruments spéciaux, tels que la réserve d'aide d'urgence, a été élargi, l'allocation maximale a été revue à la hausse et le report des montants non utilisés à l'exercice ou aux exercices suivants a été autorisé. Les quatre principaux "mécanismes de flexibilité" sont mobilisables pour financer, chaque année :

- des actions à caractère humanitaire, à la gestion civile des crises et la protection civile dans des pays hors UE (**280 millions d'euros - Réserve d'aide d'urgence**) ;
- des aides d'urgence, suite à une catastrophe majeure dans un État membre ou un pays candidat (**500 millions d'euros - Fonds de solidarité**) ;
- des dépenses qui ne peuvent pas être couvertes par le budget de l'UE sans dépasser le plafond annuel de dépenses fixé dans le CFP (**471 millions d'euros - Instrument de flexibilité**) ;
- un soutien aux travailleurs licenciés à réintégrer le marché du travail, suite de modifications structurelles majeures des échanges mondiaux (**150 millions d'euros - Fonds européen d'ajustement à la mondialisation**).

En plus de ces instruments, de nouvelles mesures de flexibilité ont été introduites dans le CFP 2014-2020, dont les principales concernent :

- **la flexibilité pour les engagements en faveur de la croissance et de l'emploi** avec la mise en réserve des crédits d'engagement non utilisés pendant la période 2014-2017 pour des dépenses supplémentaires au cours de la période 2018-2020 dans les domaines de la croissance et de l'emploi, notamment pour l'emploi des jeunes ;
- **la flexibilité spéciale pour l'emploi des jeunes et la recherche** afin de concentrer un maximum de fonds là où les besoins sont les plus importants, et ce le plus vite possible (jusqu'à 2,1 milliards d'euros pouvant être avancés à la période 2014-2015 en faveur de l'initiative pour l'emploi des jeunes et jusqu'à 400 millions d'euros en faveur de la recherche, d'Erasmus et des PME) ;
- **la flexibilité pour l'aide aux plus démunis**: sur une base volontaire, les États membres peuvent augmenter leur allocation de fonds en faveur de l'aide aux plus démunis jusqu'à 1 milliard d'euros.

3. Le budget annuel de l'Union européenne

En 2016, les crédits d'engagement atteignent un total de 154,7 milliards d'euros (1,06 % du RNB des États membres), et les crédits pour paiement 144,6 milliards d'euros (1 % du RNB). Le principe d'annualité du budget signifie le rattachement des opérations à un exercice annuel.

L'écart entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement représente le décalage dans le temps entre le moment où les engagements sont contractés et le moment où les paiements correspondants sont liquidés.

Le tableau ci-dessous présente les plafonds des crédits d'engagement et des crédits de paiement dans le cadre financier pluriannuel (CFP) ⁽¹⁾ pour l'établissement du projet de budget 2016 :

Rubrique	Plafonds CFP 2016 en Mio EUR, aux prix courants
Crédits d'engagement	
1. Croissance intelligente et inclusive	69 304,0
1a Compétitivité pour la croissance et l'emploi	18 467,0
1b Cohésion économique, sociale et territoriale	50 837,0
2. Croissance durable: ressources naturelles	64 262,0
dont: Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) — dépenses relatives au marché et paiements directs	43 950,0
3. Sécurité et citoyenneté	2 546,0
4. L'Europe dans le monde	9 143,0
5. Administration	9 483,0
dont: Dépenses administratives des institutions	7 679,0
6. Compensations	0,0
TOTAL DES ENGAGEMENTS	154 738,0
TOTAL DES PAIEMENTS	144 685,0

Dans le CFP, le plafond global des crédits d'engagement (CE) s'établit à 154 738 millions d'EUR, ce qui représente 1,05 % du revenu national brut (RNB) de l'Union. Le plafond des crédits de paiement (CP) se chiffre à 144 685 millions d'EUR, soit 0,98 % du RNB.

Source : Commission Européenne

Le budget 2016, est ainsi en augmentation par rapport à 2015 avec 69,3 milliards d'euros destinés aux interventions dans le domaine de la "croissance intelligente et inclusive", dont 18,4 milliards d'euros pour financer divers programmes d'action communautaire (comme Horizon 2020 pour la recherche et innovation, ERASMUS (« *European Action Scheme for the Mobility of University Students* ») ou Plan d'action européen pour la mobilité des étudiants) pour l'éducation et la formation, les MIE (Mécanisme d'interconnexion en Europe) pour les réseaux transeuropéens d'énergie, de transport et de télécommunications, ou encore COSME (Compétitivité des PME) pour le développement des entreprises et du tourisme, et 50,8 milliards d'euros pour la politique de cohésion économique, sociale et territoriale (via les FESI).

Les interventions liées à la "croissance durable et ressources naturelles" prévoient 64,2 milliards d'euros pour les dépenses liées à la PAC (dont 43,9 milliards d'euros pour financer les interventions sur les prix agricoles via le FEAGA) mais aussi aux programmes d'action communautaire liés à l'environnement (tel que LIFE ou l'Instrument Financier pour l'Environnement). Enfin, 2,5 milliards d'euros sont dédiés à la politique de sécurité et de citoyenneté (qui inclut la culture, via le programme "Europe créative").

En outre, 9,1 milliards d'euros sont destinés à soutenir la politique extérieure de l'Union (et notamment plusieurs programmes d'action communautaire, parmi lesquels l'Instrument de coopération au développement et l'Instrument européen de Voisinage).

II – DEUX GRANDS TYPES DE PROGRAMMES EUROPEENS

La mise en œuvre de la "stratégie Europe 2020" vise à susciter des projets financés non seulement par les fonds européens structurels et d'investissement (FESI) mais également par le biais de ces différents programmes d'action communautaire.

Dans le contexte de ce qui a été réalisé par l'Union européenne depuis la mise en œuvre de la politique de cohésion, à la fin des années quatre-vingt, la décision a été prise de mieux articuler cette nouvelle "stratégie Europe 2020" pour 2010-2020, avec la définition de la nouvelle politique européenne de cohésion pour la période 2014-2020.

Cette articulation a vocation à prendre en compte l'élargissement aux nouveaux Etats membres de l'Union et les disparités entre les différentes régions appartenant à des Etats n'ayant pas le même niveau de développement et de richesse.

Quatre de six catégories de dépenses du CFP 2014-2020 correspondent aux cinq grands thèmes de la "stratégie Europe 2020", la première, "*la croissance intelligente et inclusive*" rassemblant deux thématiques de cette stratégie européenne :

- "*la compétitivité pour la croissance et l'emploi*", destinée à financer la plupart des programmes d'action communautaire, pour un montant global de 125,6 milliards d'euros ;
- "*la cohésion économique, sociale et territoriale*" qui prévoit 325,1 milliards d'euros et finance ainsi la majeure partie de la politique de cohésion de l'UE.

La seconde catégorie de dépenses, intitulée "*la croissance durable et ressources naturelles*", comprend la politique agricole commune mais aussi le développement rural et les mesures environnementales qui se rattachent à la politique européenne de cohésion (via le FEADER).

Enfin, les deux autres catégories du CFP 2014-2020, liées à des thématiques de la stratégie Europe 2020, ont également vocation à financer d'autres programmes d'action communautaire, qu'il s'agisse de "*la sécurité et la citoyenneté*" ou de "*L'Europe dans le monde*", avec un financement global d'environ 74,3 milliards d'euros, la plupart de ces programmes d'action communautaire étant ouvert aux collectivités territoriales ou à d'autres acteurs territoriaux.

Les politiques de l'UE sont ainsi mises en œuvre par la Commission européenne qui les gère soit directement (via des agences exécutives), grâce à un large éventail de programmes d'action communautaire ou de financements consacrés aux Plan Juncker, soit indirectement, via les fonds européens structurels et d'investissement (FSE, FEDER, FEADER, FEAMP, FC) qui sont gérés et instruits au niveau national ou régional, en lien avec la Commission européenne.

A – Les programmes directement gérés par la commission européenne

1. Les programmes d'action communautaire

Les "Programmes d'action communautaire" sont des instruments financiers pluriannuels, définis lors de chaque période de programmation financière.

Ceux actuellement en cours couvrent la période 2014-2020 et ont été définis dans le CFP 2014-2020, afin de soutenir la mise en œuvre de quatre des cinq grandes thématiques de la stratégie Europe 2020, la cinquième (la cohésion) étant financée par le biais des FESI.

Ils apportent des financements, directement délivrés par la Commission européenne, aux différents acteurs établis dans les Etats membres, par le biais d'appels à projets (dénommés "appels à propositions"), lancés par la Commission européenne, qui rappellent les objectifs généraux du programme concerné.

Ces "appels à propositions" précisent les critères d'éligibilité, le type d'actions cofinancées, le montant du financement alloué, la durée du projet, et, le cas échéant, les thématiques prioritaires.

Pour la mise en œuvre de ces Programmes d'action communautaire, la Commission européenne missionne des "agences nationales" ou des "points de contact nationaux" (PCN) pour promouvoir ces programmes et leurs opportunités de financement au sein de chaque Etat de l'UE et pour conseiller et accompagner les porteurs de projet dans le processus de préparation et de dépôt de leur dossier.

La sélection des projets est de la responsabilité des services de la Commission européenne ou des agences exécutives (communautaires ou nationales), le plus souvent assistés d'experts indépendants.

Le délai moyen de soumission des propositions, après publication de l'appel à propositions, est de six à douze semaines, délais donc très courts qui nécessitent de se préparer le plus en amont possible de la publication de l'appel.

La sélection des projets de ces Programmes d'action communautaire repose sur trois principes essentiels :

- le financement de l'UE est presque toujours additionnel, ce "co-financement" impliquant la mobilisation nécessaire d'autres financements, publics ou privés ;
- le projet doit avoir une dimension transnationale, être réalisé en partenariat avec des collectivités ou organismes d'autres Etats de l'UE trois participants d'au moins trois États membres différents, et justifier une dimension et une "valeur ajoutée" européennes ;
- le cofinancement communautaire porte essentiellement sur la réalisation d'un projet, rarement sur le fonctionnement de l'organisation porteuse et sur les investissements matériels.

Les critères de sélection concernent le caractère innovant du projet, de nature à apporter une solution nouvelle à un besoin spécifique, son caractère reproductible, de nature à permettre un effet multiplicateur, la façon dont sont envisagées la dissémination et la diffusion des résultats, l'effet de levier attendu et la réalité du partenariat transnational manifesté.

Les programmes d'action communautaire pour 2014-2020 présentés ci-dessous sont tous accessibles aux collectivités territoriales françaises. En effet, il existe d'autres programmes qui ne sont pas directement mobilisables par les collectivités territoriales françaises (exemple des programmes d'action communautaire GALILEO, pour la navigation par satellite, le programme CONSOMMATEURS ou DOUANE 2020).

a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi

Ce volet vise à promouvoir une politique économique de compétitivité des entreprises dans l'Union européenne afin de favoriser la croissance et l'emploi, la mobilité professionnelle et le progrès social.

Il se fonde sur l'article 3, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne (TUE) de 1992 et les articles 8 à 10, 145 à 150, 156 à 159 et 162 à 164 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE de 1957, tel que révisé en 2009).

Recherche et innovation : Horizon 2020

79,40 milliards d'euros (ouvert aux organismes de recherche, universités, entreprises, pôles de compétitivité/clusters, agences d'innovation, collectivités territoriales).

Ce programme de soutien à la recherche et à l'innovation vise à :

- soutenir l'excellence scientifique dans l'UE (**24,44 milliards d'euros**), pour la recherche fondamentale, la mobilité et la formation des chercheurs, ainsi que pour les infrastructures de recherche ;
- renforcer la primauté industrielle de l'UE (**17,02 milliards d'euros**), avec les partenariats public-privé, le soutien aux technologies industrielles clés, un soutien accru aux PME innovantes, via un instrument dédié, et des instruments financiers pour l'accès aux financements à risque ;
- apporter des réponses aux défis de société (**29,68 milliards d'euros**) dans divers domaines (santé/vieillesse, énergie, environnement, transports, sécurité, etc.) via un soutien à des projets pluridisciplinaires, couvrant recherche académique et recherche appliquée et mettant l'accent sur des activités liées à l'innovation.

Réseaux (transport, énergie, TIC) : **Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)**

21,93 milliards d'euros (ouvert aux collectivités territoriales, administrations nationales, organismes consulaires, fonds d'investissement)

Ce programme est destiné à améliorer les réseaux européens dans le domaine :

- des transports (**23,2 milliards d'euros**), pour améliorer les connexions transfrontalières, éliminer les goulets d'étranglement et compléter les réseaux ;
- de l'énergie (**5,12 milliards d'euros**), pour des projets d'intérêt commun dans le domaine de l'électricité, du gaz et du dioxyde de carbone contribuant le plus à la mise en œuvre des corridors et domaines prioritaires en matière d'infrastructures énergétiques stratégiques ;
- des TIC (**1 milliard d'euros**), pour encourager le développement des réseaux à haut débit et les services numériques.

Éducation, formation, jeunesse, sport : **Erasmus+**

14,77 milliards d'euros (ouvert aux établissements d'enseignement supérieur, d'éducation et de formation professionnelle, collectivités territoriales, associations et entreprises).

Ce programme apporte des subventions à des projets visant à encourager la mobilité des jeunes, à améliorer leurs connaissances et aptitudes professionnelles et à soutenir la modernisation des systèmes d'enseignement et de formation.

PME et tourisme : **COSME**

2,29 milliards d'euros (ouvert aux collectivités territoriales, fédérations et syndicats, clusters, agences d'innovation, entreprises, administrations nationales).

Ce programme pour la compétitivité des PME vise à faciliter leur accès au financement en fournissant des garanties de prêts et de capital-risque, à faciliter l'accès à de nouveaux marchés et à améliorer les conditions-cadres pour les entreprises (par exemple en réduisant la charge administrative pesant sur les PME).

Emploi, inclusion sociale, égalité des chances et innovation sociale :

Programme pour l'Emploi et l'Innovation Sociale (EaSI)

919,47 millions d'euros (ouvert aux collectivités territoriales, centres de recherche, fédérations et syndicats, administrations nationales, organismes consulaires, ONG, universités, organisations Internationales).

Ce programme comprend trois volets (deux mobilisables par les collectivités territoriales) :

- PROGRESS (**561 millions d'euros**), programme pour l'emploi et la solidarité sociale, qui finance des projets menés dans les domaines de l'emploi, de l'inclusion sociale et de l'égalité des chances ;
- l'instrument de microfinance et entrepreneuriat social (**193 millions d'euros**) qui soutient notamment les entreprises sociales dans leur accès aux financements ;
- EURES (**165,6 millions d'euros non accessibles aux collectivités**), portail européen sur la mobilité de l'emploi qui finance des projets de mobilité et fournit des informations sur les offres d'emploi et de formation au sein de l'UE.

b. Croissance durable et ressources naturelles

Ce volet vise à promouvoir une politique de croissance durable en matière de gestion des ressources naturelles, tant au niveau de la consommation, que de la production. Il se fonde sur les articles 191 à 193 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Les financements européens sont gérés par l'intermédiaire du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du Fonds européen pour la pêche (FEP).

Environnement et changement climatique : LIFE

3,4 milliards d'euros (ouvert aux collectivités territoriales, centres de recherche, administrations nationales, organismes consulaires, ONG, PME, Universités, Associations).

Ce programme pour l'environnement et l'action pour le climat comprend deux volets :

- volet "environnement" (**2,59 milliards d'euros**) visant à une meilleure mise en œuvre et à l'intégration des objectifs environnementaux dans les domaines de l'efficacité énergétique, de la nature et de la biodiversité, de l'efficacité des ressources, de la gouvernance environnementale et de l'information ;
- volet "action climatique" (**864,2 millions d'euros**) soutient les efforts de meilleure mise en œuvre et d'intégration dans les politiques des objectifs liés au climat.

Sécurité alimentaire : Programme de sécurité alimentaire

1,89 milliards d'euros (ouvert aux collectivités territoriales, Etats membres, agences de l'UE, organisations internationales, Etats partenaires et leurs institutions décentralisées).

Ce programme comporte un volet "santé animale et végétale" et un volet "sécurité alimentaire" visant à améliorer la santé et la sécurité pour les humains, les animaux et les plantes tout au long de la chaîne alimentaire.

Santé : Santé en faveur de la croissance

449,39 millions d'euros (administrations publiques de la santé, organismes privés, ONG, organisations Internationales).

Ce programme vise à encourager l'innovation dans le domaine de la santé, à réduire les inégalités en matière de santé, à améliorer la durabilité des systèmes de santé et à répondre aux menaces transfrontalières dans ce domaine.

c. Sécurité et citoyenneté

Ce volet vise à promouvoir les différents aspects de la citoyenneté européenne en termes de liberté, de droits et de devoirs, mais également de sécurité. Il se fonde sur l'article 9 du traité sur l'Union européenne (TUE) et les articles 18 à 25 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Culture, industries créatives, cinéma : Europe créative

1,46 milliards d'euros, dont 818,7 millions d'euros pour le sous-programme MEDIA (ouvert aux acteurs des secteurs culturels et créatifs (tels que les musées ou les festivals, et du secteur des jeux vidéo, associations, entreprises, collectivités territoriales).

Ce programme soutient des projets destinés à préserver et défendre la diversité culturelle et linguistique, tout en renforçant la compétitivité des secteurs de la culture et de la création en Europe. Le sous-programme MEDIA (Mesures pour encourager le développement de l'industrie audiovisuelle) a pour ambition de renforcer la compétitivité de l'industrie audiovisuelle européenne et de favoriser la circulation transnationale de ses œuvres.

Lutte contre les discriminations et les violences, égalité femme/homme :

Programme Droits et Citoyenneté

439,49 millions d'euros (ouvert aux collectivités territoriales, centre de recherche, fédérations et syndicats, associations, administrations publiques, organisations Internationales).

Il s'agit d'un programme d'appui aux droits des citoyens et leur liberté, visant en particulier à faire connaître et assurer l'application des droits de l'enfant, des principes de non-discrimination et l'égalité homme-femme.

Citoyenneté : l'Europe pour les citoyens

185,47 millions d'euros (ouvert aux comités de jumelage, associations et ONG actives dans le domaine de la citoyenneté, collectivités territoriales, organisations culturelles, de jeunesse, d'enseignement et de recherche).

Ce programme soutient des projets contribuant à la compréhension de l'UE et à encourager la participation civique (sensibilisation à la mémoire, à l'histoire et à l'identité de l'UE, développement de partenariats entre les villes européennes, etc.).

d. L'Europe dans le monde

Ce volet vise à promouvoir une politique étrangère propre aux instances de l'Union européenne, et notamment de son Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et se fonde sur le chapitre 2 du Traité de Lisbonne de 2009 (Dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune).

Coopération extérieure : Instrument de Coopération au Développement (ICD)

19,66 milliards d'euros (ouvert aux collectivités territoriales, administrations publiques, ONG, PME, universités, associations)

Ce programme permet le financement des activités de coopération au développement de l'UE via des programmes géographiques (Asie, Asie centrale, Moyen-Orient, Amérique latine et Afrique du Sud) et des programmes thématiques (soutenir les organisations de la société civile et les autorités locales, la gestion durable des ressources, etc.).

Coopération extérieure : Instrument Européen de Voisinage (IEV)

15,43 milliards d'euros (ouvert aux ONG, collectivités territoriales, centres de recherche, fédérations et syndicats, administrations publiques, agences, PME, Universités, associations, organisations Internationales)

Ce programme est destiné à soutenir des actions visant à mettre en œuvre la politique européenne de voisinage pour promouvoir une coopération politique renforcée et une intégration économique progressive entre l'Union et les pays partenaires (mise en œuvre d'accords de partenariat et de coopération, d'accords d'association,...).

Coopération extérieure : Instrument d'Aide à la Pré-Adhésion (IAP)

11,69 milliards d'euros (ouvert aux administrations publiques, collectivités territoriales, organisations Internationales)

Il s'agit d'un programme en faveur de pays tiers pour les aider à remplir les critères d'adhésion de Copenhague (politiques, économiques et d'acquis communautaire).

Coopération extérieure :

Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits de l'homme (IEDDH)

1,33 milliards d'euros (ouvert aux ONG, PME, universités, associations, organisations de la société civile, organes parlementaires nationaux, régionaux et internationaux)

Ce programme vise à l'amélioration du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que la promotion de la réforme démocratique dans les pays tiers.

Coopération extérieure : Instrument de partenariat (IP)

954,76 millions d'euros (ouvert aux associations, collectivités territoriales, centres de recherche, entreprises, centres de formation, fédérations et syndicats, universités).

Cet instrument financier vise à promouvoir les intérêts de l'UE en soutenant la dimension internationale des politiques internes (ex: compétitivité, recherche-innovation, migration) et en s'attelant aux défis mondiaux majeurs (ex: sécurité énergétique, changements climatiques, environnement).

2. Le Plan Juncker

a. Les principes d'intervention

Le plan d'investissement proposé par le président de la Commission, Jean-Claude JUNCKER, part d'une prise de conscience que l'Europe manque de croissance parce qu'elle manque d'investissement, alors qu'elle dispose de ressources et d'une créativité qui constituent un de ses atouts majeurs dans la compétition mondiale.

Ce plan vise principalement à supprimer les obstacles aux investissements, à accroître la visibilité des projets d'investissement, et à leur fournir une assistance technique, ainsi qu'à faire une utilisation plus intelligente des ressources financières nouvelles et existantes. Il s'agit de doper l'investissement européen, toujours inférieur de 15% à son niveau de 2007.

Le Plan Juncker a défini cinq priorités d'investissement en faveur du numérique, de l'innovation, des transports, de l'énergie et de l'éducation.

L'idée sur laquelle a travaillé l'équipe du vice-président de la Commission, Jyrki KATAINEN, a été de créer un nouveau "Fonds européen pour les Investissements Stratégiques" (FEIS), doté d'un encours de 21 milliards d'euros. Cet encours est constitué à partir d'une enveloppe de 5 milliards d'euros provenant de la Banque européenne d'investissement (BEI) et d'une garantie de 16 milliards d'euros provenant tant des programmes d'action communautaire que des FESI.

Cette garantie de 16 milliards d'euros, injectée sur trois ans, proviendra de deux programmes d'action communautaire (MIE et Horizon 2020) et d'une marge budgétaire, provenant de financements non utilisés dans le cadre d'autres programmes d'action communautaire ou des FESI.

A cela doivent s'ajouter environ 40 milliards d'euros de cofinancement des Etats (dont 8 milliards d'euros pour la France, issus de la Caisse des dépôts et consignations et de Bpifrance). Le reste de la somme devra être apporté par des acteurs privés ou levé sur les marchés.

Le FEIS devrait générer 240 milliards d'euros en investissements à long terme et 75 milliards d'euros (via le Fonds européen d'investissement) de prêts pour les PME et les sociétés de moyenne capitalisation sur trois ans, entre 2015 et 2017.

Il s'agit d'un fonds d'amorçage, à la fois public et européen, qui doit favoriser un multiplicateur d'investissement de un à quinze, ce qui peut paraître très élevé mais semble réaliste au regard de la pratique des fonds privés et de l'importance des liquidités disponibles sur le marché.

Cette nouvelle méthode de financement de l'économie européenne, plus directe mais aussi plus risquée, impose des conditions d'examen des projets plus rigoureuses afin que cet outil financier multiplicateur puisse offrir des résultats rapides et permette d'attirer décideurs publics et investisseurs privés, tout en offrant une garantie limitée. La garantie de la BEI doit permettre de financer des projets plus risqués et d'exercer un effet d'entraînement pour attirer ainsi d'autres investisseurs.

Une série de nouvelles activités de la BEI doit être ainsi développée, à partir de la garantie du FEIS, telles que le financement par endettement de projets risqués sur le long terme, des emprunts subordonnés ainsi qu'une variété de financements par émission d'actions. Ces instruments financiers à long terme seront utilisés dans différents secteurs clés, comme les transports, l'énergie et l'économie numérique.

Les 75 milliards d'euros dédiés aux investissements pour les PME permettront à celles-ci de pouvoir ainsi bénéficier de nouvelles injections de capital-risque, de garanties d'emprunt, de titrisation et du financement d'amorçage. Toutes ces activités devraient permettre d'offrir des micro-prêts aux PME, de financer de jeunes entreprises ou de proposer du capital-risque à des entreprises à moyenne capitalisation.

Des financements pour des projets d'une valeur totale de 50 milliards d'euros ont été approuvés en 2015 au titre du FEIS. La BEI elle-même s'est engagée à soutenir, pour 5,7 milliards d'euros, les contributions d'autres investisseurs, permettant de financer une valeur cumulée de projets de 25 milliards d'euros. En complément, le Fonds européen d'investissement (dédié aux PME) s'est engagé à hauteur de 1,8 milliards d'euros, avec un effet de levier démultiplié ayant également permis de financer 25 milliards d'euros de projets.

b. Les demandes françaises

Les porteurs de projets et les fonds privés sont invités à se manifester auprès de la BEI, à Luxembourg afin de simplifier les procédures qui paraissent souvent compliquées pour des PME. La France a mis en place une structure autour du "Commissariat général à l'investissement", afin de recenser les projets et d'en accompagner le montage. C'est un total de 32 projets français, de nature à être financés par le Plan Juncker, qui ont été ainsi présentés, pour un montant global de 48 milliards d'euros d'investissement sur la période 2015-2017.

Avec 17 projets déjà sélectionnés, la France est, avec l'Italie, le pays qui a eu le plus de projets financés au titre du Plan Juncker. Ces projets concernent les infrastructures (secteur de l'énergie renouvelable notamment), la rénovation énergétique des bâtiments et le financement des PME en fonds propres ou via des prêts (six fonds de capital-risque ont été financés à hauteur de 215 millions d'euros par la BEI pour accompagner le développement des jeunes entreprises). Le Royaume-Uni a moins de projets soutenus mais leur volume de financement global est le premier de l'Union, devant la France.

La France se distingue, dans le contexte des cinq priorités du Plan Juncker (numérique, innovation, transport, énergie et éducation) en mettant l'accent sur l'innovation et le numérique. Ces deux priorités constituent 40 % du montant des projets français, contre 20 % en moyenne dans l'ensemble des contributions des 28 Etats membres.

Le premier projet français de prise de participation, sélectionné en juillet 2015 pour bénéficier du FEIS, a été un investissement de 50 millions d'euros dans "Omnes Capital", un fonds français consacré aux énergies renouvelables, qui investit dans des projets d'infrastructures, notamment des parcs éoliens et des centrales solaires, en partenariat avec des PME.

Ce fonds souhaite lever 200 millions d'euros d'ici à la mi-2016. En jouant sur l'effet de levier que va lui apporter cet engagement en matière d'endettement, cela va permettre à ce fonds d'atteindre une surface de projets de l'ordre d'1 milliard d'euros, avec l'ambition de créer un millier d'emplois directs et indirects (construction et exploitation des projets) en France mais aussi au Benelux, en Italie et au Portugal.

Par ailleurs, en mai 2015, le "Fonds européen pour les investissements stratégiques" a signé avec Bpifrance un accord permettant d'octroyer 420 millions d'euros de crédit aux entreprises innovantes, en ciblant les domaines clefs de l'investissement et de la croissance que sont le numérique, la transition énergétique et la construction.

Enfin, dans le contexte d'un des projets français destiné à financer 400 millions d'euros pour le programme d'amélioration de l'efficacité énergétique des logements privés, la SEM francilienne "Energies Positif" bénéficiera d'un prêt de 100 millions d'euros pour financer la rénovation énergétique de 8 000 logements en copropriété. Ce financement initial devrait permettre de générer 200 à 300 millions d'euros, par effet de levier, et, potentiellement, 2 000 à 2 500 emplois en Ile-de-France. La SEM "Energies Positif" sera chargée de gérer ces fonds et pourra accorder directement des prêts aux ménages, ayant besoin d'un apport pour effectuer leurs travaux de rénovation, grâce à un agrément bancaire spécifique et selon le principe du tiers financement.

B – les politiques européennes cogérées et instruites au niveau national

1. La politique agricole commune

Figurant dès 1957 dans le Traité de Rome, la Politique Agricole Commune (PAC) n'a été mise en place qu'en 1962 et reflète, à cette époque, la nécessité d'augmenter la production alimentaire dans une Europe dévastée par des années de guerre. Très rapidement, elle atteint l'objectif principal qui lui était assigné : garantir l'autosuffisance alimentaire de la Communauté européenne.

La PAC a en effet permis d'augmenter très significativement le niveau de la production agricole en Europe grâce à la mise en place d'outils garantissant le revenu des agriculteurs, accompagnant l'exode rural et favorisant la modernisation des exploitations.

Cependant, des déséquilibres sont rapidement apparus et se sont accentués avec le temps. Victime de son succès, la PAC a connu de nombreuses réorientations visant à corriger ses excès productivistes et ses effets néfastes sur l'environnement, mais aussi à limiter ses coûts et à prendre en compte les revendications des autres pays du globe.

Elle a ainsi connu, depuis le début des années quatre-vingt-dix, un processus de réforme continu, dont l'ambition est de rendre l'agriculture européenne à la fois plus compétitive, plus respectueuse de l'environnement, capable de maintenir la vitalité du monde rural et de répondre aux exigences des consommateurs en termes de qualité et de sécurité des denrées alimentaires.

A l'issue de trois années de difficiles négociations, un nouvel accord sur la réforme de la politique agricole commune (PAC) a été adopté en 2013 dans un contexte spécifique, toutes les composantes de la PAC ayant été révisées en une seule fois et le Parlement européen ayant agi, pour la première fois, en sa nouvelle qualité de co-législateur avec le Conseil (procédure de codécision).

La nouvelle PAC reste organisée autour de deux piliers mais renforce les liens qui existent entre eux, offrant ainsi une approche plus globale et intégrée du soutien. Plus spécifiquement, elle introduit une nouvelle architecture des paiements directs, mieux ciblés, plus équitables et plus écologiques, un filet de sécurité amélioré et un renforcement du développement rural. Elle s'efforce ainsi de relever les défis à venir en étant plus efficace et en visant à rendre l'agriculture européenne plus durable et plus compétitive.

Les défis identifiés sont d'ordre économique (sécurité alimentaire et mondialisation, tendance à la baisse du taux de croissance de la productivité, volatilité des prix, pressions sur les coûts de production en raison de la hausse des prix des intrants et affaiblissement de la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire), environnemental (utilisation efficace des ressources, qualité du sol et de l'eau et menaces portant sur les habitats et la biodiversité) et territorial (régions rurales confrontées aux changements démographiques, économiques et sociaux, y compris le dépeuplement et la délocalisation d'entreprises).

La PAC pour 2014-2020 a vocation à soutenir et encourager les producteurs à relever ces défis tout en restant cohérente avec d'autres politiques de l'UE, en se fixant trois objectifs à long terme (une production alimentaire viable, une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat, et un développement territorial équilibré).

2. La politique de cohésion et les Fonds européens structurels et d'investissement

Dès le Traité de Rome (CEE) du 25 mars 1957, la notion de cohésion européenne a été inscrite par les Etats membres afin de « *renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées* ».

Les Fonds européens structurels et d'investissement (FESI) ont vocation à manifester la solidarité européenne, visant notamment à réduire les inégalités territoriales au sein de l'UE. Dans ce contexte, la mise en œuvre du premier fonds européen (le Fonds social européen ou FSE) avait été prévue dès 1957. Toutefois, le FSE, dont le but est « *d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et (...) de contribuer au relèvement de leur niveau de vie* » n'a été opérationnel qu'en 1973.

Instrument principal de la politique sociale communautaire, le FSE permet de soutenir des actions privilégiant la formation, la reconversion professionnelle et la création d'emplois. La réinsertion professionnelle des chômeurs et le marché du travail relèvent également de son champ d'intervention.

Ses interventions se fondent sur les articles 162 et 175 du Traité sur l'UE. Le FSE opère selon un principe de gestion partagée entre la Commission et les autorités nationales et/ou régionales, la Commission restant responsable de la bonne mise en œuvre du budget.

Lors de la naissance de la Politique Agricole Commune (PAC), en 1962, un deuxième fonds a été mis en place (Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole ou FEOGA), pour financer le développement rural ainsi que l'amélioration, la modernisation et la diversification des filières, structures et infrastructures agricoles.

Suite à la réforme de la PAC de 2003, le FEOGA a été remplacé par le FEAGA (soutien des marchés) et le FEADER (développement rural). Le FEADER prend en compte les objectifs généraux de l'Union en matière de cohésion économique et sociale, tout en les mettant en œuvre séparément dans le cadre des programmes de développement rural (PDR). Enfin, l'ancien Programme d'initiative communautaire (PIC) LEADER a été intégré comme l'un des axes du FEADER.

Enfin, le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), créé en 1975, finance principalement des projets d'infrastructure, d'innovation et des investissements productifs en création d'emplois dans les régions défavorisées, ainsi que des projets de développement et d'aides aux PME. En termes de ressources financières, le FEDER est le fonds structurel le plus important.

L'Acte unique européen de février 1986 a défini les principes d'une véritable politique européenne de cohésion, destinée à favoriser un rééquilibrage entre territoires et à offrir, aux Etats du sud et aux régions les plus défavorisées, une contrepartie aux contraintes liées à la mise en œuvre du marché unique. Cette politique, en s'appuyant sur ces fonds structurels, a été proposée et mise en œuvre en 1988 par la Commission européenne, alors dirigée par Jacques DELORS.

C'est ainsi que, depuis 1994, le Fonds de cohésion a été créé pour soutenir spécifiquement certains Etats membres dont le PIB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union européenne, ce qui est le cas du Portugal et de la Grèce et, plus récemment, des douze nouveaux Etats membres de l'Union. Le Fonds de cohésion cofinance d'importants projets d'infrastructures consacrés à l'environnement, au développement des énergies renouvelables ou au transport.

Dans le contexte des élargissements de 2004, 2007 et 2013, la politique européenne de cohésion a donc donné la priorité aux treize nouveaux Etats membres, auxquels s'ajoutent les régions des autres pays de l'Union ayant des besoins spécifiques. C'est ainsi que ces nouveaux Etats membres ont reçu plus de la moitié des financements de la politique européenne de cohésion entre 2007 et 2013, bien qu'ils représentent moins du quart de la population totale de l'Union.

La part des pays traditionnellement bénéficiaires (Espagne, Portugal et Grèce) a fortement diminué au sein de la politique européenne de cohésion, telle que définie pour la période 2007-2013, même s'ils ont bénéficié d'un régime transitoire. Pour les autres anciens Etats membres, tels que la France, l'articulation avec les priorités de la Stratégie de Lisbonne, puis avec celle d'Europe 2020, a permis de maintenir une politique de cohésion sur l'ensemble de leurs territoires.

La négociation budgétaire sur le CFP (Cadre Financier Pluriannuel) pour 2014-2020, qui s'est achevée en novembre 2013, a été également accompagnée par une autre négociation législative sur le "paquet" réglementaire des trois Règlements⁶ concernant la politique de cohésion, dont l'adoption s'est déroulée pour la première fois en codécision entre le Conseil et le Parlement pour aboutir à un accord en décembre 2013.

⁶ Règlement-cadre (dispositions communes aux cinq fonds en gestion partagée, y compris le FEADER), Règlements spécifiques (FEDER, FSE, Fonds de cohésion) et Règlement coopération territoriale européenne (CTE)

La politique européenne de cohésion sert les objectifs de la Stratégie Europe 2020, dans le cadre de son volet "cohésion économique, sociale et territoriale" qui vise à promouvoir une politique régionale de développement harmonieux des régions en réduisant, en particulier, l'écart entre les niveaux de développement des zones rurales, en transition industrielle et souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents.

Ce volet se fonde sur les articles 174 à 178 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et les financements prévus par le CFP sont gérés par l'intermédiaire du Fonds européen de développement économique et régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE).

Dans le contexte du CFP pour 2014-2020, 325 milliards d'euros sont consacrés à la politique européenne de cohésion (FEDER et FSE), soit une réduction de 8,5 % en euros constants par rapport à 2007-2013 (355 milliards d'euros).

Mais, malgré cette baisse relative, la politique européenne de cohésion représente encore plus d'un tiers du budget total de l'Union européenne et demeure la deuxième politique européenne après la PAC, dont le financement mobilise 38,9 % du budget de l'Union, après avoir mobilisé jusqu'à 88% de ce budget en 1970, et encore plus de 60% tout au long des années quatre-vingt.

Sur le long terme, la dotation budgétaire des fonds structurels a enregistré une progression forte et continue depuis l'instauration de la politique européenne de cohésion en 1988. C'est ainsi que les financements consacrés à la cohésion seront passés, entre 1989 et 2014, de 18 % à 33,9 % du budget annuel de l'Union européenne.

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE 3 – Evolution de la politique européenne de cohésion

A – Articulation entre politique de cohésion et stratégie Europe 2020

1. Renforcement des liens entre stratégie Europe 2020 et politique de cohésion

Le Conseil européen a adopté, le 17 juin 2010, la "stratégie Europe 2020", proposée dès mars 2010 par la Commission européenne, 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.

Les lignes directrices de cette stratégie ont vocation à favoriser la relance de l'économie européenne à échéance de la décennie en cours, en 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.

La transition vers une politique d'investissement de compétitivité, plutôt que de solidarité, a été amorcée dès la programmation 2007-2013, avec la généralisation d'une politique de cohésion à tous les Etats membres et avec un soutien, via des zonages, dans l'ensemble des régions européennes.

Les objectifs de la politique de cohésion reprennent ainsi ceux de la "stratégie Europe 2020", même si certains Etats membres se sont inquiétés de ce changement de philosophie, de nature à minorer l'objectif prioritaire de réduction des disparités entre Etats membres et entre régions.

C'est cette articulation entre la politique de cohésion et "stratégie Europe 2020" qui a permis de maintenir le soutien des FESI dans toutes les régions de l'Union européenne, notamment en Ile-de-France.

La politique de cohésion ne se concentre plus sur les régions les plus pauvres mais constitue une politique d'aide territoriale pour atteindre les grands objectifs de la "stratégie Europe 2020" et pour stimuler l'investissement.

Cependant, l'ambition de la politique de cohésion reste de réduire les écarts de richesse et de développement entre les régions de l'Union européenne, mais en stimulant la croissance économique, la création d'emplois et la compétitivité.

2. Définition des objectifs de la politique de cohésion en fonction de la stratégie Europe 2020

Pour 2014-2020, la politique de cohésion bénéficiera d'un budget global de 351,8 milliards d'euros, près du tiers (32,5 %) du budget total de l'UE pour cette période, pour soutenir la création d'emplois, la compétitivité et la croissance économique, s'attaquer au changement climatique et à la dépendance énergétique et réduire la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les principes de la nouvelle programmation pour 2014-2020 soulignent notamment la nécessité de moins disperser les financements européens pour favoriser un meilleur effet de levier et mieux contribuer à la transformation des politiques publiques concernées.

Il s'agit de :

- répondre aux objectifs de la "stratégie Europe 2020" (porter par exemple le taux d'emploi à 75 %, réduire à 10 % le taux d'abandon scolaire, réduire de 25 % le nombre de personnes sous le seuil de pauvreté) ;
- privilégier la concentration thématique (pour les régions les plus développées, comme l'Ile-de-France, 80 % des crédits concentrés sur cinq priorités d'investissement), d'éviter la dispersion et d'accroître l'efficacité ;
- favoriser l'effet de levier de transformation des politiques publiques, facteur d'innovation et de changement ;
- sécuriser la gestion et d'en améliorer l'évaluation (ce qui a conduit à une réduction significative du nombre d'organismes intermédiaires (OI), à une recherche de simplification, via la dématérialisation et la volonté de réaliser un suivi individualisé des participants).

Cette nouvelle programmation a également vocation à conduire les acteurs concernés à travailler encore davantage dans une logique de projet plutôt que de guichet. Les financements de la politique de cohésion contribuent ainsi à réaliser de nombreux projets locaux non pris en compte dans une approche purement nationale, voire régionale.

C'est ainsi que la politique de cohésion pour 2014-2020 a été conçue, notamment par le lien établi avec la "stratégie Europe 2020" avec laquelle elle est articulée étroitement, comme un instrument financier des grandes politiques européennes, qui est décliné au niveau territorial par le biais des programmes opérationnels nationaux et régionaux.

Les lignes directrices de cette stratégie se déclinent en objectifs, comprenant un ou plusieurs critères à atteindre, dont les modalités sont définies pour chaque Etat membre à échéance de 2020.

Domaine	Critère cible de l'Union européenne	Cible France	Données France
Emploi	75% de la population âgée de 20 à 64 ans	75% dont taux d'emploi des femmes de 70 %	69,4% (2012) dont taux d'emploi des femmes (64,6 %)
	Investissement de 3% du PIB	3%	2,25 % (2011)
Recherche et Développement Environnement	Réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport à 1990	- 14% en 2020 (par rapport à 2005)	- 4% (2010 par rapport à 2005)
	Utilisation d'énergie provenant de sources renouvelables à hauteur de 20%	23%	13,4% (2012) ⁵
	Augmentation de 20% de l'efficacité énergétique	130 MTEP (conso. d'énergie finale)	150,8 MTEP (2010)
Education	Abaissement du taux de décrochage scolaire à moins de 10%	9,5%	11,6% (2012)
	Un diplôme de l'enseignement supérieur pour au moins 40% de la population âgée de 30 à 34 ans	50%	44% (2013)
Lutte contre la pauvreté et l'exclusion	Réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale	1,9 millions en 2020	11,2 millions

Source : CGET

3. Les Onze objectifs thématiques de la politique de cohésion pour 2014-2020

La politique européenne de cohésion pour 2014-2020 a défini onze objectifs thématiques (OT) en cohérence avec la stratégie Europe 2020, dont la mise en œuvre doit être encouragée par les financements apportés par les fonds européens structurels et d'investissement (FESI).

Ces onze objectifs thématiques ont pour vocation de :

- OT 1 : renforcer la recherche le développement technologique et l'innovation ;
- OT 2 : renforcer l'accessibilité, l'usage et la qualité des technologies de l'information et de la communication ;
- OT 3 : renforcer la compétitivité des PME et le secteur agricole (pour le FEADER) et le secteur de la pêche et de l'aquaculture (pour le FEAMP) ;
- OT4 : soutenir la mutation vers une économie à faible teneur en carbone dans tous les secteurs ;
- OT 5 : promouvoir l'adaptation aux changements climatiques ainsi que la prévention à la gestion des risques ;
- OT 6 : protéger l'environnement et promouvoir l'efficacité des ressources ;
- OT 7 : promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans le réseau-clé d'infrastructure ;
- OT 8 : promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité du travail ;
- OT 9 : investir dans l'éducation les compétences et la formation tout au long de la vie ;
- OT 10 ; promouvoir l'inclusion sociale et combattre l'approuve pauvreté ;
- OT 11 : renforcer la capacité institutionnelle pour une administration publique efficace.

Ces onze objectifs sont communs aux quatre FESI, mais se limitent à :

- 6 priorités thématiques de développement rural pour le FEADER ;
- 5 priorités thématiques pour la pêche et les affaires maritimes pour le FEAMP.

Répartition des financements européens alloués à la France au titre des FESI (en euros)

	FEDER	FSE	FEADER	FEAMP	TOTAL
OT1	1 542 693 218	-	303 880 795		1 846 574 013
OT2	1 032 434 162	-	78 783 910		1 111 218 072
OT3	1 605 488 416	-	2 869 985 283	241 000 000	4 716 473 699
OT4	1 711 112 185	-	348 900 172	17 000 000	2 077 012 357
OT5	331 965 843	-	3 151 356 390		3 483 322 233
OT6	1 008 692 506	-	3 263 904 832	278 000 000	4 550 597 338
OT7	424 488 765	-			424 488 765
OT8	44 550 510	2 041 941 370	112 548 442	17 000 000	2 216 040 322
OT9	313 412 133	1 911 212 239	1 012 935 982		3 237 560 354
OT10	121 887 191	1 832 528 393	112 548 442		2 066 964 026
OT11	-	15 710 560			15 710 560
AT	289 382 847	225 514 716	130 000 000	35 000 000	679 897 563
TOTAL	8 426 107 776	6 026 907 278	11 384 844 248	588 000 000	26 425 859 302

Source : CGET

Les programmes opérationnels nationaux et régionaux (PON et POR), définis par chaque Etat membre pour 2014-2020, doivent prendre en compte une partie de ces objectifs thématiques, en fonction des besoins de chaque territoire concerné.

4. Le nouveau système de catégorisation des régions

La répartition des enveloppes FEDER-FSE par région est calculée en fonction d'un système de "catégorisation" des régions, défini par les institutions de l'Union européenne, qui concerne toutes les régions des Etats membres.

Pour éviter les oppositions entre régions pauvres et riches et stabiliser le coût de la politique de cohésion, un troisième groupe de régions (les régions intermédiaires dites "en transition") a été défini.

L'émergence de ce groupe de régions, en obtenant ainsi un plus fort appui européen, a contribué à renforcer la politique de cohésion dans son dynamisme et dans une double perspective de solidarité et d'investissement.

C'est ainsi que, pour la période de programmation 2014-2020, trois catégories de régions ont été définies :

- régions moins développées: PIB/habitant inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE ;
- régions en transition : PIB/habitant entre 75 % et 90 % de la moyenne européenne ;
- régions plus développées : PIB/habitant supérieur à 90 % de la moyenne européenne.

Plusieurs régions françaises sont concernées, leur permettant de ne plus être dans la catégorie des régions les plus riches, même si l'Etat français s'est montré frileux sur cette nouvelle catégorie, de crainte que ces financements européens ne se fassent au détriment du financement de la PAC (Politique agricole commune).

La classification d'une région dans une catégorie a des conséquences importantes en termes de taux de cofinancement européens. En effet, les FESI interviennent dans le financement des projets qu'ils soutiennent, avec le complément d'autres ressources dénommées "contreparties nationales", qu'il s'agisse de financements publics nationaux ou infranationaux, privés ou d'autofinancement.

Ainsi, par exemple, dans les régions en transition, la part des fonds structurels (FEDER-FSE) dans le cofinancement de projets pourra atteindre 60 %, contre 50 % dans les régions les plus développées. Dans les régions les moins développées, le taux de cofinancement pourra s'élever jusqu'à 85 %. Les catégories de régions ont également un impact sur la concentration thématique.

B – Les fonds européens structurels et d'investissement

La politique européenne de cohésion économique, sociale et territoriale, a pour ambition de réduire les écarts de richesses et de développement entre les régions européennes, de favoriser le développement rural, en s'attachant à harmoniser les mutations de l'espace rural, et de développer la pêche et l'aquaculture, tout en préservant la ressource et la biodiversité marine.

Cette politique européenne de cohésion, qui couvre toutes les régions de l'Union européenne, est financée, directement ou indirectement, par quatre fonds, rassemblés sous l'appellation générique de FESI (**Fonds européens structurels et d'investissement**) :

- **Fonds européen de développement régional (FEDER)** et **Fonds social européen (FSE)**, aussi appelés fonds structurels, dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale ;
- **Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)** soutenant le développement rural dans le cadre de la politique agricole commune ;
- **Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)** dans le cadre de la politique de la pêche et des affaires maritimes.

