
AVIS

8 décembre 2022

PROGRAMME FEDER FSE+ FTJ NORMANDIE 2021-2027

Rapporteur : M. Jean-Pierre GIROD

Résultat du vote : Unanimité



C'est la quatrième fois en deux ans que le CESER émet un avis sur le programme opérationnel FEDER FSE+ FTJ Normandie 2021-2027, au rythme des négociations et des validations successives du programme normand par différentes autorités françaises et européennes. La version examinée aujourd'hui, 8 décembre 2022, fait suite à la validation définitive par la Commission européenne concernant le FTJ. Les montants affectés aux différents fonds n'ont pas varié. Les différences avec la version précédente du programme portent donc sur :

- La description du FTJ déployé en Normandie,
- La répartition des montants au sein du FTJ, le montant global du FTJ restant identique. Cette répartition est désormais plus équilibrée, entre le soutien apporté aux PME et celui apporté aux grandes entreprises. Le FTJ porte ainsi sur la recherche et l'innovation (3,7 M€ en faveur des PME et 2 M€ en faveur des grandes entreprises, soit un total de 5,7 M€), la numérisation des entreprises (3 M€), le soutien financier aux grandes entreprises (31 M€), le soutien aux investissements productifs respectueux de l'environnement des PME (36,9 M€) et des grandes entreprises (5 M€), ou encore le développement des énergies renouvelables (10 M€) ou de la cogénération et du chauffage ou refroidissement industriels urbains à haut rendement (8 M€).

Dans la nouvelle description du FTJ 2021-2027 déployé en Normandie, il est dit qu'un des principaux résultats attendus est la décontamination de friches ou terrains industriels rendant possibles l'émergence de projets d'infrastructures vertes sur le long terme. Si le CESER souscrit à cet objectif de renaturation, il regrette cependant qu'à la suite de la loi « Climat et résilience », fixant l'objet du zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050, la cible intermédiaire de réduction de moitié du rythme de consommation d'espace d'ici à 2030 ne tienne pas compte des renaturations ou désartificialisations d'espaces intervenues sur cette première période.

Par ailleurs, le CESER réitère son avis sur le FTJ exprimé le 10 mars 2022 :

« Le fonds de transition juste, doté de 102,6 M€, est destiné à atténuer les conséquences sociales et économiques, notamment en matière d'emploi, de la transition vers une économie décarbonée. Sont ciblés ici les territoires les plus émetteurs de GES et ceux où l'emploi salarié industriel est particulièrement important. En Normandie, les Vallées de la Seine et de la Bresle sont éligibles au FTJ, qui soutiendra 8 EPCI de ces territoires (qui concentrent 10 % des émissions de GES nationales et environ un tiers des émissions régionales). Il s'agit là de favoriser la reconversion, la diversification ou la mutation de secteurs industriels, tels que le raffinage, l'industrie chimique, la production de produits minéraux non métalliques (béton, ciment, verre...) ou la métallurgie. Ces fonds sont très majoritairement dédiés au soutien à la transition vers des processus productifs respectueux de l'environnement, dans les PME et les grandes entreprises. Sont notamment mentionnés le soutien à l'écosystème industriel spécialisé dans l'énergie, devant aller vers une « production décarbonée et une maîtrise des consommations », ou encore le soutien aux technologies et infrastructures pour « énergies propres » (avec les exemples de l'hydrogène décarboné, la production de kérosène de synthèse, le développement du stockage de l'énergie ou le captage du CO₂).

Rappelant sa position favorable à la mise en œuvre de conditionnalités environnementales en matière de subventions publiques, le CESER souligne qu'il importera de veiller au respect des engagements en matière de préservation ou de création d'emplois d'une part, et de réduction des émissions de GES, d'autre part, dans les projets soutenus. Face à l'ampleur du défi à relever pour décarboner l'économie, il suppose qu'un

fléchage d'actions a déjà été opéré, afin de permettre la conversion des filières industrielles vers le zéro carbone. »

Sur le programme opérationnel FEDER FSE+ FTJ Normandie 2021-2027 en général, le CESER confirme son dernier avis émis le 17 octobre 2022, annexé ci-après.

