

3 juin 2021

PROJET DE PROGRAMME OPÉRATIONNEL FEDER-FSE+ 2021-2027 NORMANDIE

**Le Rapporteur Général du Budget
M. Jean-Pierre GIROD**



Introduction

Tous les sept ans, l'Union européenne révisé la stratégie d'attribution des fonds européens pour répondre aux enjeux des territoires et des populations et aux nouveaux défis de l'Union européenne.

Dans ce cadre, la programmation pour la période 2021-2027 est concentrée sur 5 priorités :

- *Une Europe plus intelligente*, grâce à l'innovation, à la numérisation, à la transformation économique et au soutien aux petites et moyennes entreprises,
- *Une Europe plus verte et à zéro émission de carbone*, qui met en œuvre l'accord de Paris et investit dans la transition énergétique, les énergies renouvelables et la lutte contre le changement climatique,
- *Une Europe plus connectée*, dotée de réseaux stratégiques de transports et de communication numérique,
- *Une Europe plus sociale*, qui donnera une expression concrète au socle européen des droits sociaux et soutiendra les emplois de qualité, l'éducation, les compétences, l'inclusion sociale et l'égalité d'accès aux soins de santé,
- *Une Europe plus proche des citoyens*, qui soutiendra les stratégies de développement pilotées au niveau local et le développement urbain durable dans toute l'Union européenne.

La Région Normandie est Autorité de Gestion du programme opérationnel (PO) FEDER-FSE+, qui s'articule autour de 5 grandes priorités :

- Promouvoir une transformation économique innovante et intelligente (FEDER),
- Renforcer le soutien à la protection de l'environnement, la lutte contre le changement climatique et accélérer la transition énergétique et écologique (FEDER),
- Poursuivre l'élévation et l'adaptation des compétences de la population (FSE+),
- Valoriser les patrimoines culturels et touristiques du territoire (FEDER),
- Répondre aux besoins de développement des territoires en faisant le pari de la participation de leurs populations et acteurs (FEDER).

2

Chacune de ces priorités rassemble des objectifs spécifiques (OS) présentés sous forme de fiches¹. Les autres sections du projet de programme opérationnel répondent aux obligations réglementaires fixées par l'Union européenne et précisent les conditions de mise en œuvre, les moyens de communication envisagés, et le plan de financement.

Ce PO normand FEDER-FSE+ est actuellement en cours d'examen par l'Autorité environnementale et les membres du comité de suivi et pourrait ainsi connaître quelques modifications avant d'être soumis à la Commission européenne pour approbation.

¹ Cf. annexe p. 10

Les observations et propositions transverses

Le PO FEDER-FSE Normandie est doté de **488,7M€** pour la période 2021-2027, dont 400,4M€ pour le FEDER et 88,3M€ pour le FSE (*Chiffres stabilisés au 28.05.2021*)

Hors assistance technique, l'enveloppe ainsi s'élève à **473,1M€**, en baisse de 6% par rapport à la période précédente (503M€).

A cela, il convient d'ajouter l'enveloppe qui sera accordé au titre du Fonds pour une Transition Juste² (FTJ), pour un montant de 102,6M€ de FEDER hors assistance technique.

Hors AT	2014-2020	2021-2027	Évolution
FEDER	394,6M€	388M€	-1,5%
FSE	84,1M€	85,1M€	+1,2%
FSE-IEJ	24,3M€		
Total sans FTJ	503M€	473,1M€	-6%
Total avec FTJ	503M€	575,7M€	+14,5%

Le CESER note que la pandémie de Covid-19 a bouleversé le calendrier européen et que la Région va devoir gérer 3 programmations en même temps dans les 3 prochaines années : la fin du PO FEDER-FSE 2014-2020, le plan de relance de l'Europe REACT-EU 2021-2023, et le démarrage du PO FEDER-FSE+ 2021-2027.