Les modalités de mise en œuvre, pour 2014-2020, des FESI sont fixées par le règlement EU n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013, dit "règlement général", suivi de règlements d'application, spécifiques à chacun des FESI et à la coopération territoriale européenne. Quatre principes (concentration, additionnalité, partenariat et programmation) définissent les dispositions générales valables pour l'ensemble des FESI.

Ce règlement européen prévoit l'articulation avec la "stratégie Europe 2020". L'objectif est de renforcer l'approche territoriale et de définir des objectifs thématiques pour mettre en œuvre la "stratégie Europe 2020" avec une méthode de programmation :

- au niveau européen : un cadre stratégique commun ;
- au niveau national : un accord de partenariat (document stratégique) ;
- au niveau régional : un programme opérationnel (traduction concrète).

Il appartient donc à chaque État membre de décliner le cadre réglementaire et de définir les règles nationales applicables. Les objectifs pour la France ont été définis dans la "*Position des services de la Commission sur le développement d'un accord de partenariat et de programmes en France pour la période 2014-2020*" du 9 novembre 2012.

Ce "document de position" (ou "position paper") explicite, par rapport aux grands objectifs de la "stratégie Europe 2020" et à la situation en France, la définition de propositions sur les priorités d'investissement pouvant être retenues dans les différents programmes au niveau national, voire régional.

L'accord de partenariat avec la France, approuvé le 8 août 2014 par la Commission européenne, précise les trois piliers de la stratégie d'intervention des FESI en France :

- restaurer la compétitivité de l'économie et de l'emploi ;
- poursuivre la transition énergétique et écologique et la gestion durable des ressources naturelles ;
- promouvoir l'égalité des territoires et des chances.

Cela manifeste la longue période de concertation à l'issue de laquelle les institutions de l'Union européenne ont invité chaque État membre à s'engager sur la voie de la transformation et à construire ensemble un modèle économique plus innovant et respectueux de l'environnement, favorisant le bien-être social.

Pour mettre en œuvre la stratégie d'intervention des FESI en France, 83 programmes ont été définis et adoptés en France (dont 12 programmes nationaux, 53 régionaux, 5 interrégionaux et 13 de coopération territoriale européenne)⁷.

Répartition des financements européens alloués en France pour 2014-2020 par autorités de gestion (en millions d'euros)

<i>autorités de gestion</i>	<i>FEADER</i>	<i>FEAMP</i>	<i>FEDER</i>	<i>FSE</i>	<i>IEJ</i>	<i>Total général</i>	
Conseils régionaux	10 308,6		7 994,0	1 927,2	94,2	20 324,0	76%
Conseils départementaux	385,5					385,5	1%
POI ou axe interrégional			203,8			203,8	1%
Etat en région	60,0		187,5	956,2		1 203,6	5%
DGEFP - PON FSE				2 893,8		2 893,8	11%
DGEFP - PO IEJ				218,0	216,0	433,9	2%
CGET- Europ'Act			40,8	31,8		72,6	0%
DPMA - Prog FEAMP		588,0				588,0	2%
DGPAAT - Gestion risques	600,8					600,8	2%
DGPAAT - Réseau rural	30,0					30,0	0%
Total général	11 384,8	588,0	8 426,1	6 026,9	310,2	26 736,0	100%
<i>Source : CGET</i>	<i>43%</i>	<i>2%</i>	<i>32%</i>	<i>23%</i>	<i>1%</i>	<i>100%</i>	

Pour la période 2014-2020, la France bénéficie d'une enveloppe globale de 26,73 milliards d'euros des différents FESI pour mettre en œuvre les priorités de la politique européenne de cohésion :

- 8,42 milliards d'euros au titre du FEDER (dont 1,1 milliards d'euros au titre de la CTE) ;
- 6,02 milliards d'euros au titre du FSE ;
- 310 millions d'euros au titre de l'IEJ (financés par le FSE) ;
- 11,38 milliards d'euros au titre du FEADER ;
- 588 millions d'euros au titre du FEAMP.

1. Les interventions du FEDER

La majeure partie des 8,42 milliards d'euros de FEDER attribués en France pour 2014-2020 est gérée par les Conseils régionaux et doit être utilisée dans l'investissement pour la croissance et l'emploi, en vue de consolider le marché du travail et les économies régionales.

En effet, les interventions du FEDER doivent répondre à la volonté de "concentration thématique", qui concerne les domaines prioritaires suivants :

- l'innovation et la recherche ;
- la stratégie numérique ;
- le soutien aux petites et moyennes entreprises (PME) ;
- l'économie sobre en carbone.

⁷ **Annexe 2** (p.169) : tableau de présentation de ces 83 programmes opérationnels français

L'affectation des ressources du FEDER aux différentes priorités dépend de la catégorie à laquelle appartient la région :

- dans les régions plus développées, au moins 80% de ces financements doivent être consacrés au moins à deux de ces priorités ;
- dans les régions en transition, ce pourcentage est de 60% ;
- le pourcentage est de 50 % dans les régions moins développées.

En outre, une partie de ces financements du FEDER doit être investie spécifiquement dans des projets promouvant une économie sobre en carbone :

- 20% pour les régions plus développées ;
- 15% pour les régions en transition ;
- 12% pour les régions moins développées.

Enfin, une attention particulière est portée aux spécificités territoriales afin de pallier, tant les problèmes économiques, environnementaux et sociaux des territoires urbains, que ceux des territoires ruraux, ou d'accompagner les zones présentant un handicap géographique naturel (régions insulaires, montagneuses ou peu peuplées) ou subissant des surcoûts liés à leur éloignement (régions "ultrapériphériques").

Dans ce contexte, la Commission a proposé l'utilisation des ITI (Investissement territorial intégré), outil technique de délégation de gestion, destiné à promouvoir la dimension urbaine dans les projets financés par le FEDER. Au total, 16 Régions françaises ont adopté l'instrument ITI alors que 10 Régions ont gardé un axe urbain. C'est ainsi que 70% du budget français consacré au volet urbain sera géré via des ITI. Cet outil complète celui des GAL, mis en place afin de soutenir certains territoires ruraux dans le cadre du programme LEADER du fonds FEADER.

Enfin, une partie des 1,1 milliards d'euros de FEDER, qui doivent être investis dans la "Coopération territoriale européenne" (CTE) pour soutenir la cohésion dans l'Union européenne, grâce à la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, est gérée par l'Etat, via certains programmes interrégionaux et le programme national d'assistance technique FEDER (intitulé "Europ'Act").

2. Les interventions du FSE

Entre 2014 et 2020, plus de 80 milliards d'euros seront consacrés à des projets visant à développer le capital humain dans les États membres et au moins 3,2 milliards à la seule "Initiative Emploi des Jeunes" (IEJ). La part de FSE a été plus importante que prévue, avec 41,7 % du budget européen de la politique de cohésion, notamment en faveur de l'IEJ dont l'objectif est de faciliter l'insertion professionnelle des jeunes de 15 à 24 ans en recherche d'emploi.

La concentration thématique implique que 20 % des crédits FSE doivent être consacrés à la lutte contre les discriminations et à combattre la pauvreté, en renforçant l'inclusion sociale et la formation. De plus, 80% des crédits FSE doivent viser seulement cinq "priorités d'investissement" pour les régions les plus riches, ce pourcentage étant de 70 % pour les régions intermédiaires et de 60% pour les DOM les moins développés.

Les interventions du FSE doivent ainsi répondre à cette volonté de "concentration thématique", à travers les quatre objectifs thématiques (OT) :

- OT8 (promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre) ;
- OT 9 (promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté) ;
- OT 10 (investir dans l'éducation, les compétences et l'apprentissage tout au long de la vie);
- OT 11 (renforcer capacités institutionnelles et efficacité de l'administration publique).

Ces OT se déclinent en dix-huit "priorités d'investissement" (parmi lesquelles la création d'entreprise, le décrochage scolaire ou l'accès à l'emploi), dont la définition est importante pour éviter la dispersion des financements européens. Chaque Etat membre doit manifester, chaque année, quelle sont les évolutions réalisées par rapport aux objectifs de la "stratégie Europe 2020", pour répondre aux recommandations de la Commission européenne, en lien avec les "rapports pays" de la Commission qui explicitent les principaux enjeux.

Un principe de rétroactivité est prévu par le règlement européen du 17 décembre 2013 (dispositions communes) afin de permettre que les dépenses des projets ayant démarré au 1er janvier 2014 soient éligibles. Une spécificité pour l'IEJ est que cette éligibilité des dépenses des projets s'étend à ceux ayant démarré au 1er septembre 2013.

Pour la période 2014-2020, la France bénéficie d'un montant global de 5,9 milliards d'euros, dont les deux-tiers restent gérés par l'État, soit un montant de 2,89 milliards d'euros pour le PON (Programme Opérationnel National) FSE, qui se décompose en un volet central PON FSE de 845 millions d'euros et des crédits déconcentrés d'un montant global de 2,04 milliards d'euros. Le Programme opérationnel national (PON) FSE a été approuvé par la Commission européenne le 10 octobre 2014 et le PON IEJ a été approuvé le 3 juin 2014.

En complément de ces 2,89 milliards d'euros du PON, le tiers restant est géré par les Conseils régionaux, le total des financements FSE des PO régionaux FEDER-FSE atteint 2,047 milliards d'euros, soit environ 35 % des 5,9 milliards d'euros des financements FSE pour la France.

Enfin, deux enveloppes spécifiques, financées par le FSE, sont consacrées l'une aux DOM (PO Etat d'un montant global de 833 millions d'euros) et l'autre aux contreparties liées à l'IEJ (Initiative Emploi Jeunes) d'un montant global de 136 millions d'euros (dont 65 millions d'euros pour le volet central).

C'est dans ce contexte que 310 millions d'euros ont été attribués aux treize Régions françaises éligibles (taux de chômage des jeunes supérieur à 25 %) ⁸, ainsi qu'à trois départements également retenus du fait de leurs spécificités et bien que les Régions, sur le territoire desquelles ils se situent, ne le soient pas elles-mêmes (Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne et Seine-Saint-Denis).

3. Les interventions du FEADER

Le FEADER constitue l'instrument financier du second pilier (consacré au développement rural et à la préservation des ressources naturelles) de la Politique agricole commune (dont le premier

⁸ Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Haute-Normandie, Champagne-Ardenne, Centre, Auvergne, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Guadeloupe, Réunion, Martinique, Mayotte et Guyane

pilier est constitué par la politique communautaire d'intervention et de soutien des productions agricoles européennes et dont l'instrument financier est le FEAGA⁹).

Dans la mesure où le FEADER a vocation à soutenir les interventions communautaires en faveur du soutien au monde rural et aux ressources naturelles liées à l'environnement, il a été intégré, pour la période de programmation 2014-2020, au cadre stratégique commun des Fonds européens structurels et d'investissement (FESI).

Dans ce cadre européen, les priorités du FEADER contribuent à la réalisation des objectifs transversaux liés à l'innovation et à l'environnement ainsi qu'à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à ces changements.

Le FEADER intervient en France sur quatre thématiques concernant :

- l'installation des jeunes agriculteurs ;
- les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques ;
- les mesures agro-environnementales et climatiques de soutien à l'agriculture biologique et au titre de NATURA 2000 et de la Directive-cadre sur l'eau ;
- les investissements dans les secteurs agricoles, agroalimentaires et forestiers.

Le Document Cadre national (DCN), piloté par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF), définit les éléments communs à tous les Programmes régionaux de développement rural (PDR) pour certaines mesures portées au niveau national, notamment celles relatives à l'installation des jeunes agriculteurs, aux mesures agro-environnementales et climatiques (MAE-C) et à l'agriculture biologique.

Les interventions du FEADER en France, pour la période 2014-2020, devraient représenter un montant global de 11,38 milliards d'euros.

Ces financements sont répartis sur les 27 programmes de développement rural régional (PDR), dont la gestion est confiée aux Conseils régionaux (*suite à l'article 78 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014*) pour toutes les régions, sauf pour celle de la Réunion, le Conseil départemental en assurant la gestion, et pour Mayotte dont le programme est géré par l'État.

Ces financements concernent également deux programmes nationaux, l'un appelé "réseau rural national" et l'autre "gestion des risques et assistance technique", dont la gestion est maintenue au niveau de l'État, dans le contexte du cadre national, piloté par le ministère chargé de l'agriculture, en lien avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) pour le volet interfonds, qui permet d'assurer une cohérence avec certaines politiques nationales (exemples de l'installation des jeunes agriculteurs ou de l'environnement).

Deux instances en constituent la gouvernance : le Comité Etat-Région (CER), co-piloté par le ministre de l'agriculture et le président de la Commission agriculture de l'ARF, ainsi que l'instance de coordination des autorités de gestion, au niveau technique.

⁹ Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), l'un des deux instruments financiers de la politique agricole commune (PAC), avec le FEADER, finance les aides aux agriculteurs (règlement N° 1307/2013) et d'autres mesures de soutien aux marchés agricoles (règlement N° 1308/2013)

4. L'articulation avec les contrats de plan Etat-Région

Les crédits relevant du CPER 2014-2020 ont vocation à être mobilisés comme "contreparties nationales" des financements du FEDER et du FSE, comme l'a rappelé la circulaire du 2 août 2013 du Premier ministre relative à la préparation des CPER 2014-2020, qui mentionne clairement les synergies avec les FESI et l'articulation avec la "stratégie Europe 2020".

L'effet de levier des FESI doit être recherché avec les instruments nationaux concernés, différentes thématiques ayant été identifiées comme étant communes entre le POR et le CPER :

- volet développement économique ;
- volet numérique (sur la partie usages et applications) ;
- volet transition écologique (énergies et préservation de la biodiversité) ;
- volet territorial.

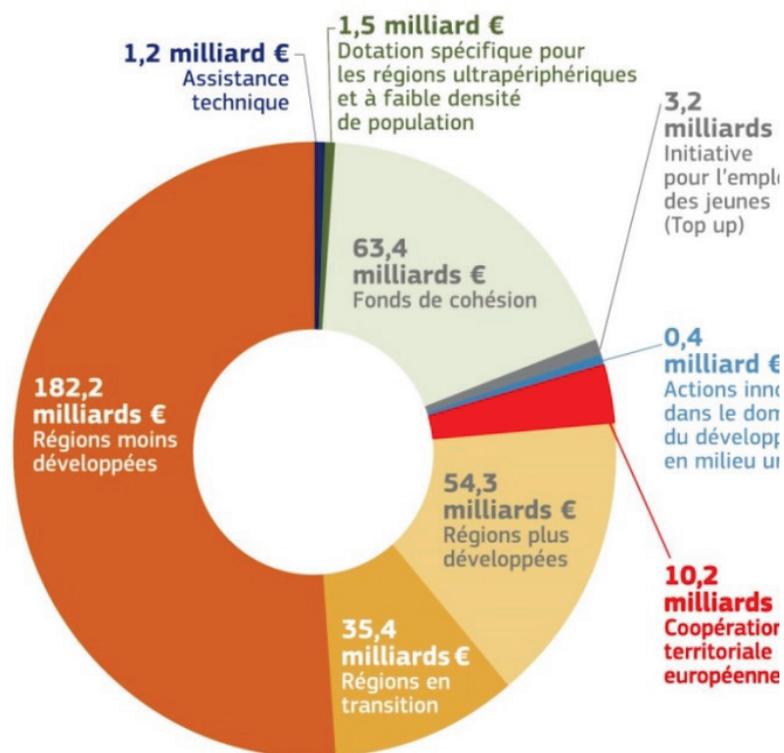
C – La coopération territoriale européenne (CTE)

Le règlement N°1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013, portant dispositions particulières relatives à la contribution du FEDER à l'objectif "Coopération territoriale européenne" (CTE), en définit le champ d'application.

Le budget européen consacré à la politique de cohésion économique, sociale et territoriale répond à deux objectifs :

- L'investissement pour la croissance et l'emploi, en vue de consolider le marché du travail et les économies régionales ;
- La Coopération territoriale européenne destinée à soutenir la cohésion dans l'Union européenne par la coopération transfrontalière transnationale et interrégionale.

Le FEDER est le seul fonds européen soutenant les programmes mis en œuvre dans le cadre de l'objectif de la CTE dont le budget est de 10,2 milliards d'euros de FEDER pour la période 2014-2020 sur un budget total de 351,8 milliards d'euros.



Source : Commission européenne

La France bénéficie d'une enveloppe de 1,1 milliards d'euros, dans le cadre des 13 programmes de la CTE auxquels elle participe. La CTE comporte trois volets de coopération territoriale européenne, avec des programmes transfrontaliers, transnationaux et interrégionaux, correspondant à différentes zones géographiques :

- le volet transfrontalier (INTERREG A) comporte 60 programmes transfrontaliers, la France participant à 11 programmes (9 pour la métropole et 2 d'outremer (Amazonie, Saint Martin et Mayotte). L'Île-de-France n'y est pas éligible n'ayant pas de frontière avec un autre Etat membre ;
- le volet transnational (INTERREG B) permet des coopérations entre collectivités territoriales d'un même espace géographique et comporte 15 programmes dont 8 concernent la France (dont 3 pour l'outremer : Amazonie, Océan Indien et Caraïbes). L'Île-de-France est présente dans le programme INTERREG Europe du Nord-Ouest (ENO) ou North West Europe (NWE) ;
- le volet interrégional (INTERREG C) a vocation à promouvoir les échanges et les transferts des bonnes pratiques et de politiques régionales entre toutes les régions de l'Union et comporte un seul programme, le programme INTERREG EUROPE, qui permet des coopérations avec l'ensemble des collectivités territoriales de l'Union européenne et auquel l'Île-de-France est éligible.

Dans ce contexte interrégional, trois programmes de réseaux ont été également définis :

- URBACT III, programme d'accompagnement des collectivités locales dans une approche intégrée et durable du développement urbain, avec partage d'expériences et transferts de pratiques pertinentes pour améliorer leurs politiques urbaines respectives. La Région Île-de-France y est éligible ;
- les programmes de réseaux ESPON et INTERRACT, programmes de réseaux et d'observations des résultats de la politique de cohésion.

1. Le programme INTERREG Europe du Nord-Ouest (ENO) 2014-2020

Le programme INTERREG Europe du Nord-Ouest (ENO ou NWE en anglais) 2014-2020 est doté d'un budget global de 649 millions d'euros dont 396 millions euros de FEDER.



Les opérateurs peuvent bénéficier d'un taux de cofinancement de 60% pour cofinancer des projets transnationaux impliquant des partenaires issus de régions de plusieurs États membres (Belgique, Irlande, Luxembourg, Royaume-Uni) ou régions d'Allemagne, des Pays-Bas et de la France) ainsi que de Suisse.

Le programme encourage les efforts de partenariats transnationaux pour améliorer les performances en matière d'innovation, réduire les émissions de gaz à effet de serre et optimiser l'utilisation et la réutilisation des matières premières et des ressources naturelles de l'ENO.

Les partenaires peuvent être :

- des structures publiques (nationales, collectivités territoriales) ;
- des représentants de la société civile (associations, ONG, organismes à but non lucratif) ;
- des établissements universitaires et scientifiques ;
- des organisations de soutien aux entreprises (chambres de commerce, agences de développement, clusters, bureaux de transfert de technologies) ;
- des entreprises.

Les PME sont éligibles, malgré un désaccord de la France qui s'y opposait et qui préférait que les organismes intermédiaires puissent servir de relais (CCI par exemple, comme pour INTERREG EUROPE). La contrepartie obtenue est une obligation de vérification de la solvabilité et des aides d'état accordées aux entreprises partenaires.

Pour cette nouvelle programmation, la contribution au budget d'assistance technique sera, contrairement aux programmations précédentes, entièrement assurée par l'Etat. Les Régions ne financeront plus le programme mais continueront néanmoins à défendre les projets issus de leurs territoires lors des comités de pré-sélection des projets.

2. Le programme INTERREG EUROPE

Le soutien de l'UE pour la coopération interrégionale existe depuis plus de vingt ans. Plusieurs innovations ont été introduites dans la période de programmation 2014-2020 (INTERREG V) pour que les fonds européens soient utilisés plus efficacement afin de :

- mettre davantage l'accent sur l'amélioration de programmes qui font partie de la politique de cohésion de l'Union européenne ;
- tirer parti des résultats des projets : une volonté de cibler les projets afin de produire des résultats efficaces, le bilan du programme précédent (INTERREG IVC) ayant permis d'avoir des résultats très concrets sur toute l'Europe ;
- rappeler que les administrations publiques sont les principales cibles du programme INTERREG EUROPE ;
- mettre en place des groupes d'acteurs décisionnaires par chaque partenaire d'un projet afin de mobiliser les décisionnaires.

Le programme INTERREG EUROPE, financé par le FEDER, vise à soutenir le processus d'apprentissage des acteurs publics pour améliorer la performance des politiques et programmes de développement régional.

Il permet ainsi aux acteurs publics à travers l'Europe d'échanger des bonnes pratiques et des idées sur la façon de conduire des politiques publiques et ainsi de trouver des solutions plus efficaces pour leurs citoyens.

Les organismes éligibles au programme INTERREG EUROPE, qui doivent être établis dans l'un des 28 Etats membres, en Norvège ou en Suisse, sont les autorités publiques (nationales, régionales ou locales), les institutions soumises au droit public (universités, agences régionales de développement, etc.) ainsi que les organismes privés à but non lucratif.

Chaque pays définit ses règles d'éligibilité en conformité avec sa propre réglementation nationale. Pour la France, la Région Nord-Pas-de-Calais est autorité nationale du programme. Contrairement aux programmes des Fonds structurels, le Règlement 1301/2013 n'impose pas à la CET interrégionale de limite dans la sélection des objectifs thématiques, malgré la concentration souhaitée par l'UE.

Pourtant, les Etats partenaires du programme INTERREG EUROPE ont décidé d'appliquer le principe de la concentration thématique avec quatre axes prioritaires :

- le soutien à la recherche, au développement technologique et à l'innovation ;
- le soutien à la compétitivité des PME ;
- le soutien à la transition vers une économie à faible émission de carbone ;
- le soutien à l'environnement et la promotion de l'utilisation rationnelle des ressources.

Pour mettre en place ces objectifs, le programme INTERREG EUROPE finance deux types d'actions :

- **Les projets de coopération interrégionale** dans lesquels les partenaires d'au moins trois pays différents décident de travailler ensemble sur une question commune de politique régionale, en échangeant leurs expériences et leurs pratiques afin d'intégrer les leçons tirées de cette coopération dans leurs politiques. Chaque région impliquée dans ce projet de coopération devra produire un plan d'action, détaillant ce qui sera concrètement mis en place grâce aux enseignements de cette coopération.

- **Les plateformes d'apprentissage thématiques**, nouvelle initiative du programme INTERREG Europe, consistent en des centres de ressources sur les quatre thématiques précédemment citées, destinés à permettre à toute organisation concernée par les politiques de développement régional en Europe de s'inspirer d'autres expériences pour optimiser leur façon de faire en contribuant à une meilleure accessibilité et utilisation des résultats de ces projets par d'autres régions, même sans être partenaire dans un projet.

3. Bilan des programmations précédentes

Le bilan comparatif pour l'Ile-de-France, entre les deux dernières programmations INTERREG III (2000-2006) et INTERREG IV (2007-2013) manifeste que la progression ainsi observée concerne des acteurs franciliens que la Région ou ses organismes associés.

Dans ce contexte, le volet INTERREG IVC a permis de mobiliser 302 millions d'euros pour financer des projets, sans compter le fait que ces centaines de projets ont représenté une richesse de connaissances et de solutions potentielles disponibles pour les décideurs régionaux.

INTERREG B		INTERREG C	
IIIB ENO (2000-2006)	IVB ENO (2007-2013)	IIIC (2000-2006)	IVC (2007-2013)
98 projets validés	114 projets validés	268 projets validés	204 projets validés
8 projets en IdF	22 projets en IdF	8 projets en IdF	25 projets en IdF
1 projet Région	2 projets Région + OA dont 1 en tant que CF ¹⁰	2 OA dont 1 LP	10 projets Région + OA dont 3 en tant que CF

¹⁰ CF : chef de file (collectivité territoriale ou organisme assurant le pilotage et le suivi de l'ensemble du projet)

Sur le volet INTERREG IVB, la progression, en nombre de projets portés par des acteurs du territoire francilien, a permis à l'Île-de-France de passer devant le Nord-Pas-de-Calais. Cependant, la Région Île-de-France n'a été présente que dans deux projets :

- le projet C-CHANGE (2009-2012), pour contribuer à changer les attitudes, le comportement et les réponses pratiques des régions urbaines face aux défis du changement climatique, doté d'un budget total de 7,19 millions d'euros (avec une contribution de la Région de 550 240 euros), dont 3,59 millions d'euros du FEDER ;
- le projet KARIM (2009-2015), réseau européen pour l'innovation responsable et le transfert technologique, dont le Centre francilien de l'innovation a été chef de file (contribution de 2,96 millions d'euros), doté de 8,50 millions d'euros, dont 4,09 millions d'euros du FEDER.

Sur le volet INTERREG IVC, la progression par rapport à la programmation précédente (INTERREG IIIC) a concerné l'ensemble des acteurs du territoire francilien mais aussi la Région et ses organismes associés.

La Région a été directement présente dans trois projets :

- le projet GENDER4GROWTH (2008-2011), visant à accroître le taux d'emploi des femmes, piloté par la Région Île-de-France (dont l'apport a été de 122 409 euros) et doté d'un budget de 1,61 million d'euros dont un financement FEDER de 1,25 millions d'euros ;
- le projet ECREIN (2010-2012), destiné à proposer des instruments financiers novateurs pour soutenir l'éco-innovation des PME au niveau régional, doté d'un budget de 1,60 millions d'euros dont une contribution de 1,23 millions d'euros du FEDER ;
- le projet BOO-GAMES (2012-2014), visant à favoriser une meilleure compréhension de la part des autorités publiques régionales en charge du développement de l'importance de l'industrie de jeux pour l'économie européenne, doté d'un budget global de 1,85 millions d'euros dont 1,41 millions d'euros de participation du FEDER.

Les organismes associés de la Région, présents dans les autres projets, ont tous été accompagnés par la Région et par Île-de-France Europe au cours de la phase de préparation des projets, même si les projets de cluster ou de pôles de compétitivité n'apparaissent pas dans le tableau ci-dessus.

D – Les spécificités de la nouvelle programmation

1. Renforcement du partenariat régional

En ce qui concerne le renforcement du partenariat régional, il s'agit de l'élargir pour respecter le nouveau "code de conduite", de façon verticale (avec les autorités régionales et locales) et horizontale (avec les acteurs locaux, les associations actives sur le territoire régional ayant la possibilité de s'appropriier plus facilement des objectifs du programme opérationnel régional).

2. Cadre et réserve de performance

Le cadre de performance s'inscrit dans la logique de l'approche par les résultats (priorité à ce qui a été réalisé) et implique de démontrer l'efficacité du programme grâce à toute une série d'indicateurs de résultat (comme, par exemple, l'augmentation du pourcentage du nombre d'entreprises de l'économie sociale et solidaire) et d'indicateurs de réalisation, plus faciles à atteindre que de les indicateurs de résultat (comme, par exemple, un indicateur d'accompagnement d'un certain nombre de personnes pour réaliser un objectif défini).

Cette démarche se traduit par la mise en place d'une réserve de performance, d'un montant de 21,08 millions d'euros pour le FSE géré par l'Etat en Ile-de-France, par exemple, qui correspond à une partie des crédits de la maquette régionale liée au PON FSE. Il s'agit de 6 % des enveloppes attribuées pour chaque PO, qu'il soit national ou régional, et qui sera gelée jusqu'en 2019.

Cela conduira à un examen en 2017-2019 de la réalisation de ces indicateurs, sur la base du rapport annuel d'exécution (RAE) de l'année 2018, afin d'apprécier si les valeurs cibles ont bien été atteintes, permettant ainsi de récupérer ces crédits mis en réserve. Ces valeurs cibles ont été définies au niveau national pour le PON, mais avec une ventilation au niveau déconcentré. Dans le cas contraire, les crédits de la réserve de performance seront bloqués.

Les principes de l'évaluation ex-post ont été également redéfinis, en élargissant les éléments pris en compte autour des programmes opérationnels et en demandant de réfléchir aux besoins (atouts et faiblesses), de définir des priorités, de réfléchir aux changements de situation socio-économique et de l'exprimer en termes concrets et clairs (par la définition d'objectifs).

3. Coûts simplifiés

Conformément aux dispositions de l'article 14 du règlement (UE) 1304/2013 et des articles 67 et 68 du règlement (UE) 1303/2013 du 17 décembre 2013, la Commission européenne a manifesté une volonté de simplification des dossiers de candidature et des procédures de contrôle

Il s'agit de recourir, de façon systématique, à des coûts simplifiés et à des taux forfaitaires, afin de réduire la justification systématique de l'ensemble des dépenses d'une opération. Le recours aux coûts simplifiés permet également de simplifier la constitution des dossiers de candidature.

4. Dégagement d'office

La règle du "dégagement d'office" implique de rendre les financements attribués qui, au bout de trois ans de programmation, n'auraient pas été consommés ou pour lesquels aucune demande de paiement n'aura été reçue avant la fin de la troisième année suivant l'engagement budgétaire (N+3).

La règle "N+3" a pour objectif d'inciter les gestionnaires à mobiliser rapidement et régulièrement les fonds européens mis à leur disposition. Il s'agit d'une mesure incitative visant à consommer dans les meilleurs délais les FESI, ce qui nécessite de faire remonter rapidement les pièces justificatives de dépenses aux services gestionnaires en vue d'un appel de fonds qui sera alors adressé par l'autorité de gestion à la Commission européenne.

Le PO régional d'Ile-de-France ayant été adopté en décembre 2014, la règle du dégagement d'office s'appliquera pour la première fois en fin 2017.

Cependant, il est nécessaire de souligner que la faiblesse historique de la dotation FEDER en Ile-de-France induit de fortes marges de progression potentielles.

Tout d'abord, la faiblesse de la dotation des crédits FEDER alloués à l'Ile-de-France a pu s'expliquer durant la période de programmation 2000-2006, du fait de l'étroitesse des zones urbaines alors éligibles à ces financements européens.

Cette restriction n'a pas été corrigée lors de la période de programmation 2007-2013, alors même que l'intervention des fonds structurels n'était plus zonée.

De plus, pour la période de programmation 2014-2020, les critères d'attribution retenus par le Conseil européen des 7 et 8 février 2013 permettaient d'envisager un potentiel global de 800 millions d'euros de FEDER pour la Région Ile-de-France. Celle-ci s'est vu attribuer un montant d'environ 185 millions d'euros, suite à la péréquation réalisée par les autorités nationales françaises.

Cette enveloppe de FEDER reste donc modeste même si elle manifeste une progression, non seulement par rapport aux 150 millions d'euros obtenus pour la période 2007-2013, mais aussi aux 160 millions d'euros attribués à l'Ile-de-France, suite aux premières propositions d'arbitrage des services du Premier ministre de l'été 2013.

Par voie de conséquence, le POR d'Ile-de-France se distingue également par la prépondérance en son sein des crédits FSE, qui avoisinent 61% de la dotation globale, alors que les programmes régionaux des autres Régions françaises bénéficient jusqu'à 80 % de crédits FEDER dans leurs dotations de FESI, dont elles assument la gestion.

A – Les financements apportés par les FESI en Ile-de-France

Pour la période 2014-2020, une enveloppe globale de 915 millions d'euros est allouée à l'Ile-de-France pour soutenir des projets des acteurs franciliens de nature à contribuer à la réalisation des priorités et des objectifs de la politique européenne de cohésion.

Fonds mobilisé	2007-2013		2014-2020		
	Autorité de gestion	Montant (M€)	Autorité de gestion	Montant (M€)	Evolution
FEDER	Etat	151,000	Région	185,396	+22,8%
FSE	Etat	527,000	Etat	370,000	+26,0%
			Région	294,203	
IEJ			Etat	5,300	
			Région	2,882	
FEADER	Etat	38,250	Région	57,606	+50,6%
	Région	-			
Sous-total	Etat	716,250	Etat	375,300	
Sous-total	Région	-	Région	540,087	
Total		716,250		915,387	+28,6 %

Source : Région Ile-de-France

	Thématiques du Programme opérationnel régional FEDER-FSE-IEJ Ile-de-France et Bassin de Seine (2014-2020)	Périmètre géographique	Fonds mobilisé	Dotations (en M€)
Axe 1	Soutenir l'aménagement durable des territoires franciliens	Ile-de-France	FEDER	15,156
OS 1	Renforcer la diversité des fonctions dans les quartiers prioritaires			12,860
OS 2	Résorber l'habitat précaire des communautés marginalisées telles que les Roms et les gens du voyage			2,296
Axe 2	Préserver la biodiversité	Ile-de-France	FEDER	5,000
OS 3	Réduire les pressions anthropiques dans la géographie prioritaire			5,000
Axe 3	Favoriser la création et reprise d'activité, assurer une intégration durable dans l'emploi	Ile-de-France	FSE	55,612
OS 4	Augmenter le nombre de création/reprise d'entreprises accompagnées			55,612
Axe 4	Favoriser les dynamiques de l'inclusion	Ile-de-France	FSE	11,312
OS 5	Accompagner les populations Roms vers des dispositifs d'insertion			3,582
OS 6	Contribuer à l'égalité des chances avec une attention particulière pour l'égalité entre les femmes et les hommes			7,730
Axe 5	Investir dans l'éducation et adapter les compétences	Ile-de-France	FSE	213,433
OS 7	Prévenir et réduire le décrochage scolaire en particulier dans les quartiers prioritaires			44,165
OS 8	Augmenter l'employabilité et la qualification des franciliens sans emploi			169,268
Axe 6	Renforcer les facteurs de compétitivité	Ile-de-France	FEDER	82,847
OS 9	Augmenter le nombre de collaborations entre les entreprises et les établissements de R&D notamment dans la S3			45,237
OS 10	Renforcer les capacités productives des PME franciliennes notamment dans le domaine de la S3			37,610
Axe 7	Diversifier et améliorer les applications TIC	Ile-de-France	FEDER	23,289
OS 11	Renforcer l'usage de nouveaux outils et contenus numériques			23,289
Axe 8	Soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone	Ile-de-France	FEDER	44,099
OS 12	Accroître la part des énergies renouvelables et de récupération (ENR&R)			7,779
OS 13	Diminuer la précarité énergétique à travers la rénovation du bâti résidentiel			21,800
OS 14	Engager des démarches "pilotes" pour réduire les consommations énergétiques du bâti résidentiel et du bâti public			14,520
Axe 9	Mise en place de l'IEJ en Seine Saint Denis	Seine Saint-Denis	FSE-IEJ	5,764
OS 15	Favoriser l'accès à l'emploi des jeunes NEET du département de la Seine Saint Denis			5,764
Axe 10	Diminuer les vulnérabilités du bassin hydrographique de la Seine et préserver la biodiversité du fleuve	Bassin de la Seine	FEDER	8,694
OS 16	Réduire la vulnérabilité des territoires au risque de sécheresse par la mobilisation des ressources en eau (...)			1,000
OS 17	Réduire les impacts des inondations sur les milieux et sur les territoires			4,356
OS 18	Diminuer les impacts de la navigation, de la production d'énergie hydroélectrique (...) sur les milieux naturels			3,338
Axe 11	Assistance technique	Ile-de-France	FEDER	6,311
Axe 12	Assistance technique	Ile-de-France	FSE	10,964
Total				482,481

Ces financements européens potentiels sont répartis entre les différents FESI concernés et de manière à couvrir les objectifs européens retenus dans le cadre des programmes opérationnels (tant national que régional) :

- 664,20 millions d'euros du FSE (hors IEJ) dont 294,20 millions d'euros gérés par la Région et 370 millions d'euros gérés par l'Etat (345,3 millions d'euros gérés par la DIRRECTE d'Ile-de-France et 24,7 millions d'euros gérés par Pole Emploi) ;
- 8,78 millions d'euros du FSE (attribués pour l'IEJ, dont 2,88 millions d'euros pour le FSE Région), ainsi que 5,9 millions d'euros (Etat) et 2,88 millions d'euros (Région) par le PON IEJ ;
- 185,39 millions d'euros provenant du FEDER et gérés par la Région ;
- 57,60 millions d'euros financés par le FEADER et également gérés par la Région.

Globalement, la Région Ile-de-France doit ainsi gérer, pour la période 2014-2020, via le Programme opérationnel (POR) Île-de-France FEDER-FSE-IEJ Seine-Saint-Denis et Bassin de Seine, une enveloppe globale de 482,48 millions d'euros qui se décompose en :

- 185,39 millions d'euros du FEDER dédiés à l'aménagement urbain (axe 1), à la protection de la biodiversité (axe 2), à la recherche et à l'innovation (axe 6), au renforcement des usages numériques (axe 7), à l'accompagnement de la transition énergétique (axe 8) ;
- 294,20 millions d'euros du FSE dédiés à la création et reprise d'activités (axe 3), à l'inclusion de populations marginalisées (axe 4), à l'amélioration des compétences et des qualifications (axe 7) ;
- 2,88 millions d'euros de l'IEJ dédiés au retour à l'activité des jeunes sans emploi et hors du système scolaire de Seine Saint-Denis (axe 9).

Ces financements attribués pour soutenir des projets franciliens pourront être complétés par une partie des 8,69 millions d'euros de FEDER affectés à l'axe 10 interrégional "Bassin de Seine" (prévention des risques climatiques et préservation de la biodiversité) dont le périmètre géographique est étendu aux régions riveraines de Normandie, Picardie, Bourgogne et Champagne-Ardenne.

De plus, la Région Ile-de-France doit ainsi gérer, pour la période 2014-2020, via le Programme de développement rural d'Ile-de-France FEADER une enveloppe globale de 57,6 millions d'euros.

A ces 540,08 millions d'euros de financements directement gérés par la Région Ile-de-France, d'autres financements européens ont également vocation à soutenir des projets franciliens via deux Programmes opérationnels nationaux (PON) défini et gérés par l'Etat :

- le volet régional Île-de-France du PON FSE (370 millions d'euros) ;
- le volet départemental Seine-Saint-Denis du PON IEJ (5,93 millions d'euros).

De même, une partie des 396 millions d'euros affectés au programme INTERREG VB ENO (Europe du Nord-Ouest) et une partie des 359 millions destinés aux projets de coopération interrégionale finançables dans le contexte du programme INTERREG VC Europe peuvent également être de nature à soutenir des projets franciliens.

Répartition des financements du Fonds européen de développement régional (FEDER) en Ile-de-France pour 2014-2020

FEDER
AdG = Region IdF
185,4 M€

Axe 1: Soutenir l'aménagement durable dans le territoire francilien
Axe 2: Promouvoir et protéger la biodiversité des territoires franciliens
Axe 6: Renforcer les facteurs de compétitivité
Axe 7: Diversifier et améliorer l'application des TIC
Axe 8: Soutenir la transition vers une économie à faible émission de carbone
Axe 10: Programme interregional Bassin de la Seine
Axe 11: Assistance technique FEDER

15,16 M€

5 M€

82,85 M€

23,29 M€

44,1 M€

8,69 M€

6,31 M€

ITI
Investissement
territorial intégré
ou (Volet urbain)

12,88 M€

10,00 M€

5 M€

6 M€

15,83 M€

18,45 M€

4 M€

1,3 M€

21,8 M€

2,29 M€

TOTAL ITI = 97,6 M€

Part FSE

dans les ITI
ou (Volet urbain)

10 M€ FSE axe 3

6 M€ FSE axe 4

18,45 M€ FSE axe 5

1,3 M€ FSE axe 12

S = 35,8 M€

AdG : Autorité de gestion

Sources: Région Ile-de-France et DIRECCTE IdF

1. Montants financiers du FSE en Ile-de-France

Pour la période de programmation 2014-2020, la Région Ile-de-France va gérer 294,2 millions d'euros de financements FSE dont 2,88 millions d'euros pour l'IEJ (pour la formation des jeunes sans études, sans formation et sans emploi) auxquels il faut ajouter une enveloppe complémentaire de 2,88 millions d'euros de financement national de l'IEJ.

Parallèlement, la Préfecture de région d'Ile-de-France va également gérer 343,82 millions d'euros de FSE ainsi que 5,9 millions d'euros au titre du financement national de l'IEJ, alors même que le ministère de l'Emploi gèrera par ailleurs, en direct, 24,7 millions d'euros au titre de Pôle emploi.

Les axes de la maquette régionale financés par le FSE au sein du programme opérationnel régional (POR) d'Ile-de-France pour 2014-2020 atteint, quant à eux, 291,32 millions d'euros (hors IEJ) :

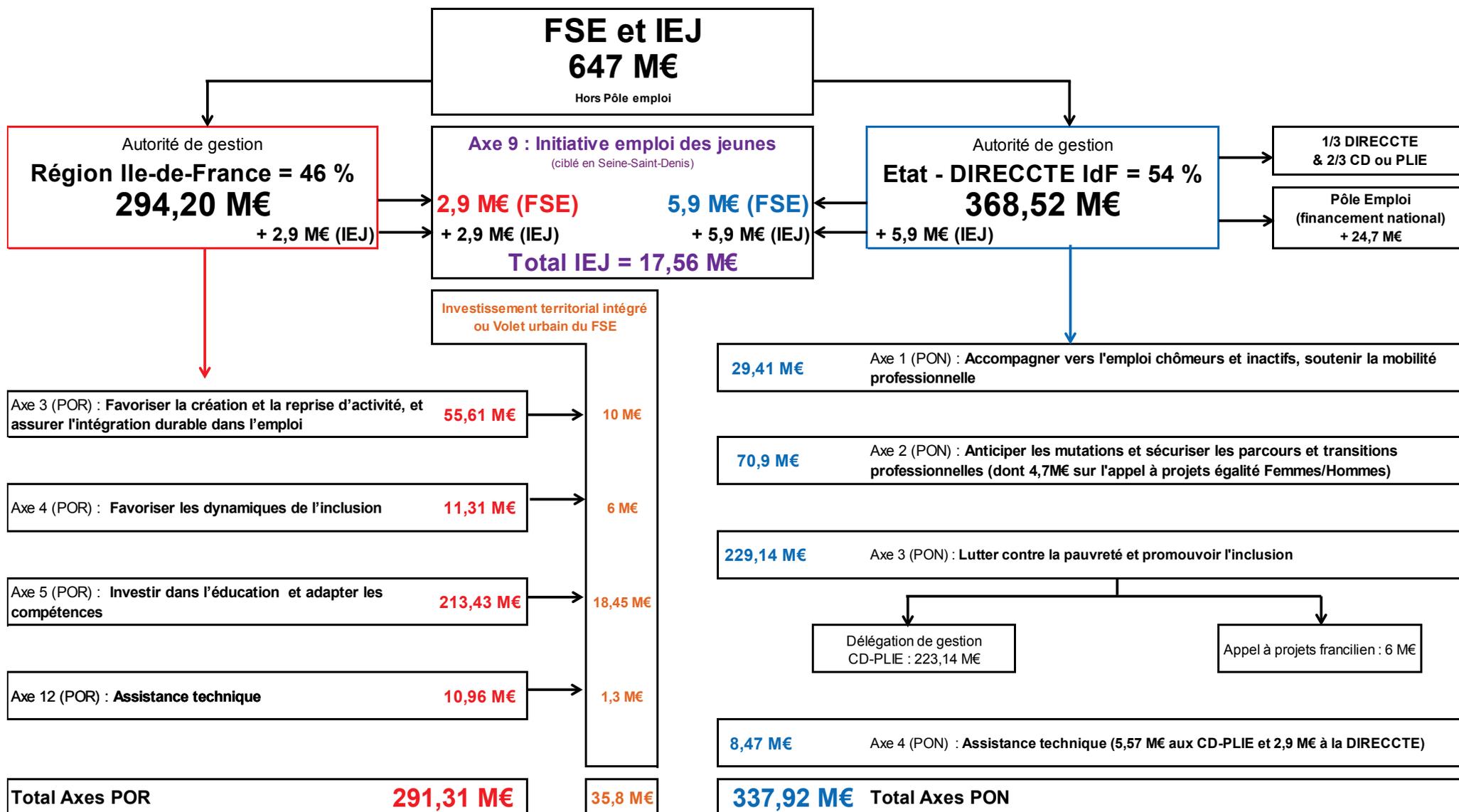
- 55,61 millions d'euros pour l'axe 3 (*favoriser la création et la reprise d'activité et assurer l'intégration durable de l'emploi*), dont 10 millions d'euros affectés au volet urbain pour compléter les financements FEDER ;
- 11,31 millions d'euros pour l'axe 4 (*favoriser les dynamiques de l'inclusion*), dont 6 millions d'euros affectés au volet urbain pour compléter les financements FEDER ;
- 213,43 millions d'euros pour l'axe 5 (*investir dans l'éducation et adapter les compétences*), dont 18 millions d'euros affectés au volet urbain pour compléter les financements FEDER ;
- 10,96 millions d'euros pour l'assistance technique.

La maquette régionale FSE du volet déconcentré d'Ile-de-France du programme opérationnel national (PON) pour 2014-2020 porte sur 337,92 millions d'euros (hors IEJ et Pole emploi), répartis en quatre axes :

- 29,41 millions d'euros pour l'axe 1 (*accompagner vers l'emploi les demandeurs d'emploi et les inactifs et soutenir les mobilités professionnelles*) ;
- 70,90 millions d'euros pour l'axe 2 (*anticiper les mutations et sécuriser les parcours et transitions professionnels*), dont 4,7 millions d'euros ciblé sur l'appel à projets spécifique égalité femmes-hommes ;
- 229,14 millions d'euros pour l'axe 3 (*lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion*), représentant 67,8% de la maquette régionale et dont 6 millions d'euros sont ciblés sur l'appel à projets régional, les 223 millions d'euros restant affectés aux délégations de gestion des Conseils départementaux et des PLIE¹¹ ;
- 8,47 millions d'euros pour l'axe 4 (*assistance technique*), dont 5,57 millions d'euros sont affectés aux délégations de gestion des Conseils départementaux et des PLIE, les 2,9 millions d'euros restant étant destinés à la DIRECCTE, autorité de gestion déléguée.

¹¹ PLIE : Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi

Répartition des financements du Fonds social européen (FSE) en Ile-de-France pour 2014-2020



Se rajoutent au Volet urbain du FEDER

CD : Conseil départemental
IEJ : Initiative emploi jeunes

ITI : Investissement territorial intégré (volet urbain)
PON et POR : Programme opérationnel national et PO régional

Ceser Ile-de-France - mai 2016
Source : Région Ile-de-France et DIRECCTE IdF

2. Montants financiers du FEADER en Ile-de-France

En ce qui concerne la dotation FEADER 2014-2020 pour l'Ile-de-France, celle-ci progresse de 50,6 %, même si elle demeure une faible partie des 11,38 milliards d'euros, alloués à l'échelon national, au titre du FEADER.

