

24 novembre 2020

CONTRIBUTION DU CESER A L'ÉLABORATION DE LA VERSION 1 DU PROGRAMME OPERATIONNEL FONDS EUROPEENS 2021-2027 NOUVELLE-AQUITAINE

INTRODUCTION

Face aux défis soulevés par la crise systémique induite ou aggravée par le virus COVID-19, le CESER est convaincu que l'échelon territorial est la dimension idoine pour penser les solutions et mener les transitions qui s'imposent. Une véritable réponse aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux du territoire, passe par le soutien des acteurs locaux.

C'est pourquoi, dans le cadre des travaux que conduit actuellement l'assemblée socio-professionnelle sur la crise COVID-19 et ses impacts, la Commission « *Coopérations interrégionales, transfrontalières et internationales - Europe* » s'est intéressée aux fonds européens, dont la nouvelle programmation débute en 2021.

CONSTATS

1. Un premier constat de ces travaux est celui de l'engagement et l'efficacité avec lesquels le Conseil régional mène un processus de consultation impliquant un large éventail de partenaires territoriaux. Le CESER félicite le Conseil régional et l'encourage à maintenir cette démarche qualitative autour du suivi de la programmation et tout au long de la période 2021-2027.
2. Le CESER est convaincu que le Conseil régional joue un rôle de plus en plus important dans le développement de l'ingénierie territoriale. La montée en compétences techniques de tous les territoires et la connaissance aigüe des fonds européens permettent non seulement d'améliorer l'accès à ces ressources précieuses, mais aussi de les utiliser dans une approche stratégique, de plus en plus nécessaire face au développement de la fragmentation des politiques en domaines spécialisés inhérente à la logique de projets. Par ailleurs, et afin de permettre aux acteurs des territoires d'avoir une meilleure visibilité sur les différents soutiens à l'ingénierie offerts par la Région, il serait important de veiller à l'articulation des différents dispositifs existants, tels que, par exemple, la politique de la ville et la politique contractuelle des contrats de territoires. Par ailleurs, au-delà de l'articulation/mise en cohérence, l'assemblée pointe également l'importance de la lisibilité pour les porteurs de projet et de la nécessaire coordination entre les services concernés de la région dans l'instruction des dossiers.

3. Dans le cadre de la programmation 2014-2020, le renforcement des capacités des collectivités territoriales a été soutenu par l'Union européenne au moyen de la politique de cohésion, du programme d'appui à la réforme structurelle et de plusieurs autres instruments et programmes¹. Or, comme souligne le Comité européen des régions, dans une communication de mars 2020, il y a eu d'une part, un manque d'informations transparentes sur le montant total et l'utilisation effective de ces ressources et sur leur impact et, d'autre part, une utilisation insuffisante des ressources de l'Union européenne disponibles pour le renforcement des capacités des collectivités territoriales. En effet, en ce qui concerne les deux programmes dont les collectivités territoriales pourraient également être des bénéficiaires directs, les informations disponibles montrent que: a) elles ont obtenu 15 % du financement du renforcement des capacités disponible au titre de l'objectif thématique 11 des FESI (OT11) ; et (b) l'assistance technique des FESI à l'initiative des États membres, qui pourrait également soutenir le renforcement des capacités lié à l'utilisation des Fonds, n'a pas été utilisée de manière significative par les collectivités territoriales².
4. Les fonds européens constituent, au même titre que les politiques régionales et le Contrat de Plan État - Région (CPER), articulés eux-mêmes avec le plan de relance européen, des piliers de la reconstruction et de la transition dans les territoires. Les efforts pour faciliter l'accès aux fonds nécessite une réelle mise en cohérence des différentes stratégies et des priorités qui paraîtront devoir être prises en compte. A cet égard, il convient de prendre pleinement la mesure de la coïncidence de calendrier pluriannuel (2021-2027) du futur CPER et de la prochaine génération de fonds structurels européens, qui doit être prise comme une opportunité pour cette cohérence et cette articulation nécessaires.
5. Dans le cadre de ces travaux la Commission « *Coopérations interrégionales, transfrontalières et internationales - Europe* » du CESER Nouvelle-Aquitaine s'est intéressée à l'accès des fonds européens par les porteurs de projets, constatant que les lacunes de l'accompagnement des porteurs de projets en matière de financements européen, ont un impact négatif sur l'accès aux fonds européens et sur leur utilisation.