3

Il souligne la volonté affichée de la Région de renforcer la communication et l'animation sur le territoire afin de favoriser l'émergence de projets et rappelle l'importance de ne pas seulement accompagner les projets préexistants. Dans l'étude spécifique qu'il a mené en juin 2020 sur les fonds européens³, le CESER avait ainsi préconisé de développer une communication spécifique aux FESI⁴ afin d'éclaircir leur fonctionnement et de combattre les préjugés négatifs. Pour cela, l'animation du territoire doit être dynamisée. Des structures comme les Chambres consulaires, le CREAM⁵ (Carrefour Rural Européen des Acteurs Normands), les réseaux *Natura 2000*, *Eaux et Forêts*, etc., sont des relais d'information indispensables qui accompagnent les porteurs de projets dès leurs premières démarches de sollicitation des fonds. Le CESER rappelle que l'action de ces structures doit être confortée et développée pour qu'elles puissent être visibles et accessibles pour tous les normands, au plus proche des territoires les moins dotés en structures d'aide au montage de projet. A ce sujet, il note avec satisfaction la volonté de reconduction des territoires de projet LEADER et FEAMP.

Le CESER accueille favorablement le développement de la gestion prévisionnelles des emplois et des compétences et la poursuite de la formation continue des agents de la collectivité régionale. Il rappelle

² Le FTJ est un nouvel instrument financier relevant de la politique de cohésion, et qui vise à soutenir les territoires confrontés à de graves difficultés socio-économiques résultant de la transition vers la neutralité climatique. Le FTJ facilitera la mise en œuvre du pacte vert pour l'Europe, qui vise à rendre l'Union climatiquement neutre d'ici 2050

³ « Les fonds européens en Normandie : Comment mieux accompagner les porteurs de projets ? », CESER Normandie, juin 2020.

⁴ FESI : fonds européens structurels et d'investissement

⁵ <http://www.europe-crean.eu/qui-sommes-nous/notre-mission-europe-direct/>

la proposition faite à la suite de l'évaluation de l'assistance technique régionale, de mettre en place un système de tutorat pour former et renforcer la montée en compétence des nouveaux gestionnaires des FESI. Il suggère, dans ce cadre, qu'un renforcement du tutorat après la période de formation soit instauré pour permettre la transmission des compétences et des connaissances nécessaires qui s'avèrent très complexes.

Il considère également nécessaire, dans son étude sur les FESI de juin 2020, de renforcer l'offre de formation régionale accessible aux professionnels des FESI (instructeurs, structures intermédiaires), ainsi qu'aux élus du territoire normand, en organisant des demi-journées thématiques sur les FESI. Le réseau accompagnant (professionnels, instructeurs, organismes intermédiaires, membres d'associations, Élus du territoire) est, en effet, en demande de formations et de renseignements actualisés plus fréquents sur les procédures et les règles applicables. L'accès aux informations sur les FESI leur est indispensable pour pouvoir répondre correctement aux demandes des porteurs de projet ou les orienter vers le bon interlocuteur.

Le CESER avait appelé de ses vœux le recours à un système plus souple de coûts forfaitaires, faisant apparaître les coûts globaux (frais de structures, de déplacement...) pour rendre possible les ajustements en fonction des aléas survenus dans le déroulement des projets. Aussi, il se félicite que la Région ait recours aux méthodes simplifiées en matière de coûts chaque fois que cela lui sera possible. Ce système permettra de réduire la charge administrative pesant sur les porteurs de projet cofinancés par les FESI en diminuant le volume de pièces comptables à fournir pour les contrôles, en sécurisant la gestion et en accélérant les délais de traitement de la demande de paiement.

4

Concernant les indicateurs de suivi, qui sont dans le document actuel purement quantitatifs, le CESER recommande de mobiliser rapidement l'ensemble des parties prenantes afin de co-élaborer des indicateurs qualitatifs.

Enfin, le CESER souhaiterait être associé au Comité de programmation interfonds, qui assure le suivi de la programmation effective des crédits, dans un souci de transparence, de partenariat et de coordination entre les fonds.

Les remarques du CESER sur les orientations thématiques du programme FEDER-FSE 2021-2027

○ Priorité 1 : Promouvoir une transformation économique innovante et intelligente

En l'absence de présentation de cette priorité de la part de la Région et d'un document reçu en dernière minute, de nombreuses interrogations perdurent et ne permettent pas de rendre un avis exhaustif en ce qui concerne cette priorité. Néanmoins, le CESER note la prise en compte de l'importance des Sciences Humaines et Sociales dans les programmes de recherche, celles-ci concourant à apporter une forte valorisation socio-économique aux projets de recherche et pouvant offrir une réponse aux mutations liées à la crise sanitaire. Le développement de l'entrepreneuriat ainsi que l'évolution de l'éco système des start-ups rejoignent les préconisations émises par le CESER dans ses précédents rapports.