L'enveloppe financière du FEADER est de 57,6 millions d'euros en Ile-de-France pour 2014-2020, soit 0,6 % du montant total attribué par l'Union européenne à la France. Ces financements FEADER en Ile-de-France sont à comparer, par exemple, avec les 1,3 milliards d'euros dont dispose la Région Midi-Pyrénées.

Le PDR FEADER concentre ainsi sur neuf mesures les 57,6 M€ alloués à l'Ile-de-France pour la période de programmation 2014-2020 :

- 12 millions d'euros pour les investissements dans les exploitations agricoles pour leur modernisation et leur diversification (mesure 4) ;
- 8,40 millions d'euros pour le développement des exploitations et des entreprises (mesure 6);
- 5,95 millions d'euros pour les services de base et rénovation des villages dans les zones rurales (mesure 7) ;
- 2,90 millions d'euros pour les investissements en faveur du développement des zones forestières et de l'amélioration de la viabilité des forêts (mesure 8) ;
- 9 millions d'euros pour les mesures agro-environnementales et climatiques (mesure 10);
- 6 millions d'euros pour l'agriculture biologique (mesure 11) ;
- 5 millions d'euros pour la coopération (mesure 16) ;
- 6,20 millions d'euros pour l'initiative LEADER (mesure 19) ;
- 2,15 millions d'euros pour l'assistance technique et la mise en réseau (mesure 20).

La Région Ile-de-France assure directement la gestion des mesures liées à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine naturel et foncier et à l'aménagement du patrimoine rural (mesure 7), au soutien aux écosystèmes forestiers (mesure 8), ainsi qu'au développement des filières agricole, agroalimentaire et forestière (mesure 16).

C'est ainsi que la Région Ile-de-France ne gère de façon directe que 16 millions d'euros (en y ajoutant la mesure 20 qui est également gérée par l'autorité de gestion) sur les 57,6 millions d'euros alloués en Ile-de-France pour 2014-2020.

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE 2 – Evolution des thématiques et priorités retenues

Un des niveaux d'approche de la programmation 2014-2020 consiste dans le rapprochement entre les différents FESI et dans l'édiction de règles communes et d'un accord de partenariat national unique pour les cinq fonds de la politique de cohésion. Il aurait donc été important pour la France de ne pas limiter autant les priorités d'intervention, au moment où la gestion des financements européens a été décentralisée aux Régions.

En effet, ce transfert d'une partie importante de l'autorité de gestion nécessitait de faire des choix stratégiques au niveau régional, sans avoir trop de contraintes, au niveau national, du fait de l'accord de partenariat entre la France et la Commission européenne.

A – Les grands enjeux européens d'intérêt régional pour l'Île-de-France (FEDER-FSE)

Cette décentralisation a été un vrai bouleversement de l'accompagnement par la Commission européenne. La Région Île-de-France a choisi d'élaborer un programme pluri-fonds FEDER-FSE visant à favoriser une réelle synergie des fonds européens et une approche intégrée.

Les orientations stratégiques retenues s'articulent avec :

- les objectifs de la stratégie Europe 2020 ;
- les recommandations spécifiques pour la France, adoptées par le Conseil européen le 29 mai 2013 ;
- les priorités pour redresser la compétitivité de l'économie française, telles qu'elles ont été annoncées dans la position de la Commission européenne.

Ce diagnostic a conduit à identifier les grands enjeux pour l'Île-de-France qui ont vocation à être appliqués sur le territoire francilien au cours de la programmation 2014-2020¹².

1. Développement harmonisé et solidaire des territoires

Le contexte francilien est particulier du fait qu'il existe en Île-de-France des secteurs géographiques dans lesquels les pauvres sont plus pauvres qu'ailleurs, alors même que les revenus des Franciliens sont nettement supérieurs à ceux des autres régions et que le taux de pauvreté régionale demeure inférieur à la moyenne nationale. L'écart entre les 10 % des Franciliens les plus riches et les 10 % des Franciliens les plus pauvres est ainsi de 7,2 % contre 5% en moyenne nationale.

De plus, l'Île-de-France connaît les disparités infrarégionales les plus fortes de France. Les quatre départements ayant le revenu médian le plus élevé de France (les Hauts-de-Seine, l'Essonne, Paris et les Yvelines) côtoient la Seine-Saint-Denis, département de France dans lequel, non

¹² **Annexe 3** (p.170) : stratégie d'investissement du POR FEDER-FSE d'Île-de-France pour 2014-2020

seulement le revenu médian est le plus faible, mais qui connaît aussi le taux de pauvreté le plus élevé à l'échelle nationale (21,7 % de la population).

Le diagnostic francilien a montré que les inégalités sont d'autant plus marquantes que, sur certains territoires fragiles, les pôles de développement économique voisinent avec des zones où la précarité est élevée, ce qui se traduit par :

- une pression urbaine extrêmement forte, Paris et la petite couronne (6 % du territoire de l'Île-de-France) accueillant 56 % de la population francilienne ;
- un dynamisme économique freiné du fait d'un déficit d'infrastructures économiques, commerciales et de bureaux ;
- une précarité énergétique majeure, liée à la vétusté du parc immobilier ;
- un accès limité à la formation et à l'enseignement supérieur ;
- un écart entre l'emploi apporté par l'activité économique existante et le niveau de formation de la population résidente ;
- des phénomènes de discrimination vis-à-vis des femmes, des seniors et des migrants ;
- une situation d'urgence pour les populations Rom.

La stratégie de la Région Île-de-France sur ces territoires fragiles a été de poursuivre la démarche de développement de projets urbains intégrés pluriannuels, qui a été élaboré et mis en œuvre en Île-de-France au cours de la programmation 2007-2013, en définissant un axe urbain intégré dans le programme opérationnel régional pour 2014-2020.

Cette démarche a été reconnue par la Commission européenne et a contribué à permettre à ce que, comme le souhaitait le Conseil régional d'Île-de-France, cette expérience pilote se poursuive après 2013. C'est ainsi que la Commission européenne a proposé la mise en place d'un nouvel outil, les Investissements territoriaux intégrés (ITI), destinés à encourager une approche intégrée de l'utilisation des fonds européens en faveur d'un développement urbain durable.

Le caractère transversal de l'approche des ITI a conduit à développer, dans le cadre de la plupart des objectifs thématiques (OT) portés par le FEDER et le FSE, une approche spécifique destinée à accompagner le territoire concerné. Il s'agit, pour :

- l'OT 1, de créer le plus grand nombre possible d'entreprises innovantes ;
- l'OT 2, de renforcer l'appropriation des outils et des contenus numériques ;
- l'OT 3, de faciliter l'accès à l'entrepreneuriat et le financement des PME ainsi que leur implantation sur ces territoires ;
- l'OT 4, de répondre aux enjeux prégnants de précarité énergétique ;
- l'OT 6, de sauvegarder, restaurer et valoriser la biodiversité en zone urbaine ;
- l'OT 8, de favoriser la reprise d'entreprises pérennes par des publics éloignés de l'emploi et de soutenir des actions de l'économie sociale et solidaire (ESS) ;
- l'OT 9, de soutenir des actions de rénovation urbaine (FEDER) et de réduction des discriminations (FSE) ;
- l'OT 10, d'augmenter l'employabilité des Franciliens les moins qualifiés.

2. Insertion sociale et professionnelle des Franciliens

L'Île-de-France constitue l'un des premiers bassins d'emploi européen, avec la Rhénanie du Nord-Westphalie, la Lombardie, la Bavière et le Grand Londres. En dix ans, l'emploi total a enregistré une hausse de 5,8 %, ce qui est cependant plus faible que celle observée en France métropolitaine sur la même période (6,98 %).

D'autres indicateurs sont préoccupants. Ainsi, on observe une diminution, de 11 % depuis 2011, du nombre de créations d'entreprises en Île-de-France. De même, le taux de survie (au-delà de cinq ans) de 49,3 %, inférieur à la moyenne nationale (51 %). En outre, les entreprises créées par des personnes, issues de populations fragiles, enregistrent un taux de pérennité peu élevé.

a. Priorités retenues par le Programme opérationnel régional (POR) d'Île-de-France

Pour ce qui le concerne, le PO régional FEDER-FSE d'Île-de-France a vocation à répondre à ces disparités par une stratégie d'action concentrée sur l'inclusion, par la formation et l'emploi, qui mobilise quatre de ses axes :

- l'axe 3, en ce qu'il vise à favoriser les dynamiques entrepreneuriales orienté vers les jeunes, les femmes et les migrants ;
- l'axe 4, en ce qu'il concentre les efforts sur la lutte contre les discriminations envers les femmes et les populations les plus fragiles, en particulier les Roms ;
- l'axe 5, en ce qu'il vise à adapter les compétences par la prévention et la lutte contre le décrochage scolaire, et par un meilleur accès à une formation adaptée au marché du travail tout au long de la vie ;
- l'axe 9, en ce qu'il est dédié aux jeunes sans emploi et sans qualification, prévoit des actions d'accompagnement vers le retour en formation et à la qualification, l'insertion et l'articulation avec les entreprises dans les bassins d'emploi.

b. Priorités retenues par le Programme opérationnel national (PON) FSE

De façon complémentaire, le PO national FSE 2014-2020 comporte des objectifs et des axes prioritaires concernant l'emploi et l'inclusion¹³.

La mobilisation du FSE s'articule autour de 6 "défis" :

- défi 1 : *Contribuer à la personnalisation accrue de l'offre de services en direction des demandeurs d'emploi ;*
- défi 2 : *Améliorer l'accompagnement des jeunes, en particulier ceux qui sont le plus exposés au risque de chômage, pour faciliter leur accès à l'emploi ;*
- défi 3 : *Développer l'emploi et les compétences, pour faire face aux mutations et contribuer à la sécurisation des trajectoires professionnelles ;*
- défi 4 : *Promouvoir le vieillissement actif, via le maintien et le retour à l'emploi des seniors ;*
- défi 5 : *Renforcer l'inclusion pour lutter contre la précarité et la pauvreté ;*
- défi 6 : *Développer les projets d'innovation sociale, créateurs d'emplois et de cohésion sociale.*

¹³ PON FSE pour 2014-2020 tel que validé le 10 octobre 2014 par la Commission européenne

Cela a conduit à définir les trois axes prioritaires du PON FSE 2014-2020, plus un quatrième axe pour l'assistance technique.

L'axe 1 destiné à « *accompagner vers l'emploi les demandeurs d'emploi et les inactifs et soutenir les mobilités professionnelles* », en soutenant l'accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi et les personnes inactives ainsi que la modernisation des institutions du marché du travail, notamment Pôle Emploi.

Cet axe 1 prend également en compte, hors concentration thématique, l'emploi indépendant, l'entreprenariat et la création d'entreprises, notamment innovantes, bien que cette priorité d'investissement soit intégralement financée par le PO régional FEDER-FSE en Ile-de-France. Il en va de même pour la priorité d'investissement concernant la réduction et la prévention du décrochage scolaire.

L'axe 2 a pour vocation d' « *anticiper les mutations et sécuriser les parcours et transitions professionnels* » avec deux priorités d'investissement en faveur de l'adaptation au changement des travailleurs, des entreprises et des entrepreneurs et pour accompagner le vieillissement actif et en bonne santé.

L'axe 3 doit permettre de lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion active et constitue l'essentiel de ce que l'Etat délègue en gestion aux Conseils départementaux et aux organismes intermédiaires pivots, des PLIE pour l'essentiel.

Enfin, l'axe 4 d'assistance technique contient les financements destinés à piloter, coordonner, animer et évaluer le PON, avec la nécessité de renforcer l'étape d'instruction des dossiers. Cela doit conduire non seulement à communiquer sur les actions, à valoriser et faire connaître les bonnes pratiques et l'impact des expérimentations conduites, mais aussi à sécuriser la gestion du programme en la simplifiant ainsi que la qualité de la dépense.

c. Soutien à la formation et à l'emploi des jeunes de Seine-Saint-Denis

L'Ile-de-France connaît un taux de décrochage scolaire plus important que dans les autres régions françaises, le taux de jeunes, âgés de 18 à 24 ans, non scolarisés et disposant au mieux d'un brevet des collèges, atteignant 28,5 % contre 27,6 %. Ce qui représentait en 2012, 33 500 jeunes franciliens sur un total de 150 000 au niveau national.

Les jeunes de 15 à 24 ans de Seine-Saint-Denis représentent 13,3 % des jeunes Franciliens et 20,4 % des jeunes NEET ("*Not in Education, Employment or Training*" : ni étudiant, ni employé, ni stagiaire) d'Ile-de-France, soit un écart de 7,1 points.

Cette situation spécifique a conduit à décider, même si l'Ile-de-France n'était pas bénéficiaire de la nouvelle Initiative communautaire Emploi Jeunes (IEJ), que seule la Seine-Saint-Denis est concernée, avec un financement global de 17,56 millions d'euros provenant tant du volet déconcentré du PON IEJ que du PO régional, l'architecture de gestion étant caractérisée par un partage entre le PO régional FEDER-FSE et le PO national IEJ.

Dans ce contexte, les financements européens peuvent atteindre 92 % de la totalité de l'enveloppe d'un projet (46 % d'IEJ, 46 % de FSE et 8 % de contreparties nationales).

3. Renforcement de la position compétitive des PME franciliennes

a. Soutien à la recherche, au développement technologique et à l'innovation

L'Ile-de-France concentre :

- 27% des effectifs étudiants de la France métropolitaine ;
- 35% des unités de recherche ;
- 39% des chercheurs français (R&D publique et privée) ;
- 38% des demandes de brevets ;
- 9 pôles de compétitivité, parmi lesquels 3 pôles mondiaux ;
- 14 très grandes infrastructures de recherche (TGIR) sur les 46 françaises.

L'Ile-de-France se place au deuxième rang français pour la part de son PIB (3,06 %, derrière Midi-Pyrénées qui atteint 4,28 %) consacrée aux dépenses de recherche et développement. Les dépenses intérieures en recherche et développement ont atteint en Ile-de-France 18,5 milliards d'euros en 2012 (dont 12,7 milliards d'euros pour les entreprises et 5,8 milliards d'euros pour le secteur public), soit 39,7 % du montant national.

Cependant, l'Ile-de-France n'apparaît qu'à la neuvième place des régions européennes innovantes, en tenant compte des indicateurs régionaux de richesse ou de population. Le diagnostic territorial a fait ressortir le très haut potentiel du système régional de l'innovation francilien, qui fait de l'Ile-de-France la région la plus productive en innovation des grandes régions métropolitaines européennes. Pourtant, son rendement reste relativement faible, ce qui constitue une menace dans un contexte de concurrence des grandes métropoles mondiales.

Pour consolider ses avantages comparatifs, la Région a non seulement souhaité renforcer son soutien aux pôles de compétitivité et aux projets novateurs, mais aussi contribuer au développement des technologies numériques au service de l'environnement.

Ces orientations ont permis d'enrichir le Schéma régional de développement économique (SRDE), par l'intégration de la stratégie régionale de recherche et d'innovation (SRI), en adoptant, en 2011, la Stratégie régionale de développement économique et d'innovation (SRDEI) qui vise le renforcement des tissus des PME/PMI d'Ile-de-France, tout en promouvant leur croissance, leur conversion écologique et sociale ainsi que l'innovation.

La spécialisation intelligente va au-delà de la SRI (Stratégie régionale de l'Innovation), créée en cours de période de programmation 2007-2013. Au moment de l'adoption du programme opérationnel, il a été nécessaire de justifier le bilan de la SRI et de présenter de nouvelles propositions, en précisant la gouvernance envisagée (en lien avec les acteurs régionaux (laboratoires, entreprises, clusters etc.) pour élaborer une nouvelle stratégie de recherche et d'innovation.

Dès 2013, la Région a mis en place une stratégie régionale de recherche et d'innovation renforcée dite de "spécialisation intelligente" (dite "S3", selon l'acronyme anglais, pour "*Smart Specialization Strategy*"). La S3 n'a pas vocation, à travers le FEDER, à financer des projets de recherche fondamentale et trop en amont du marché. Les interventions dans le cadre de la S3 devront viser un objectif de résultats s'inscrivant dans le temps de la programmation 2014-2020.

C'est pourquoi le POR d'Ile-de-France a vocation à soutenir, par le biais du FEDER, la promotion des investissements en R&I en ciblant de manière privilégiée les secteurs économiques concentrant les plus forts avantages compétitifs et présentant le meilleur potentiel de croissance.

Une étude régionale de septembre 2013 a permis de définir les cinq "domaines d'innovation stratégique" susceptibles de répondre à ces critères :

- ingénierie des systèmes complexes et logiciels ;
- création numérique ;
- écoconstruction et quartiers à forte performance environnementale ;
- véhicule décarboné et intelligent ;
- dispositifs médicaux.

Dans les domaines ainsi définis par la S3, l'axe 6 « *renforcer les facteurs de compétitivité* » du POR d'Ile-de-France vise notamment à créer un plus grand nombre d'entreprises innovantes, grâce à un soutien destiné à permettre de :

- mieux accompagner l'entreprise innovante dans son parcours ;
- faciliter le parcours d'un créateur pour passer, sans rupture, de la mise au point de son projet à son premier financement ;
- de permettre la création d'un plus grand nombre d'entreprises innovantes, de manière sécurisée et pérenne ;
- d'augmenter les coopérations entre entreprises et laboratoires de recherche ;
- de favoriser l'innovation dans les PME.

b. Amélioration de l'accessibilité aux TIC, leur utilisation et leur qualité

La France est en septième position en termes d'équipement des ménages, derrière les pays du nord, mais devant la Grande-Bretagne et l'Allemagne.

L'Ile-de-France dispose d'une desserte quasi-complète en haut-débit, d'une couverture en haut débit fixe, globalement bonne sur les zones denses (Paris et les communes de sa première couronne), mais qui délaisse quelques territoires. Plus de 98 % de la population est couverte en téléphonie mobile.

Enfin, l'Ile-de-France est le premier cluster européen en matière de TIC (Technologies de l'information et de la communication).

La Région a défini une stratégie d'action qui cible les TIC comme facteur de cohésion régionale, prenant en compte les impacts en termes de développement durable et favorisant leur appropriation par la population et les entreprises.

L'axe 7 « *diversifier et améliorer les applications TIC* » du POR d'Ile-de-France vise plus spécifiquement à renforcer l'usage de nouveaux outils et contenus numériques, afin de :

- permettre l'apparition de nouveaux services et produits ainsi que leur diffusion et leurs usages, notamment en matière d'éducation, de formation, de développement durable, d'e-administration, de citoyenneté ;
- mutualiser les usages, services et contenus numériques adaptés aux populations visées (étudiants, entreprises, grand public, ...), ainsi que les équipements ;

- favoriser la participation à la citoyenneté numérique par l'accès à la connaissance, aux services publics et à l'emploi via les ressources en ligne ;
- créer de nouveaux modes de travail utilisant les technologies numériques (télécentres, travail à distance, espaces de coworking, fablabs, medialab...).

c. Soutien à la compétitivité des PME

Les PME représentent 99,5% des établissements d'Ile-de-France et deux emplois sur trois. Un peu plus d'une sur deux emploie entre 10 et 19 salariés et 76 % d'entre-elles sont présentes dans le secteur des services. Par ailleurs, 13,2 % des PME, employant de 50 à 249 salariés, sont surtout présentes dans les secteurs technologiques.

L'investissement des PME franciliennes en R&D est plus faible en comparaison des PME d'autres régions, soit 13,9%, contre 39.6 % dans le Nord-Pas-de-Calais, 35,5% dans le Centre, et 35,4% en Champagne-Ardenne et Midi-Pyrénées.

Compte tenu de leurs faibles dépenses de R&DI, le rendement des entreprises franciliennes à haute valeur ajoutée est perfectible, notamment en valorisant et en renforçant leur capital humain qualifié et diversifié.

Le déficit d'innovation constaté provient également d'un manque de coordination et de "transversalité" entre les entreprises, qui ne recourent pas suffisamment à des fonctions de conseil (juridique, marketing, etc.).

La création d'entreprises innovantes est un autre point faible d'Ile-de-France en comparaison de régions homologues et fortement innovantes. Le nombre de "start-up" créées par des chercheurs est de 50 pour 8 000 dans les instituts "Fraunhofer" allemands, alors qu'il est de 100 pour 80 000 chercheurs en Ile-de-France.

L'axe 6 le POR d'Ile-de-France « *renforcer les facteurs de compétitivité* » a ainsi vocation à consolider le tissu des PME franciliennes, par le biais d'actions visant à :

- faciliter le parcours des entrepreneurs innovants, en particulier au stade d'émergence et de maturation ;
- renforcer le financement des PME-PMI par des instruments financiers adaptés ;
- renforcer la capacité productive des PME-PMI ;
- augmenter le nombre de projets d'innovation sociale et d'innovations non technologiques au sein des entreprises franciliennes.

d. Adapter l'activité énergétique pour une croissance plus durable

La "stratégie Europe 2020" fixe un objectif pour la France de réduction des émissions de CO2 de 14 % d'ici à 2020 par rapport au niveau de 1990. En Ile-de-France, la consommation énergétique finale était de 240 000 GWh/an en 2005, hors transport aérien. Pour respecter l'objectif national de -20 %, il faut ramener le bilan énergétique à un niveau de 190 000 GWh/an d'ici à 2020.

La réduction des émissions de GES (Gaz à effet de serre) peut être ainsi opérée, via deux leviers d'action, qui consistent à réduire globalement la consommation énergétique et à réduire le contenu carbone des mix énergétiques, utilisés dans chaque secteur, par l'utilisation accrue des énergies renouvelables et de récupération.

Sur le territoire régional, plus de 70 % de la consommation énergétique finale est d'origine fossile (pétrole, gaz naturel) et 28 % électrique (pour 16 % au niveau national), alors que l'Île-de-France ne produit que 10 % de l'énergie qu'elle consomme. C'est dans le secteur du bâtiment (résidentiel et tertiaire) que les potentiels de réduction des consommations énergétiques sont les plus importants, puisqu'il arrive en tête des consommations.

La forte densité urbaine de l'Île-de-France doit permettre la densification, l'extension et la création de réseaux de chaleur et de froid privilégiant le recours aux énergies renouvelables.

Elle doit aussi permettre la récupération de chaleur, domaine qui présente encore d'importants potentiels de développement sur le territoire, tout comme la méthanisation, la valorisation de la biomasse, l'énergie éolienne ou solaire.

C'est ainsi que le POR d'Île-de-France a défini un axe 8 « *soutenir la transition vers une économie à faible émission de carbone* », financé par le FEDER, en visant spécifiquement trois grands objectifs :

- diminuer les émissions de GES et réduire la facture énergétique des ménages dans les territoires urbains les plus fragiles ;
- accroître la part des énergies renouvelables et de récupération (ENR&R) ;
- engager de démarches pilotes pour réduire les consommations énergétiques du bâti résidentiel et public.

e. Pallier les vulnérabilités du bassin de la Seine et en préserver la biodiversité

Le bassin hydrographique de la Seine qui s'étend sur plusieurs régions (Franche-Comté Bourgogne, Alsace Lorraine Champagne-Ardenne, Centre Val de Loire, Nord Pas-de-Calais Picardie, Île-de-France, Normandie), connaît une vulnérabilité significative, qui, si elle n'est pas prise en compte, peut constituer une menace pour l'attractivité de ce territoire et les populations.

Cette vulnérabilité tient à plusieurs facteurs :

- aux événements météorologiques provoquant des étiages pouvant avoir des conséquences majeures sur la vie et la santé humaine, sur la compétitivité économique des territoires et leur attractivité, sur le patrimoine culturel et l'environnement, sur la responsabilité de l'ensemble des acteurs ;
- à la ressource mobilisable pour l'alimentation en eau potable ;
- aux atteintes et aux menaces des espaces et espèces floristiques et faunistiques dont les migrateurs amphihalins ;
- aux continuités fonctionnelles et aux interactions entre les territoires amont et l'estuaire de la Seine.

Si la présence du fleuve et de ses affluents constitue en premier lieu un atout pour la compétitivité du territoire, les vulnérabilités associées sont de nature à menacer cette compétitivité.

A titre d'exemple, une crue majeure de la Seine aurait aujourd'hui, compte tenu de la densité d'activités économiques et de population implantées en proximité, des conséquences catastrophiques sur la vie sociale et économique de la population des grandes agglomérations du bassin Seine-Normandie.

Ces risques ont conduit à définir une stratégie d'action qui vise à favoriser une croissance durable dans le bassin de la Seine. Il s'agit tout d'abord d'encourager l'adaptation des territoires et des activités économiques aux conséquences des différents phénomènes météorologiques susceptibles de menacer la compétitivité du territoire.

Il s'agit également d'atténuer l'impact de certains effets négatifs d'activités telles que la navigation fluviale. Il s'agit enfin d'améliorer la prévention et la gestion des risques, ainsi que la protection de l'environnement (notamment de la biodiversité, via les zones Natura 2000).

Le POR d'Ile-de-France a ainsi défini un axe 10, axe interrégional qui couvre l'ensemble du bassin hydrographique de la Seine, les enjeux relatifs au partage des usages de l'eau s'appliquant à l'ensemble des Régions concernées.

Cela doit permettre d'engager une réflexion à l'échelle du bassin et de mettre en œuvre des actions de mutualisation des connaissances et des pratiques, de mettre en place une gestion durable de la ressource en eau, d'augmenter les capacités de gestion de l'aléa et du risque de crue, de réguler les débits sur l'ensemble du bassin.

B – L'articulation entre le POR et la CTE mobilisable en Ile-de-France

Le deuxième volet de la politique de cohésion concerne la coopération européenne territoriale. De par sa position géographique, la Région Île-de-France n'est éligible qu'à ses volets transnational et interrégional.

Le territoire de l'Ile-de-France est éligible à deux programmes de la coopération territoriale européenne (CTE). Le programme transnational INTERREG V(B) Europe du Nord-Ouest (ENO) et le programme interrégional INTERREG Europe V(C).

Les programmes opérationnels du programme INTERREG ENO 2014-2020 et du programme INTERREG Europe privilégient des objectifs thématiques proches du POR Ile-de-France, en mettant l'accent sur l'innovation, la promotion d'une économie à faible émission de carbone et la protection de l'environnement.

Pour ce qui le concerne, le programme URBACT III, s'inscrivant dans l'OT 11 (*renforcer la capacité institutionnelle pour une administration publique efficace*), n'est pas soumis à concentration thématique couvrant ainsi l'axe urbain francilien sur toutes ses dimensions. Chacun de ses programmes nécessite que les porteurs de projet œuvrent en étroite collaboration avec les autorités de gestion des POR, notamment du fait de l'obligation de présenter des lettres de soutien lors des appels à projets.

La coordination entre le POR et INTERREG Europe est envisagée au travers des groupes cibles (décisionnaires politiques, acteurs du territoire) qui doivent être clairement identifiés dès la phase de préparation des projets INTERREG EUROPE.

Dans ce cadre, la Région doit rechercher une complémentarité maximale avec le POR et faire de cette exigence une condition essentielle de sa participation aux projets.

En tenant compte du bilan de la période de programmation précédente de la CTE, la Région Ile-de-France souhaite mobiliser les programmes de la CTE pour la réalisation de projets de coopération propre à valoriser les atouts des territoires et promouvoir les filières d'excellences.

C – Les grands enjeux européens ruraux et environnementaux d'intérêt régional pour l'Ile-de-France

1. Les axes stratégiques du PDR d'Ile-de-France

Le Document Cadre national (DCN), dont l'objectif est d'assurer une cohérence et une équité sur l'ensemble du territoire français, a été approuvé par la Commission européenne, en amont des Programme de développement rural (PDR), le 30 juin 2015. Ce qui explique que le PDR de la Région Ile-de-France n'ait pu être approuvé par la Commission européenne que le 7 août 2015.

Le PDR d'Ile-de-France couvre les six priorités de l'Union européenne en matière de développement rural qui sont déclinées au travers des actions suivantes :

- encourager l'innovation dans les entreprises et dans la formation ;
- améliorer la robustesse des exploitations en favorisant leur modernisation et la diversification des productions, et répondre aux demandes des franciliens ;
- favoriser le développement d'outils de première transformation pour dynamiser la structuration des filières en lien avec leur territoire ;
- stimuler l'installation et le renouvellement des générations en agriculture ;
- préserver et reconquérir les ressources naturelles en ciblant l'eau, la biodiversité et le changement climatique (adaptation des exploitations et atténuation des impacts) ;
- valoriser les espaces agricoles et renforcer les espaces ruraux et périurbains par des stratégies locales de développement.

De plus, ce PDR a retenu une stratégie destinée à répondre aux enjeux particuliers et aux objectifs spécifiques de l'Ile-de-France, en cohérence forte avec les quatre axes¹⁴ de la "stratégie régionale pour une agriculture durable et de proximité", adoptée le 21 novembre 2014 par le Conseil régional, et avec les orientations fixées par l'État.

La stratégie retenue par la Région Ile-de-France, autorité de gestion de ce PDR FEADER pour 2014-2020, repose ainsi sur quatre axes d'intervention principaux :

- des investissements dans les exploitations agricoles et sylvicoles pour renforcer leurs performances économiques et environnementales ;
- une politique de soutien à l'installation des jeunes agriculteurs renforcée ;
- une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux, notamment par la poursuite e la dynamique de contractualisation des MAEC (Mesures agro-environnementales et climatiques), le soutien à la conversion et au maintien en agriculture biologique, la gestion des sites Natura 2000 ;
- un soutien renforcé aux dynamiques de territoires portées par la démarche LEADER.

¹⁴ Souveraineté alimentaire et alimentation-santé, emploi et développement économique, transition écologique et lutte contre la fracture urbaine

2. Le renforcement de l'Initiative LEADER en Ile-de-France

Le PDR FEADER d'Ile-de-France pour 2014-2020 prévoit 6,20 millions d'euros pour l'initiative LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale), soit 10,7 % de l'ensemble des financements FEADER, au-delà des 5 % demandés par la Commission européenne pour le fléchage prioritaire sur LEADER (mise en œuvre d'actions innovantes s'inscrivant dans une stratégie locale).

L'initiative LEADER constitue une approche innovante de mise en œuvre de stratégies locales pour le développement de territoires ruraux organisés, porteurs d'un projet concernant plusieurs secteurs de l'économie rurale, et associant acteurs privés et publics, rassemblés au sein d'instance de concertation ad hoc, le Groupe d'action locale (GAL) qui définit la stratégie de développement local du territoire concerné et décide des actions à conduire pour sa mise en œuvre.

Les programmes LEADER sont conçus comme un laboratoire d'innovation économique et sociale, favorisant l'émergence de projets exemplaires et transférables, qui permettra de tirer le meilleur parti des atouts des zones rurales, dans le contexte, particulier à l'Ile-de-France, de fortes interactions avec les zones urbaines et périurbaines.

Chaque programme LEADER repose sur une stratégie et un programme d'actions élaboré pour répondre aux besoins de territoires ruraux spécifiques, dans le but de créer des pôles équilibrés d'activité et de vie propres à renforcer leur attractivité et à promouvoir les facteurs endogènes de développement.

Pour la période 2014-2020, cinq territoires LEADER ont été retenus sur appel à projets :

- GAL - Sud Seine-et-Marne porté par le PACTE Sud 77 ;
- GAL - Terres de Brie porté par l'Office du tourisme de la Ferté-Gaucher ;
- GAL - Plateau de Saclay porté par Terre et Cité ;
- GAL - Gâtinais français porté par le Parc naturel régional ;
- GAL - Seine - Aval porté par l'ADADSA (Association pour un Développement Agricole Durable en Seine Aval).

Chaque GAL s'appuie sur une structure juridique responsable de la mise en œuvre de la stratégie, en particulier par l'intermédiaire d'un comité de programmation. Organe décisionnel du GAL, ce comité de programmation est constitué des partenaires locaux du territoire (intercommunalités, exploitants agricoles, associations, etc.), représentatifs des différents milieux socio-économiques concernés par la stratégie LEADER du territoire.

En fonction de l'enveloppe FEADER attribuée au GAL, il attribue des subventions aux maîtres d'ouvrage dont les opérations s'intègrent à son plan d'action.

Le renforcement de l'initiative LEADER dans le PDR FEADER d'Ile-de-France pour 2014-2020 s'inscrit dans la volonté de la Région, également manifestée avec la montée en puissance du volet urbain au travers des ITI, de promouvoir des démarches territoriales étendues aux différents aspects du développement économique, social et humain, sur l'ensemble du territoire francilien.

D – Les articulations entre interventions du FEDER et du FEADER

Plusieurs domaines d'intervention en Ile-de-France du FEDER et du FEADER, dans le cadre de la gestion par la Région, gagneraient à être articulés au mieux, comme le suggère le POR Ile-de-France pour 2014-2020.

1. Efficacité énergétique

Le FEDER intervient pour les bâtiments publics et les logements. En matière d'énergies renouvelables, le FEDER intervient pour les énergies renouvelables et de récupération.

Parallèlement, le FEADER est mobilisé pour financer des d'actions d'amélioration de l'efficacité du secteur de la transformation et de la commercialisation et de l'utilisation des ressources bois et de la biomasse.

2. Biodiversité

Le FEDER intervient sur les continuités écologiques, pour les espèces terrestres en milieu urbain, en dehors des sites Natura 2000 alors que le FEADER couvre l'intégralité du périmètre des actions mises en œuvre spécifiquement pour les sites Natura 2000, les mesures agricoles à caractère environnemental ainsi que les mesures ni agricoles ni forestières, en zone rurale favorable à la biodiversité.

3. TIC

Le FEDER intervient pour développer les usages et les applications. Le FEADER se charge de soutenir la compétitivité des filières économiques.

4. Stratégie territoriale

Le FEDER finance les stratégies ITI dans les zones urbaines. Le FEADER doit intervenir pour la mise en œuvre de stratégies locales de développement sur des zones différentes.

E – Les articulations entre le POR Ile-de-France et les programmes d'action communautaire

Le POR FEDER-FSE d'Ile-de-France pour 2014-2020 souligne la responsabilité qui incombe à la Région, en tant qu'autorité de gestion, de rechercher et de mettre en œuvre la coordination avec les autres instruments de l'Union européenne que sont les programmes d'action communautaire.

Le POR souligne ainsi que cette mission incombe à la Direction des financements européens (DFE) du Conseil régional et nécessiterait l'intervention d'un chargé de mission dédié à ces programmes d'action communautaire.

La Région manifeste ainsi la volonté de favoriser une synergie entre ces différentes sources de financement européen, ainsi qu'une offre d'accès pour les bénéficiaires potentiels de ces programmes d'action communautaire, notamment avec le concours d'Ile-de-France Europe.

1. Recherche et innovation

Il est proposé de rechercher des synergies avec les domaines d'innovation stratégiques de la Stratégie de spécialisation Intelligente (dite "S3", selon l'acronyme anglais, pour Smart Specialization Strategy) apparaît en faisant appel au programme d'action communautaire "Horizon 2020" (recherche et innovation) et en envisageant de prévoir, dans la gouvernance de la S3, un dispositif de coordination entre les différents modes de financement.

Le POR propose également de favoriser la mobilisation du FEDER en lien avec :

- le programme "ERA-NET COFUND", qui propose un financement complémentaire (33% des coûts de projets issus de l'appel, d'une durée minimale de 60 mois) aux programmes nationaux de recherche pour des appels transnationaux et un soutien des initiatives "public-public" dans le domaine de la recherche ;
- les "Actions Marie Sklodowska Curie" (AMSC), financées sur une base forfaitaire et pour une durée variant en fonction de l'action retenue, sont consacrées aux ressources humaines et à la mise en valeur des carrières des chercheurs du public et du privé (programme, formation, mobilité) et comportant trois catégories de types d'actions (individuelles, initiées par les institutions ou portées par des financeurs).

2. Aide aux PME

Une articulation est proposée entre le programme d'action communautaire COSME (soutien de la compétitivité des PME) et les outils d'ingénierie financière utilisés dans le contexte du FEDER.

3. Développement durable

Les opportunités du programme d'action communautaire LIFE+, consacré à l'accompagnement de la protection de l'environnement et à l'action contre le changement climatique, sont de nature à être articulées avec le POR, notamment avec l'axe 10 "Bassin de la Seine" et les actions environnementales proposées par les ITI dans le contexte du volet urbain.

4. Lutte contre les discriminations

Le Fonds asile, migration et intégration (FAMI), doté d'une enveloppe financière de 3,13 milliards d'euros pour 2014-2020, a pour objectif général de contribuer à la gestion efficace des flux migratoires.

Le FAMI contribue également à la mise en œuvre, au renforcement et au développement de la politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire et de la politique commune en matière d'immigration, dans le plein respect des droits et principes consacrés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le FSE peut intervenir en complément du FAMI. Le risque de chevauchement avec les actions du Fonds Asile et Migrations doit être analysé, lors de la définition des actions et de l'instruction des demandes de subventions et, en particulier, des plans de financement afin d'éviter un risque de double financement des projets par les fonds européens.

Il convient de s'assurer que les mêmes coûts éligibles des projets ne fassent pas l'objet d'un double financement. Le POR manifeste à ce propos que la Région suivra les prescriptions de la DGEFP, après accord avec l'autorité de gestion du programme FAMI.

5. Emploi

Les programmes d'action communautaire pour l'emploi et l'innovation sociale (PROGRESS, EURES) sont de nature à permettre une articulation avec les axes 3 et 4 du POR (FSE), notamment sur les projets d'innovation sociale et d'expérimentation en matière de politique sociale.

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE 3 – Transfert de l'autorité de gestion des FESI

L'Etat a gardé une compétence générale de négociation avec les autorités communautaires, notamment pour la définition des instruments de déploiement des financements européens.

Les Régions ont été appelées à faire des propositions aux institutions européennes afin que leurs spécificités soient prises en compte, dans le cadre des propositions présentées par la Commission européenne à l'Etat français (notamment dans le contexte des négociations sur les objectifs de la politique européenne de cohésion).

Mais il faut surtout souligner que la gestion des FESI pour 2014-2020 se déroule dans un contexte et un paysage différent des précédentes programmations, tant au niveau européen qu'au niveau national et francilien :

- au niveau européen, le Traité de Lisbonne donne de nouvelles compétences au Parlement européen, notamment dans le domaine de la définition de la politique de cohésion et de gestion des fonds européens ;
- au niveau national, la décision prise dès septembre 2012, entre le Président de la République et les présidents de Régions, de prévoir le transfert de la gestion des fonds européens aux Régions, s'est traduite en avril 2013 par une circulaire du Premier ministre, précisant la répartition de cette gestion entre l'Etat et les Régions ;
- la concrétisation de cette gestion des fonds européens par les Régions a été entérinée par l'article 78 de la loi MAPTAM¹⁵ (*de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*) du 27 janvier 2014, qui précise que chaque Région devra demander à prendre en charge la gestion des fonds européens, tels que transférés par l'Etat, et qu'en cas d'acceptation de l'autorité de gestion par une Région, celle-ci en assumera la totale responsabilité ;
- la Région Ile-de-France a demandé, par deux délibérations successives (en février 2014 pour le FEADER puis en septembre 2014 pour le FEDER, le FSE et le FEADER)¹⁶, à assumer l'autorité de gestion des fonds européens concernés.

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).

La gestion par la Région Ile-de-France, des fonds européens qui lui sont délégués, devra également être mise en cohérence avec la gestion du FSE par l'Etat, voire par les Conseils départementaux auxquels l'Etat a décidé de déléguer la moitié de sa propre enveloppe FSE.

En effet, 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.

¹⁵ **Annexe 4** (p.175) : texte de l'article 78 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014

¹⁶ Délibérations n° CR 08-14 du 13 février 2014 relative à l'«*autorité de gestion pour le FEADER*» et n°CR 35-14 du 25 septembre 2014 portant «*autorité et mise en œuvre de la gestion des fonds européens FEDER, FSE et FEADER 2014-2020*»

Parallèlement, la DGEFP et ses services déconcentrés assurent la gestion d'un programme national du FSE dédié à l'emploi et à l'inclusion, concentrant 65 % des financements FSE disponibles.

Les crédits correspondants sont 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.

Les missions de la Région en matière de gestion des FESI ne sont donc pas faciles à tenir. Il s'agit de réaliser une bonne compatibilité entre les dispositifs régionaux et les dispositifs européens, d'éviter les doublons avec l'Etat et de faire face à la difficulté que représente le fait, pour la Région, de mettre en œuvre les dispositifs européens, en tant qu'autorité de gestion, tout en étant également acteur et financeur.

A – Les responsabilités incombant à la Région en tant qu'autorité de gestion

Les autorités de gestion sont tenues de mettre en œuvre les financements européens qui leur sont confiés de manière à optimiser leur contribution à la réalisation des objectifs du programme dont chaque autorité de gestion a la charge.

Elles assurent également un traitement administratif et financier de chaque opération cofinancée, dans le strict respect des exigences réglementaires et nationales applicables et en conformité avec les critères requis d'audit et de traçabilité.

La Région, en tant qu'autorité de gestion des FESI, doit veiller à ce que ces financements européens potentiellement attribués à l'Île-de-France, pour la période 2014-2020, soient bien utilisés par les porteurs de projets franciliens, en lien avec ses propres politiques régionales.

La Région assume ainsi la responsabilité de leur mise en œuvre et sollicitera auprès de la Commission européenne le paiement des financements qu'elle aura préalablement certifiés et payés aux porteurs de projets. La Direction des finances publiques (DRFiP), autorité de certification pour le POR FEDER-FSE d'Île-de-France, a ainsi la charge de contrôler et d'avaliser ces déclarations de dépenses adressées à la Commission européenne pour remboursement.

Dans ce contexte de la gestion des FESI, l'article 112 de la loi NOTRe¹⁷ manifeste que les responsabilités de la Région peuvent conduire au paiement d'une partie des pénalités financières que l'Etat pourrait subir en cas de difficultés dans la gestion des FESI. En effet, cet article 112 prévoit, en cas d'avis motivé de la Commission européenne, estimant que l'Etat français a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en application du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et si l'obligation concernée relève en tout ou partie de la compétence de collectivités territoriales, que celles-ci devront transmettre à l'Etat toute information utile pour lui permettre de vérifier l'exécution de ses obligations et d'assurer sa défense.

¹⁷ **Annexe 5** (p.177) : texte de l'article 112 de la loi NOTRe du 7 août 2015

Un tel avis motivé de la Commission européenne s'inscrit dans la procédure de "manquement" (article 258 du TFUE) qui peut aboutir à des pénalités financières, après un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne constatant ce "manquement" (article 260 du TFUE).

L'article 112 prévoit, dans cette perspective, la création d'une commission consultative composée de membres du Conseil d'Etat, de magistrats de la Cour des comptes et de représentants des collectivités territoriales. Cette commission consultative est appelée à rendre un avis, après consultation des représentants de l'Etat et des collectivités territoriales concernées, qui doit manifester :

- une évaluation de la somme forfaitaire ou de l'astreinte dont le paiement est susceptible d'être imposé par la Cour de justice de l'Union européenne ;
- une répartition prévisionnelle de la charge financière entre l'Etat et les collectivités territoriales, en fonction de leurs compétences respectives.

Un décret, pris après avis de cette même commission consultative, doit fixer les charges dues par les collectivités territoriales, qui constituent des dépenses obligatoires. Ce décret pourrait également prévoir un échéancier pluriannuel de recouvrement des sommes dues par les collectivités territoriales dont la situation financière ne permet pas l'acquittement immédiat de ces charges. En cas de situation financière particulièrement dégradée, ces charges peuvent faire l'objet d'un abattement total ou partiel.

1. Subvention globale FSE de la Région Ile-de-France (2007-2013)

Au cours de la période de programmation des fonds structurels européens (2007-2013), la Région Ile-de-France avait demandé à bénéficier d'une enveloppe globale au titre du FSE afin d'en assurer la gestion déléguée.

La Région a été, pendant toute cette période, un "organisme intermédiaire" chargé de la mise en œuvre d'une subvention globale de 117,7 millions d'euros de FSE qui lui avait été déléguée par la DIRECCTE, au nom de l'Etat, alors autorité de gestion pour la France de l'ensemble des fonds structurels européens.

Par cette gestion des financements FSE pour 2007-2013, la Région aurait dû développer une expérience de nature à lui permettre d'acquérir une compétence en matière de :

- traitement des dossiers de financement, avec traçabilité des dépenses déclarées au titre de l'intervention européenne ;
- développement d'outils de suivi et de reporting ;
- mise en place de procédures de contrôle interne susceptibles de donner les assurances requises en matière de piste d'audit et de sécurisation des procédures de gestion ;
- rendu de conformité des dossiers de gestion et des opérations sous-jacentes auprès des autorités nationales, en charge des fonctions de certification et d'audit, ainsi que des instances communautaires habilitées.

Cependant, comme l'a souligné le Conseil régional, dans le rapport sur la sécurisation des FESI (février 2016)¹⁸, sur cette subvention globale de 117,7 millions d'euros de FSE ainsi allouée à la Région, seulement 39 millions d'euros ont été remboursés par la Commission européenne (à fin 2015), au titre de projets franciliens ayant apporté les justificatifs requis.

Un doute subsiste encore sur 9 millions d'euros, susceptibles d'être également remboursés par la Commission européenne, dans le courant de l'année 2016, en faveur de projets ayant pu faire apporter à temps leurs justificatifs de dépenses.

Même en tenant compte de cette incertitude, cela signifie qu'au mieux, seuls 48 millions d'euros auront pu ainsi bénéficier aux acteurs franciliens, soit un taux maximum de remboursement de 41 %.

Ce qui signifie également qu'un minimum de 69,7 millions d'euros n'auront pas pu être utilisés pour des projets francilien, cet échec résultant de trois facteurs, explicités par le Conseil régional dans ce rapport de février 2016 (programmation insuffisante, règles de gestion insuffisamment respectées et absence de dispositifs de contrôle, manque de culture de gestion européenne au sein de la Région).

2. Programme opérationnel régional FEDER-FSE (2014-2020)

Les tâches et responsabilités incombant à l'autorité de gestion des programmes opérationnels FEDER-FSE sont présentées dans l'article 125 du règlement (UE) n° 1303/2013.

Même si les modalités de mise en œuvre des financements européens diffèrent entre les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020, il importe pourtant, comme le manifeste également le Conseil régional dans ce même rapport de février 2016, de tirer toutes les leçons de la période de gestion précédente.

Le Conseil régional doit donner aux organismes de contrôle, et notamment à la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC), en tant qu'autorité nationale d'audit pour le FEDER et le FSE, tous les gages propres à l'assurer de la capacité de la Région à gérer les FESI de manière efficace et dans le respect des règles européennes.

Depuis 2014, la délégation des FESI aux Régions se fait peu à peu et la Région Ile-de-France ne sera seulement en capacité d'être autorité de gestion qu'à partir de son agrément par la CICC, prévu pour l'automne 2016, permettant la clarification des systèmes d'audit et de contrôle de gestion.