PRECONISATIONS

Plusieurs auditions nous ont permis d'identifier des pistes de préconisations complémentaires que le CESER souhaite soumettre au Conseil régional dans le cadre de l'élaboration de la V1 du PO 2021-2027. Dans cette contribution, nos préconisations ciblent **l'enjeu 1 « Renforcement et pérennisation de l'ingénierie des projets » (OS5)**, développées par types d'action :

Types d'action

Consultation : Identifier les besoins d'ingénierie spécifiques par catégorie d'acteurs (collectivités territoriales, bénéficiaires) et/ou par type de financement (études) et ce en termes de dépôt de dossiers, mais aussi de suivi et de préparation aux contrôles.

¹ Voir par exemple l'étude sur la capacité administrative des autorités régionales et locales " *Opportunities and challenges for structural reforms and a more effective European economic governance* ". (<https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Documents/publi-file/AdminCapacity/AdminCapacity.pdf>), et l'étude du Parlement européen : " *Public Sector Reform: How the EU budget is used to encourage it* " ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/572696/IPOL_STU\(2016\)572696_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/572696/IPOL_STU(2016)572696_EN.pdf)).

² Opinion of the European Committee of the Regions – Improving administrative capacity of local and regional authorities to strengthen investments and structural reforms in 2021-2027 , OJ C 79, 10.3.2020.

Information et médiatisation : Même si la région mène une action exemplaire dans cet aspect, il est encore possible d'améliorer l'information sur les possibilités offertes par les financements européens, notamment afin de susciter des nouveaux projets et l'innovation.

Le CESER attire l'attention sur l'exemple de la Bulgarie, où les fonds européens ont permis de financer la mise en place d'un réseau de 27 centres d'information régionaux (CIR) pour fournir des informations, une publicité et une transparence sur la mise en œuvre des FESI et pour sensibiliser les bénéficiaires et toutes les parties prenantes³. Les activités de renforcement des capacités des CIR ont évolué vers un modèle de « guichet unique » couvrant tous les fonds de l'UE (avec des outils tels que la mise à disposition d'un guide de porteurs de projets et l'organisation des formations large public). Deux plans financiers triennaux soutenant le fonctionnement du CIR dans les 27 communes s'élevaient à près de 10 millions d'euros, avec plus de 80 nouveaux emplois créés. Cette approche se relève avantageuse pour les autorités de programme des FESI et les bénéficiaires potentiels lorsqu'il est clairement nécessaire de renforcer l'expérience et les capacités pour développer et mettre en œuvre les opérations des FESI, en particulier lorsque ces capacités sont différenciées sur le plan territorial.

Autres outils possibles : répertoire des aides existantes et carte des contacts institutionnels les plus proches ; référencement, etc.

Formation

La région peut promouvoir la montée en compétences des porteurs de projets impliqués dans la mise en œuvre de projets financés par l'Europe, mais aussi des agents et des collectivités territoriales qui les accompagnent. La pratique européenne montre qu'il est possible de le faire selon plusieurs modèles :

1. Un système de formation centralisé pour les agents. Ainsi, en Slovaquie, il a été créé un Département de capacitation administrative pour mettre en œuvre un « Plan de formation »⁴. Un cadre de compétences a permis d'identifier les besoins en formation et le développement des modules de formation sur les sujets clés liés à l'opérationnalisation de la Politique de Cohésion ainsi que des formations spécialisées. Le financement de l'assistance technique est assuré par l'Axe prioritaire 1 du PO 2014-2020.
2. La mise en place d'une Unité de soutien opérationnel avec une approche standardisée (Suède). Cette unité développe plusieurs initiatives à l'attention des bénéficiaires par le biais d'un guide pour les bénéficiaires des FESI (dépôts de dossiers et *reporting*) disponible en ligne ; et des agents des collectivités territoriales avec notamment un guide pour les agents. L'unité met en place également des formations (en présentiel et en ligne) pour les bénéficiaires et les agents.
3. La mise en place d'équipes de mission régionales (Pays de Galles) qui interagissent avec les porteurs de projets et autres parties prenantes afin de promouvoir les opportunités de financement. Ils assurent également la cohérence des actions avec les priorités stratégiques régionales.