Concernant le renforcement de la croissance et de la compétitivité des entreprises normandes (**Objectif Spécifique 1.3**), le CESER souligne favorablement la complémentarité des dispositifs locaux et européens. Il rappelle néanmoins la nécessité d'un accompagnement plus poussé des entreprises, afin d'éviter que ces dernières n'aient pas à rembourser les aides octroyées après le versement pour des raisons de forme, sous peine d'entraîner également un effet « réseau » décourageant les entreprises.

Il suggère également que les crédits européens puissent être mobilisés pour financer des postes spécialisés dans le montage de dossiers européens à l'intérieur des structures professionnelles afin de permettre un accès aux fonds structurels plus simple et plus rapide.

- **Priorité 2 : Renforcer le soutien à la protection de l'environnement, la lutte contre le changement climatique et accélérer la transition énergétique et écologique**

La seconde priorité du PO FEDER-FSE+ 2021-2027, consacrée à la protection de l'environnement, la lutte contre le changement climatique et la transition énergétique et écologique, est dotée d'une enveloppe de 126,85 M€, soit le second poste du FEDER, avec 32,9 % des fonds. Les objectifs liés à la rénovation énergétique (Objectif Spécifique 2.1) – avec une concentration sur la rénovation des logements sociaux – et la promotion des énergies renouvelables (Objectif Spécifique 2.2) – soutien à la méthanisation, la biomasse et l'hydrogène – représentent plus de la moitié de l'enveloppe (33,5 M€ pour chacun de ces deux objectifs).

En matière d'énergies renouvelables (**Objectif Spécifique 2.2**), le CESER, tout en notant son intérêt indéniable dans une démarche de réduction des émissions de GES et de valorisation de sources de production locale d'énergie, rappelle l'importance de la maîtrise de la conduite des méthaniseurs et de l'épandage, et de l'accompagnement technique en la matière. Il souligne le nécessaire stockage des intrants dans des bâtiments couverts, afin d'éviter les nuisances liées aux odeurs. En outre, il est également important de considérer, dans la conception des projets, la limitation des flux routiers destinés à alimenter les méthaniseurs et des nuisances qui y sont associées, de même que la distance par rapport au voisinage (que le mitage de l'habitat en zone rurale vient souvent limiter).

Au sujet de l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques et la résilience aux catastrophes (**Objectif Spécifique 2.4**) le PO FEDER se concentre sur le sujet du littoral et du recul du trait de côte, enjeu essentiel s'il en est pour la Normandie. A cet égard, le CESER souligne positivement le soutien apporté aux projets de renaturation, de restauration du cordon dunaire, et d'expérimentations visant la relocalisation d'activités menacées et la recomposition territoriale.

Concernant la promotion de la transition vers une économie circulaire (**Objectif Spécifique 2.6**), le CESER attire l'attention de la Région sur le suivi du secteur de l'économie circulaire, notamment afin que les entreprises connaissent le secteur et que les projets se développent.

Le CESER observe très positivement le soutien apporté dans le cadre du FEDER aux actions en faveur de la préservation et de la restauration de la biodiversité (**Objectif Spécifique 2.7**) : gestion des réservoirs de biodiversité, restauration des milieux et des corridors écologiques, accompagnement, ingénierie, connaissance et sensibilisation...

Enfin, en matière de transports et de mobilités, près de 16 M€ sont fléchées pour l'**Objectif Spécifique 2.8** « Promouvoir une mobilité urbaine multimodale durable » (soit 4,1 % des fonds FEDER). Est notamment prévu le soutien au « verdissement » du matériel roulant de transport urbain (bus,

véhicules utilitaires légers, bennes à ordures ménagères, à hydrogène ou alimentée par bioGNV, à hauteur de 9,5 M€) ainsi qu'aux infrastructures de production et de distribution de carburants alternatifs (hydrogène et bioGNV, pour 2,5 M€). La décarbonation du transport urbain constitue en effet un enjeu majeur, tant en matière environnementale (réduction des émissions de GES) que sanitaire (réduction des particules fines et de la pollution de l'air dans les espaces urbains). Enfin, cet objectif spécifique prévoit également de consacrer 4,35 M€ à la « numérisation du transport urbain », dans l'objectif de réduire l'usage des véhicules individuels et de favoriser l'intermodalité grâce à l'interopérabilité des réseaux de transports et des modes (notamment via le développement de paiement sans contact par carte bancaire).