C'est ainsi que les autorités de gestion devront rendre compte du respect de ces obligations auprès de l'autorité française d'audit, la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC) et des instances communautaires de contrôle et d'audit habilités (Commission européenne, Cour des comptes européenne).

La CICC, en tant qu'organisme public national, fonctionnellement indépendant de l'autorité de gestion et de l'autorité de certification, a été désignée par la France, dans ses responsabilités d'État membre, comme autorité d'audit pour tous les programmes opérationnels français financés par le FEDER et le FSE.

¹⁸ Rapport CR 26-16 (février 2016) relatif aux « conditions de la sécurisation de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement confiés à la Région pour la période de programmation 2014-2020 »

La CICC est ainsi chargée de la vérification du fonctionnement efficace du système de gestion et de contrôle des autorités de gestion et fait procéder ou procède, sur la base d'un échantillon, à des contrôles approfondis d'opérations ayant bénéficié d'une subvention européenne.

Sur le fondement de l'article 124 du règlement (UE) n° 1303/2013, la CICC doit donner un avis de désignation de la Région en tant qu'autorité de gestion du POR FEDER-FSE, attestant sa capacité à réaliser l'ensemble des vérifications et contrôles propres à donner des garanties suffisantes quant à l'éligibilité et à la traçabilité des dépenses déclarées au titre de la participation des FESI.

Cette désignation de la Région en qualité d'autorité de gestion, avant la fin de l'année 2016, conditionne la possibilité d'appeler des remboursements de la Commission européenne et constitue la condition d'une utilisation optimale des financements européens en faveur des porteurs de projets franciliens.

La Direction régionale des finances publiques (DRFiP), pour le FEDER et le FSE, et l'Agence de Service et de Paiement (ASP), pour le FEADER, ont été désignées comme autorité de certification et de paiement par la France, dans ses responsabilités d'État membre, pour certifier les états des dépenses et les demandes de paiement avant leur envoi à la Commission¹⁹.

Elles établissent également les états certifiés des dépenses, les transmettent à la Commission européenne pour justifier les demandes de paiement faites à l'Union européenne. Enfin, elles assurent également le paiement des aides aux bénéficiaires.

3. Programme de développement rural FEADER (2014-2020)

Le Programme de développement rural (PDR) FEADER pour la période de programmation 2014-2020 comporte une trentaine de types de dispositifs différents concernant les installations agricoles, les investissements pour la compétitivité et la modernisation, les mesures agroenvironnementales, les soutiens à l'agriculture biologique, les mesures forestières, le programme LEADER, etc.

Autorité de gestion du PDR FEADER 2014-2020, la Région Ile-de-France a confié aux services déconcentrés de l'État concernés les tâches de guichet-unique et service instructeur pour plusieurs mesures et sous-mesures de ce PDR, représentant plus de 72 % du financement global FEADER pour l'Ile-de-France (soit 41,6 millions d'euros sur les 57,6 millions d'euros alloués en Ile-de-France).

Ces services de l'Etat sont ceux qui assuraient l'instruction des dispositifs en 2007-2013, mission que la Région leur a demandé de poursuivre pour la période de programmation 2014-2020.

À ce titre, des conventions de délégation de tâches ont été établies entre les services de l'État concernés et le Conseil régional :

- les quatre Directions départementales des territoires (DDT) de la grande couronne (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne et Val-d'Oise) ;
- la Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Île-de-France (DRIAAF) ;
- la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Île-de-France (DRIEE).

¹⁹ **Annexe 6** (p.179) : schéma de présentation des modalités de certification

Mais la Région reste responsable de l'animation (organisation des comités, diffusion des informations, instrumentation, habilitations Osiris, etc.).

Le service "agriculture" de la Direction de l'environnement, de l'agriculture et de l'énergie (DEAE) du Conseil régional assure directement les missions de guichet-unique et de service instructeur pour les mesures liées à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine naturel et foncier, au soutien aux écosystèmes forestiers, ainsi qu'au développement des filières agricole, agroalimentaire et forestière (soit 16 M€ en y incluant l'assistance technique également gérée par l'autorité de gestion). Dans ce cas, la Région réalise elle-même l'instruction et le paiement des dossiers, en concertation avec les autres financeurs.

La Région assure aussi les missions transversales d'autorité de gestion (pilotage financier, rapports d'exécution, suivi-évaluation, etc.). Toutes ces missions impliquent un lien étroit entre le service "agriculture" » de la DEAE et la Direction des financements européens (DFE), chargée du suivi et de l'animation interfonds.

B – Les instances de suivi et de programmation des FESI en Ile-de-France

1. De la Commission consultative d'élus à la Commission des affaires européennes du CRIF

a. La Commission consultative d'élus

Dans sa délibération n° CR 35-14 du 25 septembre 2014, le Conseil régional avait décidé de créer une "commission consultative d'élus", spécifiquement chargée d'assurer le suivi du POR FEDER-FSE-IEJ de l'Ile-de-France et du bassin de Seine, en lien avec les instances du partenariat régional.

Présidée par le président du Conseil régional ou de son représentant, elle était constituée d'une quinzaine de membres, représentant l'ensemble des groupes sur une base proportionnelle.

Cette commission avait été mise en place afin d'examiner, en amont du comité régional de programmation FEDER-FSE, les dossiers présentés à l'ordre du jour de ce dernier, afin d'émettre un avis, qu'il s'agisse de projets ne faisant pas l'objet de cofinancements régionaux ou de projets adossés à des dispositifs de la Région.

Dans ce dernier cas, l'objectif était d'articuler la position régionale avec le vote de la Commission permanente relatif à l'aide mobilisée.

Par ailleurs, la "commission consultative d'élus" avait vocation à être associée aux derniers arbitrages concernant la rédaction des appels à projets et à la répartition des crédits disponibles entre les différents modes d'allocation proposés.

b. La prise en compte de la dimension européenne par le nouvel Exécutif régional

Le nouvel Exécutif régional a manifesté sa volonté de différencier les affaires européennes de la coopération internationale.

Cela rejoint ce que le Ceser a exprimé dans plusieurs de ses rapports et avis, les interventions de l'Union européenne ayant un impact direct sur les acteurs franciliens et constituant un domaine d'intervention reconnue de la Région Ile-de-France, alors que la coopération internationale a des implications principalement sur des territoires et des populations étrangères.

Cette volonté du nouvel Exécutif régional s'est traduite par l'élection de deux vice-présidents, l'un en charge des affaires européennes et l'autre de l'action internationale et du tourisme.

De même, l'ancienne commission du Conseil régional "des Affaires internationales et européennes" a été séparée en deux nouvelles commissions, l'une en charge "des affaires européennes" et l'autre consacrée à "la coopération internationale"²⁰.

A titre de comparaison, la gouvernance politique utilisée au sein de la Région Rhône-Alpes en matière européenne est portée par deux instances :

- un "Collectif Europe" qui rassemble, sous la direction du vice-président en charge des affaires européennes, les autres vice-présidents du Conseil régional concernés par les financements européens. Ce "Collectif Europe" se réunit tous les deux mois, en amont des comités de programmation, afin d'examiner les dossiers qui y seront présentés ;
- un "comité ad hoc" composé de 31 membres du Conseil régional, se réunit en amont de chaque comité de suivi.

Comme le montre l'exemple de la Région Rhône-Alpes, la mise en place d'instances internes, tant au niveau de l'Exécutif régional, des commissions du Conseil régional, qu'à celui de directeurs des services de la Région, permettrait de favoriser, à intervalle régulier, un regard croisé sur les programmes, actions, appels à projets européens.

c. La Commission des affaires européennes du Conseil régional

Ces évolutions ont conduit le nouvel Exécutif à proposer la suppression de la "Commission consultative d'élus", la création de cette nouvelle "Commission des affaires européennes" ayant vocation à « *fixer les orientations de l'action européenne de la Région* » et à « *déterminer les moyens les mieux appropriés à la réalisation des objectifs poursuivis* »²¹.

L'Exécutif régional manifeste ainsi sa volonté de renforcer la lisibilité et le suivi des interventions européennes à l'échelle francilienne. Dans ce contexte, le champ de compétences de la nouvelle Commission des affaires européennes a été élargi aux actions financées dans le cadre du PDR FEADER d'Ile-de-France, à propos desquelles la Commission agriculture et ruralité demeure informée des projets ainsi sélectionnés.

La délibération précise que la Commission des affaires européennes « *est informée des orientations données aux programmes de la politique européenne de cohésion dont la mise en œuvre échoit à la présidente du Conseil régional* ».

²⁰ Délibérations du Conseil régional IdF n°CR13-16 (Règlement intérieur) et n°CR14-16 (commissions) du 21 janvier 2016

²¹ Rapport et délibération du Conseil régional d'Ile-de-France (cadre de mise en œuvre des programmes régionaux de la politique européenne de cohésion) n°CR 27-16 du 18 février 2016

Cette même délibération précise que « *la Commission des affaires européennes sera consultée sur les propositions faites au comité régional de suivi interfonds (CRSI) pour l'ensemble des points engageant les orientations stratégiques des deux programmes régionaux de la politique européenne de cohésion* ».

C'est ainsi que la Commission des affaires européennes sera appelée à rendre un avis sur les propositions relatives aux modalités de mise en œuvre des programmes qui seront présentées par la présidente du Conseil régional, ou son représentant, et soumises à l'approbation des membres du Comité régional de suivi interfonds, selon le cadre fixé par les articles 47 à 49 du Règlement européen du 17 décembre 2013²².

La Commission des affaires européennes doit également être informée des projets sélectionnés, dans le cadre des comités de programmation, liés tant au POR FEDER-FSE-IEJ d'Ile-de-France et du bassin de Seine qu'au PDR FEADER d'Ile-de-France, dans la perspective de lui permettre de s'assurer que les choix opérés répondent aux orientations données.

L'objectif ainsi poursuivi est de permettre à la Commission des affaires européennes de « *pleinement concourir à l'interaction des politiques régionales et européennes et contribuer à l'identification des sujets d'intérêt commun par les acteurs engagés dans ces politiques* ». La Commission agriculture et ruralité demeure informée des projets sélectionnés dans le cadre du PDR FEADER d'Ile-de-France.

Une telle évolution traduit concrètement les difficultés résultant de la création de cette "commission consultative des élus", du fait que sa capacité à donner un avis, en amont des projets présentés en comité de programmation, posait question sur le processus de décision ainsi établi.

En effet, les projets ainsi présentés en comité de programmation avaient été examinés par les services concernés (pour donner un double avis sur leur conformité aux priorités et aux règles manifestées dans le POR, en lien avec leur opportunité au regard des politiques régionales).

Cet ajout d'un contrôle a priori des élus du Conseil régional contredisait ainsi l'adoption par le Conseil régional, par sa délibération de prise de gestion des FESI, de ces règles et priorités telles que définies dans le POR FEDER-FSE (et le PDR FEADER), après une large démarche de concertation avec l'ensemble des intervenants du "partenariat régional" (Départements, chambres consulaires, EPCI ou clusters, etc.).

Cela était particulièrement sensible dans le cas de projets présentés par d'autres acteurs franciliens, bénéficiant de financements des FESI avec des "contreparties nationales" n'émanant pas du Conseil régional.

En d'autres termes, les responsabilités incombant au Conseil régional, de par sa volonté de prendre en charge la gestion des FESI, lui imposent une attitude de neutralité et de strict contrôle de l'application des règles et des priorités définies aux niveaux européen, national et régional, dans le cadre du financement par les FESI de projets franciliens.

En effet, les projets sont financés par l'Union européenne parce qu'ils correspondent à des priorités ainsi définies, de façon conjuguée, par ces trois niveaux institutionnels et doivent trouver des "contreparties nationales" apportées par des intervenants de l'Etat membre concerné (publics ou privés, nationaux ou infranationaux).

²² Articles 47 à 49 et 110 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant « *dispositions communes relatives aux fonds européens structurels et d'investissement* »

2. Les Comités régionaux de suivi d'Ile-de-France

a. Le Comité régional de suivi inter-fonds (FEDER-FSE-IEJ-FEADER)

Le Comité régional de suivi inter-fonds (CRSI) examine l'ensemble de la mise en œuvre des programmes financés par les FESI en Ile-de-France :

- le programme opérationnel régional (POR) de l'Ile-de-France et du bassin de la Seine cofinancé par le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et l'Initiative Emploi jeunes (IEJ) ;
- le programme de développement rural régional (PDR) financé par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ;
- le volet déconcentré du programme opérationnel national (PON), dédié à l'emploi et l'inclusion en métropole et abondé par des crédits du FSE ;
- le volet déconcentré du programme opérationnel national (PON) de mise en œuvre de l'IEJ ;

De ce fait, le CRSI dispose d'une vision transversale des réalisations et de la dynamique de programmation des FESI en Ile-de-France. Il est présidé par la présidente du Conseil régional ou par le préfet de région selon les points inscrits à l'ordre du jour :

- la présidente du Conseil régional ou son représentant assure, en sa qualité d'autorité de gestion, la présidence du CRSI pour l'ensemble des questions relatives au POR FEDER-FSE-IEJ et au PDR FEADER ;
- le préfet de région ou son représentant préside, en sa qualité d'autorité de gestion déléguée, le CRSI pour toutes les questions liées au volet déconcentré du PON FSE et au volet déconcentré du PON de mise en œuvre de l'IEJ.

Le CRSI, qui se réunit une à deux fois par an, est composé de représentants de la Commission européenne et des ministères concernés, du Conseil régional, du Ceser, des chambres régionales consulaires, des Préfets des départements. Il réunit également les acteurs du partenariat régional ayant pris part à la mise en œuvre des programmes régionaux, notamment les représentants des présidents des Départements, des différents organismes intermédiaires ainsi que des acteurs socio-économiques.

Le CRSI assure le pilotage stratégique des FESI mobilisés en Ile-de-France pour 2014-2020. Il garantit ainsi la complémentarité de l'intervention européenne sur l'ensemble des domaines concourant à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 à l'échelle du territoire francilien.

Le CRSI étudie les principes régissant la distribution des crédits disponibles entre ces différentes instances représentées ainsi que les modes d'allocation et les critères retenus pour le choix des opérations cofinancées et il s'assure du bon avancement des programmes.

Le CRSI approuve toute modification aux programmes, ainsi que les critères de sélection des opérations. Il examine et approuve également la stratégie de communication et le plan d'évaluation dont il assure l'exécution. Au titre de chaque évaluation, il est tenu informé des travaux discutés et approuve les recommandations conduisant à une modification substantielle de la mise en œuvre du programme ou une modification même du POR.

Au titre du suivi du POR, il est chargé de « l'examen du programme sous l'angle de son exécution et des progrès réalisés pour atteindre ses objectifs ». Il est informé de l'avancement de ses indicateurs communs et spécifiques et approuve chaque rapport annuel de mise en œuvre.

b. Le comité de suivi FEADER d'Ile-de-France

Du fait des spécificités du cadre de gestion du programme de développement rural (PDR) du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), il a été décidé de mettre en place un comité de suivi régional dédié au suivi de ce programme. Le comité de suivi FEADER d'Ile-de-France se réunit au rythme d'une fois par an, au même moment que le CRSI.

Présidé par la présidente du Conseil régional, ce comité de suivi FEADER est composé d'élus du Conseil régional et des représentants des cofinanceurs des actions du Programme de développement rural (PDR) de la Région Ile-de-France.

Son rôle est de suivre les évolutions du PDR, d'approuver les rapports annuels d'exécution et de suivre les travaux d'évaluation.

3. Les comités régionaux de programmation

Les comités de programmation constituent les instances au sein desquelles sont prises des décisions concernant le soutien aux projets ayant demandé à bénéficier d'un appui financier des FESI.

La sélection ainsi réalisée permet d'assurer la cohérence des projets soutenus avec la stratégie d'intervention retenue au niveau régional pour la mobilisation des financements européens via le FEDER et le FSE.

Co-présidé par la présidente du Conseil régional et le préfet de région, chaque comité de programmation rassemble les représentants des préfets de département concernés, des présidents de conseils départementaux, de l'autorité de paiement du programme et des services responsables de la mise en œuvre des différentes mesures du programme.

En Ile-de-France, trois comités de programmation ont été mis en place, l'un pour le programme opérationnel FEDER-FSE géré par la Région, le second pour le programme de développement rural FEADER, également géré par la Région, et le dernier pour la partie des financements FSE gérés par l'Etat (volets déconcentrés des programmes opérationnels nationaux FSE et IEJ).

Ces instances se réunissent environ tous les deux mois et examinent les demandes présentées au titre des différents programmes, suite aux appels à projets ouverts par les autorités de gestion ou par le biais des organismes intermédiaires.

Concernant le FSE, chacun des deux comités régionaux de programmation Région et Etat ont été conçus afin d'associer les représentants des deux autorités de gestion au sein d'une présidence conjointe. Cette disposition a vocation à assurer la circulation des informations entre les autorités de gestion présentes sur territoire francilien et à écarter ainsi les risques de double financement d'un projet. Chaque comité de programmation est précédé de réunions techniques associant les services gestionnaires concernés de la Région et de l'Etat.

a. Le comité régional de programmation Région (FEDER-FSE-IEJ)

Placé sous la présidence de la présidente du Conseil régional et du préfet de région ou de leurs représentants, le comité régional de programmation Région (CRP-Région) a en charge la sélection de l'ensemble des opérations cofinancées et de l'attribution des financements européens au titre du POR FEDER-FSE d'Ile-de-France. De ce fait, il dispose d'une vision exhaustive, transversale et opérationnelle de la mise en œuvre du POR.

Il réunit, environ une fois tous les deux mois, les services de la Région en charge du traitement et du suivi des demandes de financement, les organismes financeurs (services déconcentrés de l'Etat en charge des domaines d'intervention du programme) et les structures auxquelles est déléguée la gestion d'une enveloppe globale du POR (Départements, structures intercommunales sélectionnées au titre du volet urbain et les autres organismes intermédiaires associés à la mise en œuvre du POR, tels que les GIP académiques ou la CCIR de Paris Ile-de-France).

Lors de chaque séance du CPR-Région, dont la DFE assure l'organisation, les projets cofinancés par le POR sont examinés au regard de leur conformité technique par rapport aux règles nationales et européennes, de l'avis en opportunité du service instructeur désigné et de l'engagement des organismes financeurs, pour la part qui leur revient. A ce titre, le CRP-Région :

- examine et émet un avis sur l'ensemble des demandes de financement qui lui sont soumises (bénéficiaires externes et internes au Conseil régional) ;
- émet également un avis sur le choix des organismes intermédiaires et des territoires bénéficiaires de financements européens, alloués au titre du volet urbain, et assure le suivi des opérations qu'ils ont sélectionnées, pouvant ainsi s'opposer à la programmation de celles manifestement non éligibles.

Les décisions relatives à l'octroi des aides sont prises in fine par la présidente du Conseil régional ou son représentant, après avis des membres du comité de programmation.

Le CRP-Région assure également le suivi du niveau de consommation des crédits ainsi que des données liées aux indicateurs de réalisation et de résultat du POR, notamment définies dans son cadre de performance. Il est également tenu informé de projections sur cette dynamique de mise en œuvre, afin de lui permettre d'identifier d'éventuels retards ou freins dans la programmation ou le paiement des financements européens. A ce titre, il est consulté sur les mesures à prendre pour y remédier.

Enfin, le CRP-Région est associé au lancement de chacun des travaux engagés au titre de l'évaluation. Il est informé de la composition de chaque "comité de pilotage ad hoc" par évaluation et des résultats et recommandations proposés par l'évaluateur.

Le CRP-Région s'articule avec le comité régional de programmation Etat, en charge de la sélection des opérations cofinancées au titre du volet déconcentré du PO national FSE « *emploi - inclusion* » et du PO national pour l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ).

b. Le comité régional de programmation Etat (FSE)

Le comité régional de programmation Etat (CRP-Etat) est spécifique aux volets déconcentrés des programmes opérationnels nationaux (PON) mis en œuvre en Ile-de-France :

- le volet déconcentré en Ile-de-France du PON FSE pour l'emploi et l'inclusion en métropole pour 2014-2020 ;

- le volet déconcentré en Ile-de-France du PON de mise en œuvre de l'Initiative pour l'emploi des jeunes 2014-2015 (IEJ), exclusivement centré sur le département de la Seine-Saint-Denis pour l'Ile-de-France.

Le CRP-Etat est co-présidé par le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, en sa qualité d'autorité de gestion déléguée pour ces deux volets déconcentrés, et la présidente du Conseil régional d'Ile-de-France, ou leur représentant.

Les autres membres permanents du CRP-Etat représentent le Ceser, les services de la DIRECCTE, en charge de la coordination, de l'animation, du pilotage du programme, de l'instruction et de la présentation des dossiers, les autres services de l'Etat concernés, les Conseils départementaux, les organismes intermédiaires et les chambres régionales concernées (CCIR, CRMA et CRESS).

Le CRP-Etat se réunit autant que de besoin, à l'initiative du Préfet de région, autorité de gestion déléguée selon une périodicité qui permet d'assurer un traitement diligent des demandes de financement.

Le CRP-Etat émet des avis, après instruction par les services de la DIRECCTE d'Ile-de-France, pour la programmation des subventions bilatérales (projets sélectionnés suite aux appels à projets FSE ou IEJ) et des subventions globales (demandes de subvention globale FSE présentées par les organismes intermédiaires retenus).

Il est régulièrement informé sur leur suivi (notamment des opérations sélectionnées par les organismes intermédiaires) dans un souci de transparence, de partenariat et de coordination entre les fonds. Enfin, le CRP-Etat valide le plan d'action annuel de visite sur place des opérations cofinancées par le FSE et l'IEJ.

Le CRP-Etat propose à l'autorité de gestion déléguée et au CRSI toute adaptation du système de gestion et de contrôle pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'intervention du FSE, en s'appuyant notamment sur l'identification des approches innovantes (en termes de partenariat et de mise en œuvre, par exemple) et les exemples de projets qui permettent la diffusion de bonnes pratiques.

c. Le comité régional de programmation FEADER

Un circuit particulier a été mis en place pour les financements FEADER en raison de leur important encadrement national et du caractère particulièrement contraint des ressources ainsi mobilisables.

Ce comité régional de programmation rassemble les cofinanceurs des actions du programme de développement rural d'Ile-de-France (directions départementales de l'agriculture et de la forêt, conseils départementaux) ainsi qu'un représentant du président de la Chambre régionale de l'agriculture.

Le comité régional de programmation FEADER est précédé, en tant que de besoin, par des comités de sélection organisés autour de grandes thématiques (développement économique, environnement...) ou portant sur un dispositif déterminé (programme LEADER, par exemple).

Ces comités de sélection, composés des représentants des services techniques des structures en charge du financement du ou des dispositifs concernés, s'assureront de l'éligibilité des dépenses et de la viabilité du plan de financement des projets présentés.

Le comité régional de programmation FEADER donne un avis en opportunité, pour les seuls dossiers ayant reçu un avis technique favorable des comités de sélection, sur les propositions de financement FEADER destinés à accompagner les autres financements publics, en amont des décisions d'attribution qui sont formellement prises par la présidente du Conseil régional ou son représentant.

4. L'exemple des comités régionaux de programmation de la Région Bretagne

La Région Bretagne a privilégié, dans la construction de ses comités de programmation régionale, une approche multifonds Etat-Région et une approche de proximité avec les porteurs de projets qui mérite d'être explicitée.

a. La commission régionale de programmation européenne

La Commission régionale de programmation européenne (CRPE) constitue une instance opérationnelle commune à l'ensemble des programmes mettant en œuvre les FESI sur le territoire breton pour la période 2014-2020.

Cette CRPE assume ainsi la programmation du POR FEDER-FSE pour la Bretagne, du volet régional du Programme opérationnel national FSE, du Programme de Développement Rural Breton (PDRB) FEADER et du volet régional du Programme opérationnel national FEAMP.

b. Les comités uniques de programmation de Pays

La Région Bretagne a souhaité intégrer les fonds européens, dont elle est devenue autorité de gestion, à l'enveloppe globale des "Contrats de partenariat Europe-Région-Pays" pour 2014-2020 afin de mieux articuler ces différents échelons de gouvernance et leurs dispositifs financiers respectifs. Ces contrats de partenariat totalisent ainsi un financement global de près de 388 millions d'euros (dont 122 millions d'euros²³ de FESI sur 2015-2020).

Un appel à manifestation d'intérêt avait invité les 21 pays et l'association des îles du Ponant à présenter leur stratégie de développement en identifiant les grandes priorités sur lesquelles ils souhaiteraient mobiliser les financements régionaux et européens.

L'intégration des fonds européens territorialisés à ce dispositif est une démarche pionnière sur le plan national : toutes les enveloppes financières destinées au développement local d'un territoire bénéficient dorénavant d'une gouvernance unique. Cet important niveau d'intégration entre politiques régionales et fonds européens est par ailleurs particulièrement observé par la Commission européenne, qui estime que la démarche, novatrice, crédibilise l'utilisation des fonds européens.

Cette mobilisation plus large des acteurs locaux (chefs d'entreprises, responsables associatifs, syndicats...) aux côtés des collectivités se traduit par la création, dans chaque pays, d'un Comité unique de programmation. Ce comité, composé pour moitié de membres issus de la société civile, est chargé de mettre en œuvre la stratégie du territoire par l'examen des projets pouvant bénéficier d'un financement. Cette expérience de gestion de fonds, en totale coconstruction, est particulièrement innovante : c'est, en quelque sorte, le important budget participatif de France.

²³ Soit 77 M€ de FEDER, 36.8 M€ de FEADER (dans le cadre du programme LEADER) et 8.1 M€ de FEAMP territorialisé

TROISIEME PARTIE – ORGANISATION DE LA REGION ILE-DE-FRANCE DANS LE CONTEXTE DE SA GESTION DES FESI

CHAPITRE 1 – Les différents modes d'allocation des financements européens gérés par la Région et l'Etat

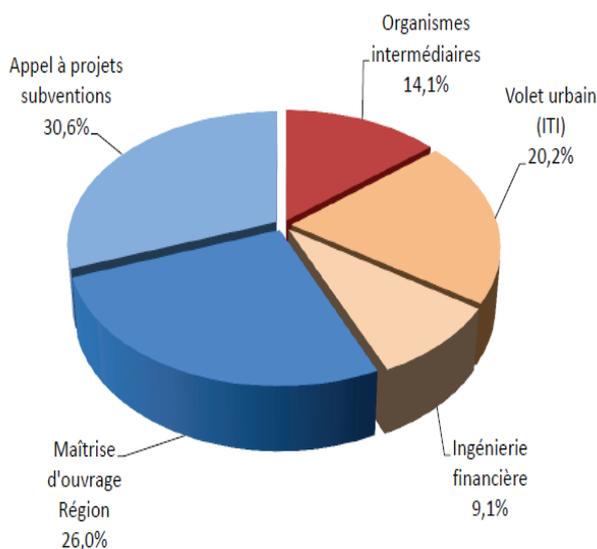
A – Mode d'allocation du POR FEDER-FSE d'Ile-de-France

Le Conseil régional a procédé à la répartition des 482,5 millions d'euros de la dotation financière globale du POR FEDER-FSE d'Ile-de-France pour 2014-2020 entre les cinq différents modes d'allocation prévus par la réglementation européenne²⁴ afin d'assurer une utilisation aussi adaptée que possible des financements européens ainsi disponibles.

Chacun de ces modes d'allocation implique la mise en œuvre de modalités de sélection spécifiques des dossiers bénéficiant ainsi de cofinancements européens. Ces cinq modes d'allocation concernent :

- la gestion déléguée d'une subvention globale à 6 OI (organismes intermédiaires), pour 67,84 millions d'euros (14,1 % du POR) ;
- la gestion semi-déléguée attribuée à 12 ITI (Investissement territorial intégré), dans la cadre du "volet urbain" du POR, pour 97,63 millions d'euros (20,2 % du POR) ;
- le recours à des instruments d'ingénierie financière pour 43,7 millions d'euros (9,1 % du POR) ;
- le financement d'opérations sous la maîtrise d'ouvrage de la Région pour 125,87 millions d'euros (26 % du POR) ;
- les subventions attribuées à des organismes tiers, dans le cadre d'appels à projets thématiques (AAP) pour 147,438 millions d'euros (30,6 % du POR) ;

La Région a ainsi décidé d'affecter plus d'un tiers (34,3 %) des financements européens, voire même 43,4% avec l'ingénierie financière, aux modes d'allocation favorisant une gestion déléguée ou semi-déléguée (OI, ITI) à des organismes tiers. Cela devrait être de nature à renforcer les moyens humains affectés par le Conseil régional à la gestion directe des FESI, ce qui est indispensable si la Région veut améliorer la manière de gérer les FESI et de mieux informer les acteurs franciliens afin d'utiliser pleinement les FESI qui sont alloués à l'Ile-de-France.



Source : Région Ile-de-France

²⁴ Comme le prévoit le règlement n° 1303/2013 du 17 décembre 2013 portant dispositions générales sur les fonds européens structurels et d'investissement (FESI)

	dotation disponible			Répartition par mode d'allocation				
	FEDER	FSE	IEJ	subvention globale	volet urbain	Ingénierie financière	Maîtrise d'ouvrage Région (marchés publics)	Appel à projets subventions
Axe 1	15,157				12,860			2,297
Axe 2	5,000				5,000			
Axe 3		55,612		10,500	10,060		0,402	34,650
Axe 4		11,312		0,700	6,030			4,582
Axe 5		213,433		40,700	18,450		111,906	42,377
Axe 6	82,847				15,830	27,700		39,317
Axe 7	23,289			2,973	4,000			16,316
Axe 8	44,099				21,800	16,000		6,299
Axe 9		2,882	2,882	0,900			3,264	1,600
Axe 10	8,694			8,694				
Axe 11	6,311			0,956	2,298		3,057	
Axe 12		10,964		2,725	1,302		6,937	
Total	185,397	294,203	2,882	68,148	97,630	43,700	125,566	147,438

Source : Région Ile-de-France

1. Gestion déléguée d'une subvention globale à un organisme intermédiaire

Afin de répondre à des demandes d'acteurs franciliens, de nature à aider la Région à réaliser les orientations stratégiques du POR, six organismes intermédiaires ont été sélectionnés par la Région afin de bénéficier d'une subvention globale pour laquelle ils assument une délégation de gestion, sous le contrôle de la Région, autorité de gestion du POR FEDER-FSE d'Ile-de-France.

Une dotation globale de 67,84 millions d'euros (55,76 millions d'euros provenant du FSE, soit 82,2 % du total, et 12,08 millions d'euros du FEDER, soit 17,8 %) a été ainsi allouée à ces six organismes intermédiaires. Cinq de ces six organismes intermédiaires (OI) ont été sélectionnés dès juin 2015 (la convention avec la DRIEE ayant été reportée), et vont bénéficier d'une avance de 5 % des fonds européens, pour leur permettre de commencer à lancer des projets.

Collectivité / organisme sélectionnés	FSE	FEDER	IEJ	total
GIP académique de Versailles	13,013	1,034		14,047
GIP académique de Créteil	13,987	1,112		15,099
GIP académique de Paris	10,397	0,826		11,223
CCI Paris Ile-de-France	17,825			17,825
Conseil général de Seine Saint-Denis	0,5		0,45	0,95
DRIEE (Axe Seine)		9		9
Total	55,722	11,972	0,45	68,144

Source : Région Ile-de-France

a. La Chambre de commerce et d'industrie régionale de Paris et d'Ile-de-France

Au cours de l'automne 2013, la CCIR de Paris Ile-de-France a demandé à la Région de la reconduire comme organisme intermédiaire pour lui permettre de mettre en œuvre elle-même une part du POR 2014-2020.

Le Comité régional de programmation de la Région a confirmé la CCIR de Paris Ile-de-France comme organisme intermédiaire pour le POR FEDER-FSE d'Ile-de-France 2014-2020, en lui attribuant une subvention globale de 17,82 millions d'euros de FSE (demande initiale de 44,85 millions d'euros de FSE et FEDER), pour des actions d'accompagnement à la création et reprise d'activités (axe 3) et d'actions de lutte contre le décrochage dans l'apprentissage (axe 5).

b. Les trois GIP académiques de Créteil, Paris et Versailles

Egalement à l'automne 2013, les GIP académiques de Créteil, Paris et Versailles, créés pour suivre la gestion des subventions globales déjà obtenues lors des périodes de programmation précédentes, ont sollicité la Région.

Ils ont demandé à bénéficier à nouveau du statut d'organisme intermédiaire pour disposer d'enveloppes globales afin de gérer ces financements européens par délégation de la Région-Ile-de-France et de mettre en œuvre directement diverses actions les concernant (prévention et lutte contre le décrochage scolaire).

Cette demande a été validée lors du comité de programmation du 8 juin 2015, la Région Ile-de-France leur allouant, en tant qu'organisme intermédiaire pour 2014-2020, 40,36 millions d'euros de FSE et FEDER (demande initiale de 60,49 millions d'euros de FSE et FEDER), pour des actions de lutte contre l'illettrisme et le décrochage (axe 5 FSE) et de l'éducation numérique (axe 7 FEDER).

c. Le Conseil départemental de Seine Saint-Denis

Le Conseil départemental de Seine Saint-Denis, à sa demande, a été associé à la gestion de l'axe 9 FSE-IEJ du POR (mise en œuvre de l'IEJ ou Initiative emploi jeunes) en tant qu'organisme intermédiaire, en charge d'une délégation de gestion pour 0,95 millions d'euros de FSE au titre des dispositifs mobilisés dans ce cadre et relevant de sa responsabilité directe.

d. Consommation de ces enveloppes globales en 2015

Dans la mesure où ils disposent d'équipes de gestion adaptées aux enveloppes globales, ces organismes intermédiaires ont assuré l'essentiel de la programmation enregistrée durant l'année 2015, soit un montant total de 15,59 millions d'euros correspondant à près de 70 % de la programmation totale :

- 8,57 millions d'euros par les GIP académiques de Paris, Versailles et Créteil, dont 7,71 millions d'euros de FSE, soit 90,03% du total, et 0,86 millions d'euros de FEDER (9,97 %) ;
- 7,02 millions d'euros par la CCIR de Paris et d'Ile-de-France, exclusivement FSE.

Les 30% restant correspondent à la programmation des pré-demandes de financement de l'année 2014 reçues par la Région ainsi qu'aux projets transmis suite à l'appel à projets destiné à mettre en œuvre l'Initiative emploi jeunes en Seine Saint-Denis.

C'est ainsi que la CCIR de Paris et d'Ile-de-France a pu programmer 40% de son enveloppe globale et que les GIP académiques de Paris, Versailles et Créteil ont programmé, en moyenne, 20% de leur dotation globale.

Si une telle situation se trouve confortée en 2016, notamment par un travail dynamique de justification des dépenses réalisées, cela pourrait conduire la Région à renforcer la dotation de ces organismes intermédiaires, permettant ainsi d'accompagner les efforts déployés par ailleurs afin de rattraper en temps utile les retards déjà accumulés en 2014 et 2015.

e. La Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie

Dès l'été 2013, le préfet de région d'Ile-de-France a sollicité la Région (au nom de la DRIEE, Direction régionale et interdépartementale de l'Environnement et de l'Énergie), afin d'obtenir la délégation de gestion des 8,69 millions d'euros de financements FEDER de l'axe 10 du POR (prévention des risques climatiques et préservation de la biodiversité du bassin de la Seine).

Les modalités de mise en œuvre de cette délégation partielle de gestion ont finalement été déterminées en décembre 2015, en articulation avec le Contrat de Plan Interrégional pour la vallée de Seine 2015-2020 (CPIER), tout en permettant à la Région de concentrer son intervention sur le suivi administratif et financier des dossiers sélectionnés par la DRIEE.

2. Gestion semi-déléguée dans le cadre du volet urbain du POR

La Région Ile-de-France a manifesté une volonté affirmée de tenir compte de l'importance de la dimension urbaine en Ile-de-France, avec les programmes URBAN (1993-1999 puis 2000-2006) et les Programmes urbains intégrés (PUI, innovation francilienne de la période 2007-2013).

Dans le droit fil de ces précédentes périodes de programmation, une dotation de 97,63 M€ (dont 61,78 millions d'euros de FEDER et 35,84 millions d'euros de FSE), est ainsi mobilisée, de façon transversale et sur le modèle des PUI, pour financer le volet urbain du POR, bien au-delà de ce que les dispositions du nouveau règlement général sur les FESI préconisait. Le volet urbain traduit ainsi la volonté de la Région de placer le rééquilibrage territorial et la lutte contre les inégalités sociales, économiques et environnementales au cœur de sa stratégie de développement²⁵.

Avec un volet urbain concentrant ainsi plus de 20% de la dotation globale de son POR FEDER-FSE, l'Ile-de-France se classe au premier rang des programmes régionaux des régions françaises en matière de développement urbain durable pour lequel le règlement recommande un financement minimum de 5 % de l'enveloppe globale FEDER-FSE. De même, le volet urbain du POR FEDER-FSE d'Ile-de-France bénéficie d'un doublement de l'engagement pris par l'ARF, qui recommandait d'affecter 10 % des POR au développement urbain durable.

Les financements FEDER et FSE ainsi mobilisés se répartissent sur l'ensemble des axes 1 à 8 du POR, avec une concentration particulière sur l'axe 1 (aménagement urbain) et l'axe 2 (préservation de la biodiversité, par le développement des trames vertes et bleues).

a. Les Investissements territoriaux intégrés (ITI)

Les structures territoriales publiques, porteuses du nouvel outil de coopération entre acteurs locaux²⁶, proposé par la Commission européenne pour 2014-2020, l'Investissement Territorial Intégré (ITI), ont vocation à élaborer et mettre en œuvre une stratégie territoriale de manière intégrée et à répondre ainsi aux besoins de développement locaux.

²⁵ Délibération CR n° 23-15 du 12 février 2015 (orientations pour une nouvelle action régionale de politique de la ville)

²⁶ Article 36 du règlement général n° 1303/2013 du 17 décembre 2013 fixant le principe et les modalités de fonctionnement des "Investissements territoriaux intégrés" (ITI)

Un ITI s'inscrit dans une approche pluri-fonds, articulant FEDER et FSE, répondant aux enjeux spécifiques des espaces urbains franciliens dans une perspective de développement durable, solidaire et de rééquilibrage territorial.

Le système des ITI repose sur un partage des responsabilités de gestion entre les autorités urbaines, en charge de l'animation territoriale, de l'appui à l'émergence de projets et à la sélection des opérations cofinancées, et la Région à qui revient le conventionnement des projets sélectionnés, leur suivi, le contrôle de service fait et la mise en paiement de ces financements européens²⁷.

b. Les candidatures de territoires franciliens

Les principes généraux de l'appel à projets sur ce volet urbain, publié en mars 2015, portaient sur le développement d'une stratégie urbaine intégrée, la construction de partenariats locaux autour d'une gouvernance partagée et la conception de projets pertinents. Fin avril 2015, date d'échéance de l'appel à projet, 19 candidatures, couvrant l'ensemble des départements franciliens, ont été reçues, parmi lesquelles 11 étaient nouvelles, c'est-à-dire n'émanant pas de territoires relevant des Programmes Urbains Intégrés (PUI) de la période 2007-2013, alors que 8 relevaient d'anciens PUI renouvelant leur candidature.

Candidatures reçues comparées à la période précédente (2007-2013)

DEPARTEMENT	CANDIDATS 2014-2020	ITI 2014-2020 NOUVEAUX CANDIDATS	PUI 2007-2013 A NOUVEAU CANDIDATS	PUI 2007-2013 NON CANDIDATS 2014- 2020
ESSONNE	CA Cergy Pontoise	X		
	CA des Lacs l'Essonne		X	
	CA Val d'orge	X		
	CA Seine Essonne			X
HAUTS DE SEINE	CA Sud Seine	X		
PARIS	Ville de Paris	X		
	CA Melun Val Seine	X		
SEINE ET MARNE	CA Pays Meaux		X	
	CA Sénart	X		
SEINE ST DENIS	CA Clichy-Sous-Bois / Montfermeil		X	
	CA Est Ensemble		X (pour partie ancien GIP territoire l'Ourcq)	
	CA Plaine Commune		X	
	CA Terres France	X		
VAL DE MARNE	CA Plaine Centrale	X		
	CA Seine Amont		X	
	CA Val Bièvre	X		
	Mairie d'Orly	X		
VAL D'OISE	Argenteuil Bezons l'agglomération			X
	CA Val France		X	
YVELINES	CASQY Saint-Quentin en Yvelines	X		
	Etablissement Public Aménagement		X	
	Mantois Seine Aval (EPAMSA)			
TOTAL		11	8	2

Source : Région Ile-de-France

Suite à leur examen par les services instructeurs de la Région, le Comité régional de programmation de la Région Ile-de-France du 8 juin 2015 a sélectionné 12 territoires²⁸, répondant aux critères de choix préalablement définis et répartis sur l'ensemble du territoire francilien, sur un total des 18 candidatures retenues (la dernière²⁹ étant irrecevable, du fait de la non prise en compte du critère de mobilisation minimale de 5 millions d'euros de FESI).

²⁷ La Région peut rejeter de la sélection d'opérations celles qui sont inéligibles ou retirer d'une opération les dépenses inéligibles

²⁸ Communauté d'agglomération (CA) de Cergy-Pontoise, CA de Clichy-Montfermeil, CA Est Ensemble, CA de Plaine commune, CA de Seine Amont, CA de Sénart, CA de Sud de Seine, CA de Terres de France, CA de Val-de-France, CA du Val d'Orge, Etablissement public d'aménagement du Mantois Seine-Aval (EPAMSA), Ville de Paris

²⁹ Communauté d'agglomération du Pays de Meaux

La répartition de la dotation de ce volet urbain (97,63 millions d'euros de FEDER-FSE) doit permettre de finaliser les conventions de gestion semi-déléguée par la Région à ces ITI avec les 12 territoires bénéficiaires, dans le courant du premier semestre 2016.

De manière générale, des territoires candidats ont manifesté une capacité à s'inscrire dans la démarche ITI. Si les ateliers organisés en amont par la Région Ile-de-France ont favorisé une telle appropriation, la définition d'un projet intégré, fondé sur des enjeux liés à la stratégie Europe 2020, constitue un exercice difficile.

Cette difficulté se conjugue au fait que les territoires ont tous construit par ailleurs leur propre projet, articulé à d'autres politiques publiques de niveau régional ou national (SDRIF, PACTE, CDT, SRDEI, CPRDFOP³⁰, CPER, politique de la ville, SRCAE³¹, SRCE...). Les territoires candidats ont dû redéfinir un périmètre d'intervention et ré-envisager une stratégie d'actions en prenant en compte les contraintes liées à ces multiples documents de cadrage. De ce fait, les résultats sont variables, les territoires candidats, anciens PUI ou accompagnés par un prestataire, ayant globalement mieux formalisé leur projet.

Cependant, la plupart d'entre eux n'ont pas évité de mettre en exergue dans leur diagnostic, les enjeux, liés à deux champs non pris en charge par le POR francilien, les transports, en lien avec les enjeux de desserte de leur territoire et plus largement ceux de la mobilité, et le logement, tout particulièrement le logement social, en nombre et en qualité (même si le POR soutient l'efficacité énergétique dans le logement social).

L'acuité de ces problématiques pour les territoires concernés mérite d'être soulignée car elle peut, pour partie, expliquer la faible pertinence générale des opérations proposées au regard des priorités de l'Union européenne.

Malgré les efforts d'appropriation par les territoires de la logique d'intervention des FESI, les opérations envisagées n'entrent pas toujours dans le champ extrêmement contraint de l'éligibilité du PO. Ce constat a conduit à souligner que nombre de projets proposés par ces 18 territoires candidats n'entraient pas dans le champ d'éligibilité du POR. De ce fait, un important travail d'accompagnement a été mené, avec les territoires sollicitant un ITI, dans le cadre de la préparation des conventions avec la Région.

Enfin, si les territoires indiquent, pour la plupart, les politiques dont ils ont bénéficié aux cours des dernières années, aucun élément tangible de bilan n'apparaît vraiment, ou de manière partielle (essentiellement sur des aspects de gouvernance). Ce constat d'un très faible niveau général de prise en compte des leçons de l'expérience a permis de mettre en évidence les efforts à accomplir par les territoires candidats pour valoriser les bonnes pratiques mises en œuvre à l'échelle locale.

3. Instruments d'ingénierie financière

La nouvelle programmation incite à un recours accru aux instruments financiers, dont le Plan Juncker prévoit le renforcement en doublant le montant de leur financement. Il s'agit d'instruments pouvant être utilisés là où le marché est défaillant, selon le choix que feront les Régions du type d'outils (micro-crédits, participation au capital d'entreprise) largement utilisés pour les PME.

³⁰ Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation et de l'Oriention Professionnelles

³¹ Schéma Régional Climat Air Energie

Modes d'allocation des FESI par la Région Ile-de-France (POR-FEDER-FSE pour la période 2014-2020)

Subventions globales aux Organismes Intermédiaires (OI) : 68,14 M€ dont 12 M€ FEDER et 56,14 FSE	Volet urbain : 97,63 M€ dont 67,79 M€ de FEDER et 35,84 M€ de FSE	Ingénierie financière : 43,7 M€ de FEDER	Maîtrise d'ouvrage RIF : 125,56 M€ dont 3,05 M€ FEDER et 122,49 M€ de FSE	AAP : 147,43 M€ (Liste des APP publiés : 30,68 M€) dont 4,6 M€ FEDER et 21,4 M€ de FSE
Les GIP accadémiques 40,3 M€ : (37,2 M€ FSE et 3 M€ FEDER) * GIP Créteil 15,1 M€ : (FEDER : 1,2 M€ + FSE : 13,9 M€) * GIP Paris 11,2 M€ : (FEDER : 0,8 M€ + FSE : 10,4 M€) * GIP Versailles 14 M€ : (FEDER : 1 M€ + FSE : 13 M€)	CA Cergy-Pontoise : 7,27 M€ (FEDER : 4,46 M€ + FSE : 2,81 M€) CA Clichy-Montfermeil : 6,29 M€ (FEDER : 4,35 M€ + FSE : 1,93 M€) CA Est Ensemble : 10,39 M€ (FEDER : 7,39 M€ + FSE : 2,66 M€) CA Plaine Commune : 7,66 M€ (FEDER : 2,49 M€ + FSE : 5,16 M€) CA Seine Amont : 7,54 M€ (FEDER : 6,12 M€ + FSE : 1,42 M€) CA Sénart : 5,70 M€ (FEDER : 3,29 M€ + FSE : 2,41 M€) CA Sud de Seine : 7,73 M€ (FEDER : 6,47 M€ + FSE : 1,26 M€) CA Terres de France : 7,69 M€ (FEDER : 5,83 M€ + FSE : 1,86 M€) CA Val d'Orge : 6,27 M€ (FEDER : 5,37 M€ + FSE : 0,90 M€) CA Val de France : 7,99 M€ (FEDER : 4,31 M€ + FSE : 3,68 M€) EPAMSA : 7,43 M€ (FEDER : 4,05 M€ + FSE : 3,37 M€) Ville de Paris : 12,05 M€ (FEDER : 5,02 M€ + FSE : 7,03 M€)	Renforcement du Fonds Régional de Co-Investissements (FRCI) Amplification du dispositif de prêts d'honneur afin de renforcer les fonds propres des entreprises Développement de l'offre de garantie pour les PME Innovantes avec les Prêts Participatifs d'Amorçage (PPA)	Unité affaires internationales et européennes Unité aménagement durable Unité développement	Initiative pour l'emploi des jeunes en Seine-Saint-Denis (IEJ) : 1,6 M€ de FSE Lutte contre le décrochage scolaire Sécurisation des parcours : 1 M€ de FSE Actions à destination des personnes placées sous main de justice : 1 M€ de FSE Projets de R&D&I collaborative dans les domaines de la SRI-SI : 0,5 M€ de FEDER Actions d'accompagnement individuelles et collectives en faveur des PME/PMI de la SRI-SI : 1,6 M€ de FEDER Favoriser la production et la distribution de sources d'énergies provenant de sources renouvelables : 1,1 M€ de FEDER Réhabilitation durable : 1,4 M€ de FEDER Populations marginalisées : 2 M€ de FSE Entreprenariat : 11,5 M€ de FSE Groupements de créateurs : 0,4 M€ de FSE Espaces Dynamique Insertion : 1,9 M€ de FSE Ecoles de la deuxième chance : 2 M€ de FSE
CCI Paris Ile-de-France : 17,8 M€ de FSE				
Conseil départemental de Seine-saint-denis : 0,95 M€ de FSE				
DRIEE (Axe Seine) : 9 M€ de FEDER				
				<i>Source : Région Ile-de-France</i>

Afin de faciliter la réalisation de projets non pris en charge par le secteur bancaire traditionnel, 43,7 millions d'euros de FEDER sont mobilisés afin de permettre la mise en œuvre d'instruments d'ingénierie financière dont 27,7 millions d'euros provenant de l'axe 6 (*recherche et innovation*) et 16 M€ de l'axe 8 (*accompagnement de la transition énergétique*).