Accompagnement

L'accompagnement peut être assuré par la mise en place des référents de l'autorité de gestion sur les territoires en coopération avec les autres acteurs institutionnels des territoires proposant déjà des démarches de soutien à l'ingénierie (préalable au démarrage des actions, montage des dossiers via l'accompagnement standardisé (par exemple des MOOCs) ou spécifique.

³ Les CIR ont reçu un soutien à travers différentes opérations dans la priorité 4 « Assistance technique pour la gestion des FESI » du PO « Bonne gouvernance » 2014-2020.

⁴ L'Italie a aussi mis en place un Plan de renforcement des capacités administratives en lien, entre autres, avec les FESI.

Cet accompagnement peut cibler :

- Instruments d'ingénierie financière – avance de trésorerie dès le dépôt de dossiers suivi d'une logique d'acompte – tel que la région a déjà pu déjà offrir ponctuellement dans le cadre de la programmation 2014-2020)
- Appui à l'équipe dédiée à la gestion / *reporting* / audit
- Aide à la préparation aux contrôles

Il est important de noter que, par le passé, la mise en place d'un centre de ressources dédié, à savoir le GIP *Pays et Quartiers d'Aquitaine* (devenu depuis lors *PQ-NA*), a puissamment accéléré la mise en œuvre de la démarche d'ingénierie territoriale⁵.

L'accompagnement spécifique peut, quant à lui, cibler les structures et les territoires de proximité ne disposant pas en interne de l'intégralité des compétences utiles à la conception et à la formalisation de leurs projets.

Mutualisation de moyens

Soutenir les initiatives à tous les niveaux visant à identifier des synergies, mutualiser les compétences en matière de prise en charge des dossiers, suivi et évaluation. Avec une logique de chaîne d'ingénierie territoriale (par exemple via des rencontres thématiques, rencontres et séquences de partage d'expériences, etc.).

Animation

L'animation technique, généraliste et thématique permet de contrecarrer l'effet « silo » qui se traduit par un besoin accru de connaissances techniques, par ailleurs non transférables. Pour cela, il est important de veiller à l'articulation de l'animation des territoires avec l'ensemble des stratégies régionales (État / Région / collectivités territoriales) par le biais de missions d'organisation, de mobilisation, de co-construction en lien avec le projet global de territoire.

Mise en réseau

a) Des porteurs de projets. Par thématique mais aussi par catégorie d'acteurs là ou ce sera pertinent (par exemple, par type structures porteuses des projets) dans les différents espaces de programmation - région, département, communautés de communes, etc.-.

b) Des acteurs de l'ingénierie. Sur base d'une cartographie des compétences en ingénierie déjà existantes sur les territoires ; et favorisant la diffusion, l'échange d'expériences, l'identification des meilleures pratiques, etc. ; dans les différents échelons territoriaux où s'exercent les missions d'ingénierie tout en améliorant l'articulation de ces différents échelons territoriaux.

Finalement, le CESER souhaite rappeler que la réalisation des objectifs de la Politique de Cohésion européenne passe par le soutien des structures diverses qui – peu importe leur taille – sont au plus près des territoires et leurs besoins. C'est le dialogue structuré et la démarche de co-construction des stratégies avec les acteurs des territoires qui évitera le risque de saupoudrage.



⁵ <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/L%27ing%C3%A9nierie%20du%20d%C3%A9veloppement%20territorial%2C%20l%27enqu%C3%AAte%20de%20l%27INDL.pdf> consulté en novembre 2020.