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

Annexe : Avis du 13 octobre 2022

PROGRAMME FEDER FSE+ FTJ NORMANDIE 2021-2027

Rapporteure : Mme Caroline VOLLE
Résultat du vote : Unanimité



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 à ses nouveaux défis. Dans ce cadre, la programmation pour la période 2021-2027 est concentrée sur 5 priorités :

1. Une Europe plus intelligente, grâce à l'innovation, à la numérisation, à la transformation économique et au soutien aux petites et moyennes entreprises,
2. 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,
3. Une Europe plus connectée, dotée de réseaux stratégiques de transports et de communication numérique,
4. 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,
5. 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 Feder FSE+¹ FTJ, qui s'articule autour de 7 grandes priorités :

1. Promouvoir une transformation économique innovante et intelligente (Feder),
2. Renforcer le soutien à la protection de l'environnement, la lutte contre le changement climatique et accélérer la transition énergétique et écologique (Feder),
3. Promouvoir une mobilité urbaine durable (Feder),
4. Poursuivre l'élévation et l'adaptation des compétences de la population (FSE+),
5. Valoriser les patrimoines culturels et touristiques du territoire (Feder),
6. Répondre aux besoins de développement des territoires en faisant le pari de la participation de leurs populations et acteurs (Feder),
7. Transition juste en vallées de la Seine et de la Bresle (FTJ)

Chacune de ces priorités rassemble des Objectifs Spécifiques (OS). La liste des objectifs spécifiques est présentée en annexe.

Le CESER a déjà émis un avis sur le programme opérationnel Feder FSE+ FTJ Normandie 2021-2027 le 3 juin 2021 puis le 10 mars 2022. Ce programme opérationnel a été depuis examiné par le Comité de suivi interfonds, par l'Autorité environnementale et par la Commission européenne.

La version du programme opérationnel présentée aujourd'hui est finalisée pour les fonds Feder et FSE+. En revanche, les négociations concernant le fonds FTJ sont encore en cours avec la Commission européenne.

¹ Les sigles sont détaillés dans une liste en fin de document.

Les montants n'ont pas varié par rapport à la dernière version. La répartition par fonds pour la programmation 2021-2027 se présente comme suit :

FEDER	Total FEDER	402
	FEDER opérationnel	388
	<i>Assistance technique FEDER</i>	14
	<i>Part de l'assistance technique dans le FEDER</i>	3%
FSE+	Total FSE+	88
	FSE opérationnel	85
	<i>Assistance technique FSE+</i>	3
	<i>Part de l'assistance technique dans le FSE+</i>	4%
FTJ	Total FTJ	107
	FTJ opérationnel	103
	<i>Assistance technique FTJ</i>	4
	<i>Part de l'assistance technique dans le FTJ</i>	4%
Total programme opérationnel 2021-2027		597
Total opérationnel		576
<i>Total assistance technique</i>		21
<i>Part de l'assistance technique dans le programme opérationnel</i>		4%

Montants exprimés en M€

Dans l'intérêt des acteurs normands et du territoire, la Région souhaite programmer au plus vite des dossiers relatifs aux fonds Feder et FSE+.

La Région propose un **modèle de convention unique** aux fonds Feder, FSE+ et FTJ.

Elle souhaite mettre en œuvre un **dispositif expérimental d'avances dans le cadre de la programmation Feder**, pour une durée de 2 ans et sur 7 dispositifs (des objectifs spécifiques 1, 2 et 4). Cette avance serait soumise à un certain nombre de conditions, notamment :

- Un taux fixe de 25% du montant de la subvention octroyée ;
- Un versement de l'avance sur présentation d'un justificatif de commencement de l'opération ;
- La présentation obligatoire d'une demande d'acompte si le projet dure plus de 12 mois.