Cela représente 23,6% de la dotation FEDER disponible, alors que la Commission européenne avait seulement préconisé qu'une part moyenne de 10% des dotations des POR soit affectée à ce type d'actions. Ce taux marque une volonté affirmée de la Région d'expérimenter largement un mode de financement présentant un important effet de levier, qui sera fortement privilégié par la Commission européenne dans le cadre de la préparation du cadre de la politique européenne de cohésion de la prochaine période de programmation (2021-2027).

Compte-tenu de la diversité des thématiques et des outils envisagés, deux études *ex-ante* visant à déterminer les défaillances de marché ont été conduites sous la responsabilité des directions sectorielles en charge des politiques régionales concernées :

- la direction du Développement économique et de l'innovation (Unité développement) pour les crédits FEDER de l'axe 6, l'étude ainsi menée ayant proposé tout d'abord de cibler la création et les premières phases de développement des entreprises innovantes (secteurs liés à la S3 ou stratégie de spécialisation intelligente), à travers trois actions (abondement du fonds régional de co-investissement, renforcement des prêts d'honneur pour les jeunes entreprises innovantes, renforcement du dispositif de garantie des prêts participatifs d'amorçage), mais aussi d'apporter une réponse au manque de fonds propres d'entreprises numériques, et de pallier les défaillances de marché en petit capital développement hors innovation et transmission ;
- la direction de l'Environnement, de l'agriculture et de l'énergie (Unité aménagement durable) pour les crédits FEDER de l'axe 8, cette seconde étude préconisant la mise en place de deux fonds de garantie dans le domaine de l'énergie (consacrés aux énergies renouvelables et à la rénovation énergétique du bâti).

En intégrant les contreparties dites "nationales", un total de 87,4 millions d'euros pourrait ainsi être consacré aux outils d'ingénierie financière, soit un montant significatif à l'échelle francilienne et très supérieur aux moyens engagés durant la période 2007-2013.

Conformément au nouveau cadre réglementaire européen, les instruments d'ingénierie financière pourraient être mobilisés sous la forme de prêts aux PME (partage des risques), de garanties pour les PME avec plafonnement du risque, de fonds de capital-risque pour les PME et les start-up fondé (co-investissement), voire de garanties, prêts bonifiés ou avances remboursables (efficacité énergétique et énergies renouvelables dans le secteur du bâtiment).

4. Opérations sous maîtrise d'ouvrage de la Région

La réalisation d'opérations portées par la Région en maîtrise d'ouvrage directe devrait mobiliser 125,87 millions d'euros de FEDER et de FSE (soit 26 % des financements du POR).

a. Interventions en appui des politiques régionales

C'est ainsi que 115,57 millions d'euros de FSE (soit 91,8 %) devraient être affectés à la réalisation d'opérations concourant directement aux politiques conduites par la Région en matière d'emploi et de formation.

Ce montant se situe au même niveau que ce qui avait été obtenu par la Région Ile-de-France pour 2007-2013 (gestion déléguée d'une subvention globale de 117 millions d'euros).

Ces financements européens seront ainsi adossés à des marchés passés par la Région pour la mise en œuvre de parcours qualifiants à destination de jeunes demandeurs d'emploi et de publics catégoriels (axe 5 de renforcement des qualifications et des compétences et axe 9 de mise en œuvre de l'IEJ en Seine Saint-Denis).

La mobilisation de crédits FSE constitue une opportunité pour amplifier l'action menée par la Région au titre de sa compétence légale en matière de formation professionnelle, dont la mise en œuvre s'effectue pour l'essentiel sous la forme de marchés publics d'achat de places de formation. Les principaux publics visés sont les jeunes âgés de 16 à 25 ans très éloignés de l'emploi ainsi que les demandeurs d'emploi.

De surcroît, la loi du 5 mars 2014 donne compétence aux Régions pour la mise en place d'un service public de formation intégrant des publics spécifiques relevant jusque-là de la compétence de l'Etat, mais pris en compte dans le cadre du POR (personnes placées sous-main de justice, etc.).

Les dispositifs prioritairement concernés sont :

- le programme régional de compétences visant à favoriser l'accès à la qualification et le développement des compétences des demandeurs d'emplois ;
- les pôles de projet professionnel dont le but est de permettre à des jeunes non qualifiés de construire ou de confirmer un parcours d'accès à l'emploi ;
- le dispositif "Cap Compétences" au profit de publics en situation d'illettrisme ;
- les parcours de formation des personnes placées sous-main de justice.

b. Soutien à la mise en œuvre du POR

Un montant de 10,3 millions d'euros (soit 8,2 %) au titre de l'assistance technique, axes 11 pour le FEDER et 12 pour le FSE) est alloué à des opérations sous maîtrise d'ouvrage de la Région concernant les dépenses directement supportées pour la mise en œuvre du POR.

Deux types d'actions sont directement portées par la Région en tant que maître d'ouvrage et à ce titre bénéficiaire direct de ces financements européens. Il s'agit tout d'abord d'abonder des marchés passés pour la réalisation de travaux liés à l'évaluation, au suivi et au contrôle des opérations cofinancées, ainsi qu'aux actions de communication et au développement des systèmes d'information.

Ces financements européens sont également mobilisés pour la rémunération de personnels contractuels destinés à renforcer les équipes de gestion, d'animation, de contrôle et d'audit des systèmes de financement mis en place au titre des responsabilités incombant à la Région en tant qu'autorité de gestion.

Les 0,2 millions d'euros affectés au BP 2015 en assistance technique se sont avérés très en deçà des besoins de financement exprimés et n'ont pas permis la réalisation des différents travaux envisagés, ce qui a contribué à l'aggravation du retard pris dans le démarrage du POR. De ce fait, le BP 2016 prévoit d'affecter 0,3 millions d'euros afin de permettre la réalisation des contrôles de service fait des opérations sélectionnées au titre de l'année 2014.

5. Gestion directe par appels à projets thématiques de la Région

Une partie des financements seront attribués sous forme de subventions à des organismes tiers (publics ou privés), dans le cadre d'appels à projets thématiques, couvrant les axes 1 à 8 du POR, pour 147,438 millions d'euros (30,6% du POR). Ces appels à projets se répartissent deux catégories :

- les appels à projets adossés à des dispositifs régionaux dans lesquels le cofinancement européen est conditionné à l'attribution préalable d'une aide spécifique de la Région ;
- les appels à projets "ouverts" pour lesquels le financement européen sollicité peut être complété par tout financement public, voire privé.

Le fait de privilégier les appels à projets adossés à des dispositifs régionaux peut contribuer à renforcer la visibilité et la cohérence de l'action régionale, tout en augmentant l'effet levier des FESI.

Le manque de gestionnaires au sein de la DFE a nécessité de consacrer entièrement l'année 2015 à l'instruction des pré-demandes de financement FSE et FEDER pour 2014. L'examen des 114 dossiers enregistrés a abouti à la sélection de 62 opérations dès 2015 et à la programmation de 5,75 millions d'euros de FSE (66,4% relevant de l'axe 3 pour le soutien à la création et reprise d'activités, 31,9 % de l'axe 5 d'appui à l'amélioration des compétences et des qualifications et 1,7 % de l'axe 4, dédié à l'inclusion des populations marginalisées).

Parallèlement, trois vagues successives d'appels à projets et d'appels à manifestations d'intérêt ont été publiées en 2015, pour un montant global de 33,54 millions d'euros, soit 26,7% du total alloué aux appels à projets, couvrant la majeure part du champ d'intervention du programme régional, afin de sélectionner des opérations réalisées durant la période 2015-2018. L'ensemble de ces appels à projets et appels à manifestations d'intérêt ont conduit à l'enregistrement de plus de 200 nouvelles demandes de financement, dont une centaine, issues de ceux déjà arrivés à échéance avant fin 2015, devront être instruites en priorité durant le premier semestre de l'année 2016.

Concernant le cas particulier de l'axe 9 du POR (mise en œuvre de l'Initiative emploi jeunes en Seine-Saint-Denis), cinq opérations ont été sélectionnées, pour un montant global de 1,13 millions d'euros (soit 70 % de la dotation global de cet AAP). Mais, du fait de l'absence de ressources de gestion, ces dossiers n'ont pas pu être instruits en 2015.

B – Modes d'allocation du volet déconcentré francilien du PON FSE

La consommation des crédits du programme FSE 2007-2013 s'est inscrite dans un mécanisme dit de "programmation dynamique". Les appels à projets régionaux ont donné de bons résultats en termes d'émergence de projets sur des thématiques prioritaires en accord avec la stratégie régionale de l'emploi et de l'insertion professionnelle.

Cependant, en fin de programmation, les dernières données restent à définir en fonction des contrôles de service fait, avec une sous-réalisation qui s'annonce forte. Sur 8 000 dossiers programmés, 2 000 ont été gérés par la DIRECCTE, avec un temps consacré à la gestion de ces dossiers beaucoup plus important que sur ceux des subventions de l'Etat.

1. Gestion directe par appels à projets thématiques

Cinq appels à projets ont été réalisés en 2014 par la DIRECCTE au titre du volet déconcentré du PON FSE 2014-2020 (publication provisoire le 11 août 2014 et lancement définitif le 16 octobre 2014, avec une date butoir de dépôt au 17 novembre 2014) :

- **appel à projets pour l'axe 1** : demandeurs d'emplois et inactifs (offres spécifiques autres que celle de Pôle Emploi), jeunes inactifs, femmes en congé parental ou en retour de congé parental ;
- **appel à projets pour l'axe 2** : accompagnement des mutations économiques, formation des salariés, actions en faveur des seniors ;
- **appel à projets pour l'axe 2, spécifique "égalité femmes-hommes"** : développer l'égalité salariale et professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- **appel à projets pour l'axe 3** : délégation de gestion aux Départements et aux organismes intermédiaire pivots de PLIE³², sur la quasi-totalité des crédits (appel à projets a minima) SIAE/innovation sociale, clauses sociales et responsabilité sociale des entreprises (RSE) ;
- **appel à projets pour l'IEJ en Seine-Saint-Denis**.

Ces appels à projets ont ouvert la possibilité de déposer des projets pluriannuels sur une durée maximale de 36 mois. Les 129 dossiers déposés fin 2014 et instruits tout au long de l'année 2015 par l'unité Projets régionaux du service du FSE de la DIRECCTE, traduisent une forte demande (supérieure à 50 millions d'euros sur la première année pour un total de 100 millions d'euros, la maquette financière régionale étant limitée sur l'emploi).

2. Délégation de gestion donnée par l'Etat aux Départements et aux PLIE

La gestion des fonds FSE consacrés à l'inclusion et la lutte contre la pauvreté et les délégations de gestion accordées aux Conseils départementaux et aux Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) par l'Etat dans le cadre du PON FSE 2014-2020 ont été explicitées, tant au niveau national que régional par les services de l'Etat.

Le cadre national de cette gouvernance des financements FSE gérés par l'Etat a été défini par une note de la DGEFP du 10 juin 2013 et a fait l'objet d'un accord-cadre entre l'Etat et l'ADF (Assemblée des Départements de France) ainsi que d'un accord tripartite entre l'Etat, ADF et AVE (Alliance Villes Emploi, association nationale des collectivités territoriales pour la formation, l'insertion et l'emploi).

Le cadre régional déconcentré francilien a été défini lors d'une réunion du 19 juillet 2013 à la préfecture de région d'Ile-de-France et par des lettres du préfet de région du 11 juillet 2013, pour les présidents des Départements, et du 6 août 2013 pour le président de l'Union régionale des PLIE.

Le volet déconcentré d'Ile-de-France a ainsi prévu de déléguer la gestion d'enveloppes globales à des organismes intermédiaires (Conseils départementaux et des PLIE, pour un montant global de 223 millions d'euros, afin de financer des projets liés à l'inclusion, notamment en accompagnant les personnes en difficulté, en recherche d'emploi, et en favorisant l'insertion professionnelle.

³² PLIE : Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi

Même si le financement de leurs projets est autonome, il reste sous contrôle de l'autorité de gestion déléguée, c'est-à-dire de la DIRECCTE pour le compte du préfet de région.

L'objectif recherché a été de mettre en place une gouvernance simplifiée, avec le regroupement des PLIE, en proposant plusieurs options de gestion, en lien avec les Conseils départementaux.

Par exemple, en Essonne, un seul organisme intermédiaire a été créé, rassemblant le Conseil départemental et les 5 PLIE de l'Essonne (le PLIE du Val d'Orge ayant toutefois annoncé sa fermeture fin 2014). C'est ainsi que l'on devrait compter un total de 12 ou 13 organismes intermédiaires au lieu de 45 sur le FSE au démarrage de la période de programmation 2007-2013.

Trois options ont été proposées afin de mettre en place la nouvelle gouvernance de ces financements FSE gérés par l'Etat :

Option 1 : le Département est le seul organisme intermédiaire du territoire sur le champ de l'inclusion, avec un repositionnement des PLIE (via un conventionnement bilatéral Département-PLIE) ;

Option 2 : le Département demeure organisme intermédiaire avec, en complément un autre organisme intermédiaire, pivot départemental mutualisant la gestion du FSE des PLIE du territoire, avec une possibilité d'un organisme intermédiaire pivot interdépartemental ;

Option 3 (proposée en Ile-de-France quoique non explicitement prévue par la note DGEFP du 10 juin 2013) : création d'un organisme intermédiaire commun (analogue à un organisme intermédiaire pivot) au Conseil départemental et aux PLIE du territoire.

Dans tous les cas, il est exigé un accord stratégique entre les Départements et les PLIE, dans l'intérêt des territoires et publics visés et pour définir les rôles de chacun. Le 17 juillet 2014, le préfet de région a notifié, aux présidents des Départements franciliens et au président de l'Union régionale des PLIE, les montants des enveloppes plafonds départementales, selon les critères définis au plan national.

Les Départements et les PLIE devaient se concerter pour définir leur stratégie commune d'intervention et transmettre au préfet de région avant le 30 septembre 2014 leurs choix définitifs de gouvernance et leurs propositions de répartition infra-départementale de l'enveloppe plafond. A la fin 2014, la majorité des enveloppes plafonds 2014-2020 a été notifiée aux organismes intermédiaires, sur la base des accords locaux.

Ainsi, pour prendre l'exemple concret du Val d'Oise, l'Association "AGIRE" (PLIE d'Argenteuil-Bezons), l'association "Convergences Emploi Cergy" (PLIE de Cergy-Pontoise) et la Communauté d'Agglomération Val de France (PLIE de Val de France) se sont regroupées au sein de l'association AGFE³³, "organisme intermédiaire, structure pivot" qui reste régi par la loi de 1901.

L'association assure en tant qu'organisme intermédiaire le portage juridique de la convention de subvention globale FSE pour chaque PLIE adhérent. Elle assure aussi les missions de programmation (confirmation du bien fondé juridique et de l'éligibilité des opérations), de gestion, de suivi et de contrôle des opérations cofinancées par le FSE des PLIE portés par chacun de ses membres. Les tâches liées à l'animation du dispositif reviennent aux PLIE, membres de l'association, qui sont en charge de l'information et l'appui aux bénéficiaires ainsi que de la présélection des opérations dans le cadre des crédits d'intervention.

³³ AGFE : Association de gestion des fonds européens

C – Modes d'allocation du PDR FEADER d'Ile-de-France

Le PDR FEADER concentre sur neuf mesures les 57,6 millions d'euros attribués à l'Ile-de-France pour la période de programmation 2014-2020 et qui sont gérés selon plusieurs modes d'allocation.

1. Gestion directe par appels à projets thématiques

Les demandes de financement reçues au titre de ces appels à projets sont instruites par le service agriculture de la Direction de l'environnement, de l'agriculture et de l'énergie (DEAE) de l'Unité de l'aménagement durable (UAD) des services la Région Ile-de-France.

Ce service assure le conventionnement des opérations sélectionnées et l'ensemble des tâches de gestion nécessaires à la mise en paiement du solde final, en sa qualité de guichet unique. Le comité de programmation a procédé en 2015 à l'attribution d'un montant global de 1,56 millions d'euros de FEADER (soit 2,7 % du PDR).

La dotation globale du PDR, affectée aux appels à projets publiés par la Région, est de 9,17 millions d'euros de FEADER et concernent :

- l'élaboration et révision de documents d'objectifs et schémas liés à la conservation du patrimoine naturel, hors Natura 2000 (mesure 7.1) ;
- l'acquisition et aménagement de logements pour les salariés agricoles et saisonniers (mesure 7.4) ;
- l'animation et Investissements liés à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine naturel (mesure 7.6.3) ;
- l'amélioration de la capacité récréative des forêts (mesure 8.5.2) ;
- les démarches communes pour la structuration des filières, l'émergence de projets pilotes et l'innovation (mesure 16.3) ;
- le développement des circuits d'approvisionnement courts et activités de promotion des produits et savoir-faire régionaux (mesure 16.4) ;
- l'acquisition de compétences, animation pour l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies locales de développement (mesure 16.7).

2. Opérations sous maîtrise d'ouvrage de la Région

Les opérations sous maîtrise d'ouvrage de la Région, qui s'adossent à des financements FEADER, s'inscrivent dans la mesure 20 dédiée à l'assistance technique du PDR. Ces opérations sont portées par le service agriculture de la DEAE et concernent des travaux de préparation, de contrôle, de suivi et d'évaluation, de communication et de mise en réseau des acteurs.

La DFE procède à l'attribution de ces financements européens et veille à leur bonne utilisation, dans le cadre de la séparation fonctionnelle entre service bénéficiaire et service gestionnaire, en conformité avec la réglementation européenne.

3. Mise en œuvre des crédits en gestion semi-déléguée (LEADER)

Un appel à candidatures concernant l'initiative LEADER a été publié en 2015 afin de sélectionner les territoires ruraux et périurbains bénéficiaires de la dotation de 6,2 millions d'euros consacrée à la mesure 19 (coopération territoriale). Les financements ainsi attribués s'inscrivent dans la continuité de la mesure LEADER du PDR de la période 2007-2013.

Cinq territoires bénéficiaires, qui disposeront d'une subvention globale de 1,1 à 1,4 millions d'euros de FEADER, ont été retenus suite aux candidatures reçues et à l'application des critères préétablis.

Ces subventions globales seront mises en œuvre dans le cadre d'une gestion semi-déléguée, comparable au système en vigueur pour le volet urbain du POR FEDER-FSE.

4. Gestion déléguée aux services déconcentrés de l'Etat

La majeure partie du montant du PDR, soit 40,02 millions d'euros de FEADER, concerne des mesures dont la mise en œuvre est confiée à des services déconcentrés du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (MAAF).

C'est ainsi que les Directions Départementales des Territoires (DDT), la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRIAAF) ou la DRIEE (Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie) assurent en tant que guichet unique l'instruction et le suivi de l'ensemble des demandes de financement déposées au titre des mesures dont ils ont la charge.

De ce fait, la Région ne peut ni sélectionner les opérations cofinancées, ni procéder à l'attribution et à la liquidation des financements européens ainsi apportés, tout en devant pourtant vérifier, par sondage, le bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle mis en place au titre de l'intervention des FESI, afin de détecter, de prévenir et éventuellement de corriger toute irrégularité ponctuelle ou de nature systémique.

TROISIEME PARTIE

CHAPITRE 2 – Modalités d'organisation humaine et fonctionnelle

A – Création et redéfinition de services

1. Par la Région Ile-de-France

Afin de prendre en charge les actions incombant à la Région, en tant qu'autorité de gestion des deux programmes régionaux (POR FEDER-FSE et PDR FEADER), une direction des financements européens (DFE) a été créée en juillet 2014 au sein des services.

a. Création de la direction des financements européens

L'article 8 de l'arrêté du président du Conseil régional du 5 août 2014, relatif à l'organisation des services de la Région, présente cette nouvelle 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 le 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.

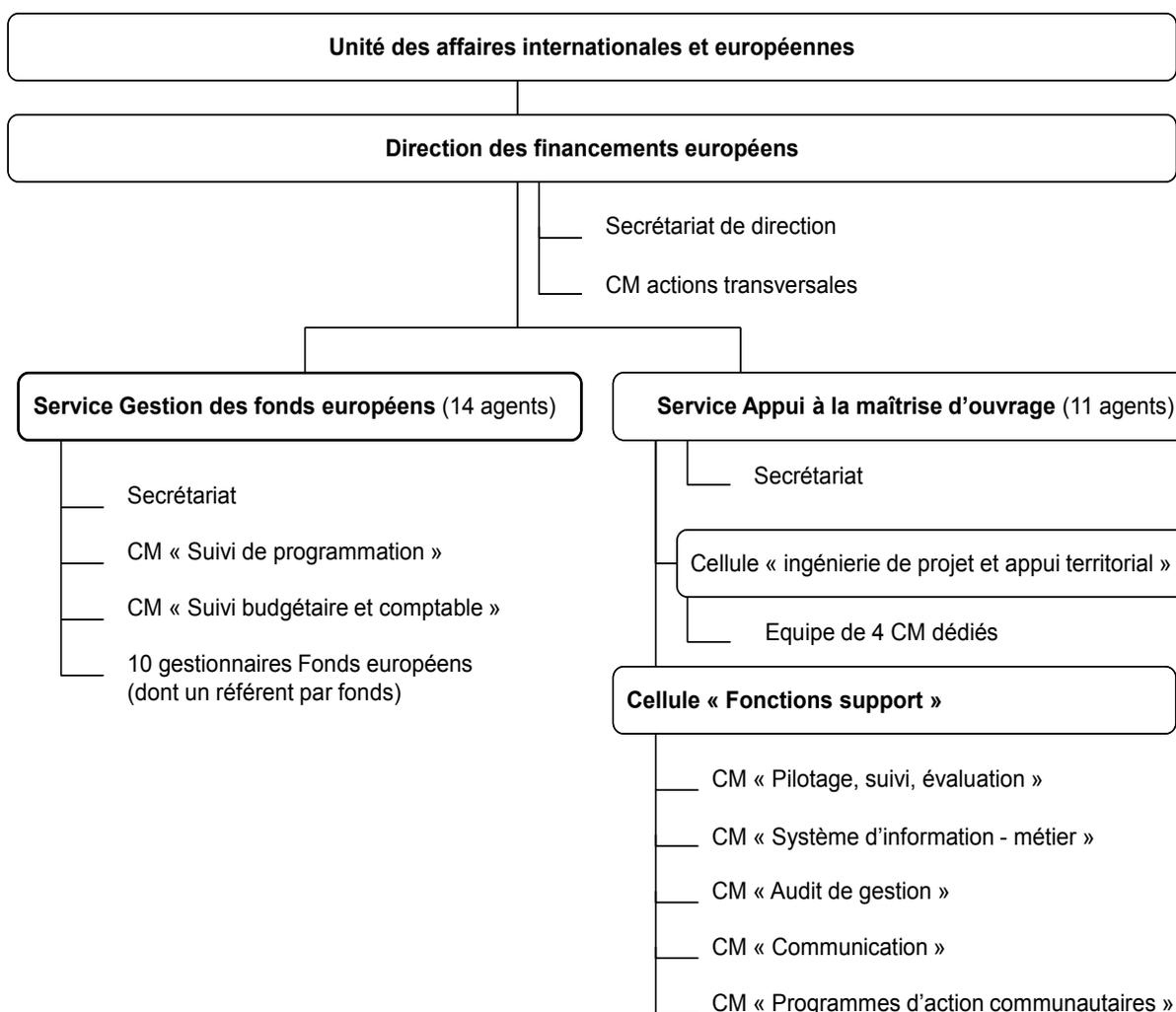
A ce titre, ce même article 8 de l'arrêté du 5 août 2014 précise que la DFE comprend deux services afin de lui permettre d'assurer :

- l'enregistrement et le traitement de l'ensemble des demandes de financement reçues au titre des crédits FEDER et FSE, grâce au service dédié à la gestion de ces FESI ;
- les fonctions support des trois FESI dont bénéficie l'Ile-de-France (FEDER, FSE mais aussi FEADER), assumées par le service d'appui à la maîtrise d'ouvrage.

Trois gestionnaires de la DFE ont une mission spécifique de "réfèrent" sur chacun des trois FESI dont la Région assume les fonctions d'autorité de gestion (FEDER-FSE et FEADER) pour suivre les subventions globales attribuées à des organismes intermédiaires qui assument ainsi des missions d'autorité de gestion déléguée.

Ces organismes intermédiaires sont les GIP académiques, le Département de Seine-Saint-Denis (financements spécifiques apportés par l'IEJ), la CCIR de Paris Ile-de-France, la DRIEE (axe Seine du POR FEDER-FSE), les ITI (volet urbain du POR FEDER-FSE) et les GAL (initiative FEADER du PDR FEADER). Il faut noter que la Région Ile-de-France se distingue des autres Régions par le nombre d'organismes intermédiaires, bénéficiant d'une subvention globale, qui interviennent ainsi dans la mise en œuvre de ses programmes régionaux financés par les FESI.

Le "réfèrent" FSE a des missions particulièrement denses, suivi des relations avec la DIRECCTE (du fait des financements FSE gérés directement ou indirectement par l'Etat) et les organismes intermédiaires concernés (contrôles sur place), préparation des appels à projets et instruction des dossiers de demandes de financement liés à la maîtrise d'ouvrage directe du Conseil régional (exemple des marchés de la formation professionnelle).



Cette présentation est l'état théorique de la DFE présenté en juillet 2014 et ne tient pas compte des retards observés dans le recrutement des 10 gestionnaires prévus (3 seulement en fonction au premier semestre 2015, 4 à l'automne 2015 et les 3 derniers au premier semestre 2016) pour instruire les demandes de financement présentées dès 2014-2015.

b. Création de services complémentaires (FEADER et contrôle des opérations)

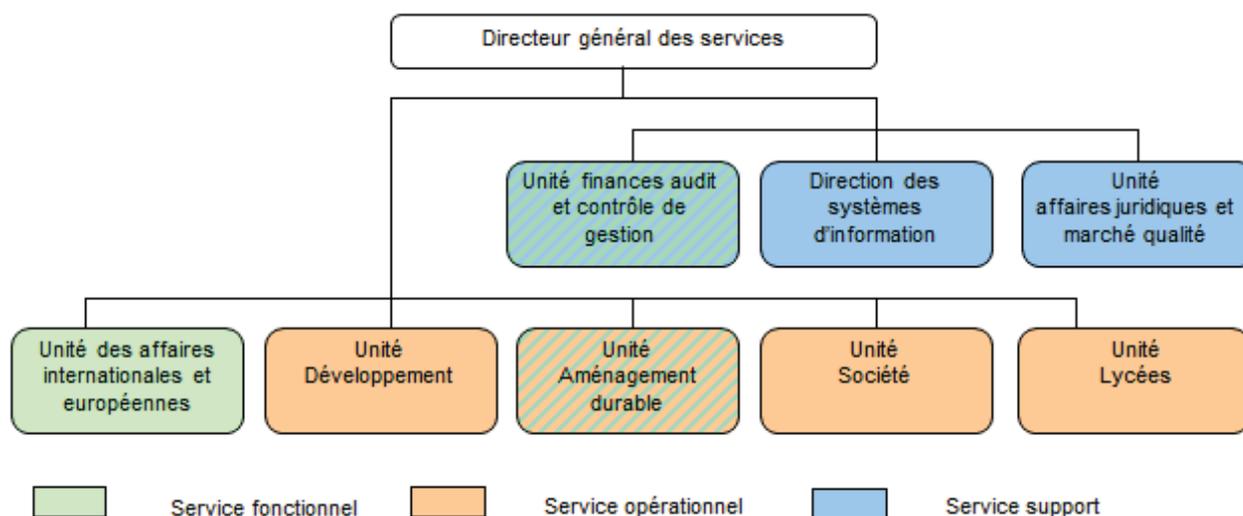
Deux autres services fonctionnels ont été définis afin de permettre à la Région d'assumer ses responsabilités d'autorité de gestion :

- un nouveau service (une seule personne mais trois nécessaires), créé en juillet 2015 au sein de la direction audit de l'UFACG (Unité des finances, de l'audit et du contrôle de gestion), doit assurer les contrôles d'opérations, sous l'autorité fonctionnelle de la CICC ;
- le service agriculture de la direction de l'environnement, l'agriculture et l'énergie (Unité aménagement durable ou UAD) dont six personnes assurent la programmation et la gestion des financements FEADER, en lien avec la DFE (article 12 de l'arrêté du président du Conseil régional du 5 août 2014).

Le lien entre la DFE et le service agriculture porte sur le contrôle des dépenses, de la stratégie et de l'éligibilité des projets financés via le programme FEADER. Il s'agit également de favoriser la coordination sur la communication interfonds entre les différents services de la Région et de l'Etat, notamment pour reprendre le site internet déjà existant, tel que créé par la Préfecture Ile-de-France pour la programmation pour 2007-2013.

c. Démarche de validation d'une demande de financement européen

Huit directions opérationnelles, relevant de quatre autres Unités (Développement, Aménagement durable, Société, Lycées) préparent, pour les axes thématiques des programmes régionaux les concernant, les arbitrages de maquette et assurent l'examen en opportunité des demandes de financement présentées, en lien avec la DFE.

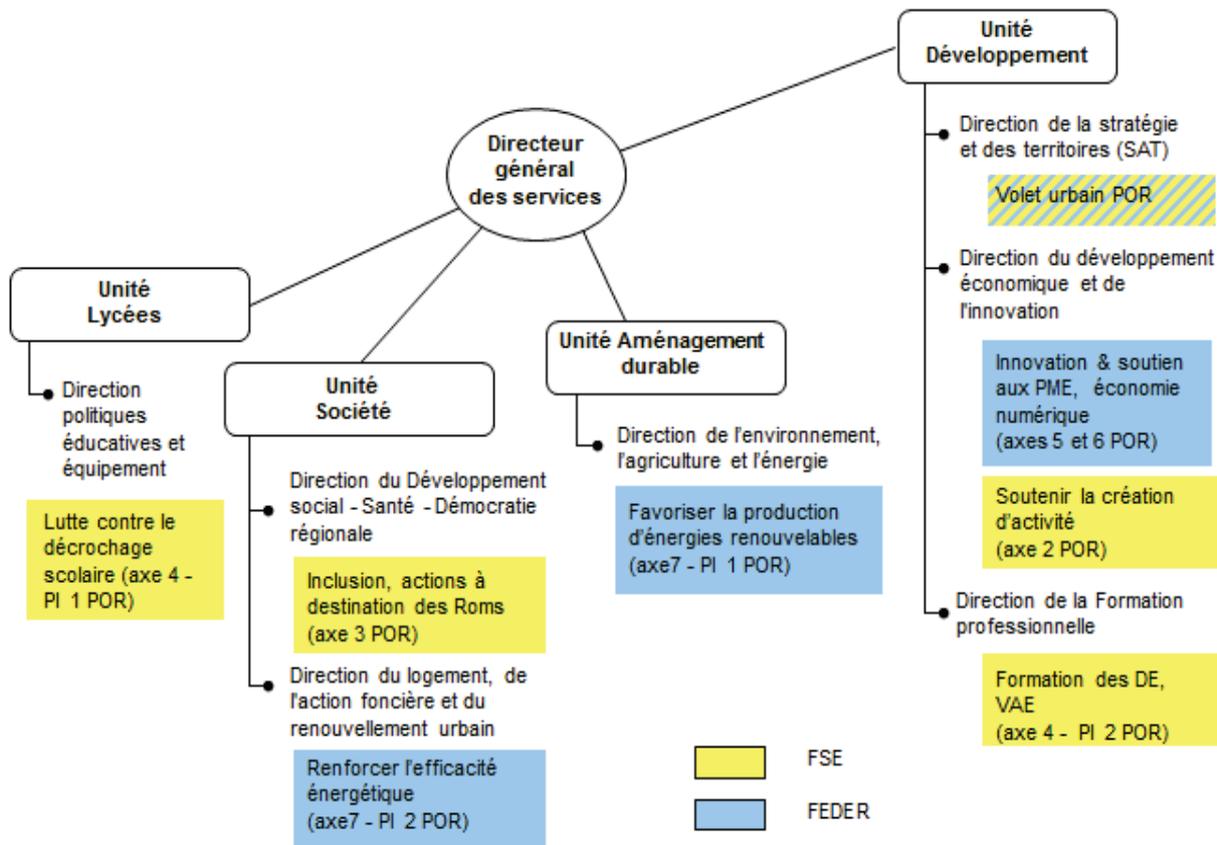


Chaque dossier fait l'objet d'un avis d'opportunité (de la part d'un des services des quatre Unités concernées au sein des services de la Région), avant qu'un avis d'éligibilité soit émis par la DFE.

Dans ce contexte, quatre agents ont une mission spécifique de "réfèrent FESI" au sein de quatre de ces directions opérationnelles (dont trois dépendant de l'Unité Développement qui est appelée à participer à la mise en œuvre d'environ 300 millions d'euros du POR).

Ces quatre référents sont ainsi répartis dans :

- le service des actions éducatives de la direction des politiques éducatives et de l'équipement (Unité Lycées) ;
- le service de l'action territoriale de la direction de la stratégie et des territoires (Unité Développement) ;
- la direction de la formation professionnelle (Unité Développement) ;
- la direction du développement économique et de l'innovation (Unité Développement).



La démarche de validation d'une demande de financement par les FESI du projet d'un acteur francilien comporte deux étapes :

- une de ces huit directions opérationnelles donnent un avis sur l'opportunité d'un soutien européen, au regard des politiques régionales ;
- un second avis "d'éligibilité" est donné par la DFE, de façon complémentaire, afin de vérifier que le projet entre bien dans les critères d'éligibilité et respecte bien des règles communautaires, l'acceptation finale d'un dossier étant conditionnée par un avis positif de la DFE.

Pour être présentés en comité de programmation, les projets doivent avoir ainsi recueilli un double avis favorable du service opérationnel concerné, en charge de son examen en opportunité, et du service gestionnaire de la DFE, en charge de la vérification de son éligibilité et de sa conformité au droit européen en vigueur.

d. Missions d'Ile-de-France Europe, délégation francilienne à Bruxelles

Ile-de-France - Europe (IdFE) est l'association qui assure la représentation des collectivités d'Ile-de-France auprès des institutions européennes. Dès 1994, sous l'impulsion du Ceser³⁴, la Région Ile-de-France a participé à la création de "l'Association pour la Promotion Européenne de Paris Ile-de-France" (APEPIF) à Bruxelles, dans laquelle elle s'était associée aux CCI de Paris et de Versailles.

C'est également sur la proposition du Ceser que la Région a décidé de transformer cette première association, en créant dès mai 1999, une nouvelle association régie par la loi française de 1901, sous le nom d' "Association pour le Développement Européen de l'Ile-de-France" (ADEIF), en se séparant des CCI (qui ont créé leur propre association) et en proposant de fédérer les principales collectivités territoriales d'Ile-de-France (la Région et les Départements franciliens).

En effet, les logiques d'influence et les thématiques d'intervention ont conduit à la conclusion qu'une telle association avait davantage de sens en termes d'enjeux pour les politiques de ces collectivités territoriales directement impactées par les interventions réglementaires ou financières de l'Union européenne.

ADEIF, devenue "Ile-de-France Europe" en 2003, rassemble début 2016 la Région Ile-de-France (Conseil régional et Ceser) et cinq Départements franciliens sur huit (l'Essonne, la Seine Saint - Denis, le Val de Marne et le Val d'Oise depuis la création d'IdFE et les Hauts-de-Seine depuis 2013).

Le Département des Yvelines, qui avait adhéré en 2012, et celui de Seine-et-Marne, membre d'Ile-de-France Europe depuis 2001, à la suite du changement d'Exécutif consécutif aux élections départementales de 2014, ont pris la décision de quitter l'association, respectivement en 2014 et 2015. Seule la Ville de Paris n'a, à ce jour, jamais adhéré à IdF Europe.

L'équipe d'IdFE est constituée de six permanents à Bruxelles (une directrice, quatre chargés de mission et une assistante) et recourt régulièrement aux services de deux stagiaires, pour des périodes variant de cinq à six mois, permet de renforcer sa capacité d'action.

Les missions d'IdFE visent non seulement à répondre au plus près aux besoins et attentes spécifiques de chacune des collectivités mandantes, en liaison étroite avec chaque direction, mission ou service Europe, mais également à permettre aux collectivités franciliennes d'anticiper, voire d'influencer les décisions communautaires. Il s'agit :

- ***d'informer et sensibiliser sur l'actualité, les politiques et les programmes communautaires*** (IdFE assurant une veille stratégique des politiques et programmes européens pertinents pour l'Ile-de-France afin d'appréhender les opportunités de financement européen et d'informer, le plus en amont possible, élus, administrations et acteurs franciliens pour leur permettre d'intervenir et de peser sur les décisions européennes qui auront un impact sur le territoire) ;
- ***de valoriser et de promouvoir les intérêts de la Région et des Départements auprès des institutions européennes*** (IdFE valorisant les politiques, les réalisations et les initiatives de la Région et des Départements membres auprès des institutions européennes et promouvant les intérêts du territoire francilien sur les grandes thématiques européennes) ;

³⁴ Avis n° 92-02, adopté par le CESR le 06 février 1992 et rapport présenté au nom de la commission du plan et de l'action européenne par M. Jean-Louis GIRODOT, relatif à « *la préparation de la Région Ile-de-France dans la perspective du Marché unique de 1993* » ;

- **d'aider les élus et les acteurs franciliens à appréhender la dimension européenne** (IdFE accompagnant les collectivités membres dans leurs démarches européennes, par une assistance technique aux projets européens (aide à l'identification du programme pertinent, recherche de partenaires européens, préparation et rédaction des dossiers de candidature) et par la préparation de contributions formelles suite à une consultation de la Commission européenne ;
- **d'assurer un relais auprès des instances européennes** (le travail en réseau étant incontournable et des stratégies collectives permettant aux collectivités d'être mieux entendues et leurs intérêts mieux défendus, grâce au réseau étendu de contacts personnalisés développé par IdFE, tant avec de nombreux représentants des institutions européennes³⁵ que dans le cadre de réseaux européens formels et informels³⁶, IdFE travaillant aussi avec ses homologues des collectivités territoriales européennes ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales et les associations présentes à Bruxelles.

La première valeur ajoutée d'un bureau de représentation à Bruxelles consiste à réaliser un travail en amont, notamment pendant la période où la Commission européenne prépare les propositions de nouvelles orientations qu'elle formulera au Conseil et au Parlement.

Dans ce contexte, les années 2016 et 2017, au cours desquelles les services de la Commission européenne vont travailler à l'élaboration de leurs propositions pour l'ensemble des politiques pour la période post 2020, seront particulièrement stratégiques.

L'ensemble de ce travail en réseau permet de créer une dynamique au bénéfice des collectivités et des acteurs d'Ile-de-France. Il donne à IdFE les moyens d'agir et de réagir le plus tôt possible au service de ses mandants, de permettre à ceux-ci de devenir des acteurs à part entière de la construction européenne, de développer une véritable stratégie d'influence communautaire et de tirer le meilleur parti des opportunités que l'Union leur offre.

2. Par les services de la préfecture de région d'Ile-de-France

Concernant le FSE, la DIRECCTE d'Ile-de-France continue à gérer la plus grande partie des financements, directement ou par délégation (PLIE, Conseils départementaux) et a gardé les personnels qui y sont dédiés, soit un total de 35 agents dont 4 agents à temps partiel.

Les crédits d'assistance technique sont faibles et en diminution au niveau déconcentré par rapport à ce qui existait au cours de la précédente période de programmation (2,5 % des crédits d'intervention sur 2014-2020, au lieu de 3,6 % des crédits d'intervention sur 2007-2013).

Pourtant, l'assistance technique doit favoriser la mesure de l'impact de ces financements européens, le développement de l'animation et le renforcement de la simplification. Ces crédits d'assistance technique (8,4 millions d'euros de FSE pour le volet déconcentré) peuvent contribuer à financer le fonctionnement des services dédiés, à hauteur de 50 %, le complément étant apporté par l'Etat, au titre des "contreparties nationales".

³⁵ Commission européenne, Parlement européen, Représentations permanentes, Comité des Régions

³⁶ ERRIN (European regions research and innovation network), PURPLE (Peri Urban Regions Platform in Europe), POLIS (réseau des Villes et des Régions pour le transport urbain), l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE), le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), le Réseau des Régions et Villes Capitales, la Conférence des Régions Aéroportuaires (ARC) et NECStour sur le tourisme)

Les missions du service du FSE de la DIRECCTE sont réparties entre trois services (dénommés "Unités") qui partagent cependant certaines missions telles que :

- l'animation de l'action des services déconcentrés (dans le cadre de la nouvelle approche régionalisée) ;
- le suivi et la qualité des saisies dans les systèmes d'information (services de l'Etat et organismes intermédiaires) ;
- le suivi des contrôles et audits relatifs aux crédits du FSE ;
- la contribution à l'évaluation et à la communication.

a. Unité Programmation et organismes intermédiaires

L'Unité Programmation et organismes intermédiaires (POI) comporte 7 agents et a en charge :

- la détermination des orientations stratégiques de la programmation régionale des crédits du FSE et le suivi des maquettes financières régionales ;
- l'élaboration et suivi des critères de sélection, des appels à projets et des cahiers des charges spécifique ;
- la préparation et suivi des séances du Comité régional de suivi interfonds (CRSI), afin de garantir la complémentarité et la cohérence d'intervention des fonds européens en Ile-de-France, ainsi que du Comité régional de programmation Etat (CPR-E) ;
- le suivi des maquettes financières des organismes intermédiaires (OI), la validation des descriptifs de leur système de gestion et de contrôle ainsi que la notification des décisions et conventionnement des subventions globales des OI, accompagnement et contrôle de la qualité gestion des OI ;
- le pilotage du dialogue de gestion avec la DGEFP et de la communication (suivi du plan régional de communication sur les fonds européens, pour le FSE).

b. Unité Projets régionaux

L'Unité Projets régionaux (PR) compte 15 agents et a en charge :

- le soutien aux unités territoriales afin de définir la répartition des attributions thématiques et/ou territoriales et de les informer et former en vue de l'émergence des projets ;
- le suivi des demandes de financements (via la procédure dématérialisée), l'accompagnement des porteurs de projets, l'organisation et suivi des procédures avec les services en charge d'émettre un avis d'opportunité, l'instruction et la présentation des dossiers (comités régionaux de suivi et de programmation) ;
- notifications et conventionnement des projets, réalisation du plan de visites sur place, suivi des bilans d'exécution des porteurs de projets, avec le contrôle de service fait et le suivi du financement de dispositifs spécifiques.

c. Unité Gestion financière et méthodes

L'Unité Gestion financière et méthodes (GFM) rassemble 10 agents, dont 4 à temps partiel, et a en charge :

- le pilotage de la gestion financière régionale liée au FSE géré par l'Etat (avec les opérateurs individuels et les organismes intermédiaires), gestion et suivi de la trésorerie ;

- le suivi des opérations de certification et des appels de fonds, en lien avec la DRFiP et réception des remboursements de la Commission européenne (via la DGEFP) ;
- le pilotage, le suivi et la mise en œuvre de l'assistance technique régionale ;
- l'élaboration et le suivi du descriptif de système de gestion et de contrôle de l'autorité de gestion déléguée et du contrôle qualité gestion interne ;
- la mise en place de sessions de formation à destination des services gestionnaires de l'Etat et des OI ;
- l'évaluation, en lien avec les services gestionnaires du FSE et les OI, des résultats du programme FSE régional, élaboration du rapport annuel d'exécution (RAE) et du rapport annuel sur les contrôles (RAC).

B– Ressources humaines et transferts de personnels

1. Ressources humaines mobilisées par d'autres Régions

a. Par la Région Rhône-Alpes

A titre de comparaison, la création d'une Direction des Programmes européens (DPE), en 2014, au sein des services de la Région Rhône-Alpes, a notamment eu pour objectif de valoriser un budget au service de l'ensemble du territoire rhônalpin et non d'un budget centré sur les seules politiques du Conseil régional.

Cela a conduit à créer des liens étroits entre la DPE et les directions opérationnelles du Conseil régional qui assurent l'instruction des dossiers d'appels à projets (AAP). Le temps ainsi passé par les équipes au sein de chacune de ces directions est financé avec de l'assistance technique des FESI.

Cette approche a permis de répondre à la question d'un schéma centralisé ou décentralisé des services pour assumer la gestion des FESI, impliquant soit la création d'une direction centralisant les affaires européennes, soit une gestion décentralisée auprès des directions opérationnelles, avec des missions de coordination et de contrôle assumées par une direction des affaires européennes.

La DPE découle de la réunion des agents de la Région en charge de la subvention globale FEDER 2007-2013 et des agents de l'Etat en provenance de la Mission Europe du SGAR (Secrétaire général aux Affaires régionales). L'objectif a été de créer une direction ne donnant pas lieu à des créations nettes de postes.

