

Contribution du CESER
relative aux
PROGRAMMES EUROPÉENS
2021-2027

Séance plénière du **26/1/2021**



Cette contribution porte majoritairement sur le programme FEDER/ FSE+ 2021-2027 (présenté à l'instance régionale de concertation du 27 novembre 2020) et sur le programme Interreg France-Suisse 2021-2027 (présenté au comité de suivi Interreg France-Suisse du 15 décembre 2020).

Principaux sigles utilisés :

- FEDER : fonds européen de développement régional, qui intervient dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale. Il a pour vocation de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres entre ses régions.
- FSE : fonds social européen, qui intervient dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale. Il a pour vocation d'aider les personnes à trouver des emplois de meilleure qualité et d'offrir des perspectives professionnelles plus équitables à tous les citoyens de l'UE. Pour la programmation 2021-2027, le champ du FSE est élargi, soit un FSE + qui reprend les champs d'action du FSE 2014-2020, de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) et du fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).
- Interreg France-Suisse est un programme de coopération territoriale européenne. Il soutient des projets transfrontaliers impliquant a minima un partenaire français et un partenaire suisse.
- FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural, qui soutient le développement rural dans le cadre de la politique agricole commune.

sommaire

Observations et propositions transversales

Contexte d'élaboration des programmes européens	5
Décliner, en région, les priorités de l'Union européenne	5
Articulation des programmes européens avec les autres politiques publiques	6
Articulation entre les programmes, approche territoriale	6
Budget	7
Évaluation et mesure d'impact	7
Animation et communication	8
Accompagner des porteurs de projets	8
Suivi des projets	9

Programme FEDER-FSE+ 2021-2027

Concernant la stratégie du programme	9
Priorité (I) Développer une économie régionale plus intelligente, plus innovante et plus compétitive	10
Priorité (II) Développer une économie régionale tournée vers le numérique, au bénéfice des citoyens, des entreprises et des pouvoirs publics	11
Priorité (III) Promouvoir un territoire régional vert, durable et préservant la biodiversité	12
Priorité (IV) Développer une formation régionale tout au long de la vie et tournée vers le numérique	15
Priorité (V) Accompagner le développement territorial vers un développement durable	16
Priorité (VI) Promouvoir un développement touristique durable dans le Massif du Jura	17

Programme INTERREG France-Suisse 2021-2027

Concernant la stratégie du programme 18

Priorité (I) : Placer le territoire de coopération sur une trajectoire de neutralité carbone et de transition écologique 18

Priorité (II) : Développer une économie plus innovante, plus compétitive, plus attractive, d'un point de vue social, environnemental et technologique pour le territoire 19

Priorité (III) : Faire émerger des mobilités plus durables et multimodales 19

Priorité (IV) : Soutenir les secteurs du tourisme et de la culture 19

Priorité (V) : Réduire les obstacles à la frontière franco-suisse 20

FEADER 20

Déclarations 22

OBSERVATIONS et PROPOSITIONS TRANSVERSALES

1. Contexte d'élaboration des programmes européens

Le CESER note le contexte particulier dans lequel les programmes européens 2021-2027 s'élaborent.

D'une part, la pandémie de coronavirus a profondément bouleversé l'agenda européen. Elle a notamment conduit l'Union européenne à adopter un plan de relance afin de faire face aux conséquences de la crise. La Région Bourgogne-Franche-Comté s'est ainsi vue dotée d'une enveloppe de 116 M€ visant à financer des actions dans les domaines de la santé, de l'économie et du numérique. La Région devra ainsi gérer trois programmations en même temps dans les trois prochaines années (programmation 2014-2020, React EU 2021-2023, programmation 2021-2027), ce qui aura notamment un impact quant à l'émergence des projets et à leur instruction.