La Région veillerait à limiter le cumul d'avances de fonds Feder et de fonds Région pour une même opération.

Les observations et propositions du CESER

Le CESER note avec intérêt les enseignements tirés de l'expérience passée sur la programmation 2014-2020, comme il l'a préconisé en juin 2020 dans son avis sur les fonds européens en Normandie. En effet, **ce programme opérationnel introduit deux barèmes standard de coûts unitaires**, un pour les formations qualifiantes, et un pour la rénovation énergétique des logements. Ainsi, la subvention pourra être versée sur la base d'un état de réalisation et non sur des factures. Le CESER souhaite que cela permette des ajustements en fonction des aléas survenus dans le déroulement des projets et la diminution sensible de la charge administrative pesant sur les bénéficiaires et sur les services de la Région. Le CESER suivra avec attention les effets de cette mesure, pour vérifier notamment si elle se traduit par une réduction réelle de 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.

Le CESER salue également le lancement du dispositif expérimental d'avances, propre à faciliter le lancement des projets par les bénéficiaires, et espère que celui-ci sera fructueux. Néanmoins, il souhaiterait comprendre pourquoi cette expérimentation concerne quasi exclusivement l'objectif spécifique de l'environnement. En effet, dans d'autres domaines, les porteurs de projet peuvent aussi avoir des problèmes de trésorerie. Un choix de bénéficiaires fondé sur la taille des structures et sur leur capacité de trésorerie aurait pu être pertinent.

Le CESER rappelle enfin les principales observations transversales qu'il avait formulées dans son 1^{er} avis le 3 juin 2021 :

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 son avis de juin 2020 sur les fonds européens, le CESER avait ainsi préconisé de développer une communication spécifique aux FESI 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 CRÉAN, 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 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.

Le CESER considère également nécessaire, dans son avis sur les fonds européens 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.

Concernant les indicateurs de suivi, le CESER regrette qu'ils soient toujours purement quantitatifs et déplore l'absence d'indicateurs qualitatifs.

Dans son rapport, la Région précise que la préparation de ce programme opérationnel 2021-2027 a coïncidé avec une crise sanitaire internationale sans précédent et dont les répercussions, sanitaires et démographiques, sociétales, économiques, sociales et environnementales ne peuvent encore être pleinement évaluées. Elle ajoute que ce programme opérationnel garde des capacités d'adaptation. Le

CESER approuve cette prudence et cette souplesse. L'inflation en cours peut nuire à l'aboutissement de projets portés par ce programme opérationnel, soit que le porteur sous-estime le montant final de son projet et se trouve dans l'incapacité financière de le mener à bien, soit qu'il le surestime et ne consomme pas toute sa subvention, engendrant le risque du dégageant d'office et de perte de subside européenne au niveau régional.

Globalement, le CESER rejoint la volonté partagée entre la Région et l'Europe de faire de ce programme opérationnel FEDER FSE+ FTJ 2021-2027 un véritable levier de développement sur l'ensemble du territoire.

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

Annexe : Liste des objectifs spécifiques du PO FEDER/FSE+ FTJ 2021-2027

Clé de lecture : l'OSX.Y correspond à l'Objectif Spécifique n°Y de la priorité X, selon la nomenclature des priorités et des OS de la version du PO de juin 2021.

Priorité 1 : Promouvoir une transformation économique innovante et intelligente de la Normandie (FEDER)

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

OS 1.2 : 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

OS 1.3 : 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

Priorité 2 : Renforcer le soutien à la protection de l'environnement, la lutte contre le changement climatique et accélérer la transition énergétique et écologique en Normandie (FEDER)

OS 2.1 : Promouvoir des mesures d'efficacité énergétique et réduire les émissions de gaz à effet de serre

OS 2.2 : Promouvoir les énergies renouvelables et fatales (objectif « Emploi et croissance »)

OS 2.4 : Promouvoir l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques et la résilience aux catastrophes