Si dix agents de l'Etat ont pu être ainsi transférés à la Région, cela n'a pas été sans rencontrer des difficultés. Cela tient tout d'abord à la diffusion tardive, fin 2013, des circulaires définissant les règles de ces transferts.

Cela est également dû au fait que ces agents, des services déconcentrés et des préfectures départementales, étant à temps partiel sur la gestion des fonds européens, la définition des compensations financières sur ces ETP non transférables n'a pas été facile.

Il est cependant important de souligner que les agents de la mission Europe du SGAR ont été volontaires pour être transférés sur trois postes de responsabilité qui sont ainsi assumés par des agents venant de l'Etat (deux autres l'étant par des agents de la Région) sur un total de cinq postes.

Au total, la DPE mobilise 43 agents, répartis en quatre services :

- le "service programmation et pilotage", qui assume un accompagnement global (informatique, Internet et budgétaire, avec mise en place de la fonction 6 pour le suivi et l'exécution budgétaire) ;
- le "service instructeur FEDER", qui comporte des spécialistes de diverses thématiques (aides d'Etat, ingénierie financière et procédure budgétaire) ;
- le "service instructeur FSE", qui a une organisation spécifique, 100 millions d'euros (sur un total de 145 millions d'euros) étant directement gérés par la direction de la formation professionnelle continue, via des marchés publics (10 agents) ;
- l'"unité de contrôle", qui assure le suivi sur place, pour apporter en amont les corrections nécessaires aux éventuelles irrégularités comptables.

b. Par d'autres Régions françaises

Les informations recueillies par le Ceser manifestent que certaines Régions, dès 2014, ont déjà prévu de redéployer d'importants moyens humains :

- La Région Bretagne a créé un pôle transversal, au sein de la direction des Affaires européennes et internationales, des référents en charge du suivi des fonds européens ayant été désignés dans toutes les directions opérationnelles concernées, quel que soit le mode de financement du projet, un total de 75 ETP³⁷ étant ainsi affecté à la gestion des FESI pour 2014-2020 au sein des services de la Région (FEDER, FSE, missions plurifonds, FEADER et FEAMP) ;
- La Région Centre a créé une nouvelle direction Europe et Partenariat, avec 15 agents plus 15 à 20 par transferts de l'Etat et par recrutements ;
- La Région Champagne-Ardenne a dédié une direction 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) ;
- La Région Franche-Comté a décidé la création d'une direction Europe et le renforcement de la direction des Finances (par ajout de 11 ETP par transfert financier et de 13,5 ETP d'agents de l'Etat) ;
- La gestion des fonds européens au sein de la Région Nord Pas-de-Calais a été assurée en 2007-2013 par 32 ETP, pour gérer les deux subventions globales FEDER et une FSE ainsi que pour trois programmes INTERREG, et l'ajustement rendu nécessaire par la prise de gestion des FESI par la Région a conduit à des transferts d'agents de l'Etat, à des redéploiements internes et à des recrutements en trois vagues, dont 21 postes ouverts dès juillet 2014 (à pourvoir avant fin 2014), en renfort des directions fonctionnelles, les deux autres étant prévues à l'été 2015 et 2016 ;
- La Région Poitou-Charentes a décidé de créer une "Régie Fond régional européen", service de la Région doté d'un budget annexe et de 14 agents à terme.

³⁷ ETP : Equivalent temps plein

c. Par la Région de Bruxelles-Capitale

L'autorité de gestion se compose d'un responsable politique, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (actuellement le Ministre-Président) et d'une administration, la "Cellule FEDER" du Service Public Régional de Bruxelles (Région de Bruxelles Capitale). La Cellule FEDER contrôle l'éligibilité des dépenses (subventions et cofinancements) en vue de la certification.

Elle procède au contrôle général de légalité et de l'application des règles d'éligibilité spécifiques, au contrôle du respect des règles en matière de marchés publics (surveillance des éléments de la grille de correction financière) et des règles en matière d'aides d'État.

La Cellule FEDER procède à la notification des subventions, tant du FEDER que de la RBC (avances de trésorerie de 15 %, puis liquidation sur la base des dépenses éligibles réalisées et imputées sur le budget FEDER et, enfin, liquidation du solde (sur la base du décompte final et du rapport final).

La Cellule FEDER assure également la gestion générale du POR (en lien avec la Commission européenne, surveillance du risque de dégageement d'office (N+3), évaluation et états d'avancement des projets) et présente l'avancement du POR au Comité de suivi.

L'organisation de la Cellule FEDER a évolué entre la programmation pour 2007-2013 (57 millions d'euros du FEDER) et celle de 2014-2020 (avec le suivi de 94 millions d'euros), passant de onze personnes (*un coordinateur, entouré de huit gestionnaires de dossiers, d'un comptable et d'un assistant administratif*) à une équipe de vingt-deux personnes (*un directeur, un coordinateur adjoint, seize gestionnaires de dossiers et spécialistes (juristes, référents marchés publics et aides d'État, en lien avec un cabinet d'avocats)*), pour l'élaboration des indicateurs, le suivi des instruments financiers et la coopération territoriale, ainsi que deux comptables et deux assistants administratifs.

2. Ressources humaines mobilisées par la Région Ile-de-France

L'évolution de mise en œuvre de la programmation 2014-2020 n'a pas été suffisamment anticipée en 2014-2015 pour permettre à la DFE de disposer avant 2016 des ressources humaines adaptées à l'accomplissement de ses missions.

Il est pourtant impératif 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.

En effet, une telle situation présente le triple risque :

- de retarder la procédure de désignation par la CICC de la Région Ile-de-France comme autorité de gestion, initialement prévue pour être effective dès avril 2016 ;
- de freiner la capacité de l'Ile-de-France à consommer les financements européens qui lui ont été alloués ;
- ce qui pourrait aboutir, si rien n'est fait pour pallier ces insuffisances, à un dégageement d'office de financements européens lors du bilan à mi-parcours en 2018.

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.

C'est ce que manifestait déjà le Ceser, dans son rapport du 6 février 2003, en soulignant que la sous-consommation des financements européens doit inciter les acteurs publics concernés à tout mettre en œuvre pour faire émerger les projets potentiels.

D'autant plus que si la consommation de ces financements n'est pas justifiée dans les délais fixés, non seulement ils seront retirés par la procédure de dégageement d'office (c'est-à-dire au bout d'un délai de trois ans suivant l'engagement budgétaire, dit N+3) mais surtout, ils risquent, lors d'une prochaine programmation, de ne plus être alloués à une Région qui n'aura pas su les utiliser.

Une plus grande compréhension des réalités européennes est donc souhaitable. Elle pourra être d'autant plus aisément réalisée au sein des services de la Région si le Conseil régional manifeste la volonté de dégager les moyens humains et financiers nécessaires pour atteindre une véritable capacité d'intervention parmi les grands acteurs décentralisés de l'Union européenne.

A l'exemple d'autres collectivités territoriales qui l'ont déjà expérimenté avec succès, il serait utile de renforcer les capacités de déploiement de nouveaux gestionnaires en s'appuyant sur les enveloppes d'assistance technique³⁸ dont peut bénéficier la Région en tant qu'autorité de gestion, mais en y adjoignant elle-même 50% du financement d'un poste budgétaire, au titre des "contreparties nationales".

Cette réflexion rejoint celle de la création d'une direction autonome, spécifiquement en charge des affaires européennes, qui puisse mutualiser les moyens existants et les rassembler afin d'assurer la coordination des interventions européennes de la Région.

Cela implique également de définir les missions et les objectifs dévolus à une telle direction et de savoir si elle aura la charge :

- d'assurer l'adéquation des politiques européennes et régionales ;
- de rechercher des ressources financières européennes en complément à des projets régionaux ;
- de relayer l'information européenne, notamment collectée par Ile-de-France Europe ;
- de contribuer à une meilleure compréhension des enjeux européens dans les services ;
- d'apporter une assistance technique aux directions opérationnelles ;
- d'accompagner la constitution de réseaux régionaux d'acteurs et de porteurs de projets.

La question est de savoir si une telle direction des affaires européennes, par nature très transversale, doit être directement rattachée à la direction générale des services. En effet, le fait de la positionner auprès du Directeur général des services permettrait de bénéficier au mieux des capacités d'arbitrage qui y sont attachées.

Cette nouvelle direction gagnerait à s'appuyer sur un réseau de correspondants Europe dans chaque direction du Conseil régional ou organisme associé rattaché à la Région (tel que, par exemple, PRE, l'ARENE, l'Atelier ou le STIF).

³⁸ 6,31 M€ pour le FEDER (Axe 11 du POR) et 10,96 M€ pour le FSE (Axe 12 du POR)

Pourtant, il est difficile à des services opérationnels d'assumer la charge de travail supplémentaire indispensable pour réaliser des projets européens. Cela ne favorise pas une bonne compréhension de la dimension européenne dans les services qui manifestent, de ce fait, pas ou peu d'intérêt à ces questions, et ce qui, à rebours, n'encourage pas à dégager de moyens humains nécessaires pour faire face à ces enjeux européens.

Une volonté forte des élus du Conseil régional est indispensable pour favoriser une telle dynamique. Sinon, en l'absence d'une stratégie régionale d'ensemble, l'implication du Conseil régional risque de se limiter aux initiatives de quelques agents, prêts à s'engager sur le montage de tels projets, bénéficiant de cofinancements et d'échanges d'expérience européens.

3. Transferts de personnel des services préfectoraux

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. Cette circulaire prévoit :

- 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 par Région ;
- le transfert des agents en charge des crédits FEADER, limité aux fonctions de pilotage et d'animation des dispositifs cofinancés, soit 2 à 3 ETP par Région.

Suite à cette circulaire DATAR-DGCL sur les transferts de personnels des préfectures aux Régions, le Préfet de région a informé le Président de la Région, en juillet 2014, que les effectifs, affectés dans ses services à la gestion des fonds européens, étaient de 16,25 ETP au titre du FEDER et que 4 ETP devaient faire l'objet d'un transfert d'agent, 12,25 ETP se traduisant par une compensation financière.

La Région Ile-de-France devait ainsi recevoir un total de 20,25 ETP, dont 16,25 ETP pour les financements FEDER, 2 pour le FSE et 2 pour le FEADER. Le retard pris dans la publication du décret d'application de l'article 48 de la loi MAPTAM, contenant les prescriptions sur les conventions de mise à disposition, signées entre le Président de Région et le Préfet, a contribué à retarder d'au moins un an la concrétisation des opérations de transfert des agents de l'Etat pour la gestion des fonds européens.

Il faut également noter que les propositions finales de la préfecture de région ont porté sur 18,19 ETP, répartis de la façon suivante :

- 14,19 ETP pour la préfecture de région et les préfectures de département au titre des crédits FEDER ;
- 2 ETP pour la DIRECCTE au titre des crédits FSE ;
- 2 ETP pour la DRIAAF au titre des crédits FEADER.

Seuls les agents dédiés à 100 % au programme FEDER de la période 2007-2013 sont tenus de rejoindre les services de la Région, dans un échéancier convenu avec l'Etat et avec un droit de rétractation.

Cela explique le transfert de seulement trois agents des services déconcentrés de l'Etat, la Région n'ayant finalement bénéficié que de l'arrivée de deux agents depuis 2015 (un au titre du FEADER et un au titre du FEDER), le troisième (également au titre du FEDER) ayant demandé à être mis en disponibilité.

Le transfert des agents en charge du FEDER et du FEADER a été validé lors du "comité technique" de la Région Ile-de-France du 9 mars 2015 et a abouti à la signature, le 2 juin 2015, de deux conventions de mise à disposition.

Le transfert des agents FEADER devait se réaliser en un seul temps, à la signature de la convention et le transfert des agents FEDER était prévu pour se réaliser en trois temps :

- 50 % du nombre d'ETP en 2015 à la signature de la convention ;
- 35 % du nombre d'ETP au 1er janvier 2016 ;
- 15 % du nombre d'ETP au 31 mars 2017.

Ces transferts doivent être complétés par le versement de compensations financières, ces ETP étant très majoritairement fractionnés. Mais il apparaît que ces échéances n'ont pas été respectées, en tout cas jusqu'à ce premier trimestre 2016, les compensations financières n'ayant pas encore été versées à la Région et la dotation de 258 600 €, inscrite dans la loi de finance 2016, au titre des droits à compensation résultant des transferts de compétences, ne semblant pas suffisante pour y faire face.

Du fait que le poste transféré au titre du FEDER est financé sur assistance technique et non par la préfecture de région, il en résulte qu'aucun agent FEDER transférable n'a, en définitive, été transféré à la Région et l'ensemble des transferts FEDER prend ainsi la forme de compensations financières, pour un équivalent de 14,19 ETP, sous réserve de l'intégration éventuelle d'agents de la préfecture de région, jusque-là dédiés à la clôture de la période 2007-2013, dans le cadre de la dernière vague de transferts prévue pour mars 2017.

Par ailleurs, le transfert des agents en charge du FSE a été seulement validé lors du "comité technique" du 16 février 2016, le Conseil régional estimant que le plafonnement à deux ETP par Région, tel que fixé par la circulaire DGCL-DATAR du 16 décembre 2013, le pénalisait tout particulièrement. Une convention est néanmoins en cours de signature sur cette base. Le transfert des agents FSE se réalisera en un seul temps à la signature de la convention.

TROISIEME PARTIE

CHAPITRE 3 – Modalités d'organisation financière et budgétaire

A – La question du budget annexe pour les FESI

L'alinéa V de l'article 78 de la loi MAPTAM a ouvert la possibilité de créer un budget annexe pour suivre l'exécution budgétaire des programmes européens dont la Région est autorité de gestion. Il a été précisé que ce choix serait définitif jusqu'en 2020, une fois la décision prise en début de programmation.

Le Conseil régional, en adoptant la délibération-cadre présentée par l'Exécutif sur la prise de gestion des FESI par la Région Ile-de-France³⁹, a décidé de ne pas créer de budget annexe et de suivre les multiples financements, dont la Région doit dorénavant assurer la gestion, en ouvrant la "fonction 6" dans la nomenclature budgétaire.

Cette position est d'autant plus regrettable que de nombreux éléments, liés à la nécessité d'une bonne lisibilité en continu et de la nécessité d'offrir une meilleure présentation dans les documents budgétaires de la Région de l'utilisation des financements européens par le Conseil régional, militaient en faveur d'un tel budget annexe pour suivre la gestion des FESI⁴⁰.

1. Les avantages en termes de lisibilité et de traçabilité

Un budget annexe aurait permis 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).

Un tel budget annexe, voté en même temps que le budget général de la Région, aurait permis une communication globale et présentait des avantages en termes de traçabilité et de maîtrise des délais de programmation et de conventionnement.

Ce budget annexe permettait 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, voire par d'autres financeurs.

Un budget annexe permettait 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.

³⁹ Rapport-cadre au Conseil régional n°35-14 du 25 septembre 2014 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 »

⁴⁰ Avis du Ceser IdF n°2014-06 du 18 septembre 2014 sur saisine du Président du Conseil régional, relatif au rapport-cadre : « autorité et mise en œuvre de la gestion des fonds européens FEDER, FSE et FEADER 2014-2020 »

Cela aurait ainsi permis de distinguer clairement ce que la Région recevrait des FESI pour ses propres interventions et ce qu'elle aurait mission de contrôler dans le cadre des financements apportés par ces mêmes FESI aux projets portés par d'autres acteurs franciliens.

2. Le respect de l'équilibre budgétaire et des délais de paiement

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.

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.

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.

B – L'ouverture de la fonction budgétaire 6 pour les FESI

L'alternative choisie par le Conseil régional a donc été d'ouvrir la "fonction 6" dans la nomenclature budgétaire afin de retracer par ce biais les différentes opérations budgétaires qui seront rendues nécessaires dans le contexte de ses nouvelles responsabilités de suivi et de contrôle de l'utilisation des financements européens qu'elle recevra au titre des projets franciliens qui seront de nature à être ainsi soutenus par les FESI.

La façon d'utiliser la "fonction 6" influe très fortement sur la lisibilité qu'elle apporte. En d'autres termes, les comptes de la Région permettront une lisibilité d'autant plus grande que les financements par les FESI seront affectés en "fonction 6" de façon plus détaillée.

En effet, les recettes ainsi apportées par les FESI ne peuvent pas être considérés comme des recettes propres de la Région, mais bien comme des financements européens destinés à être complétés par des co-financements 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.

Il s'agit donc d'agrèger, au fur et à mesure de la programmation et de façon la plus précise et efficiente possible, non seulement les financements européens apportés à des projets cofinancés par la Région, mais aussi et surtout ceux qui sont 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 sont liés qu'au contrôle par cette dernière de leur bonne utilisation.

1. Les avances de trésorerie

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 (2014, 2014 et 2016) chacune 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).

Les versements complémentaires sont 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.

La Région, jusqu'au remboursement par la Commission européenne de son premier appel de fonds (après transmission de son premier rapport annuel d'exécution en tant qu'autorité de gestion, prévu à la fin du premier semestre 2016), 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 millions d'euros, représentant 2% de la dotation totale des programmes.

Au regard de ces disponibilités, la Région va être conduite à engager un montant destiné à couvrir non seulement le solde de l'ensemble des pré-demandes pour la tranche 2014 mais aussi les acomptes de la tranche 2015-2016. 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 2016.

Pour faire face aux financements complémentaires ainsi nécessaires pour assurer les paiements prioritaires du premier semestre de l'année 2016, une subvention d'équilibre aurait dû être envisagée, lors du BP 2016, d'un montant global complétant les versements déjà apportés par la Commission européenne.

En d'autres termes, il est impossible de savoir, à la lecture des éléments ainsi manifestés par l'annexe 3, quel est le montant de l'avance de trésorerie que la Région doit prévoir pour 2016. En effet, pour 2015, si la programmation n'avait pas pris les retards liés à l'absence d'anticipation de la fin du mandat précédent, le chiffre de 25 millions d'euros avait été envisagé au titre d'une subvention d'équilibre pour faire face aux financements complémentaires nécessaires afin d'assurer les paiements prioritaires de l'année 2015, qui vont donc être à financer en 2016.

2. Le manque de lisibilité budgétaire des financements européens

Du fait du principe de non affectation des recettes dans le budget régional et de la nécessité d'une estimation des contreparties à raison de 80 % des contreparties, le choix de mettre en œuvre la fonction 6 au lieu de créer un budget annexe dédié aux financements européens comporte un risque de suivi très complexe et rend incertain la lisibilité des éléments manifestés dans les bleus budgétaires liés au budget primitif de la Région.

C'est ainsi que les BP 2015 comme 2016 ne présentent qu'une synthèse sans aucun détail de ce qui est proposé d'engager, en matière de financements européens, tant en investissement (pour le FEDER) qu'en fonctionnement (pour le FEDER, le FSE et le FEADER), explicitée dans la seule annexe budgétaire 3 (Action internationale et Europe), alors même que les montants ainsi présentés impactent au moins une demi-douzaine d'autres annexes budgétaires.

En d'autres termes, cette présentation ne permet pas de manifester, dans chacune des annexes impactées par ces financements européens (tant en avances de l'Union européenne qu'en "contreparties nationales" provenant d'intervenants franciliens, qu'il s'agisse de la Région, d'autres acteurs du territoire francilien ou liés à l'Etat) les montants ainsi pris en compte dans la seule annexe 3.

Il serait donc utile, pour apporter une meilleure lisibilité des financements européens ainsi contrôlés par la Région, dans ses fonctions nouvelles d'autorité de gestion en Ile-de-France des FESI, d'ouvrir également la fonction 6 dans toutes les autres annexes budgétaires également concernées. Ceci serait une première manière de manifester concrètement la façon dont de nombreuses politiques de la Région sont impactées par la gestion des FESI...

Les éléments budgétaires de cette annexe 3 du BP 2016 n'indiquent pas si les CPI et CPF ainsi présentés prennent en compte les "contreparties nationales" (qu'elles proviennent de la Région ou d'autres financeurs franciliens ou nationaux).

La question est de percevoir quel est, de ce fait, le montant réel des premiers financements européens (le "préfinancement initial" versé en trois tranches de 2014 à 2016) dans les montants globaux ainsi manifestés, tant pour le FEDER (18,4 millions d'euros), le FSE (23,6 millions d'euros) que le FEADER (12 millions d'euros).

Ainsi, par exemple, ces 12 millions d'euros correspondent, en fait, au montant global des mesures pour 2014-2020 qui sont directement instruites par la Région, dans le total des 57 millions d'euros de FEADER alloués aux acteurs et territoires franciliens mais finalement largement maintenus sous le contrôle de la DRAAF et des DDAAF d'Ile-de-France) ...

De, même, concernant les AP et AE, on peut se demander s'il s'agit des montants globaux qui sont susceptibles d'être instruits directement par les services de la Région, hors de ceux qui sont donnés en subvention globale et sans tenir compte, là aussi, des montants transmis par l'Union européenne...

3. La réalisation d'un jaune budgétaire pour les financements européens

La dispersion des actions européennes entre de nombreux bleus budgétaires ne permettant pas de prendre la juste mesure de l'ensemble des interventions régionales ainsi réalisées, le Ceser a demandé, depuis plusieurs années, la réalisation de documents transversaux, pouvant prendre la forme d'un jaune budgétaire, afin d'améliorer la lisibilité budgétaire des engagements de la Région dans ce contexte.

Un jaune "Europe" a été ainsi proposé afin de répertorier pédagogiquement toutes les actions régionales financées par le FEDER, le FSE et le FEADER, parce que contribuant à la concrétisation de priorités européennes (article 39 de l'Avis n°2007-07 du 19 juin 2007, relatif à l'examen du rapport-cadre du Conseil régional relatif à « *la politique européenne de la Région Ile-de-France* »).

Jusqu'en 2003, l'annexe budgétaire concernée par le FSE (annexe 5, formation professionnelle, apprentissage et emploi) présentait un tableau manifestant les financements européens FSE au regard de chaque action du Conseil régional contribuant aux priorités européennes ainsi soutenues.

Puis, un tableau de synthèse a été réalisé pour le BP 2011, au sein de l'annexe 3 (action internationale et européenne) mais en mêlant aussi bien des actions à dimension internationale avec des mesures cofinancées par d'autres acteurs publics, en contrepartie de financements européens.

Le recensement ainsi réalisé explicitait un certain nombre de lignes budgétaires concernées, hors annexe 3, pour un montant global estimé à près de 38 millions d'euros (article 1 de l'Avis n° 2013-03 du 18 avril 2013, relatif aux « *actions internationales des acteurs franciliens : quel champ et quels partenariats pour le CRIF ?* »).

Cependant, la priorité apparaît d'utiliser l'outil du jaune budgétaire "Europe" pour pallier l'absence de budget annexe qui avait été demandé par le Ceser dans l'article 4 de l'Avis n° 2014-06 du 18 septembre 2014, sur saisine du président du Conseil régional, relatif au rapport-cadre « *autorité et mise en œuvre de la gestion des fonds européens FEDER, FSE et FEADER 2014-2020* ».

Aussi, et notamment afin de pallier l'absence de budget annexe, la réalisation d'un jaune budgétaire "Europe" aurait le double avantage d'y manifester les financements apportés non seulement par les FESI (pour des actions du Conseil régional comme pour accompagner les projets des autres acteurs franciliens concernés) mais aussi par la coopération européenne territoriale (programmes INTERREG ENO et Europe notamment) ainsi que par les programmes d'action communautaire (tel que Horizon 2020 pour la recherche et l'innovation, par exemple).

Une telle présentation rejoindrait la volonté exprimée par le nouvel Exécutif régional de renforcer les moyens humains destinés à favoriser une meilleure mobilisation des financements européens dans ces différents programmes sectoriels, territoriaux ou liés aux FESI).

TROISIEME PARTIE

CHAPITRE 4 – Coordination entre les autorités de gestion des FESI en Ile-de-France

Les services de l'État en Ile-de-France et la Région Ile-de-France ont décidé de s'accorder afin d'avoir une répartition optimale des champs d'intervention du volet déconcentré en Ile-de-France du programme opérationnel national (PON) 2014-2020 « *pour l'emploi et l'inclusion en métropole* » et de ceux du programme opérationnel régional (POR) FEDER-FSE 2014 2020 « *investissements pour la croissance et l'emploi* ».

Ce souci est d'ordre opérationnel, pour le bon fonctionnement des services et l'intérêt des publics et territoires concernés, afin d'éviter les doubles financements et de contribuer à l'objectif de simplification de la gestion des FSE.

L'accord-cadre sur les "lignes de partage" n'a été signé qu'en mai 2015, après avoir fait l'objet, à partir de juillet 2013, de nombreux échanges entre la DIRECCTE et la Région, ainsi qu'avec les services de la Commission européenne.

A – Les lignes de partage directes entre l'Etat et la Région

Il s'agit d'offrir aux porteurs de projets un cadre clair et lisible pour le processus de traitement des dossiers qui conduit, dans la majorité des cas, à un partage binaire entre l'État et la Région, pour chaque thématique concernée, dans le contexte de la gestion du FSE.

Ainsi, la thématique de la prévention et de la lutte contre le décrochage scolaire est gérée intégralement par la Région Ile-de-France, en concertation avec les trois rectorats franciliens.

Sur certaines thématiques, la gestion a été partagée, qu'il s'agisse de la politique de la ville, de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (spécifique à la Seine-Saint-Denis), de l'égalité femmes-hommes (dont les actions liées à la lutte contre les discriminations sont traitées au niveau du Conseil régional et celles relatives à l'égalité professionnelle par l'Etat), ainsi que de l'économie sociale et solidaire.

Mais cette préoccupation répond aussi aux directives des services du Premier ministre (note du 19 avril 2013), de la DGEFP (note du 10 juin 2013) et de la Commission européenne (accord de partenariat du 19 avril 2013).

Huit thématiques ont été identifiées comme devant être précisé au titre des lignes de partage, certaines incombant à la Région, une autre à l'Etat, les quatre autres étant partagées en la Région et l'Etat.

1. Lignes de partage incombant à la Région (POR d'Ile-de-France)

a. Prévention et lutte contre le décrochage scolaire

Le PO régional FEDER-FSE couvre l'intégralité du périmètre de la thématique de la prévention et de la lutte contre le décrochage scolaire.

b. Création et reprise d'activités d'entreprises

Le PO régional FEDER-FSE permet un cofinancement pour tout le périmètre de la thématique de la création et la reprise d'activités d'entreprises.

Cela inclut notamment les prestations d'accompagnement individuelles ou collectives, la création d'activités dans les filières et branches prioritaires ou émergentes, l'accompagnement des cédants et repreneurs d'entreprises ainsi que le soutien à la création d'entreprises dans les territoires en difficulté.

c. Communautés marginalisées

Le PO régional FEDER-FSE manifeste un cofinancement possible pour les initiatives en faveur de l'insertion des communautés marginalisées sur l'ensemble de l'Île-de-France.

2. Lignes de partage incombant à l'Etat (volet déconcentré du PO national)

Le volet déconcentré francilien du PO national FSE permet un cofinancement de tout le périmètre de la thématique de la formation des salariés (axe 2 du PON).

3. Thématiques partagées entre PO régional et volet déconcentré du PO national

a. Politique de la Ville

La politique de la Ville est répartie entre l'axe 3 « *lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion* » du volet déconcentré francilien du PO national FSE et l'axe 4 du PO régional FEDER-FSE « *lutter contre toutes les formes de discrimination et promouvoir l'égalité des chances* », dans le cadre des ITI ou des actions menées par les GIP académiques.

b. Initiative pour l'emploi des jeunes

L'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) est répartie entre le volet déconcentré francilien du PO national IEJ, avec des cofinancements apportés dans le cadre de l'appel à projets régional d'actions d'accès à l'emploi en Seine-Saint-Denis, et le PO régional FEDER-FSE qui, au titre de l'IEJ, a vocation à cofinancer des actions de formation, qualifiante et pré-qualifiante d'apprentissage, ou d'accompagnement à la création d'activités, avec la possibilité d'une délégation de gestion au Conseil départemental de Seine-Saint-Denis.

c. Égalité entre les femmes et les hommes

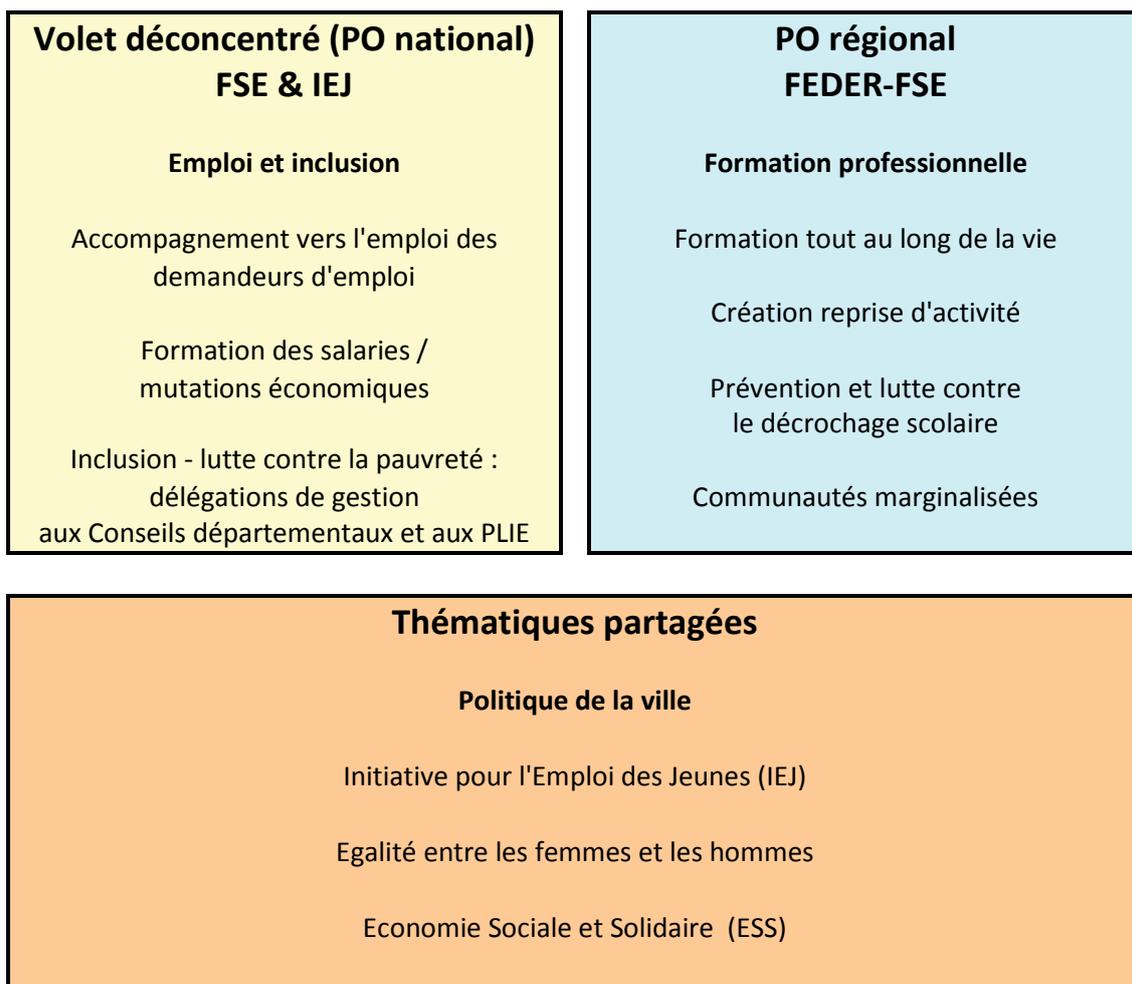
La thématique de l'égalité entre les femmes et les hommes est également répartie entre le volet déconcentré francilien du PO national FSE et le PO régional FEDER-FSE de la façon suivante :

- le PON FSE cofinancera des actions, dans le cadre de l'axe 2 (objectif 2) « *mobiliser les entreprises notamment les PME et les branches pour développer l'égalité salariale et professionnelle* » qui inclut l'égalité salariale et professionnelle entre les femmes et les hommes et les actions expérimentales permettant de mieux articuler vie professionnelle et privée ;
- le POR FEDER-FSE cofinancera des actions de sensibilisation de formation, d'accompagnement pour la lutte contre les discriminations, d'égalité entre les femmes et les hommes et sur les dispositifs qui peuvent être mobilisés dans le cadre des investissements territoriaux intégrés (ITI).

d. Économie sociale et solidaire

Le soutien à l'économie sociale et solidaire (ESS) est également réparti entre le volet déconcentré francilien du PO national FSE et le PO régional FEDER-FSE de la façon suivante :

- le volet déconcentré francilien du PO national FSE cofinancera des actions de soutien développement des pôles territoriaux de coopération économique pour apporter des solutions en matière d'insertion des publics en difficulté ;
- le PO régional FEDER-FSE cofinancera des actions favorisant la création d'activités et l'entrepreneuriat dans le secteur de l'ESS.



B – Difficultés liées à la double autorité de gestion des FESI

D'une manière générale, le Ceser comprend le souci de l'Etat et de la Région Ile-de-France de tout faire afin de créer les conditions d'une bonne utilisation des FESI. Pourtant, dans certaines autres régions, les lignes ont été simplifiées au maximum, comme le montre l'exemple de Rhône-Alpes, les "lignes de partage" ayant été manifesté plus clairement, avec la répartition d'intervention entre les Départements (sur l'insertion et l'inclusion), l'Etat (sur l'emploi) et la Région (sur les formations qualifiantes et certifiantes).

Le FSE s'étendant sur un spectre très large, couvert par différents acteurs publics, une partie de ces financements européens sera gérée par l'Etat, avec une part assumée sous forme de gestion déléguée par certains Départements, sans poser de problèmes à la Région du fait des "lignes de partage" qui ont été clairement définies selon les domaines.

L'engagement pris lors de la déclaration commune de septembre 2012 a été ainsi complexifiée par la circulaire du Premier ministre du 19 avril 2013, ce qui conduit à s'interroger sur les risques que comporte la mise en place d'une double autorité de gestion.

En effet, d'une part, la Région assume 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.

Ce cadrage national de la programmation FSE pour 2014-2020 abouti à compliquer le suivi par les Départements. Ainsi, le soutien du FSE au Plan départemental d'insertion tiendra compte de sa déclinaison en actions de formation, de socialisation et d'accompagnement socio-professionnel.

Or, du fait de cette nouvelle gouvernance du FSE, et bien qu'il s'agisse des mêmes publics, tout soutien du FSE à une action d'accompagnement socio-professionnel va demeurer sous le contrôle de l'Etat, alors que les interventions du FSE pour accompagner des actions liées à la formation seront contrôlées par la Région.

Cela peut ainsi aboutir également à ce que des mesures, proposées dans le contexte de la délégation de gestion des Départements sur le FSE, ne soient considérées comme éligibles par aucune des deux autorités de gestion, la DIRECCTE estimant qu'il s'agit d'une action de formation, alors que les services de la Région considèrent que la démarche de socialisation domine... Dans un tel cas, l'attention doit être portée sur une coordination permettant d'éviter, non pas un doublon, mais une absence d'intervention qui risque ainsi d'empêcher de financer une action pourtant éligible.

QUATRIEME PARTIE – PREOCCUPATIONS ET ATTENTES DES PORTEURS DE PROJET FRANCILIENS

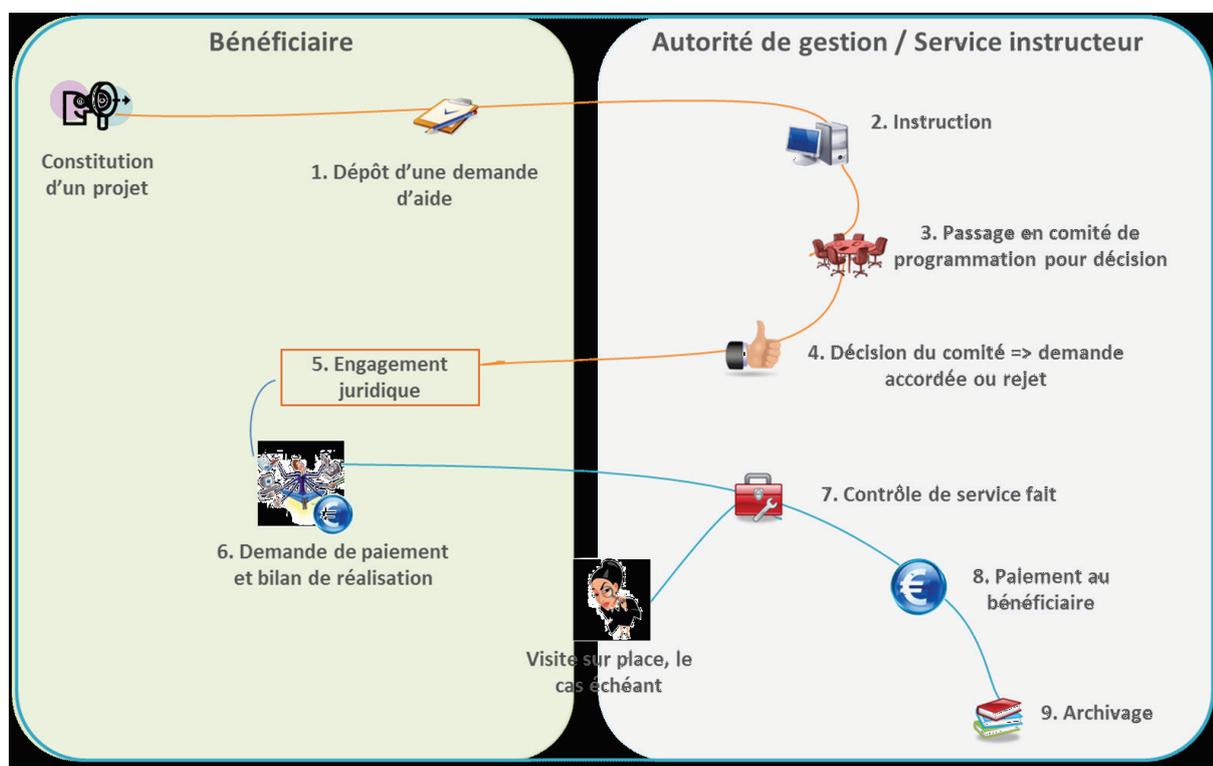
CHAPITRE 1 – Complexité des procédures d’instruction et de suivi

A – Les complexités de 2007-2013 et de 2014-2020

Différentes auditions ont explicité les complexités bureaucratiques, leur incidence sur les délais de paiement ainsi que le risque qui peut en découler pour l’existence même de certains acteurs franciliens, notamment associatifs.

Comme l’a souligné le POR FEDER-FSE d’Ile-de-France pour 2014-2020, la charge administrative supportée par les bénéficiaires des financements européens, tout au long de de la programmation pour 2007-2013 des fonds structurels, a été particulièrement lourde, en raison d’obligations de justifications souvent complexes, imposant notamment :

- de fournir des justificatifs de temps d’activité des personnels ;
- d’apporter des preuves de l’acquittement des dépenses déclarées ;
- d’expliciter la mise en concurrence pour les achats de biens, fournitures et services ;
- de transmettre l’intégralité des pièces comptables correspondant aux dépenses indirectes.



Source : Région Ile-de-France

1. Une complexité liée à une volonté de sécurisation

Il a fallu constater, au niveau français, une inflation de textes, les éléments définis par les règlements européens apparaissant trop souvent interprétés, au niveau français, dans le sens d'une plus grande complexité des contrôles et amenant à un risque permanent de blocage.

Cette multiplication des contrôles et leur étalement dans le temps comportent un risque d'invalidation de financements déjà programmés, pour des projets d'associations ou d'entreprises. Ce risque découle souvent d'une évolution des réglementations européennes qui n'ont pas été transposées suffisamment rapidement en droit français.

Si les contrôles sont nécessaires, il est impératif que les règles de ces contrôles ne soient pas changées en cours de programmation et qu'elles manifestent l'objectif poursuivi. Même s'il est difficile de réaliser un dossier, le principal problème découle de ces changements de règles en cours de période de programmation. Et si les règles doivent être modifiées, il est indispensable qu'elles ne soient appliquées qu'aux nouveaux projets. La surabondance de règles à appliquer "a posteriori" conduit à la paralysie.

La charge administrative que représente la vérification de montants de dépenses, parfois peu significatifs dans la globalité d'un projet, est trop souvent disproportionnée au regard des exigences de bonne gestion des fonds publics.

Ce manque de souplesse et les contraintes administratives et comptables fortes ainsi posées ont pénalisé les publics et les territoires les plus fragiles. Cela a débouché sur la décision de nombreuses PME, comme beaucoup d'associations, pourtant directement concernées par les priorités manifestées par les FESI, de ne plus demander de financement européen.

La programmation 2007-2013, a ainsi été beaucoup plus complexe, manquant de souplesse pour donner la capacité à agir aux acteurs locaux, sécuriser la démarche et apporter une réponse dans les délais donnés. Le niveau de la règle et celui du contrôle devraient être différents afin de tenir compte de la capacité à agir des acteurs du terrain, même si cela nécessite de mettre les règles à leur portée.

De ce fait, la simplification de la gestion des FESI a été explicitée par la Commission européenne comme un enjeu important pour la période de programmation 2014-2020, touchant tous les acteurs concernés au niveau européen, national et régional. Dans ces conditions, la Région doit appliquer strictement les contrôles demandés par la Commission européenne sans mettre de "gardes fous" supplémentaires, au-delà de ceux déjà mis en place.

2. Une complexité liée à la lutte contre la fraude et la corruption

La difficulté résulte de la nécessité d'appliquer les mêmes règles aux vingt-huit Etats membres et la nécessité de combattre la corruption, à des niveaux très différents selon les Etats membres, impose la nécessité de contrôle et du respect des marchés publics de façon différenciée.

Une autre difficulté résulte du fait que certains acteurs ignorent la nécessité d'une mise en concurrence, pour les marchés publics de maîtrise d'ouvrage bénéficiant de financements européens, ce qui aboutit à des cas d'irrégularité, plus liés à une ignorance qu'à une volonté de fraude.

En cumulant suivi renforcé de la performance, définition et priorisation des objectifs, et tolérance zéro sur la fraude, le résultat a été un renforcement des contrôles et un alourdissement des procédures. C'est ce qui a conduit à lancer un processus de simplification au niveau des Etats membres et de la Commission pour éviter les redondances et permettre de généraliser les bonnes pratiques existantes dans certains Etats membres.

Dans cette perspective, la Commissaire européenne actuellement en charge de la politique de cohésion, Corina CRETU, a pris une initiative pour demander aux Etats membres de mettre en place un "pacte de transparence", de façon à associer, avant chaque signature de contrat, l'ONG "Transparency International" pour valider la transparence des prochaines négociations pour l'après 2020.

3. Une complexité liée à la pluralité d'autorités de gestion

Cependant, la volonté manifestée par la Commission européenne de réduire les coûts de fonctionnement, conjuguée à l'objectif de simplification, risque de se heurter à la réalité française de la gestion des FESI sur le terrain.

En effet, cette gestion est caractérisée par une complexité administrative qui risque de s'accroître, notamment du fait de l'évolution de la gouvernance territoriale, avec son partage entre deux autorités de gestion, l'Etat (pour une partie du FSE) et la Région (pour le reste des financements alloués en Ile-de-France via les FESI).

Cette situation nécessite d'autant plus de disposer de moyens pour améliorer l'accompagnement des bénéficiaires et des organismes intermédiaires, afin d'éviter, autant que possible, les difficultés résultant des effets de contrôles a posteriori. Il est donc important de valider qu'un projet corresponde aux critères européens, car les débats tiennent le plus souvent sur les raisons d'un refus de financement européen et très rarement sur celles ayant permis de faire bénéficier un projet d'un apport des FESI.

La mise en œuvre efficace sur le terrain de la politique de cohésion doit 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.

Des règles claires, non rétroactives sont de nature à permettre de limiter les contrôles et la multiplication des niveaux des contrôles pour une prise de conscience de l'objectif premier des financements européens, celui de mettre de l'argent là où il y a de l'efficacité et sans avoir peur de prendre des risques, mais avec des projets ayant bien été évalués.

B – Simplifier les procédures et alléger les coûts

La simplification de la justification des dépenses est une attente partagée tant par les instructeurs, les bénéficiaires que les organes de contrôle de la gestion des FESI. Le processus institutionnel de validation des projets finançables par le Conseil régional doit se réaliser de la façon la plus fluide possible.

L'objectif de la Région est de s'en tenir strictement aux règles européennes et ne pas en ajouter, ces règles se justifiant sans nécessiter d'être complétées au niveau régional. Il est cependant nécessaire de construire des outils pour y faire face. Le POR FEDER-FSE d'Ile-de-France a ainsi envisagé quatre types d'actions pour assurer la réduction de la charge administrative pesant sur les bénéficiaires.

1. Mise en place de la dématérialisation

La mise en place de portails de dématérialisation est une obligation européenne, applicable depuis le 1er janvier 2016, les autorités de gestion devant disposer d'un dispositif de contrôle, via un système d'information sécurisée, dans le contexte du suivi d'un projet tout au long de sa réalisation. La dématérialisation doit permettre aux porteurs de projets de saisir l'ensemble de leur dossier et d'y joindre toutes les pièces justificatives obligatoires.

Cela nécessite également de former ces porteurs de projets à l'utilisation des outils, de veiller à raccourcir significativement les délais de paiement des financements européens ainsi attribués et de limiter les pièces justificatives à archiver. Il faut aussi souligner que certains porteurs de projet n'utiliseront ce logiciel que le temps de leur projet et ne sont absolument pas familiarisés à ce support informatique.

Créé à l'origine pour suivre les projets financés par le FEDER, le logiciel "PRESAGE", système d'information national utilisé en 2007-2013, est ainsi apparu comme peu adapté aux fonctionnalités souhaitables dans le contexte des projets FSE.

La dématérialisation des éléments des projets, via ce logiciel PRESAGE, pour la gestion des fonds européen, a contribué à complexifier les demandes des porteurs de projet, au lieu de les simplifier, certains éléments ainsi manifestés étant très difficiles à classer sur ce logiciel. Ce logiciel national PRESAGE, qui a connu quatre versions depuis fin 2008, a été ressenti par de nombreux opérateurs comme un carcan imposant des contrôles, a priori et a posteriori, se surajoutant les uns aux autres.

Dans le contexte de la programmation 2014-2020, un portail internet a été ouvert par la Région pour le dépôt des dossiers en ligne dans l'attente de pouvoir utiliser le nouveau système d'information national "SYNERGIE", destiné à la dématérialisation des dossiers. Les demandes de financements FEDER-FSE se font ainsi sur la plateforme d'aides régionales, guichet unique pour toute demande d'aide auprès de la Région.

Cette plate-forme permet également le stockage de l'ensemble des pièces du dossier validées par le porteur de projet au moment du dépôt au sein de la gestion électronique de documents. Cependant l'interopérabilité entre ce système d'information existant et SYNERGIE nécessite des évolutions techniques lourdes afin de garantir des interfaçages.