Le CESER note également favorablement la volonté de diminuer l'usage de l'automobile – mentionnée à diverses reprises – et de favoriser le report modal de la voiture vers les modes doux ou partagés, qui figure également au sein des Objectifs Spécifiques 5.1. et 5.2. (Développement territorial dans les zones urbaines et non urbaines) de la priorité 5. Le soutien apporté au domaine d'intervention « Infrastructures de transports urbains propres », vise en particulier au développement des pôles d'échanges multimodaux (PEM) autour des gares (3,5 M€, dont 2,5 M€ pour les territoires les plus denses et 1M€ pour les territoires ne comptant ni l'une des trois principales agglomérations régionales ni de ville moyenne, tels que définis au sein du SRADDET). Toutefois, outre ces éléments relatifs au transport urbain et à l'intermodalité, le CESER s'interroge sur l'absence de référence au transport ferroviaire (hors PEM autour des gares) et surtout de moyens alloués au développement de ce mode incontournable à l'heure de la lutte contre le changement climatique, devant les perspectives et projets de modernisation d'infrastructures, de réouverture de lignes ou de développement de réseaux ferroviaires interurbains, ainsi que de verdissement du parc roulant (avec la sortie du diesel à envisager sur les sections de ligne non électrifiées). Compte tenu de l'ampleur des enjeux, il apparaît nécessaire que la Région puisse trouver d'autres types de financements européens pour mettre en œuvre ce type de projets structurants.

6

○ **Priorité 3 : Poursuivre l'élévation et l'adaptation des compétences de la population**

En cohérence avec la Stratégie Régionale de l'Orientation et de l'Information, le Contrat de Plan Régional de Développement des Formations et de l'Orientation Professionnelle (CPRDFOP) 2017-2022 et le Pacte régional d'investissement dans les compétences (PRIC) 2018-2022, le FSE+ sera mobilisé afin de répondre à trois grands défis :

1. Améliorer les systèmes d'éducation et de formation à travers la création d'outils d'information et d'orientation tout au long de la vie,
2. Assurer une participation aboutie des jeunes à l'enseignement initial en développement des stratégies d'accompagnement et de lutte contre le décrochage scolaire,
3. Renforcer l'accès des publics fragiles à des parcours qualifiants vers l'emploi adaptés aux besoins de l'économie et des publics, et adapter l'offre de formation et d'orientation.

Cette priorité, dont le budget alloué est de 88,18M€, comprend 3 axes :

- Un volet développement des compétences (60 % de l'enveloppe FSE+),
- Un volet orientation, information métiers, professionnalisation,
- Un volet accompagnement des publics spécifiques (dont certains éléments en discussion avec l'Etat) qui pourra être élargi au-delà des seuls apprentis.

Le CESER a noté l'articulation et le lien avec le Programme d'Investissement des Compétences dont un des enjeux est de ne pas développer de dispositifs concurrents.

Il attire l'attention de la Région sur la nécessité de la pérennisation et la valorisation des projets structurants portés par les structures existantes sur le territoire bénéficiant du soutien de l'État et de la Région. Il demande une vigilance accrue sur la nécessité de non-concurrence (notamment des enveloppes financières) envers ces structures missionnées sur ces nombreux sujets et rappelle leur connaissance accrue des enjeux, des besoins, des acteurs, des publics tant à l'échelle régionale qu'à celle des infra territoires.

Le CESER rappelle aussi l'avis qu'il a donné sur la stratégie de l'orientation et de l'information métiers, en octobre 2019, et qui soulignait la pertinence d'un observatoire pour mieux appréhender la situation et lutter contre le décrochage scolaire.

Il sera amené à revenir, à l'occasion de la mise en œuvre de la programmation du FSE+, sur quelques observations qu'il avait formulé dans son avis de 2019, notamment concernant l'agence de l'orientation et des métiers.