OS 2.6 : Promouvoir la transition vers une économie circulaire

OS 2.7 : Améliorer la protection de la nature et la biodiversité, les infrastructures vertes en particulier dans l'environnement urbain et réduire la pollution

Priorité 3 : Promouvoir une mobilité urbaine durable (FEDER)

OS 2.8 : Promouvoir une mobilité urbaine multimodale durable

Priorité 4 : Valoriser les patrimoines culturels et touristiques du territoire normand (FEDER)

OS 4.6 : Renforcer le rôle de la culture et du tourisme dans le développement économique, l'inclusion sociale et l'innovation sociale

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

OS 5.1 : Développement territorial dans les zones urbaines

OS 5.2 : Développement territorial dans les zones non urbaines

Priorité 6 : Poursuivre l'élévation et l'adaptation des compétences de la population (FSE+)

OS 4.5 : Améliorer les systèmes d'éducation et de formation

OS 4.6 : Assurer une participation aboutie des jeunes à la formation initiale

OS 4.7 : 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

Priorité 7 : Transition Juste en vallées de la Seine et de la Bresle (FTJ)

OS 8.1 : Permettre aux régions et aux personnes de faire face aux conséquences sociales, économiques, environnementales et en matière d'emploi de la transition vers les objectifs spécifiques de l'Union pour 2030 en matière d'énergie et de climat et vers une économie de l'Union neutre pour le climat à l'horizon 2050, sur la base de l'accord de Paris

Liste des sigles

ARE	.....	Allocation de Retour à l'Emploi
BP	.....	Budget Primitif
CAP	.....	Certificat d'Aptitude Professionnelle
CFA	.....	Centre de Formation d'Apprentis
CPRDFOP	.....	Contrat de Plan Régional de Développement des Formations et d'Orientation Professionnelles
CREAN	.....	Carrefour Rural Européen des Acteurs Normands
CREFOP	.....	Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelle
CVAE	.....	Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises
DCRTP	.....	Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle
DGF	.....	Dotation Globale de Fonctionnement
DM	.....	Décision Modificative
DRES	.....	Dotation Régionale d'Équipement Scolaires
ENT	.....	Environnement Numérique de Travail
EPLÉ	.....	Etablissements Publics Locaux d'Enseignement
IDS	.....	Institut de Développement Social
IFER	.....	Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux
FCTVA	.....	Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée
Feader	.....	Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
Feamp	.....	Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche
Feder	.....	Fonds Européen de Développement Régional
Fesi	.....	Fonds Européens Structurels et d'Investissement (Feder, FSE+, FTJ, Feader, Feamp)
FNGIR	.....	Fond National de Garantie Individuelle des Ressources
FTJ	.....	Fonds pour une Transition Juste
NOTRe	.....	Nouvelle Organisation Territoriale de la République
FSE+	.....	Fonds Social Européen Plus ²
PIA	.....	Programme Investissements d'Avenir
OS	.....	Objectif Spécifique (fonds européens)
PME	.....	Petites et Moyennes Entreprises
PIC	.....	Plan d'investissement compétences
PRIC	.....	Pacte régional d'investissement dans les compétences
ROB	.....	Rapport d'Orientations Budgétaires
SEINE	.....	Système d'Enquêtes pour l'INsertion dans l'Emploi
SPRO	.....	Service Public Régional de l'Orientation
SRADDET	.....	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité du Territoire
THD	.....	Très Haut Débit
TICPE	.....	Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques

² Le « Plus » fait référence au règlement européen de 2021 qui a succédé à celui de 2013.

Déclarations des groupes

Déclaration de M. Mathias DUBOURGUAIS

au titre du groupe CGT de Normandie

Monsieur le Président, chers collègues, au regard de l'avis du CESER de ce jour, notre intervention pourrait paraître incongrue à qui n'aurait pris le temps de lire le document présenté par la Région. En effet, notre réflexion a été axée sur le FTJ, et comme il a été dit, nous avons rappelé dans l'avis l'existence de précédents avis du CESER sur ce sujet. Néanmoins, c'est bien dans le document correspondant de la Région qu'on retrouve, à titre d'exemple, l'utilisation des badges numériques, qui fait l'objet d'une campagne de promotion tous azimuts, lancée par la Région sous le vocable « la Normandie badge les compétences ».