A ce propos, l'existence d'un comité des utilisateurs, susceptibles de donner des avis pour la gestion et l'évolution de ce logiciel, pourrait être utile, dans la mesure où un tel système d'information nécessiterait d'être élaboré en étroite concertation avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées.

Concernant le FEADER, les dépôts des dossiers en ligne sont différenciés, du fait qu'il s'agit d'une intégration régionale dans un système global, le Système intégré de gestion et de contrôle (SIGC).

2. Renforcement de l'accompagnement des porteurs de projets

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.

C'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.

La Région a manifesté sa volonté de renforcer l'ingénierie de projet pour les bénéficiaires. Il a été ainsi envisagé qu'une équipe d'experts soit dédiée à l'accompagnement des territoires pour améliorer l'émergence de projets, le montage de dossiers, le suivi et l'animation.

Il est prévu de développer les visites sur place pour faciliter l'instruction des dossiers de demande de financements européens. Une équipe de trois agents, en charge de l'ingénierie de projet et de l'appui territorial, a pour mission d'accompagner le montage et le suivi de projets individuels relevant du FEDER et du FSE, particulièrement dans les territoires les plus excentrés et les territoires urbains prioritaires.

Un tel dispositif est indispensable car il n'est pas rare de voir qu'un dossier déposé peut mettre parfois huit à neuf mois pour être traité et acté par le comité de programmation. Cela est source de complications car cela implique de commencer la réalisation d'un projet pendant plusieurs mois sans être sûr de pouvoir être financé au niveau européen.

De même, des animations spécifiques et ciblées doivent s'inscrire dans le cadre du plan d'animation territoriale à destination du partenariat régional et des porteurs de projets potentiels. L'utilisation des crédits d'assistance technique doit permettre de recruter certains agents, pour un maximum de 4% maximum du POR, pour la gestion et l'animation.

3. Seuils et taux d'intervention pour le financement d'un projet

La détermination d'un montant et d'un taux plancher pour toute convention a pour objectif d'optimiser l'utilisation et la sécurisation des FESI. Pour la programmation 2014- 2020, la Région a décidé de recentrer les financements des FESI sur des projets de taille importante, portés par des structures disposant d'une capacité administrative et financière solide.

De ce fait, les taux de participation des FESI devront être significatifs pour éviter au bénéficiaire de devoir justifier une assiette de dépenses surdimensionnée par rapport au montant du soutien apporté par les FESI.

Des seuils minima d'intervention du FEDER et du FSE ont été fixés à 23 000 euros, sauf dispositions exceptionnelles, et le taux d'intervention minimum du FEDER et du FSE sur un projet a été fixé à 20% du coût total éligible, afin de maintenir un niveau de participation significatif, sauf exception justifiée.

En tenant compte de l'expérience de la période 2007-2013 et afin d'assurer une répartition équitable des financements sur le territoire, la Région envisage également de limiter à un montant indicatif de 7,5 millions d'euros le coût des projets cofinancés au titre du FEDER.

4. Recours accru aux coûts simplifiés

La Région a décidé de recourir de façon systématique aux méthodes simplifiées en matière de coûts (coûts ou taux forfaitaires) afin de réduire la justification fastidieuse de l'ensemble des dépenses d'une opération conformément aux dispositions⁴¹ des règlements européens relatifs aux FESI.

La Région a manifesté l'intention de rendre obligatoire ce recours aux coûts simplifiés pour toutes les opérations dont le soutien public est inférieur ou égal à 50 000 euros.

Cependant, les outils proposés en matière de "coûts simplifiés", qui doivent se traduire par la mise en œuvre d'un régime de coûts standards ou de montants forfaitaires, ne sont pas si simples à utiliser et impliquent un renforcement de la phase d'instruction d'une opération et l'accentuation de la justification des réalisations et des résultats de l'opération.

Concernant plus spécifiquement le FSE, la Région a décidé d'appliquer les dispositions⁴² permettant de forfaitiser 40% des frais directs de personnel pour la justification des coûts éligibles d'une opération. A défaut, les dépenses indirectes d'une opération sont calculées sur une base forfaitaire (15% des frais de personnel directs éligibles).

Enfin, la Région envisage d'utiliser le régime de forfaitisation des coûts indirects, dont la méthode de calcul doit être juste, équitable et vérifiable et être préalablement accepté par la Commission européenne pour les opérations correspondantes⁴³. La Région a ainsi accepté de forfaitiser le décompte (par personne) du temps consacré à un projet européen par une entreprise ou une association.

C – Porter attention aux points sensibles des acteurs franciliens

1. Complexités liées au contrôle de service fait

Après la réalisation d'un projet, l'étape de "contrôle de service fait" est essentielle, avant la mise en paiement et la déclaration des dépenses auprès de la Commission européenne (dans le cadre des appels de fonds) pour obtenir le remboursement des crédits à la France.

Tout au long de la programmation 2007-2013, l'étape du "contrôle de service fait" s'est révélée complexe en ce qui concerne le FSE, car le bénéficiaire devait produire de très nombreux justificatifs soumis au contrôle du service gestionnaire concerné de la DIRECCTE ou de l'organisme intermédiaire.

Aussi, même si des efforts de fluidification ont été réalisés et si des marges de progrès sont toujours possibles, il est arrivé que se produisent des défauts de paiement, les contraintes réglementaires étant fortes et les délais souvent incompressibles.

⁴¹ Article 14 du règlement (UE) 1304/2013 et articles 67 et 68 du règlement (UE) 1303/2013 du 17 décembre 2013

⁴² Article 14-2 du règlement 1304/2013

⁴³ Article 68-1(b) du règlement 1303/2013

Les difficultés ont également été liées aux éventuelles erreurs commises au premier niveau lors des "contrôles de service fait" et susceptibles d'être contrôlées au deuxième niveau par de nombreuses instances (la DRFiP, le service régional du contrôle de la formation professionnelle ou des prestataires mandatés par la DGEFP, la CICC, voire la Commission européenne ou la Cour des comptes européenne).

Dans le contexte de la décentralisation d'une partie du FSE à la Région, celle-ci a la possibilité de faire évoluer le système de programmation précédemment géré par l'Etat, notamment au niveau des systèmes de contrôle de "service fait" qui a conduit à de grands décalages.

a. Les répercussions du renforcement des procédures de contrôles en 2007-2013

C'est ainsi que la CICC, après avoir effectué différents contrôles dans les services de plusieurs Régions, a décidé de renforcer les procédures de contrôles au cours de la programmation 2007-2013. Les procédures, ainsi complexifiées, ont abouti à obliger les services de contrôle, au niveau régional, à reprendre de nombreux dossiers pour y appliquer, en cours d'exécution, des contrôles supplémentaires non requis au départ.

Dans le cadre d'un projet, sa mise en œuvre peut aboutir à un refus de financement, selon l'application de la réglementation européenne et de son interprétation au niveau français, notamment via la réglementation et les instructions nationales (plus de cinquante instructions successives et évolutives émises par la DGEFP entre 2007 et 2013) apportant des précisions aux règles existantes mais tout en produisant des incertitudes juridiques.

Les services d'instruction ont dû faire face, de ce fait, à des procédures de contrôle de plus en plus longues, avec des rapports devant manifester la traçabilité de toutes les démarches et aboutissant à imposer des contrôles de ces contrôles.

Les contrôles ont ainsi été réalisés par les autorités administratives et des cabinets privés d'audit diligents, dont les rapports étaient souvent discutés, voire remis en cause par cette même administration. La question de la légalité de cette façon de réagir, sur des contrôles ainsi réalisés, a été posée. Une telle situation aurait également nécessité une meilleure formation des cadres des administrations publiques concernées, avec des procédures mieux formalisées.

Cela a eu pour effet de placer les procédures administratives au centre de l'action, autrement dit de consacrer beaucoup de temps pour ces contrôles demandés par l'Etat, au lieu de financer et d'aider les maîtres d'ouvrage dans l'émergence des projets pour le développement local.

En Ile-de-France, l'application stricte des directives de la CICC a pu conduire des porteurs de projet potentiels à renoncer. Si les contrôles et les procédures sont nécessaires au bon fonctionnement d'un PO, il convient d'en mesurer les excès dès lors que leur interprétation est très pointilleuse.

Au cours de la programmation 2007-2013, la DRFiP contrôlait les factures et revenait sur le service fait, même si cela n'était pas systématique. Ce contrôle s'apparentait parfois à un contrôle en opportunité alors que le contrôle devait être un contrôle de légalité (la facture correspondait-elle bien à la dépense ?).

Les conclusions de ces contrôles aboutissaient assez fréquemment à des constats d'indus, impliquant le reversement du FSE perçu, voire à la nécessité pour la DIRECCTE de mettre en place des plans de reprise. Certains de ces plans de reprise ont été douloureux à bien des égards au cours des années 2012 et 2013.

La volonté manifestée par les services de l'Etat de sécuriser toutes les opérations menées à l'initiative des collectivités territoriales a 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.

Dans ce contexte, la DIRECCTE a eu la volonté, pour la programmation de la partie du FSE dont elle assure encore la gestion en 2014-2020, de mieux piloter les organismes intermédiaires et de mieux accompagner les porteurs de projets individuels en amont.

La DGEFP, de son côté, a décidé de ne plus édicter d'instructions, considérant que les règlements européens de la période 2014-2020 sont clairs par eux-mêmes. Mais lorsqu'il s'avère que cela n'est pas le cas, elle est conduite à diffuser des documents qui sont appelés à évoluer.

b. Les difficultés de trésorerie liées à la procédure de contrôle fait

La question des difficultés de trésorerie est toujours délicate car le système de remontées des dossiers, de certification et de déclaration des dépenses à la Commission européenne par la DRFiP, puis de remboursement à la France et aux autorités de gestion déléguées, via la DGEFP, est long et complexe.

C'est ainsi que l'ensemble des étapes relatives à la remontée des dépenses a été soumis à des contrôles, 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, pouvant même entraîner un écrêtement de la subvention a priori obtenue.

Ces difficultés découlent d'une absence de capacité à pouvoir assurer la trésorerie, le temps de recevoir le financement européen annoncé. D'autant plus que les banques refusent de pallier des délais de financement trop longs.

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.

Cette situation a pu conduire involontairement à mettre en péril des associations, qui n'ont pas la capacité interne à produire un ensemble de justificatifs dans les formats demandés, notamment avec la prise en compte de financement de "time sheet" (feuille d'activités) pour caler les contrôles de temps passé. Deux à trois ans ont été ainsi parfois nécessaires pour instruire des projets et, finalement, les financer alors même que les associations avaient disparu entretemps.

De même, cette complexité administrative française empêche les petites entreprises artisanales de demander un soutien financier européen, de peur qu'un remboursement soit demandé, après que l'investissement ait été réalisé, et que cette demande mette en péril l'artisan.

Cela a conduit à se concentrer sur les projets demandant un soutien FEDER de plus de 23 000 euros. De même, une action de soutien a été nécessaire auprès des porteurs les plus fragiles afin de les accompagner fortement ou parfois de les dissuader de déposer un dossier, si le portage apparaissait disproportionné avec l'impact des fonds européens sur les projets ainsi finançables.

C'est ainsi qu'a été envisagée la mise en place d'avances et d'acomptes. La mise en place d'un budget d'avance de trésorerie pourrait contribuer à faire face à des délais de versement des financements, une fois le projet programmé.

La Région aura ainsi la possibilité d'appliquer la règle en la matière, en apportant une avance, sous forme d'un acompte, qui pourra être proposée à tous les porteurs de projets, avec une régularisation finale à échéance. Ainsi, les porteurs de projets, notamment associatifs, n'auront plus à financer la totalité de la réalisation du projet, comme précédemment, en attendant de recevoir le financement européen ainsi accordé.

Mais la question de délai est difficile à préciser dans la mesure où cela est aussi lié à la capacité à agir des organismes intermédiaires (auxquels sont confiés des financements qu'ils gèrent directement, sous la forme d'enveloppes globales).

Cela permet de souligner que les FESI n'ont pas vocation à être intégrés à un budget de fonctionnement et que les porteurs de projet doivent avoir des capacités administratives et financières adéquates pour en bénéficier.

Mais il faut également souligner que le risque est toujours pris par le porteur de projet. Le risque de l'administration consiste à commettre une erreur. C'est là que se situe le problème de savoir où est le risque le plus important :

- sécuriser au maximum les procédures avec, comme risque la perte de temps, l'absence d'engagement par excès de prudence et, in fine, l'application du dégageant d'office ?
- ou bien favoriser l'action du maître d'ouvrage, en encourageant et sécurisant la mise en mouvement du projet ?

La Commission européenne doit procéder à une avance de 1% de l'enveloppe totale FEDER-FSE, tant en 2014 qu'en 2015 et 2016, afin de permettre de démarrer le financement des projets déjà retenus. Cela rend donc nécessaire que le budget régional prévoie une trésorerie pour accompagner le démarrage de dossiers.

c. Les attentes en termes de procédures de contrôles pour 2014-2020

La CICC est garante de la bonne utilisation des fonds au regard des règles européennes et de leur application dans le cadre national. Elle doit agréer les éléments qui permettront une bonne application des réglementations européennes. Pour autant des propositions d'assouplissement peuvent être apportées en les justifiant.

La Région peut donc proposer d'ajuster le système de contrôle et une "doctrine régionale" va naître du lien que la Région va créer avec la CICC, en tant qu'autorité de gestion. Le Conseil régional a la possibilité d'accepter de nouvelles formes de règles collectives afin que la Région puisse faire la démonstration de sa capacité à gérer et à appliquer les réglementations existantes.

La Région doit ainsi affirmer la volonté d'établir un vrai dialogue pour manifester une responsabilité partagée afin d'améliorer le système. Les autorités de contrôle doivent être vues comme des partenaires engagés, qui agissent au bénéfice des porteurs de projets.

Une meilleure régulation entre l'Etat français et la Région doit permettre de faire valoir les spécificités franciliennes face aux autres Régions, l'Ile-de-France étant victime d'une image de région riche, qui ne tient pas compte des graves disparités infrarégionales qu'elle subit aussi.

Le système de concertation de l'Union européenne favorise toute démarche destinée à faire valoir ces difficultés auprès des services de la Commission européenne, comme l'a déjà fait la Région, notamment avec l'appui d'Ile-de-France Europe. En effet, ce type de démarche est mieux pris en compte à Bruxelles que cela n'est le cas en France.

2. Impératifs liés au monde agricole

Pour le FEADER, la validation d'un dossier passe par des comités techniques spécialisés. Il est donc nécessaire de s'assurer que le projet instruit sera approuvé en comité de programmation.

Les élus se prononcent sur les financements apportés par la Région, présentés et adoptés en commission permanente. Les marges de manœuvre sont contraintes par les multiples niveaux d'intervention (national, européen).

Concernant la simplification, la volonté d'agir se heurte à l'existence même de nombreux dispositifs qui ont vocation à répondre au mieux aux besoins du monde agricole. En d'autres termes, il faut conjuguer cela avec les exigences de bonne utilisation des financements européens du FEADER afin de répondre à la nécessité d'une bonne gestion financière, tout en répondant aux contraintes et problématiques du monde agricole.

Les questions de simplification sont discutées mais avec la nécessité que tout financement puisse être contrôlé aussi simplement que possible car une procédure complexe signifie des délais plus longs et un risque d'échec des projets qui attendent leur financement trop longtemps.

Si la volonté d'agir spécifiquement pour l'agriculture via les Commissions départementales d'orientation agricole (CDOA) impose aux agriculteurs des règles qui rendent difficile l'application des mesures d'aide, l'existence même de nombreux dispositifs financés par le FEADER manifeste une volonté de répondre aux enjeux et problématiques des professionnels.

L'exemple de la mesure de soutien à l'installation agricole, dont les critères de bonification des aides ont été élaborés et débattus au sein du CRIT (Comité Régional Installation/Transmission), manifeste qu'il s'agit de faire face à des enjeux sociétaux sur l'agriculture et les espaces naturels nécessitant un accompagnement des entreprises et des exploitations agricoles, dans le contexte de la politique d'aménagement du territoire (exploitation à taille humaine, garantir la production de denrées agricoles).

3. Attentes en matière de simplification des procédures

a. Dans le contexte du partenariat régional

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.

Certaines petites collectivités territoriales, par exemple, n'ont pas les moyens techniques suffisants pour organiser des maîtrises d'ouvrage adéquates et gérer des projets (maîtrise d'ouvrage et ingénierie financière).

Il est donc 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.

La simplification passe par une évolution des processus de demandes d'aide entre financeurs publics, acteurs et porteurs de projet. Cela nécessite d'analyser les attentes des acteurs (qu'ils soient porteur, service ou gestionnaire) concernant l'application des outils de simplification, tel que la règle des minimis⁴⁴.

Il apparaît également nécessaire de tenir compte de l'expérience acquise par d'autres Etats membres, pour être dans la confiance et la délégation, en laissant agir les acteurs dès lors que les règles européennes sont considérées comme appliquées.

b. Dans le contexte des entreprises franciliennes

La notion de réseau professionnel de projet impose un changement de paradigme dans la logique de financement d'un projet dans la mesure où il faut partir d'un projet et non d'un dossier et utiliser des fonctionnalités les plus avancées.

Les porteurs de projets potentiels, notamment les TPE-PME, sont confrontés à une multiplication des sources d'informations et au fait que la dématérialisation des demandes d'aide se réalise en silo (par FESI et par autorité de gestion). L'outil "DLN1X" (Dites-Le Nous Une Fois) doit ainsi permettre de limiter les demandes de pièces justificatives à une seule fois, quel que soit le nombre d'administrations et de dossiers concernés. Cela rejoint les demandes de la Commission européenne de favoriser une plus grande simplification pour les TPE-PME.

Cependant, il faut souligner que, compte-tenu de l'importance des justificatifs à fournir pour l'instruction et le suivi, la vraie question est de savoir si un petit porteur de projet est en capacité d'y faire face et quel accompagnement peut lui apporter l'autorité de gestion en général et la Région en particulier. En effet, le partage entre l'éligible et le non éligible conduit parfois à perdre un temps considérable pour élaborer simplement un projet.

Des difficultés peuvent découler de l'existence de différents dispositifs dans une même région, liés aux autorités de gestion régionales (tant décentralisées que déconcentrées) et à celles de niveau national. Cela risque également de ne pas favoriser un accès plus facile, du fait de la complexité qu'induit la différenciation des autorités de gestion.

4. Exemples de prise en charge des dossiers de porteurs de projet

a. De la Région Rhône-Alpes

Le POR FEDER-FSE Rhône-Alpes a été conçu en étroite imbrication avec les politiques régionales. Le plan de financement d'un dossier comporte très souvent un financement européen et un financement régional, en raison de la proximité thématique entre politique régionale et programmes européens (par exemple, innovation ou développement économique).

Une répartition a été réalisée entre différentes directions opérationnelles selon les points d'entrée des différents types de porteurs de projets, selon la thématique et leur proximité avec les différents services du Conseil régional ou, à défaut, avec la DPE⁴⁵.

⁴⁴ L'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dispose que doit être notifiée à la Commission européenne toute aide d'État afin d'établir sa compatibilité avec le marché commun, selon les critères de l'article 107. **La règle de minimis** indique que sont exemptées de cette obligation de notification les aides accordées sur une période de trois ans et n'excédant pas un certain plafond

⁴⁵ DPE : direction des programmes européens de la Région Rhône-Alpes

Le "Collectif Europe"⁴⁶ permet d'avoir des informations complémentaires sur l'ensemble des financements ainsi apportés à un même projet. Un dossier est présenté en Commission permanente avec la totalité des financements, même si le vote porte seulement sur la partie concernant le financement régional.

Si la Commission permanente refuse d'approuver la participation régionale (au titre de la "contrepartie nationale" demandée en appui du financement européen), il est nécessaire d'en alerter les opérateurs. Au contraire, en cas de non financement par l'Union européenne, il y a toujours la possibilité de proposer d'accroître le niveau du financement régional.

Concernant la décision de financement par les FESI d'un projet, la question du choix entre passage en commission permanente ou par arrêté du Président du Conseil régional, a été tranchée en faveur d'un arrêté du Président du Conseil régional, permettant qu'ainsi un projet ne soit présenté qu'une seule fois en Commission permanente.

Tous les appels à projets (AAP) sont sur le site Internet "*Europe en Rhône-Alpes*" et comprennent une fiche à remplir pour donner les premières informations concernant le porteur de projet potentiel et en permettre la validation avec la direction opérationnelle concernée.

Sur les projets avec labélisation nationale (projets FUI)⁴⁷, l'instruction est courte car toute une instruction préalable a déjà eu lieu pour la labélisation. Cela concerne également les projets également portés par des opérateurs ayant déjà l'habitude des programmes européens antérieurs.

La durée moyenne de l'instruction est de trois mois environ. Il est possible de démarrer un projet avant l'acceptation du financement européen, sauf dans le domaine du soutien au développement d'entreprise (démarrage possible seulement après obtention du financement européen, pour éviter un effet d'aubaine).

b. De la Région de Bruxelles-Capitale

Un appel à projets, concernant les quatre axes du PO FEDER de la Région de Bruxelles-Capitale, a été lancé dès le mois de mai 2014. Une invitation au partenariat régional a été faite avec une ouverture générale aux différentes catégories d'opérateurs (organismes d'intérêt public, communes, associations⁴⁸).

Les dossiers de candidature devaient être étayés, en termes de stratégie et d'administration du projet, et être développés sur la base de dix « *principes guides* » (critères), avec une justification du projet par rapport aux principes (en vue de son évaluation).

L'orientation sur les résultats demandée par la Commission européenne a été l'un des dix critères dont l'impact a été évalué. Une stratégie d'évaluation a été élaborée, en tenant compte d'une note méthodologique relative au système d'indicateurs.

La simplification administrative tient tout d'abord à des cadres administratifs balisés de façon stricte et à un seul appel à projets, général et ouvert qui, en tenant également compte d'un contexte de limitation générale des ressources publiques, a conduit à une très large réponse à l'AAP (196 projets en 2014 contre 55 en 2007 et 2008).

⁴⁶ Présenté ci-dessus en p.69

⁴⁷ Le Fonds unique interministériel (FUI) finance des projets de recherche et de développement (R&D) collaboratifs labellisés par les pôles de compétitivité

⁴⁸ Les ASBL (équivalent belge de la notion française d'association loi de 1901)

Une première évaluation technique de ces 196 dossiers de candidature, reçus entre mai et juillet 2014, a été réalisée entre décembre 2014 et février 2015, pour chacun des projets éligibles (10 critères, évalués sur une base motivée qui a été conjuguée à une évaluation globale, en considérant l'apport des projets à l'ensemble de la programmation).

Cet examen par le comité d'évaluation du Programme (représentants du gouvernement régional, experts thématiques, consultants, administration) a abouti en mai 2015 à la sélection de 46 projets par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il a été également nécessaire de prévoir une actualisation à "N+3" (délai lié à l'éventualité d'un dégageant d'office), réalisée avec les opérateurs et tenant compte des prévisions budgétaires et des résultats. Cela conduira à une adaptation de la réalité des opérateurs aux contraintes du PO, tout comme la confirmation du respect des règles en matière d'aides d'État.

La stratégie élaborée est étayée mais complexe, dans les explications et la mise en œuvre, nécessitant de donner des interprétations aux opérateurs, aux partenaires et aux représentants des autorités. De même, la détermination du cadre de travail entre autorités (gestion, certification, audit) a été complexe.

Enfin, les autorités de gestion ont une lourde responsabilité à porter car ces financements européens sont assimilés à un "dû" par les opérateurs et à des "doutes" par les autres autorités, ce qui conduit à un "principe de justification exhaustive".

QUATRIEME PARTIE

CHAPITRE 2 – Information, formation, accompagnement des porteurs de projet et soutien aux micro-projets

Trop souvent, les responsables français sont tentés de reporter sur l'Union européenne les difficultés rencontrées pour monter des projets alors que cela nécessite plutôt de faire davantage de pédagogie sur ce que les financements européens impliquent.

En Ile-de-France, la Région est ainsi appelée à jouer un rôle moteur en matière de concertation et de partenariat avec l'ensemble des acteurs et à assurer une mission d'animation, d'information, de formation et d'assistance technique. Cela ne sera pas possible sans mobiliser davantage de ressources humaines à un niveau adéquat de compétences.

A – Diffuser l'information liée aux FESI

Il faut toujours garder à l'esprit que les financements européens ont vocation à soutenir des projets afin de les faire émerger plus rapidement grâce au soutien des FESI. De ce fait, le porteur de projet en est bien le bénéficiaire final.

1. Système régional de communication sur les FESI pour 2014-2020

Conformément aux dispositions des articles 115 et 116 du règlement (UE) n° 1303/2013, la Région doit mettre en œuvre une stratégie de communication globale, pour les programmes dont elle a la charge, et en tenir informée la Commission européenne. Le financement de ces actions doit être assuré dans le cadre du budget d'assistance technique des programmes régionaux.

La communication est un problème majeur, les acteurs locaux étant souvent sans réelle connaissance des fonds structurels. 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.

Le rôle de la Région est de développer une capacité d'information et de soutien concernant les FESI, notamment pour les associations dans les quartiers en difficulté. C'est ainsi que le stand de la Région sur le parvis de l'Hôtel de Ville de Paris, installé lors de la semaine de l'Europe de mai 2015, a permis de présenter ce qui est soutenu en Ile-de-France grâce aux trois grands fonds européens dont bénéficie l'Ile-de-France.

Même si l'on comprend qu'il est difficile de manifester un financement européen sur des projets qui ne sont pas tous aussi visibles que des constructions de routes ou de bâtiments, il est important qu'un effort de communication soit mis en place pour permettre à la population de mieux percevoir ce qu'apporte concrètement l'Europe.

2. Portail Internet dédié aux programmes régionaux FEDER-FSE et FEADER

C'est ainsi qu'un portail dédié aux programmes régionaux FEDER-FSE et FEADER a été mis en service afin de créer un point d'accès unique et clairement identifiable par l'ensemble des utilisateurs avérés ou potentiels des financements européens en Ile-de-France, où ceux-ci trouveront toutes les informations utiles à la mobilisation de crédits communautaires susceptibles de contribuer à la réalisation de leurs projets.

Portail unique des fonds européens en Ile-de-France, partagé entre la Région Ile-de-France et la préfecture de région (<http://europe.iledefrance.fr>), il a vocation à être le vecteur privilégié des actions d'information, de communication et de valorisation à destination du grand public. Il doit également accompagner l'organisation et l'exploitation d'événements visant à promouvoir l'action de l'Union européenne en faveur des territoires franciliens.

Les actions de communication doivent être conduites en association étroite avec les services de l'État afin de définir des actions concordantes entre les différents programmes destinés aux acteurs franciliens et valoriser leur complémentarité à l'échelle du territoire francilien.

B – Renforcer l'animation territoriale des FESI

Au-delà des thèmes qui sont priorisés au niveau européen, dans le cadre des concentrations thématiques (NTIC, innovation, recherche et développement), chaque autorité de gestion régionale a ciblé ses propres priorités. En conséquence, les entreprises et les associations doivent prendre en compte la réalité de ces programmes opérationnels nationaux ou régionaux.

Mais la difficulté pour ces acteurs locaux est de savoir comment leur éventuel projet est éligible et finançable. Dans ce contexte, le rôle du CGET⁴⁹ est d'informer sur le contenu des aides européennes et de renvoyer aux autorités de gestion pour mettre l'information à la disposition des porteurs de projets. Aussi, les efforts d'information à l'égard des porteurs de projets doivent être intensifiés par la Région Ile-de-France, afin de diffuser une information moins générale, illustrée par un éventail d'exemples mieux ciblés et permettant de rendre ainsi plus lisibles les interventions européennes.

1. Mise en place de l'animation territoriale par la Région Ile-de-France

a. Le soutien aux acteurs de terrain

Des agents de la DFE du Conseil régional ont pour rôle d'accompagner sur le terrain les porteurs de projets, afin de faciliter le montage de leurs projets. L'IPAT (Ingénierie de projet et d'appui territorial) a vocation à soutenir la capacité à monter des dossiers des maîtres d'ouvrage importants, dans les thématiques concernées.

Trois agents ont déjà été recrutés, dont un spécialisé sur le volet urbain (suivi des ITI), un sur les thématiques FEDER et le troisième sur les thématiques FSE, auxquels il faut ajouter un agent sur l'unité lycées et deux autres sur l'unité développement, (un sur le développement économique et l'autre sur la partie éducation). L'objectif de la Région est de mobiliser un total de sept personnes.

⁴⁹ CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires

b. Les réseaux d'animation des partenaires de la Région

La Région a proposé de créer un réseau d'animation territoriale regroupant l'ensemble des partenaires pour la mise en œuvre des programmes régionaux FEDER, FSE et FEADER de la période 2014-2020 (les huit départements franciliens, les organismes intermédiaires du POR FEDER-FSE et les Groupes d'action locale du programme LEADER (FEADER)).

Le but de ce réseau est de mutualiser les actions d'information et d'animation, de s'associer aux missions d'appui au montage de projet et de suivi des actions sélectionnées et de concourir à la professionnalisation des acteurs sur la base d'un référentiel métier commun.

Un réseau d'animation particulier aux autorités urbaines sélectionnées dans le cadre des Investissements territoriaux intégrés (ITI) doit également être mis en place. Ce réseau sera plus particulièrement axé sur l'analyse et l'approfondissement des thématiques liées au développement urbain durable, en articulation notamment avec les actions menées dans le cadre du programme européen de coopération territoriale URBACT III et le réseau urbain mis en place par la Commission européenne.

c. Les enjeux de l'animation territoriale pour la Région

La Région constitue l'échelon pertinent pour favoriser l'acculturation européenne des acteurs publics, des entreprises et des associations franciliens et doit définir les modalités d'intervention pour une meilleure animation sur le territoire qui pourraient se concrétiser par :

- des visites de projets soutenus par l'Union européenne ;
- des rencontres entre acteurs franciliens et européens ;
- des réunions d'information et des sessions de formation (généralistes ou thématiques), organisées tant en Ile-de-France qu'à Bruxelles.

Cela peut également conduire la Région à favoriser la mutualisation des moyens publics et parapublics existants (IdF Europe, réseau des référents Europe des services et organismes associés de la Région, des Conseils départementaux, des Maisons de l'Europe de Paris et des Yvelines, de l'Association Jean Monnet, voire des services déconcentrés de l'Etat et des organismes consulaires, agences nationales et points de contact nationaux de la Commission européenne présents en Île-de-France). Dans ce contexte, la Région pourrait envisager d'accueillir un relais d'information européenne, en devenant membre du réseau Europe Direct.

L'organisation de réunions d'information décentralisées sur les financements européens, réunissant bénéficiaires potentiels ou relais d'information a permis de constater la nécessité d'actions particulières afin de mieux toucher certains publics tels que les entreprises.

Des séminaires et des sessions de formation ont également été envisagés afin de développer une culture de gestion en réseau avec l'ensemble du partenariat régional et de favoriser les échanges et transferts de bonnes pratiques.

2. Exemples de bonnes pratiques d'animation territoriale en Rhône-Alpes

En attendant la mise en œuvre de la stratégie commune après la fusion avec l'Auvergne, la création d'antennes territoriales, les "Espaces Rhône-Alpes", véritable "Maison de la Région" dans chacun des huit départements rhônalpins, constituent des services ressources pour gérer territorialement différentes politiques régionales (politique de la ville, lycées, voire d'autres).

Les "Espace Rhône-Alpes" sont ainsi des portes d'entrée pour les financements européens et constituent dans ce contexte des espaces d'information et de communication sur les financements européens. Ces "Espace Rhône-Alpes" ont été notamment mobilisés pour la présentation territoriale du POR. Il existe en Rhône-Alpes une volonté des Conseils départementaux de participer à l'animation.

a. Initiative CLESRA (Soutien aux porteurs de projets)

Le Club Europe Sud Rhône-Alpes (CLESRA) a été créé à partir du bureau local d'un député européen, avec l'idée d'aider à comprendre à quoi l'Europe peut servir. Cela a abouti à la constitution d'un partenariat en mars 2012 avec la CCI de la Drome (puis celle de l'Ardèche), suite à une rencontre entre le président de la CCI de la Drôme et la Députée européenne Michèle RIVASI.

Il n'existait pas d'EEN (Euro Entreprise Network) dans la Drôme et il était donc important d'apporter des informations européennes aux acteurs de ce département. Dès 2014, ce sont ainsi 291 personnes qui ont pris contact dont 118 représentants des entreprises, 82 des associations et 91 représentants des collectivités territoriales.

Un intérêt important a été manifesté par de nombreux acteurs concernant leur capacité à accéder aux financements européens et cela a conduit à pallier les carences en matière de diffusion de l'information sur les soutiens apportés à des projets locaux par un financement européen.

Le CLESRA répond à des questions spécifiques d'acteurs pour leur permettre de valider la meilleure manière d'accéder aux financements européens. C'est ainsi qu'une vingtaine de structures sont accompagnées chaque année.

b. Centre d'information Europe Direct (CIED)

C'est ainsi qu'a été créé un "Centre d'information Europe Direct" à Valence en mars 2015. L'objet de l'association est d'apporter des informations, d'orienter et de valoriser l'engagement européen sur le territoire, pour les acteurs associatifs, les collectivités territoriales ou les PME.

Il s'agit de favoriser les échanges de bonnes pratiques sous forme de témoignages pour présenter le montage d'un projet, voire les difficultés rencontrées.

En France, demeure un manque de lisibilité de l'intervention européenne dans tous les projets (notamment d'infrastructure) qui sont financés avec le soutien de l'Union européenne.

Des liens ont été tissés avec la communauté d'agglomération de Valence et avec la Maison de l'Europe et des Européens (MDEE) de Lyon qui est également un " Centre d'information Europe Direct" (CIED).

Un nouvel appel à projet de la Commission européenne a permis la création, en mars 2015, d'un nouveau CIED sur le campus consulaire de Valence.

Ce CIED est doté d'une subvention européenne de 25 000 euros par an, moyennant deux exigences pour les acteurs locaux assurant son fonctionnement : la mise à disposition d'un ETP et d'un local. Le CIED a trois missions principales d'information et de conseil, d'organisation d'événements grand public (8 événements ont pu être déjà réalisés en trois mois) et d'animation.

c. Communauté Europe Sud Rhône-Alpes

Le CLESRA a lancé la "Communauté Europe Sud Rhône-Alpes" avec une plate-forme collaboratrice comportant des actualités, un agenda, des informations sur les "Espaces Rhône-Alpes", sur "Europe Direct" et les EEN avec toute information utile sur les événements à venir et sur les financements européens.

Deux niveaux d'accès ont été mis en place, avec un niveau gratuit (pour les membres de la Communauté Europe Sud Rhône-Alpes, et un niveau adhérents, pour les membres de la Communauté "Europe Business". Une coopération régulière (hebdomadaire) a été mise en œuvre avec les "Espaces Rhône-Alpes" de la Drôme et de l'Ardèche, avec le réseau "EURES" et avec les "Centres d'information Europe Direct".

3. Dispositif d'animation territoriale de la Région Centre-Val de Loire

Le dispositif d'animation est spécifique sur chaque axe du programme régional et repose sur un réseau de partenaires identifiés et présents sur les territoires et/ou en contact avec les bénéficiaires potentiels. L'animation est divisée en deux parties :

- l'information, dite de premier niveau, est assurée par ce réseau : il s'agit d'une information générale sur les opportunités de mobilisation des FESI ;
- l'information, dite de second niveau, est apportée par le membre du réseau qui a identifié le potentiel de projets avec le responsable de thématique à la Région en charge de la gestion des FESI. Il s'agit d'apporter une information plus poussée, voire d'accompagner le bénéficiaire dans le montage de son projet.

C – Accompagner les porteurs de projets

Les services instructeurs des autorités de gestion doivent avoir une connaissance assez fine des aspects opérationnels des projets, compte tenu de la diversité des porteurs de projet et du montage des opérations.

Cela nécessite d'apprécier et de comprendre les modes opératoires en allant au-delà d'une simple approche administrative. Les services de la Région s'y sont engagés, en apportant un appui technique sur la forme, notamment sur la traçabilité des justificatifs, pour sécuriser le financement du projet à présenter.

Ainsi, il est nécessaire de bien intégrer la réalité d'un projet pour être en capacité d'en contrôler au mieux les dépenses. Cela nécessite également d'avoir une expertise particulière. Par exemple, une opération d'investissement conduite par un maître d'ouvrage public, ne se lit pas simplement au travers du code des marchés publics, car il faut être aussi en mesure de maîtriser quelques données techniques.

De son côté, la DIRECCTE a manifesté la volonté de sortir des difficultés et de mieux contrôler la préparation et l'instruction des dossiers (suivi par l'équipe de l'unité Projets régionaux au sein du service FSE de la DIRECCTE) afin d'éviter les difficultés au stade du contrôle de service fait, avec une approche visant à la simplification des projets.

1. Donner la priorité aux projets

Le constat est qu'un petit projet coûte autant, voire plus, qu'un grand projet en frais de gestion, soit entre 900 et 5 000 euros de frais de gestion. Même si un relèvement minimum des montants de projets peut être utile, cela peut se conjuguer au montage de projets, plus nombreux mais limités en termes financiers, si cet accompagnement peut être mener non seulement de manière directe par les services de la Région mais surtout en s'appuyant sur les capacités d'organismes intermédiaires.

Il s'agit de ne pas exclure les petits porteurs de projets sur l'ensemble du territoire francilien, notamment afin de favoriser la participation de TPE-PME, tout en veillant à décourager les projets pour lesquels le coût de gestion est alors trop important et l'effet de levier trop faible.

2. Rôle d'un organisme intermédiaire assumant une délégation de gestion

Il est important d'être le plus efficace possible en n'engageant par les maîtres d'ouvrage dans des risques trop grands. Des organismes intermédiaires ont développé des capacités à agir en ingénierie car il est indispensable d'être accompagné de personnes maîtrisant bien ces techniques et permettant de sécuriser les porteurs de projets.

Concrètement, un organisme intermédiaire, chef de file dans le cadre d'un ITI, peut aussi développer une expertise pour conseiller les acteurs du terrain. Cela contribue à détecter des problématiques, nécessitant une expertise complémentaire, auprès de l'autorité de gestion. Le plus important est d'obtenir la bonne information de manière à ce qu'elle soit applicable et lisible pour tous. Ainsi, l'information concernant l'application des régimes d'aides d'Etat et des aides aux entreprises n'est pas suffisamment claire et nécessite une expertise tout à fait particulière pour la comprendre.

3. Actions menées par la Région de Bruxelles-Capitale

Afin de mieux accompagner les porteurs de projets, diverses actions d'accompagnement ont été mises en œuvre par la Région de Bruxelles Capitale :

- organisation de la "FEDER Academy" (pour l'accompagnement aux appels à projets) déclinée en neuf séminaires d'information, avec mise à disposition de notes d'orientation (marchés publics, frais de personnel, aides d'État, thématiques du POR...), foire aux questions (via un site Internet) aux questions des opérateurs ;
- Rédaction de vade-mecum et de notes d'orientation informatives ;
- Rencontre des opérateurs sélectionnés ;
- Confirmations préalables formelles/informelles (procédures, communication/logos...) ;
- Organisation de comités d'accompagnement pour suivre l'état d'avancement des projets (budgétaire/financier et opérationnel) ;
- Difficultés identifiées et travail à réaliser (par les opérateur/bénéficiaire, en lien avec la Cellule FEDER) ;
- Communication sur ces projets.

En ce qui concerne la "coopération territoriale", la Cellule FEDER de la Région de Bruxelles Capitale a un rôle de facilitateur et de point de contact pour les Programmes INTERREG ENO, INTERREG Europe et URBACT III.

4. Les projets financés par les programmes d'action communautaire

Il faut constater que les programmes d'action communautaire nécessitent une bonne compréhension de l'approche de ces programmes, de l'instruction, du suivi et de l'exécution des projets réalisés dans ce contexte. La Région a ainsi positionné un chargé de mission de l'UAIE pour accompagner l'émergence de projets financés par les programmes d'action communautaire (du type LIFE, Horizon 2020, etc.).

a. Apport d'Ile-de-France Europe dans ce contexte

Les missions d'Ile-de-France Europe (IdFE) ont pour finalité de faire en sorte que les stratégies des Départements et de la Région d'Ile-de-France puissent être prises davantage en compte au niveau européen.

Ile-de-France Europe a développé des relations de travail avec plusieurs des organismes associés de la Région (tels que le CRT, PRE, l'ARENE ou le STIF) leur permettant de développer une dynamique de projet pour devenir partenaire, voire même chef de file d'un projet d'action communautaire.

Cela a contribué à favoriser une montée en puissance de projets européens, développés en Ile-de-France mais par des organismes associés de la Région ou d'autres acteurs franciliens (exemple des pôles de compétitivité ou des clusters). L'accompagnement d'IdFE leur a permis de se projeter dans les problématiques européennes, notamment en participant à des groupes de travail de certains programmes européens.

La représentation francilienne de Bruxelles constitue un relais d'information très précieux auprès duquel les services de la Région et des autres collectivités territoriales adhérentes doivent transmettre toutes les informations nécessaires pour bien manifester les enjeux pour le territoire francilien, ce qui implique d'avoir une réelle stratégie européenne concertée.

Une évolution des missions d'Ile-de-France Europe devrait permettre de donner ainsi les moyens nécessaires pour que le bureau de représentation francilien à Bruxelles soit mieux intégré au nouveau dispositif européen de la Région.

Il est indispensable de permettre à Ile-de-France Europe d'intervenir en termes d'animation territoriale, en demandant son concours pour participer à la construction d'une offre territoriale adaptée. Il s'agit de faciliter ainsi l'accès aux financements européens.

b. Proposition de plate-forme d'aide aux porteurs de projets européens

Le rapport cadre Europe adopté voté le 28 juin 2007 par le Conseil régional prévoyait notamment la création d'une plate-forme d'aide au montage de projets européens (hors FESI mais concernant non seulement les volets INTERREG B (ciblé sur l'Europe du Nord-Ouest) et C (sur toute l'Union) de la Coopération territoriale européenne (CTE), mais aussi l'ensemble des programmes d'action communautaire susceptibles d'intéresser des acteurs franciliens).

La mise en place d'une telle plateforme d'aide au montage de projets, sous forme d'un guichet unique, pourrait donner à la Région une plus grande visibilité en tant que facilitateur et fédérateur. Le poids de l'Ile-de-France en Europe devrait faciliter la présence des acteurs franciliens dans ces programmes d'action communautaire ou liés à la CTE.

Pourtant, il faut constater une participation très inégale des acteurs franciliens qui manifeste un réel besoin d'être mieux informé et d'être mieux soutenus dans leurs démarches européennes, du fait :

- **d'un manque global d'information sur les programmes d'action communautaire**, la majeure partie des acteurs, qui pourraient potentiellement en bénéficier, n'ayant pas connaissance de leur existence ;
- **d'une grande méconnaissance des structures d'appui**, la plupart des structures d'information et d'aide au montage de projets des programmes d'action communautaire intervenant sur l'ensemble du territoire national et restant souvent peu connues et donc peu utilisées ;
- **de l'insuffisance de l'aide au montage de projets européens**, l'offre existante étant très différente en fonction des programmes d'action communautaire concernés ;
- **d'une faible valorisation des projets européens en Ile-de-France**, les projets soutenus par les programmes d'action communautaire ou via INTERREG restant trop peu connus et valorisant trop faiblement les organisations chefs de file.

Le recensement systématique de ces projets permettrait ainsi de contribuer à la mise en valeur de l'ensemble du territoire de l'Ile-de-France et à la visibilité de la Région, tout en favorisant l'échange de bonnes expériences. Ce recensement permettrait également d'identifier des chefs de file de projets susceptibles de témoigner de leur expérience et donc d'aider les porteurs de projets potentiels.

Une plateforme jouant le rôle de guichet unique permettrait à un plus grand nombre d'acteurs franciliens de bénéficier des programmes d'action communautaire, en développant une approche au cas par cas afin de les aider à être orientés vers la structure pertinente ou à recevoir un appui direct et adapté. Cette plate-forme, destinée à favoriser l'émergence et la valorisation des projets en Ile-de-France, pourrait ainsi avoir trois missions principales :

- informer et sensibiliser les acteurs franciliens aux programmes européens ;
- accompagner les acteurs du territoire dans leur recherche de financements européens, y inclus la recherche de partenaires européens lorsque cela est requis ;
- accroître et valoriser la réussite des projets européens portés par des acteurs franciliens.

La Plateforme pourrait s'adresser à l'ensemble des acteurs franciliens souhaitant être chefs de file sur un projet (collectivités territoriales, établissements publics, associations, PME et réseaux d'entreprises, chambres de commerce et d'artisanat, instituts de recherche et établissements d'enseignement supérieur, CFA et lycées).

Pour ses missions de sensibilisation, d'orientation et de valorisation, la plateforme pourrait couvrir l'ensemble de ces publics. En revanche, il serait pertinent de limiter l'accès à la partie aide au montage de projets proprement dite, qui est chronophage.

Il pourrait donc être envisagé de cibler en priorité (et en fonction des programmes d'action communautaire visés) les acteurs qui bénéficient le moins d'appuis en termes de montage de

projets européens et dont les ressources sont les moins importantes (associations, établissements scolaires, petites collectivités, petits laboratoires).

Dans la perspective d'une évolution du rôle, des missions, de l'organisation et des statuts d'Ile-de-France Europe, l'ensemble des missions de la Plateforme pourrait être assuré en intégrant la plateforme au sein d'Ile-de-France Europe.

Cette coordination du travail avec le bureau à Bruxelles permettrait de faciliter les liens avec les institutions européennes, l'équipe dédiée à la plateforme pouvant en revanche être basée en Ile-de-France et être hébergée par le Conseil régional ou un organisme associé de la Région, ce qui contribuerait à la bonne visibilité de la Région et permettrait de limiter les coûts.

c. Focus de la Région Rhône-Alpes sur Horizon 2020

La Stratégie régionale d'innovation (SRI) a permis d'identifier des axes d'intervention et des thématiques mais la Région Rhône-Alpes a estimé nécessaire d'aller plus loin afin de mieux accompagner les acteurs dans le montage de projets bénéficiant d'un financement européen, tout en recherchant une meilleure lisibilité du dispositif régional. Il s'agit notamment d'inciter à mieux présenter un projet, ce qui passe par la veille et la diffusion d'informations, avec la mise en place d'espaces collaboratifs.

La question a également été de voir comment mieux coordonner les acteurs, via un réseau de référents Europe dans les laboratoires et les clusters, et de clarifier l'offre d'accompagnement pour les PME, en explicitant qui fait quoi et en simplifiant l'accès aux financements européens. Cela passe aussi par un lobbying à Bruxelles sur les thèmes ciblés. Il s'agit enfin de faciliter la démarche des acteurs en soutenant le montage de leurs projets européens.

D – Soutenir les micro-projets

La genèse des dispositifs qui ont été mis en place, pour permettre le financement de micro-projets associatifs par le FSE, s'inscrit dans une démarche de valorisation du capital local à finalité sociale engagée, depuis 1998, par la Commission européenne.