D'autre part, l'adoption du cadre pluriannuel financier 2021-2027 (CPF) a fait l'objet d'après négociations politiques au niveau européen, ce qui a perturbé l'élaboration des programmes européens. En effet, l'adoption du CPF est indispensable à la finalisation des règlements européens qui déterminent les règles de mise en oeuvre des programmes, au niveau régional. Ces difficultés sont désormais levées, puisque le Conseil et le Parlement européens ont abouti, le 1er décembre 2020, à un accord provisoire sur les règles régissant les fonds structurels pour 2021-2027. Le texte définitif devra être finalisé au cours des premiers mois de 2021 et approuvé formellement par le Conseil et en séance plénière du Parlement. Le CPF a été adopté le 17 décembre 2020.

2. Décliner, en région, les priorités de l'Union européenne

Il convient de rappeler ici quelques principes fondamentaux, afin d'éviter toutes incompréhensions sur la portée des programmes européens élaborés au niveau régional :

- Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que, pour renforcer sa cohésion économique, sociale et territoriale, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, et qu'une attention particulière soit accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents.

- L'Union européenne se fixe une stratégie. Ainsi sur la période 2021-2027 les investissements de l'UE seront guidés par cinq grands objectifs :

- 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 oeuvre 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.

- Ces objectifs sont déclinés au niveau des Etats membres, puis au niveau régional à travers des programmes (FEDER/FSE, FEADER, Interreg, principalement). Ainsi, ces programmes déclinent les priorités de l'UE selon les objectifs politiques et spécifiques définis par la Commission européenne. Ils traduisent une politique de construction de l'Europe. Ces objectifs sont ensuite traduits en mesures opérationnelles (ou actions).

- L'Union européenne définit divers règlements auxquels les autorités de gestion doivent impérativement se conformer.

Ces quelques principes doivent être rappelés puisqu'ils vont guider l'ensemble des modalités d'élaboration, d'adoption, de mise en oeuvre, de suivi qualitatif et financier, d'évaluation, de contrôle... des programmes, tant sur la forme que sur le fond.

C'est pourquoi par exemple, sur la forme, la lecture des programmes européens est particulièrement ardue pour les non-initiés, ces programmes constituant une véritable "langue étrangère".

Sur le fond, le cadrage européen a de multiples incidences, au niveau régional. Par exemple :

- Les programmes européens ont principalement vocation à produire des effets de levier pour le développement des territoires, selon les objectifs et les critères définis par l'Union européenne. À ce titre, le principe de concentration thématique vise à prioriser les programmes et à privilégier des projets d'envergure qui permettront d'atteindre les effets de levier attendus.

- Les Régions doivent justifier leurs choix stratégiques afin de cibler les mesures pouvant bénéficier d'un financement européen en région. Elles doivent également tenir compte de contraintes de gestion, comme par exemple celle liée au dégagement d'office qui implique une consommation massive des fonds européens selon un calendrier précis¹.

- Les porteurs de projets doivent être en capacité de répondre aux exigences imposées par les règlements européens et traduites dans les programmes. De fait, les programmes s'adressent à des structures qui possèdent de solides capacités administratives et financières. Ce qui ne veut pas dire que les plus petites structures ne peuvent pas bénéficier des fonds européens. Cette question doit être traitée au cas par cas, en fonction des projets, étant donné que d'autres financements plus adaptés peuvent être mobilisables (le sujet des "petits porteurs de projets" sera développé plus loin).

La présente contribution du CESER tient ainsi compte de ces principaux éléments de cadrage européens, sans pour autant s'interdire de pointer des problématiques qui pourraient trouver des aménagements au niveau régional, dans le cadre d'un dialogue permanent entre la Région (autorité de gestion) et ses partenaires.

3. Articulation des programmes européens avec les autres politiques publiques

Le CESER tient à souligner que les programmes européens ne sont pas toujours les outils les plus adaptés pour soutenir certains projets. De plus, les fonds européens ne pourront pas tout financer, compte tenu de lourdes contraintes réglementaires (cf supra) et d'enveloppes budgétaires limitatives. Dit autrement, les programmes européens ne constituent pas l'alpha et l'oméga des politiques publiques, et certains projets pourront trouver d'autres modalités de financement.