Pour la mise en œuvre de ce PO FEDER FSE+ à venir, le CESER souhaite porter à la connaissance de la Région son étude en cours sur le « continuum Bac – 3, Bac + 3 », à partir d'un état des lieux mettant notamment en avant les spécificités normandes en matière de formation et de parcours de réussite et qui devrait être disponible cet automne.

Il reste néanmoins vigilant sur la finalisation de ce PO tant dans l'articulation entre les différents dispositifs (PRIC, etc.), le montant définitif des enveloppes déployées par actions, que sur leur répartition territoriale ou sur la pérennisation des actions structurantes du territoire. Il sera particulièrement attentif à ce que l'offre de formation reste à la hauteur des besoins des jeunes et demandeurs d'emploi qui bénéficieront d'une orientation renforcée.

○ **Priorité 4 : Valoriser les patrimoines culturels et touristiques du territoire**

S'agissant de la culture et du patrimoine, le CESER ne peut qu'approuver les projets d'investissement d'infrastructures prévus dans ce domaine, même si leur portée sera limitée. Une enveloppe budgétaire de 28,6 M€ pour toute la Normandie, sur la période 2021-2027, ne permettra pas de soutenir des projets autres que ceux qui sont labellisés par l'Etat ou en passe de l'être. Un fléchage clair sur les projets liés à la culture et au patrimoine aurait été souhaité ; le CESER a demandé à ce titre que lui soit communiquée une liste des projets retenus, au cours de la période concernée.

Le CESER exprime sa déception de constater que le champ de la culture n'a, une fois de plus, pas été mieux pris en compte dans ce programme opérationnel de fonds européens, et que son poids économique a visiblement été sous-estimé. Il est par ailleurs jugé fort regrettable que la culture soit essentiellement et prioritairement considérée sous son prisme économique et non sous l'angle du vecteur d'enrichissement personnel fort qu'il constitue.

○ **Priorité 5 : Répondre aux besoins de développement des territoires en faisant le pari de la participation de leurs populations et acteurs**

En raison de la réception très tardive des rapports d'assemblée plénière, de la tenue de la commission « Développement humain et qualité de vie » au sortir du week-end de trois jours qui suivait, des éléments généraux et très insuffisants qui figurent dans le document sur le champ de la santé, de l'absence d'une présentation en commission de ce volet dans le programme opérationnel FEDER-FSE 2021-2027+, le CESER n'a pas été en mesure de rendre un avis à ce sujet, ce qu'il regrette beaucoup.

Il a par conséquent été formulé, dans les suites des travaux récemment conduits sur la santé, le souhait que la Région puisse très prochainement faire part au CESER d'éléments plus précis sur ce qui est envisagé dans le document en matière sanitaire, mais aussi faire un point sur ce qui est prévu dans le cadre du contrat de projet Etat-Région et des différents contrats de territoires.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Le CESER rappelle la nécessité de mettre en cohérence le PO FEDER-FSE+ 2021-2027 Normandie avec le Pacte vert européen, dont l'objectif à long-terme est d'atteindre la neutralité carbone à l'échelle du continent d'ici à 2050. A ce sujet, il invite la Région à s'approprier les préconisations qu'il a formulées dans sa récente étude portant sur le « Climat : comment les collectivités normandes peuvent agir » (décembre 2020).

8

Globalement, le CESER rejoint la volonté partagée entre la Région et l'Europe de faire de ce nouveau PO FEDER-FSE+ un véritable levier de développement sur l'ensemble du territoire.

Le CESER a noté que les fonctions d'autorité d'audit prévues par la réglementation européenne relative aux fonds européens en gestion partagée ont été confiées en France à la CICC (Commission interministérielle de coordination des contrôles)⁶. Il souhaite que le protocole CICC/Région, qui fixe les conditions dans lesquelles la Région Normandie participe aux travaux de la CICC ainsi que les modalités d'exercice de l'autorité fonctionnelle de la CICC, permette une simplification et n'apporte aucune lourdeur supplémentaire dans le processus d'attribution des fonds européens.

En conclusion, le CESER invite la Région à prendre en considérations les observations formulées dans son présent avis

⁶ En application de l'article 60 de la loi n°2002-1576 du 30 décembre 2002.