A travers cette initiative, la Commission a souhaité expérimenter la possibilité de s'appuyer sur des structures intermédiaires afin de faciliter l'accès aux financements européens des petites associations.

Cela partait du constat que cet accès aux fonds européens été assez restreint et difficile, pour un nombre significatif d'acteurs locaux associatifs, dont les moyens humains ne permettaient pas de faire face aux exigences communautaires.

Une telle démarche au profit du soutien aux micro-projets a pu ainsi être initiée en France en se fondant sur des dispositions réglementaires applicables au FSE, lors des deux dernières périodes de programmation :

- celle de 2000-2006 : « *Le FSE finance (...) des actions innovatrices et projets pilotes concernant le marché du travail, l'emploi et la formation professionnelle* » (Règlement (CE) n° 1784/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 1999, relatif au Fonds social européen) ;
- celle de 2007-2013 : « *Dans le cadre de chaque programme opérationnel, une attention particulière est accordée à la promotion et à l'intégration des activités innovantes.* » (article 7 du

Règlement (CE) N° 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen).

Les dispositifs successifs de soutien aux micro-projets permettaient ainsi une allocation maximale de 23 000 euros par projet, avec une possibilité d'extension à 25 000 euros pour des projets ayant une incidence sur l'égalité entre hommes et femmes (lors de la période 2007-2013), un seul projet étant financé par structure. Le paiement de ce soutien du FSE était réalisé en trois étapes :

- une avance au démarrage du projet, couvrant jusqu'à 40% du budget ;
- un acompte de 40% à la remise d'un rapport intermédiaire ;
- le solde de 20% est payé sous six mois après la fin de l'opération subventionnée.

1. Le premier dispositif de soutien aux porteurs de micro-projets (2000-2006)

Pour la période 2000-2006, un dispositif de soutien aux micro-projets a été défini (Mesure 10B) dans la cadre du programme national FSE Objectif 3, dont le financement était adossé à la mesure 11 (accompagnement complémentaire par l'assistance technique, pour financer également les frais de gestion).

Afin de gérer ce dispositif, trois organismes intermédiaires (bénéficiant d'une subvention globale et d'une gestion déléguée) ont été sélectionnés en 2002, pour la période 2003-2006, la FNARS⁵⁰, l'ARDEVA⁵¹ et Projets 19⁵².

Ces trois organismes intermédiaires ont réussi à bien gérer et à soutenir les projets, malgré la faiblesse de l'enveloppe budgétaire et l'importance des frais de gestion. Le taux de consommation de ces financements européens a été de près de 100%. Le montant alloué à ce dispositif a été de 7 millions d'euros sur la période triennale 2003-2006, soit 1,3% de la dotation du FSE en Ile-de-France.

Ce montant a permis le financement de plus de 400 projets financés sur trois ans (dont 258 projets soutenus grâce aux 4,5 millions d'euros gérés par l'ARDEVA), ainsi que les frais de gestion de la structure administrative des trois organismes intermédiaires sélectionnés. Les actions financées s'inscrivaient dans trois axes :

- le renforcement de la cohésion sociale et la lutte contre l'exclusion à travers l'insertion sociale et professionnelle des publics en difficulté ;
- la création d'activité et le développement de l'économie sociale et solidaire ;
- des actions spécifiques en faveur de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Une convention a ainsi été signée par la Préfecture de région d'Ile-de-France avec l'ARDEVA en novembre 2002. La mise en œuvre permettait une certaine liberté de gestion et d'application aux projets d'associations.

L'ARDEVA a également eu un rôle de soutien à la mise en place des projets. Cela s'est notamment traduit par la mise en place d'un dossier simplifié et la nomination d'un tuteur référent pour chaque projet associatif. La valorisation des projets a été également favorisée en procédant à des regroupements de porteurs de projets pour favoriser des échanges d'expériences.

⁵⁰ FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

⁵¹ ARDEVA : Association régionale pour le développement de la vie associative en IdF (devenue CRAJEP en fin 2009)

⁵² Projets 19 : association du 19^{ème} arrondissement de Paris, destinée notamment à accompagner des initiatives favorisant le développement local, la création d'emploi et l'insertion professionnelle

2. Le second dispositif de soutien aux porteurs de micro-projets (2007-2013)

La dotation allouée aux micro-projets pour cette période 2007-2013 était de 5,8 millions d'euros, soit 1,1% du total FSE mobilisable en Ile-de-France. Plusieurs organismes intermédiaires ont dû être successivement sélectionnés :

- la FNARS et la CRAJEP⁵³ (ex ARDEVA), pour 2008-2010 ;
- le FONJEP, pour assumer la seconde période 2011-2013.

Le passage à la programmation 2007-2013 (Mesure 4-2-3 du programme national FSE « *compétitivité régionale et emploi* », adossée à la mesure 5-1-1 concernant l'assistance technique, pour les frais de gestion) s'est traduit par une instabilité accrue des modalités de mise en œuvre et un taux de consommation largement inférieur.

Pris en charge en Ile-de-France par la DIRECCTE en 2000-2006, la gestion en a été beaucoup plus difficile en 2007-2013, du fait de l'évolution des principes d'application de ce dispositif d'appui. Différents éléments ont contribué à cette situation :

- un cofinancement de 15% du montant d'un projet a été imposé par l'Etat français (cette diminution du cofinancement de 100% à 85% ne résultant pas d'une évolution de la réglementation européenne mais d'une décision prise au niveau français) ;
- une nouvelle organisation administrative et informatique plus complexe (avec disparition des dossiers simplifiés de la période précédente, remplacés par le dossier type des projets FSE);
- disparition, en 2011, de la tête de réseau nationale "Racine"⁵⁴.

En 2007-2013, le financement de l'Union européenne a été ainsi limité à 85% d'un projet (au lieu de 100% en 2003-2006), des "contreparties nationales" (en fait infranationales, publiques ou privées) ayant été demandées par l'Etat français (et non par Union européenne), ce qui a créé de graves difficultés, avec des coûts de gestion importants. En effet, le coût standard a été évalué à 3 000 à 4 000 euros par dossier, soit entre un quart et un tiers d'une subvention !

L'Etat a donné des assurances sur les 15% de cofinancement, notamment en lien avec la Région, même si cela apparaissait difficile puisque revenant à une demande sur un cofinancement d'une politique publique nationale et européenne. Une convention de cofinancement, signée en janvier 2010 par la Région Ile-de-France, a ainsi permis d'assurer ce financement pour 2009 et 2010.

La CRAJEP a également constaté une aggravation des lourdeurs de gestion, notamment par l'application du logiciel national PRESAGE aux microprojets associatifs.

Par ailleurs, le retard de la mise en œuvre par la France des mesures de simplification européenne, qui permettaient une vérification moins contraignante des dépenses, a obligé les porteurs de projets à reprendre les bilans établis sous les anciennes règles, sans pour autant bénéficier de ces nouvelles dispositions.

Autre incohérence, pour que les dépenses soient remboursables, il fallait qu'elles soient payées avant la fin du projet, alors même que 80 % du financement public ne serait versé que huit mois après.

⁵³ CRAJEP : Coordination régionale des Associations de Jeunesse et d'Education populaire

⁵⁴ Racine : association créée en 1986 par l'Etat pour mutualiser les initiatives françaises soutenues par des financements européens et valoriser la capitalisation de ces expériences, dans le domaine de la solidarité et de l'accès à l'emploi

Une telle incertitude, avec une impasse en termes de trésorerie, empêchait de verser le financement FSE aux porteurs de projets, qui n'avaient donc pas de dépenses éligibles, et les dépenses n'étant pas engagées, cela aboutissait à un blocage...

Malgré toutes ces difficultés, 130 projets ont été pris en compte, avec un engagement de 90 % de l'enveloppe financière gérée sur 2008-2010. La CRAJEP a dû aussi répondre à l'exigence de poursuivre un suivi de ce dispositif jusqu'en fin 2014 (soit plus de trois ans après la fin de son conventionnement en tant qu'Organisme Intermédiaire).

Toutes ces incertitudes ont conduit le Conseil d'administration de la CRAJEP à prendre, dès septembre 2010, la décision de ne pas postuler pour la période 2011-2013.

Cette situation a également été vécue difficilement en Rhône-Alpes où le dispositif était géré par la CRESS, pour les associations de l'économie sociale et solidaire, avec la possibilité d'avances pour répondre aux besoins de trésorerie.

Mais la CRESS a connu des difficultés financières. La CRESS a pourtant fait un bon bilan, avec 98% de réussite des projets, mais avec un problème de grand risque constant et trop de contrôles par an (au moins quatre par an). De ce fait, le CRESS a renoncé à accompagner les micro-projets pour la programmation 2014-2020.

Enfin, les têtes de réseaux (FNARS, CRAJEP) n'ont plus étaient soutenues par le réseau national "RACINE", un contrôle de la Commission européenne sur l'utilisation des fonds européens ayant abouti à faire disparaître cette structure associative, suite à des difficultés de gestion liées à la réduction du financement du ministère du travail.

3. Absence de dispositif de soutien aux porteurs de micro-projets depuis 2014

La philosophie originelle et les conditions spécifiques de ce dispositif, de par sa nature et celle de ses porteurs de projets, se sont ainsi trouvées de plus en plus mises à mal, au fur et à mesure de l'évolution de réglementations trop souvent généralistes (justification obligatoire du cofinancement au dépôt du dossier, forfaitisation à part fixe des coûts indirects, séparation fonctionnelle difficilement applicable voire peu appropriée dans les petites structures, etc.).

Cette mesure du FSE était pourtant très importante pour le mouvement associatif car il s'agissait de la seule mesure permettant de compléter le financement de projets associatifs, dans une approche de proximité et d'insertion par l'économique, tout en respectant le principe de son autonomie de gestion.

En effet, pour un financement de 1% des fonds européens disponibles en Ile-de-France, ce dispositif a été un marqueur politique et social, du fait qu'il a touché beaucoup d'acteurs et que l'effet catalyseur de ces financements a été très important.

Mais la logique qui prévalait jusque-là n'entre plus dans le contexte de la nouvelle programmation 2014-2020 qui a mis fin aux "actions innovantes" et aux "projets pilotes" des précédentes programmations, même si l'idée a été envisagée du fait de la demande d'autres Etats membres, tels que l'Italie qui a mis en place des micro-crédits, dans le cadre de l'ingénierie financière.

Pour la période 2014-2020, l'extension des instruments d'ingénierie financière ouvre la possibilité de mobiliser des crédits FSE pour l'octroi de micro-crédits, notamment dans le secteur de l'économie sociale et solidaire.

Ces financements pourraient s'inscrire dans le prolongement des projets innovants relevant de la valorisation du capital social avec la création d'un nouvel outil destiné au soutien de micro-projets afin de prendre en compte ces attentes, sans pour autant engorger les services gestionnaires FESI.

La Région Ile-de-France est la seule Région à avoir du financement FSE sur la création d'activité et sur le décrochage scolaire et l'inclusion. Beaucoup de dossiers ont déjà été déposés pour du soutien à la création d'activités (80 % des projets portent ainsi sur l'axe 3 du POR, doté de 45 millions d'euros).

Cela pourrait conduire à imaginer un soutien aux micro-projets, via la création d'activité, comme le proposait le deuxième thème d'intervention de l'ancienne mesure 10b, qui portait sur la création d'activité et le développement de l'ESS (Economie sociale et solidaire).

Il serait aussi possible de renforcer l'axe 3 du POR, en focalisant une partie du financement (voir via l'ingénierie financière) sur ce soutien à micro-projets (même si la Caisse des dépôts a été sollicitée sans donner suite).

Il pourrait être envisageable de profiter du bilan à mi-parcours de 2018, pour mettre ainsi en place un nouvel organisme intermédiaire, bénéficiant d'une enveloppe financière spécifique, en reproduisant les éléments les plus intéressants de la mesure 10b (inclusion et création d'activité), avec mission donnée à un organisme de nature à coordonner ce type de mesure. Cet organisme intermédiaire aurait vocation à être un lieu de concertation et d'écoute, entre les responsables associatifs, les bassins d'emploi et la Région, pour soutenir ces projets.

E – Développer des outils d'information, de formation et de sensibilisation

Les acteurs publics doivent mettre en œuvre les moyens permettant aux Franciliens, et tout particulièrement aux acteurs économiques et sociaux, de mieux mesurer les réalités européennes.

Dans cette perspective, des actions régulières de sensibilisation et de formation adaptées aux différents publics concernés seraient de nature à renforcer l'implication européenne des Franciliens.

1. Information européenne des membres du Conseil régional et du Ceser

Dès 1995, conscient de l'importance du fait européen et de la nécessité d'apporter une information spécifique sur les institutions et les politiques européennes à ses membres, le Ceser a organisé des sessions d'information et de sensibilisation sur l'Union européenne.

Ces sessions d'information ont été organisées avec l'appui d'Ile-de-France Europe et en partenariat avec l'Association Jean Monnet, les Représentation en France de la Commission européenne et du Parlement européen et la Maison de l'Europe de Paris.

Ces séminaires ont été ensuite complétés, dans le contexte du Programme d'action européenne adopté en novembre 2005, sur la proposition de la commission de l'action européenne et internationale du Ceser, par d'autres actions destinées à :

- intégrer la dimension européenne dans les travaux du Ceser (notes d'information européenne à l'appui des notes de cadrage et Point d'actualité européenne sur les évolutions des politiques européennes intéressant la Région) ;
- renforcer l'information et la capacité à agir en matière européenne des membres du Ceser (sessions d'information européenne générale ou thématique) ;
- favoriser une implication plus forte du Ceser dans les processus de consultation et de mutualisation de l'information (contributions aux consultations de la Commission européenne, coopération avec le CES européen et avec d'autres Ceser français ou européens).

Des réunions régulières de sensibilisation aux thématiques européennes permettraient aux élus du Conseil régional de mieux percevoir l'impact des programmes européens sur leurs propres travaux et d'en favoriser la prise en compte au sein de tous les services de la Région.

Une telle initiative contribuerait à de mieux mesurer l'impact des réglementations et des programmes européens sur l'élaboration des politiques territoriales (environnement, transports, formation professionnelle, éducation, politique de la Ville, culture, etc.).

Des "Euro-séminaires" thématiques pourraient ainsi être organisés afin de renforcer à l'information et à la sensibilisation européenne des élus franciliens.

Ces "Euro-séminaires", susceptibles d'être organisés avec l'appui technique d'Ile-de-France Europe, permettraient d'offrir une information européenne sur un thème d'actualité et d'intérêt commun aux membres des commissions concernées du Conseil régional et du Ceser auxquels pourraient être également associés les autres élus territoriaux.

Les députés européens élus en Ile-de-France ont également vocation à apporter aux élus et aux responsables territoriaux une meilleure information sur les FESI et pourraient ainsi intervenir pour aider à une meilleure compréhension de ces réalités européennes.

2. Formation des agents des services et des organismes associés de la Région

Différents programmes de formation aux questions européennes sont à la disposition des collectivités territoriales qui peuvent ainsi donner, soit à leurs agents, soit à d'autres porteurs de projet, une approche concrète des problématiques européennes.

La Région a ainsi mis en place, à l'occasion du plan de formation 2016-2018, un dispositif de formation, appelé à être reconduit autant que nécessaire et qui a déjà pu être organisé partiellement au cours de l'année 2015, notamment grâce à la mobilisation de formateurs internes.

Cependant, l'organisation de formations internes serait utile pour l'ensemble des personnels en charge de l'élaboration et de la gestion des interventions du Conseil régional. Cela contribuerait à développer une meilleure perception de l'importance des interventions européennes ayant une implication sur les politiques régionales et du rôle joué, dans un tel contexte, par la délégation régionale à Bruxelles, Ile-de-France Europe, et par la future direction des Affaires européennes.

Une telle approche concrète ne peut que favoriser une meilleure compréhension de l'impact des interventions financières ou réglementaires européennes sur les politiques régionales. Cela permettrait également à chaque direction opérationnelle de travailler davantage dans une logique de projets européens.

Une approche complémentaire, en termes de formation, consiste à favoriser davantage l'apprentissage de langues étrangères afin de renforcer la sensibilisation des agents de la Région à une meilleure coopération interrégionale, notamment par le biais grâce à une approche communautaire.

3. Sensibilisation à l'Europe des lycéens et des apprentis franciliens

A l'initiative du Ceser, deux conventions de partenariat ont été signées par le Conseil régional d'Ile-de-France avec l'Association Jean Monnet, l'une en 1995 pour les lycéens et l'autre en 1996 pour les apprentis et missions locales.

Ces journées de sensibilisation à la dimension européenne, organisées dans le cadre de la Maison de Jean Monnet, s'adressent aux lycéens et apprentis ainsi que jeunes issus de Missions locales d'Ile-de-France, aux chefs d'établissements, enseignants, formateurs, documentalistes.

Ces conventions ont ainsi notamment bénéficié à plusieurs dizaines de milliers de lycéens depuis 1995 et à plusieurs milliers d'apprentis depuis 1996 et constituent la principale action européenne menée par la Région pour ces publics.

Conclusion

La construction européenne constitue un exercice original de souveraineté partagée, tel que décidé par les Etats qui en sont à l'origine.

Le Ceser d'Ile-de-France, dans le thème de son auto-saisine, a souhaité marquer sa volonté de placer ce rapport dans une perspective concrète et réaliste, celle de la politique européenne menée par la Région Ile-de-France, tant en ce qui concerne sa gestion des financements qui lui sont alloués au titre des FESI que sa capacité à favoriser des financements de projets franciliens par les programmes d'action communautaire ou de la coopération territoriale européenne.

Le processus engagé par la construction européenne, les apports financiers non négligeables dont bénéficie le développement régional, la démarche de concertation et de partenariat qui en découle, les finalités de rééquilibrage et de croissance souhaitées pour toutes les Régions européennes, font partie des éléments qui ont nourri ce rapport.

L'Ile-de-France a longtemps gardé une position spécifique, tant vis-à-vis des autres régions françaises que d'autres régions européennes.

Cependant, les évolutions nationales et internationales demandent à avoir de nouvelles approches du tissu économique des entreprises, du développement rural et urbain, et de la prise en compte des territoires et des populations en difficulté, pour garder la place dont l'Ile-de-France a bénéficié toutes ces années.

L'évaluation de mi-parcours de la programmation des FESI, qui se fera en 2018, constituera l'un des éléments importants permettant de définir les positions qui pourront être envisagées tant d'ici 2020, que dans la perspective de la future politique européenne de cohésion de l'après- 2020.

Si la question du déploiement des FESI dans leur structure actuelle se pose pour la prochaine programmation, il est souhaitable de se préparer dès à présent, d'autant plus que les projets, élaborés en partenariat et en complémentarité entre régions, seront de plus en plus encouragés par la Commission et que la logique de projet sera toujours davantage valorisée par rapport à la logique de guichet.

Les organismes intermédiaires, de par leur compréhension des réalités et des problématiques du terrain, sont, par nature, de bons relais de la politique européenne de la Région, susceptibles de la conforter.

Ils peuvent également contribuer à démultiplier les efforts permanents de communication de la Région, afin de permettre une meilleure appropriation des financements européens, soutenue par une formation adaptée de l'ensemble des acteurs franciliens.

La politique européenne de la Région a aussi vocation à permettre d'enrichir les échanges de bonnes pratiques entre acteurs, afin d'irriguer les initiatives de terrain de manière à favoriser également l'évolution de la Région pour que le social avance avec l'économie, de manière à promouvoir le bien vivre.

Une véritable volonté politique doit conduire à s'engager plus avant dans ce contexte européen, à renforcer les outils et les actions existants, à organiser et à coordonner les multiples potentialités franciliennes dans une même direction et, enfin, à favoriser cette persévérance dans l'action.

La volonté de quelques-uns ne suffit plus pour faire bouger et avancer l'énorme navire que constitue une collectivité territoriale telle que la Région Ile-de-France. Seule l'action conjuguée de tout un ensemble de facteurs, décrits dans les préconisations et les recommandations émises par le Ceser, feront de l'Ile-de-France une région de référence par son expérience européenne.

GLOSSAIRE

AGFE : Association de Gestion des Fonds Européens

AMSC : Actions Marie Sklodowska Curie

ARDEVA : Association Régionale pour le Développement de la Vie Associative

AUE : Acte Unique Européen

BCE : Banque Centrale Européenne

BEI : Banque Européenne d'Investissement

CCIR : Chambre de commerce et d'Industrie Régionale (de Paris Ile-de-France)

CdR : Comité Des Régions

CECA : Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier

CED : Communauté Européenne de Défense

CEE : Communauté Economique Européenne

CER : Comité Etat-Région

CESE : Comité Economique et Social Européen

CFP : Cadre Financier Pluriannuel

CGET : Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (ex-DATAR)

CICC : Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles

COREPER : Comité des Représentants Permanents (Conseil des Ministres de l'UE)

COSME : Compétitivité des PME (programme d'action communautaire)

CPRDFOP : Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation et de l'Orientation Professionnelles

CRAJEP : Comité Régional de la Jeunesse et de l'Education Populaire

CRESS : Chambre Régionale d'Economie Sociale et Solidaire

CRMA : Chambre Régionale des Métiers et de l'Artisanat

CRP-E : Comité Régional de Programmation Etat

CRP-R : Comité Régional de Programmation Région Ile-de-France

CRSI : Comité Régional de Suivi Inter-fond

CTE : Coopération Territoriale Européenne (programmes INTERREG)

DCN : Document Cadre National

DDT : Direction Départementale des Territoires (ministère de l'agriculture)

DEAE : Direction de l'Environnement de l'Agriculture et de l'Energie (UAD du CR d'IdF)

DFE : Direction des Financements Européens (UAIE du Conseil régional d'IdF)

DGEFP : Direction Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

DIRECCTE : Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi

DRFIP : Direction Régionale des Finances Publiques

DRIEE : Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie

DRIAAF : Direction Régionale et Interdépartementale de l'Alimentation, de l'Agriculture et la Forêt

EaSI : Programme pour l'Emploi et l'innovation Sociale (programme d'action communautaire)

ERAMUS : *European Action Scheme for the Mobility of University Students* ou Plan d'action européen pour la mobilité des étudiants (programme d'action communautaire)

ESS : Economie Sociale et Solidaire

ETP : Equivalent Temps Plein

FAMI : Fonds Asile Migration et Intégration (programme d'action communautaire)

FEADER : Fonds Européen Agricole pour le Développement rural

FEAGA : Fonds Européen Agricole de Garantie

FEAMP : Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche

FED : Fonds Européen de Développement

FEDER : Fonds Européen de Développement Régional

FEIS : Fonds Européen pour les Investissements Stratégiques (Plan Juncker)

FESF : Fonds Européen de Stabilité Financière

FESI : Fonds Européens Structurels et d'Investissement

FNARS : Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale

FONJEP : Fonds de Coopération de la Jeunesse et de l'Education Populaire

FSE : Fonds Social Européen

GAL : Groupe d'Action Locale

GES : Gaz à effet de serre

IAP : Instrument d'Aide à la Pré-Adhésion (programme d'action communautaire)

ICD : Instrument de Coopération au Développement (programme d'action communautaire)

IEDDH : Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (programme d'action communautaire)

IEJ : Initiative pour l'emploi des jeunes

IEV : Instrument Européen de Voisinage (programme d'action communautaire)

ITI : Investissement Territorial Intégré (programme d'action communautaire)

LIFE : L'Instrument Financier pour l'Environnement (programme d'action communautaire)

MAEC : Mesures agro-environnementales et climatiques

MEDIA : Mesures pour encourager le développement de l'industrie audiovisuelle (programme d'action communautaire)

MES : Mécanisme Européen de Stabilité

MESF : Mécanisme Européen de Stabilité Financière

MIE : Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (programme d'action communautaire)

NEET : *Not in Education, Employment or Training* (ni étudiant, ni employé, ni stagiaire)

OT : Objectifs Thématiques

PAC : Politique Agricole Commune

PCN : Points de Contact Nationaux

PDR : Programme de Développement Rural

PESC : Politique Etrangère et de Sécurité Commune

PIC : Programme d'Initiative Communautaire

PLIE : Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi

PME : Petites et Moyennes Entreprises

PO : Programme Opérationnel

PON : Programme Opérationnel National

POR : Programme Opérationnel Régional

PUI : Programmes Urbains Intégrés

RNB : Revenu National Brut

SDRIF : Schéma de Développement Régional d'Ile-de-France

SEAE : Service Européen pour l'Action Extérieure

SEBC : Système Européen de Banques Centrales

SIAE : Structure d'Insertion par l'Activité Economique

SRCAE : Schéma Régional Climat Air Energie

SRDEI : Stratégie Régionale de Développement Economique et de l'Innovation

SRI : Stratégie Régionale de l'Innovation

TFUE : Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne

TIC : Technologies de l'Information et de la Communication

TPI : Tribunal de Première Instance

TUE : Traité sur l'Union Européenne

UAD : Unité Aménagement Durable (Conseil régional d'Ile-de-France)

UAIE : Unité des Affaires Internationales et Européennes (Conseil régional d'Ile-de-France)

UE : Union Européenne

UEM : Union Economique Monétaire

UFACG : Unité des Finances de l'Audit et du Contrôle de Gestion (Conseil régional d'IdF)

ANNEXES

ANNEXE 1

Députés européens élus pour 2014-2019 dans la circonscription Ile-de-France

Île de France et Français hors de France - 15 sièges

Patrick Le Hyaric*  FdG	Pascal Durand  EELV	Eva Joly*  EELV	Pervenche Berès*  PS	Guillaume Balas  PS
Christine Revault d'Allonnes*  PS	Marielle de Sarnez*  UDI-MoDem	Jean-Marie Cavada*  UDI-MoDem	Alain Lamassoure*  UMP	Rachida Dati*  UMP
Philippe Juvin*  UMP	Constance Le Grip*  UMP	Aymeric Chauprade  FN	Marie-Christine Boutonnet  FN	Jean-Luc Schaffhauser  FN

**Député(e) sortant(e) | [Haut de page](#)*

Source : *Toute l'Europe*

ANNEXE 2 - Architecture des fonds européens en France

70 PO et 13 programmes CTE	Etat (12 PO et 1 programme CTE)	Régions (57 PO et 12 programmes CTE) Départements (1 PO)
FEDER 7 programmes et 13 PO CTE	<ul style="list-style-type: none"> 1 programme CTE : URBACT (CGET) 	<ul style="list-style-type: none"> 5 programmes plurirégionaux FEDER pour les massifs de montagne et les bassins fluviaux A la Réunion : 1 programme FEDER En Alsace 1 programme FEDER 12 programmes CTE
FEDER / FSE 27 programmes	<ul style="list-style-type: none"> Un programme national d'assistance technique FEDER / FSE "Europ'Act" (CGET) 2 Programmes FEDER -FSE régionaux (Préfet de région) Mayotte et Guadeloupe Saint Martin 	<ul style="list-style-type: none"> 24 programmes régionaux FEDER – FSE dont 4 avec des axes interrégionaux FEDER <p><i>FEDER : toutes les mesures, à l'exception des PO gérés par l'Etat</i></p> <p><i>FSE : mesures « formation », 35% de l'enveloppe nationale</i></p>
FSE 6 programmes	<ul style="list-style-type: none"> Un programme national « Emploi et inclusion » (DGEFP), 65% de l'enveloppe FSE Un programme national IEJ avec un volet central et des volets déconcentrés Guyane, Martinique le préfet de région est autorité de gestion d'un programme régional de 65% de l'enveloppe FSE Réunion : le préfet de région est autorité de gestion d'un programme régional FSE (100% de l'enveloppe régionale FSE) 	<ul style="list-style-type: none"> Alsace un programme FSE
FEADER 29 programmes	<ul style="list-style-type: none"> Encadrement des mesures à « enjeu national » via un document d'encadrement national prévu dans les projets de règlements européens et dans le projet de loi de décentralisation 1 programme national « Gestion des risques » 1 programme « Réseau rural national » 1 programme de développement rural de Mayotte : autorité de gestion préfet 	<ul style="list-style-type: none"> 25 programmes régionaux FEADER sur toutes les mesures FEADER, dans le respect de l'encadrement national A La Réunion, le CG est l'autorité de gestion du PDRR
FEAMP 1 programme	<ul style="list-style-type: none"> 1 programme national FEAMP (DPMA) 	<ul style="list-style-type: none"> Délégation d'une partie des mesures aux régions maritimes

ANNEXE 3 – Stratégie d'investissement du POR FEDER-FSE d'IdF pour 2014-2020

Axe prioritaire	Fonds	Soutien de l'UE en euro	Proportion du soutien total de l'UE accordé au programme opérationnel	Objectif thématique/ priorité d'investissement/ objectif spécifique	Indicateurs de résultats correspondant à l'objectif spécifique
1	FEDER	15 157 000	3.14 %	<p>OT 9 : promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination</p> <p>9b Fournir un soutien à la revitalisation physique, économique et sociale des communautés défavorisées en zones urbaines et rurales</p> <p><u>Objectif spécifique 1</u> : Renforcer la diversité des fonctions dans les quartiers prioritaires</p> <p><u>Objectif spécifique 2</u> : Résorber l'habitat précaire des communautés marginalisées telles que les Roms</p>	RSS01, RSS02, RSS03, RSS04
2	FEDER	5 000 000	1.04 %	<p>OT 6 : préserver et protéger l'environnement et encourager l'utilisation efficace des ressources</p> <p>6d Protéger et restaurer la biodiversité et les sols et favoriser les services liés aux écosystèmes, y compris au travers de NATURA 2000, et des infrastructures vertes</p> <p><u>Objectif spécifique 3</u> : Réduire les pressions anthropiques dans la géographie prioritaire</p>	RSS05
3	FSE	55 612 000	11.53 %	<p>OT 8 : promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main d'œuvre</p> <p>8iii L'emploi indépendant, l'entrepreneuriat et la création d'entreprises, y compris les micros, petites et moyennes entreprises innovantes</p> <p><u>Objectif spécifique 4</u> : Augmenter le nombre de création/reprise d'entreprises</p>	RSS06, RSS07, RSS08, RSS 09, RSS10, RSS41, RSS 42
4	FSE	11 312 000	2.34 %	<p>OT 9 : promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination</p> <p>9ii L'intégration socio-économique des communautés marginalisées telles que les Roms</p>	RSS12, RSS11, RSS14, RSS37

				<p><u>Objectif spécifique 5</u> : Accompagner les populations marginalisées telles que les Roms migrants vers des dispositifs d'insertion</p> <p>9iii La lutte contre toutes les formes de discrimination et la promotion de l'égalité des chances</p> <p><u>Objectif spécifique 6</u> : Accroître les actions d'accompagnement et de formation - action visant à la réduction des discriminations et à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes</p>	
5	FSE	213 432 893	44.24 %	<p>OT 10 : investir dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle pour l'acquisition des compétences et l'apprentissage tout au long de la vie</p> <p>10i Réduction et la prévention du décrochage scolaire et promotion de l'égalité d'accès à des programmes de développement pour la petite enfance ainsi qu'à un enseignement primaire et secondaire de qualité comprenant des parcours d'apprentissage formels, non formels et informels permettant de réintégrer les filières d'éducation et de formation</p> <p><u>Objectif spécifique 7</u> : Diminuer le nombre des sorties sans qualification des jeunes de moins de 25 ans de formation initiale en particulier dans les zones les plus touchées</p> <p><u>Objectif spécifique 8</u> : Augmenter l'employabilité et la qualification des franciliens sans emploi</p>	CR03, CR04, RSS16, RSS15, RSS43, RSS44, RSS45, RSS46, RSS47, RSS48, RSS49, RSS50, RSS51, RSS52, RSS53, RSS54, RSS55, RSS56.

Source : Programme opérationnel régional FEDER-FSE d'Ile-de-France pour 2014-2020

6	FEDER	82 847 000	17.17 %	<p>OT 1 : renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation</p> <p>1b Favoriser les investissements des entreprises dans la R&I, développer des liens et des synergies entre les entreprises, les centres de recherche et développement et le secteur de l'enseignement supérieur, favoriser en particulier les investissements dans le développement de produits et de services, les transferts de technologie, l'innovation sociale, l'éco-innovation, des applications de services publics, la stimulation de la demande, des réseaux, des regroupements et de l'innovation ouverte par la spécialisation intelligente, et soutenir des activités de recherche technologique et appliquée, des lignes pilotes, des actions de validation précoce des produits, des capacités de fabrication avancée et de la première production, en particulier dans le domaine des technologies clés génériques et de la diffusion de technologies à des fins générales</p> <p><u>Objectif spécifique 9</u> : Augmenter le nombre de collaborations entre les entreprises et les établissements de R&D notamment dans les domaines de la S3</p> <p>OT 3 : améliorer la compétitivité des PME</p> <p>3d Soutenir la capacité des PME à croître sur les marchés régionaux, nationaux et internationaux ainsi que s'engager dans les processus d'innovation</p> <p><u>Objectif spécifique 10</u> : Renforcer les capacités productives des PME franciliennes notamment dans les domaines de la S3</p>	RSS19, RSS20, RSS17, RSS18
7	FEDER	23 288 968	4.83 %	<p>OT 2 : améliorer l'accessibilité aux technologies de l'information et de la communication (TIC), leur utilisation et leur qualité</p> <p>2C Renforcer les applications TIC dans les domaines de l'administration en ligne, de l'apprentissage en ligne, de l'intégration par les technologies de l'information, de la culture en ligne et de la santé en ligne (télésanté)</p> <p><u>Objectif spécifique 11</u> : Renforcer l'usage de nouveaux outils et contenus numériques</p>	RSS21
8	FEDER	44 099 000	9.14 %	<p>OT 4 : soutenir la transition vers une économie à faible émission de CO2 dans l'ensemble des secteurs</p>	RSS23, RSS24, RSS25, RSS22

				<p>4a Favoriser la production et de la distribution d'énergies provenant de sources renouvelables <u>Objectif spécifique 12</u> : Accroître la part des énergies renouvelables et de récupération (ENR&R)</p> <p>4c Soutenir l'efficacité énergétique, la gestion intelligente de l'énergie et l'utilisation des énergies renouvelables dans les infrastructures publiques, y compris dans les bâtiments publics, et dans le secteur du logement <u>Objectif spécifique 13</u> : Diminuer la précarité énergétique à travers la rénovation du bâti résidentiel <u>Objectif spécifique 14</u> : Développer des démarches "pilotes" pour réduire les consommations énergétiques du bâti résidentiel et du bâti public</p>	
9	IEJ	5 764 278	1.19 %	<p>OT 8 promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main d'œuvre</p> <p>8ii Intégration durable sur le marché du travail des jeunes, en particulier ceux qui ne travaillent pas, ne font pas d'études ou ne suivent pas de formation, y compris les jeunes exposés à l'exclusion sociale et ceux issus de groupes marginalisés, en mettant notamment en œuvre la garantie pour la jeunesse <u>Objectif spécifique 15</u> : Favoriser l'accès à l'emploi des jeunes NEET faiblement qualifiés du département de la Seine Saint Denis</p>	CR01, CR02, CR03, CR04, CR05, CR06, CR07, CR08, CR09, CR10, CR11, CR12
10	FEDER	8 694 000	1.80 %	<p>OT 5 : promouvoir l'adaptation au changement climatique et la prévention de gestion des risques</p> <p>5a Soutenir les investissements en faveur de l'adaptation au changement climatique, y compris les approches fondées sur les éco-systèmes <u>Objectif spécifique 16</u> : Réduire la vulnérabilité des territoires au risque de sécheresse par la mobilisation des ressources en eau dans le respect des écosystèmes aquatiques</p> <p>5b Favoriser les investissements destinés à prendre en compte des risques spécifiques, garantir la résilience aux catastrophes et développer des systèmes de gestion des situations de catastrophe <u>Objectif spécifique 17</u> : Réduire les impacts des inondations sur les milieux et sur les territoires</p> <p>6d Protéger et restaurer la biodiversité et les sols et favoriser les</p>	RSS28, RSS39, RSS2, RSS38, RSS29, RSS40

				<p>services liés aux écosystèmes, y compris au travers de NATURA 2000, et des infrastructures vertes</p> <p><u>Objectif spécifique 18</u> : Diminuer les impacts de la navigation, de la production d'énergie hydroélectrique et des activités humaines en général sur les milieux naturels</p>	
11	FEDER	6 311 000	1.31 %	<p><u>Objectif spécifique 19</u> : Renforcer les moyens administratifs pour la mise en œuvre du programme</p> <p><u>Objectif spécifique 20</u> : Soutenir le système de gestion, de suivi, de contrôle et d'évaluation du programme opérationnel</p> <p><u>Objectif spécifique 21</u> : Soutenir l'animation, l'information et la communication du programme</p>	RSS30, RSS31, RSS32
12	FSE	10 964 000	2.27 %	<p><u>Objectif spécifique 22</u> : Renforcer les moyens administratifs pour la mise en œuvre du programme</p> <p><u>Objectif spécifique 23</u> : Soutenir le système de gestion, de suivi, de contrôle et d'évaluation du programme opérationnel</p> <p><u>Objectif spécifique 24</u> : Soutenir l'animation, l'information et la communication du programme</p>	RSS33, RSS35, RSS36

Source : Programme opérationnel régional FEDER-FSE d'Ile-de-France pour 2014-2020

ANNEXE 4

Article 78 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)

I.- Dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, pour la période 2014-2020 :

1° L'Etat confie aux régions ou, le cas échéant, pour des programmes opérationnels interrégionaux, à des groupements d'intérêt public mis en place par plusieurs régions, à leur demande, tout ou partie de la gestion des programmes européens soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion.

Pour les régions d'outre-mer qui décident de renoncer à la qualité d'autorité de gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural, celle-ci peut être confiée aux départements lorsqu'ils apportent leur soutien au développement agricole et rural du territoire ;

2° L'autorité de gestion confiée par délégation de gestion aux départements ou aux collectivités et organismes chargés du pilotage de plans locaux pour l'insertion par l'emploi qui en font la demande tout ou partie des actions relevant du Fonds social européen.

II.- A créé les dispositions suivantes :

(Code général des collectivités territoriales - Art. L1511-1-2)

Les collectivités territoriales, lorsqu'elles assurent la fonction d'autorité de gestion des programmes européens ou la fonction d'autorité nationale dans le cadre des programmes de coopération territoriale, supportent la charge des corrections et sanctions financières mises à la charge de l'Etat par une décision de la Commission européenne, de la Cour des comptes européenne, par un jugement du tribunal de première instance de l'Union européenne ou par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, pour les programmes en cause, sans préjudice des mesures qu'elles peuvent ou, le cas échéant, doivent mettre en œuvre en application du deuxième alinéa de l'article L. 1511-1-1 à l'encontre des personnes dont les actes sont à l'origine de la procédure considérée. Les charges correspondantes constituent des dépenses obligatoires au sens de l'article L. 1612-15.

La collectivité concernée est informée par l'Etat, dans un délai d'un mois, de l'ouverture d'une procédure à l'encontre de l'Etat par la Commission européenne en application des règlements relatifs aux fonds européens ou de l'action entreprise devant la juridiction européenne compétente. Le cas échéant, la collectivité présente ses observations pour permettre à l'Etat de répondre.

III.- Pour le Fonds européen agricole pour le développement rural, un décret en Conseil d'Etat précise en tant que de besoin les orientations stratégiques et méthodologiques pour la mise en œuvre des programmes. Il définit celles des dispositions qui doivent être identiques dans toutes les régions. Il prévoit les montants minimaux du Fonds européen agricole pour le développement rural par région à consacrer à certaines mesures. Il précise les cas dans lesquels l'instruction des dossiers pourrait être assurée par les services déconcentrés de l'Etat.

Dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, un comité national Etat-régions est créé pour veiller à l'harmonisation des actions mentionnées au présent article. Il précise la composition et le fonctionnement du comité Etat-région créé dans chaque région pour la programmation des actions dans la région.

IV.- A modifié les dispositions suivantes :
(Code général des collectivités territoriales - Art. L4221-5)

Le conseil régional peut déléguer une partie de ses attributions à sa commission permanente, à l'exception de celles relatives au vote du budget, à l'approbation du compte administratif et aux mesures de même nature que celles visées à l'article L. 1612-15.

Dans les limites qu'il aura fixées, le conseil régional peut également déléguer à son président le pouvoir : (...)

13° 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.

Le président informe le conseil des actes pris dans le cadre de ces délégations.

V.- A chaque début de programmation, un budget annexe peut être créé pour les programmes européens dont la région est autorité de gestion.

VI.- Dans le cas où l'instruction des dossiers de demandes d'aides du Fonds européen agricole pour le développement rural est assurée par les services déconcentrés de l'Etat, le responsable de l'autorité de gestion peut déléguer sa signature au chef du service déconcentré chargé de cette instruction et aux agents qui lui sont directement rattachés, pour prendre en son nom les décisions relatives à l'attribution et au retrait de ces aides

ANNEXE 5

Article 112 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)

Chapitre II : Responsabilité financière – Article 112

I.- Le chapitre Ier du titre Ier du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales est complété par un article L. 1611-10 ainsi rédigé :

« Art. L. 1611-10.-I.- Lorsque la Commission européenne estime que l'Etat a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en application du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et que l'obligation concernée relève en tout ou partie de la compétence de collectivités territoriales ou de leurs groupements et établissements publics, l'Etat les en informe et leur notifie toute évolution ultérieure de la procédure engagée sur le fondement des articles 258 ou 260 du même traité.

II.- Les collectivités territoriales et leurs groupements et établissements publics mentionnés au I transmettent à l'Etat toute information utile pour lui permettre de vérifier l'exécution de ses obligations et d'assurer sa défense.

III.- Il est créé une commission consultative composée de membres du Conseil d'Etat, de magistrats de la Cour des comptes et de représentants des collectivités territoriales.

IV.- Lorsque des provisions pour litiges sont constituées dans les comptes de l'Etat en prévision d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne constatant un manquement sur le fondement de l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et que le manquement concerné relève du I du présent article, la commission définie au III est saisie par le Premier ministre.

La commission rend un avis après avoir entendu les représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs groupements et établissements publics concernés ainsi que toute personne ou organisme dont l'expertise lui paraît utile à ses travaux. L'avis inclut une évaluation de la somme forfaitaire ou de l'astreinte dont le paiement est susceptible d'être imposé par la Cour de justice de l'Union européenne ainsi qu'une répartition prévisionnelle de la charge financière entre l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements et établissements publics à raison de leurs compétences respectives.

V.- Si la Cour de justice de l'Union européenne constate un manquement relevant du I du présent article et impose le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte sur le fondement de l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les collectivités territoriales, leurs groupements et établissements publics concernés et la commission définie au III du présent article en sont informés dans les plus brefs délais.

La commission peut rendre un avis dans un délai de quinze jours à compter du prononcé de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne pour ajuster, le cas échéant, la répartition de la charge financière au regard des motifs et du dispositif de l'arrêt.

VI.- Un décret, pris après avis de la commission prévu, selon le cas, aux IV ou V, fixe les charges dues par les collectivités territoriales et leurs groupements et établissements publics, qui constituent des dépenses obligatoires, au sens de l'article L. 1612-15. Ce décret peut également prévoir un échéancier pluriannuel de recouvrement des sommes dues par les collectivités territoriales et leurs groupements dont la situation financière ne permet pas l'acquittement immédiat de ces charges. En cas de situation financière particulièrement dégradée, ces charges peuvent faire l'objet d'un abattement total ou partiel.

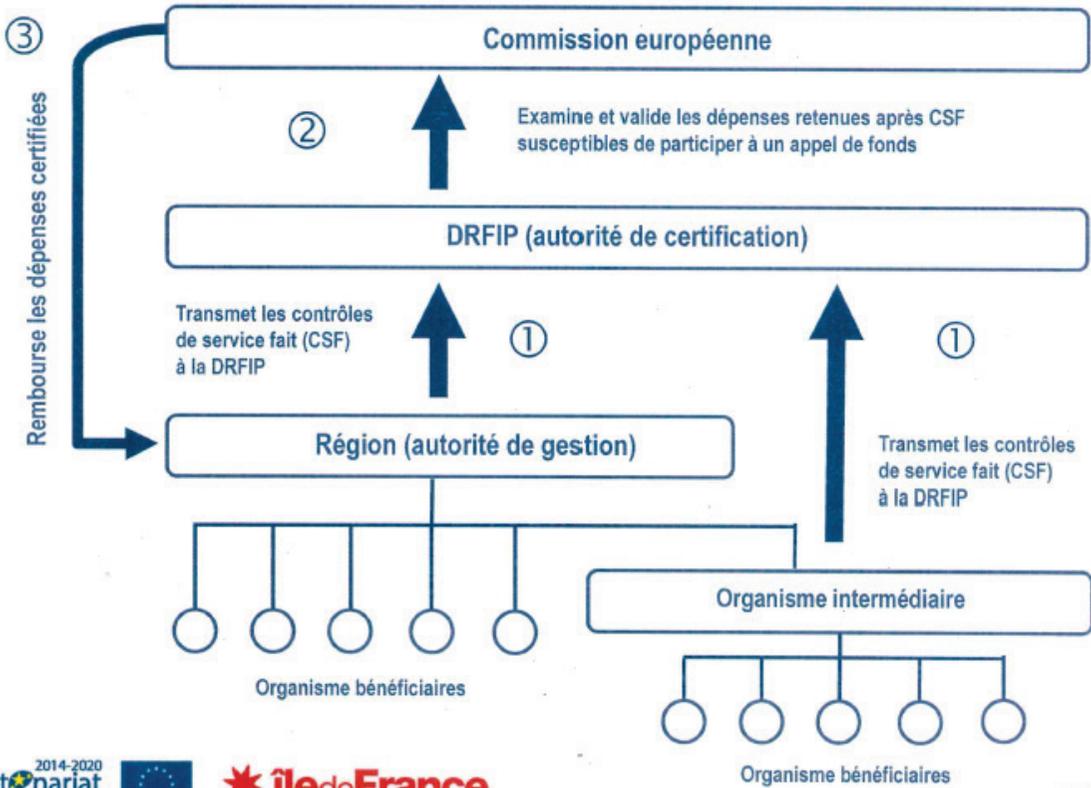
VII.- Le présent article s'applique sans préjudice des articles L. 1511-1-1 et L. 1511-1-2.

VIII.- Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. »

II.- Les V et VI de l'article L. 1611-10 du code général des collectivités territoriales s'appliquent aux procédures engagées par la Commission européenne qui n'ont pas donné lieu au prononcé d'un arrêt constatant un manquement sur le fondement des articles 258 ou 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à la date de publication de la présente loi. Ils entrent en vigueur au 1er janvier 2016.

ANNEXE 6

Modalités de certification des dépenses financées au titre des Fonds européens structurels et d'investissement



4 février 2016



Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France
33 rue Barbet-de-Jouy • 75007 Paris • Tél. : 01 53 85 66 25

www.ceser-iledefrance.fr • [@ceseridf](https://twitter.com/ceseridf)