Il s'agira notamment de veiller à la bonne complémentarité des programmes européens avec les politiques publiques de droit commun, notamment les politiques publiques régionales, le plan de relance (PAIR) et le CPER. A ce titre, le CESER note qu'un guichet unique État/Région a été mis en place (la Bourgogne-Franche-Comté est la seule région à avoir procédé de la sorte en France) : le porteur de projet établit une "lettre d'intention unique" et le guichet État-Région redirige ensuite vers le dispositif le plus adéquat. Par exemple, la transition écologique/énergétique et la biodiversité font l'objet de multiples dispositifs dans une logique de complémentarité "programmes européens/PAIR/CPER".

4. Articulation entre les programmes, approche territoriale

Le CESER note que, exception faite du programme Interreg, **la Bourgogne-Franche-Comté n'est pas replacée dans un environnement plus large**, alors que certaines orientations

(1) La règle de dégagement d'office est fixée à n+3. Un certain niveau de fonds européens devra ainsi être dépensé avant la fin de la troisième année suivant leur engagement dans les programmes.

justifieraient d'une "coopération interrégionale stratégique renforcée, de liens durables entre les écosystèmes régionaux".²

D'un point de vue technique, **le document Interreg renvoie systématiquement au document FEDER, mais pas l'inverse**. La dimension transfrontalière possible des thématiques n'est évoquée que dans la priorité (I). Or, il y a une dimension transfrontalière évidente dans les autres priorités.

Le programme Interreg repose sur un ensemble d'enjeux qui peuvent être articulés avec les défis posés à l'échelle des fonds FEDER et donc de la Bourgogne-Franche-Comté dans son ensemble. **Il est donc dommage que certaines dynamiques ne concernent que le cadre régional stricto-sensu** alors qu'il a été montré, notamment au travers du diagnostic établi dans le cadre de la mise en place du SRADDET, que la mise en appui de la région sur les marges régionales était indispensable.

Le CESER regrette par exemple que soit évoquée "la création de conditions afin que les **jeunes diplômés** (quelle que soit leur provenance) puissent, à terme, entreprendre une activité socio-économique sur le territoire ou réussir une insertion professionnelle dans une entreprise régionale" (page 9 du programme FEDER/FSE+) sans mentionner ces opportunités limitrophes (Auvergne-Rhône-Alpes, Ile-de-France, Grand Est ou encore la Suisse voisine).

De la même manière le **tourisme d'itinérance** n'est considéré que dans sa dimension strictement régionale au détriment de la cohérence interrégionale qui pourrait être valorisée (page 21 du programme Interreg).

Ajoutons que concernant les **continuités écologiques** à promouvoir, "aucun lien n'est identifié avec les actions portées par des programmes Interreg", ce qui est surprenant et seule la priorité (I) "Développer une économie régionale plus intelligente, plus innovante et plus compétitive" fait référence à de possibles actions transfrontalières.

Pour ce qui concerne strictement le programme Interreg, le CESER note tout d'abord que les **trois premières priorités sont totalement en phase avec le SRADDET**, des synergies sont donc attendues.

Le Massif du Jura est bien évoqué, mais jamais avec sa spécificité frontalière avec la Suisse. Or, dans le document Interreg, celle-ci est bien signalée. Il n'y a pas de réciprocité.

En outre, le CESER souhaiterait pouvoir faire part de ses observations et propositions sur les **programmes interrégionaux** gérés par d'autres autorités de gestion :

- Massif des Vosges (autorité de gestion : Région Grand Est),
- Loire (autorité de gestion : Région Centre-Val de Loire),
- Rhône-Saône (autorité de gestion : Région AURA),
- Seine (autorité de gestion : Région Ile-de-France)
- Massif central : (autorité de gestion : Région AURA).