Annexe

Programmation des fonds FEDER/FSE 2021-2027

Montant total de la maquette : 488,13 M€ (contre 520,7M€) dont :

- FEDER :396,75M€ (384,35M€ hors AT)
- FSE : 91,38M€ (88,18M€ hors AT)

Objectifs spécifiques	Enveloppe en M€	% de l'enveloppe du fonds (hors AT)
Priorité 1 (FEDER) : Promouvoir une transformation économique innovante et intelligente		
OS 1.1	88 M€	22,9%
OS 1.2	21 M€	5,5%
OS 1.3	51,8 M€	13,5%
Total Priorité 1 (FEDER)	160,8 M€	41,9%
Priorité 2 (FEDER) : Renforcer le soutien à la protection de l'environnement, la lutte contre le changement climatique et accélérer la transition énergétique et écologique		
OS 2.1	33,5 M€	8,7%
OS 2.2	33,5 M€	8,7%
OS 2.4	10 M€	2,6%
OS 2.6	10 M€	2,6%
OS 2.7	24 M€	6,2%
OS 2.8	15,85 M€	4,1%
Total Priorité 2 (FEDER)	126,85 M€	32,9%
Priorité 3 (FSE) : Poursuivre l'élévation et l'adaptation des compétences de la population		
OS 4.4	25 M€	28,3%
OS 4.5	11 M€	12,5%
OS 4.6	52,18 M€	59,2%
Total Priorité 3 (FSE)	88,18 M€	100%
Priorité 4 (FEDER) : Valoriser les patrimoines culturels et touristiques du territoire		
OS 4.5	48,9 M€	12,7%
Total Priorité 4 (FEDER)	48,9 M€	12,7%
Priorité 5 (FEDER) : Répondre aux besoins de développement des territoires en faisant le pari de la participation de leurs populations et acteurs		
OS 5.1	32,2 M €	8,4%
OS 5.2	15,6 M€	4,1%
Total Priorité 5 (FEDER)	47,8M€	12,5 %
Priorité 7 (FEDER) : AT	12,4 M€	
Priorité 8 (FSE) : AT	3,2 M€	

- *Objectif spécifiques (OS1.1) : Soutenir le développement et le renforcement des capacités de recherche et d'innovation, les investissements et les infrastructures, l'utilisation des technologies de pointe et soutenant*

et encourageant les pôles d'innovation entre les entreprises, la recherche, les universités et les pouvoirs publics

- *Objectif spécifiques (OS1.2) : Renforcer la connectivité numérique et tirer pleinement parti des avantages de la numérisation au bénéfice des citoyens, du territoire et de l'ensemble de ses acteurs*
- *Objectif spécifiques (OS1.3) : Renforcer la croissance et la compétitivité des entreprises normandes et soutenir la création et le maintien de l'emploi et soutenir l'avancement et la modernisation technologiques*
- *Objectif spécifiques (OS2.1) : Promouvoir des mesures d'efficacité énergétique et réduire les émissions de gaz à effet de serre*
- *Objectif spécifiques (OS2.2) : Promouvoir les énergies renouvelables et de récupération*
- *Objectif spécifiques (OS2.4) : Promouvoir l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques et la résilience aux catastrophes*
- *Objectif spécifiques (OS2.6) : Promouvoir la transition vers une économie circulaire*
- *Objectif spécifiques (OS2.7) : Améliorer la protection de la nature et la biodiversité, les infrastructures vertes en particulier dans l'environnement urbain et réduire la pollution*
- *Objectif spécifiques (OS2.8) : Promouvoir une mobilité urbaine multimodale durable*
- *Objectif spécifiques (OS4.4) : Améliorer les systèmes d'éducation et de formation*
- *Objectif spécifiques (OS4.5) : Assurer une participation aboutie des jeunes à la formation initiale*
- *Objectif spécifiques (OS4.6) : Renforcer l'accès des publics fragiles à des parcours qualifiants vers l'emploi adaptés aux besoins de l'économie et des publics, et adapter l'offre de formation et d'orientation*
- *Objectif spécifiques (OS4.5) : Renforcer le rôle de la culture et du tourisme dans le développement économique, l'inclusion sociale et l'innovation sociale*
- *Objectif spécifiques (OS5.1) : Développement territorial dans les zones urbaines*
- *Objectif spécifiques (OS5.2) : Développement territorial dans les zones non urbaines*