Quelle a été notre stupeur de lire dans la presse régionale fin novembre que les badges en disent plus long que les diplômes sur les compétences des actifs, notamment celles qu'on nomme maladroitement « transversales », ou « soft » ! Ce qui en soi ne veut rien dire car les capacités à communiquer, organiser, s'adapter, s'intégrer, ne s'inscrivent qu'à l'aune de l'organisation du collectif et des conditions de travail.

Quelle a été notre surprise de découvrir dans le programme présenté que les badges numériques étaient pour la Région des actions « favorisant la reconnaissance des compétences acquises susceptibles d'obtenir des financements FSE+ » ! La volonté de la Région est d'afficher sa propre capacité à devenir l'organisatrice de la certification d'aptitudes à travers des prestataires qui bénéficient de financements. Pourtant, c'est par l'expérience effective que ces capacités se développent. Contrairement à ce qu'on peut entendre, les recruteurs interrogeront les expériences du candidat plutôt qu'un QR code ou une image numérisée qui n'est pas probante au regard du répertoire national des certifications professionnelles et du répertoire spécifique.

En fait, ces badges ne servent à rien sur le marché du travail. Il s'agit soit d'excroissances de diplômes existants, soit de QR code non reconnus par les employeurs sur le territoire national.

De plus, l'évaluation même de ces capacités est à regarder de plus près. Qui peut dire si le processus d'évaluation mis en place par tel ou tel prestataire garantit bien le signifiant du badge pour tout employeur ? Personne ne peut envisager qu'un badge estampillé « Région Normandie » rassemble l'exhaustivité des attentes des employeurs en tout point du territoire national, sauf ceux qui financent et qui créent ces pseudo-certifications. Là encore, une affaire de communication et de business...

Un passeport numérique – un de plus – pourra même collecter les badges. Rappelons que l'article L 6323-8 du code du Travail intègre la possibilité, pour un travailleur disposant d'un CPF, de disposer d'un passeport de compétences. L'État a demandé en octobre à la Caisse des dépôts et des consignations de travailler sur cette offre de service, qui permettra de générer un CV infalsifiable, incluant des éléments probants, garantis par la CDC, et cela dès 2023. Ces éléments sont les expériences, titres ou diplômes, et les compétences acquises. Rien encore sur les microcertifications qui seront encadrées, conformément à la recommandation de la Commission de l'union européenne, dans un avenir proche. Selon celle-ci, les microcertifications attesteront les apprentissages acquis après un petit volume ; elles devront être stockables sur un système d'informations et partageables, transparentes sur les modalités d'évaluation.

Cette nouvelle idée est historiquement issue des pays anglo-saxons qui souhaitent développer de nouveaux marchés de formations certifiantes, à format court et moins coûteux. Le projet envisagé est donc d'introduire de nouveaux parcours certifiants accélérés, au mépris des processus de maturité que requiert

l'apprentissage d'un métier. Chaque pays européen devra rendre sa copie fin 2023.

Pour éviter toute confusion dans l'écosystème des certifications, la CGT sera vigilante à ce que les titres ou diplômes restent la référence dans le répertoire national des certifications professionnelles, et à ce que la VAE reste la seule procédure qui reconnaisse les compétences acquises au regard de l'expérience et d'un référentiel de certifications inscrites au répertoire national.

Notre intervention n'est pas hors sujet du FEDER FSE+. Elle se situe dans l'actualité régionale imposée par la Région et, de fait, elle est juste une transition avec l'avis de ce jour, qui ne traitait que le FTJ.

Le groupe CGT votera pour l'avis du CESER.