5. Budget

Le CESER note avec satisfaction la progression des enveloppes dédiées au FEDER/FSE+ (400 M€ de FEDER et 83 M€ de FSE) vis-à-vis des estimations financières faites en 2019.

La Bourgogne-Franche-Comté, classée en "région en transition", bénéficie également de taux de cofinancement européen relativement élevés (jusqu'à 60% sur le FEDER/FSE et jusqu'à 80% pour Interreg France-Suisse), conformément aux règlements européens.

6. Évaluation et mesure d'impact

Le CESER prend acte des évaluations réalisées pour les programmes européens 2014-2020 (voir <https://www.europe-bfc.eu/je-minforme/la-vie-des-programmes/evaluation-programmes/>). Il note que la Commission européenne demande aux autorités de gestion d'en tenir compte afin d'élaborer les programmes 2021-2027.

Concernant **la mesure d'impact et les indicateurs de résultats**, il note que le suivi de la performance des programmes est particulièrement complexe³, c'est pourquoi la Région a souhaité être accompagnée via une **assistance à maîtrise d'ouvrage** (à l'instar d'autres autorités de gestion). Cette AMO (en cours) concerne :

- Le choix des indicateurs de réalisation, de résultat et d'impact territorial pertinents à retenir pour chaque programme ;

(2) Inscrire la Bourgogne-Franche-Comté dans une stratégie volontariste de COOPÉRATIONS avec les régions voisines (CESER BFC **saisine**, mars 2019)

(3) Plus d'informations : https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/fiche_-_suivi-evaluation_vf_-_novembre_2017.pdf

- La précision de la définition pour chaque indicateur ;
- Les critères d'analyses et les modalités de comptabilisation, ainsi que la définition de la méthodologie et du calcul de fixation des cibles pour chaque indicateur.

7. Animation et communication

En matière **d'animation** des programmes européens, le CESER pointe les enjeux suivants :

- La détection des projets mûrs ;
- L'amélioration des coopérations entre acteurs pour trouver autant que possible des réponses concertées à une échelle territoriale, dans le cadre de projets territoriaux collaboratifs ; La possibilité de fédérer certains dossiers afin d'avoir un effet de taille.
- La réorientation des TPE, qui forment la majeure partie du tissu économique régional, vers d'autres sources de financement ; ou leur accompagnement par des organismes intermédiaires dans le cadre de dossiers collectifs ;
- Le renforcement des partenariats avec tous les acteurs pouvant accompagner les porteurs de projets : chambres consulaires, EPCI... ; le rôle de l'ingénierie ;
- Le contrôle, la transparence et le suivi des fonds distribués ;
- Inciter les porteurs de projet à prendre contact le plus en amont possible avec les services instructeurs, afin de vérifier, a priori, la compatibilité de leur projet avec les critères imposés par les programmes européens ;
- L'amélioration du délai d'instruction des dossiers.

En matière de **communication**, le CESER a pris note des orientations prévues dans les programmes FEDER/FSE+ et Interreg France-Suisse. **Il considère qu'il existe des marges de progrès.** À ce titre, il s'agirait de davantage s'appuyer sur les conclusions de l'évaluation "communication" qui a été réalisée en Bourgogne-Franche-Comté en 2020 (évaluation transversale concernant les programmes FEDER/FSE Bourgogne et Franche-Comté Massif du Jura, Interreg France-Suisse et les PDR FEADER Bourgogne et Franche-Comté). La communication auprès des entreprises gagnerait à être étoffée, notamment par l'intermédiaire d'un guichet ou d'une plateforme unique permettant aux entreprises de se rapprocher des structures susceptibles de les accompagner dans le montage de leurs dossiers (ex : réseau CCIR entreprises network).

Le CESER recommande la mise en place de "documents d'accompagnement" **clairs et pédagogiques** pour permettre aux porteurs de projets une bonne compréhension des attendus et des règles.

8. Accompagnement des porteurs de projets

Face à la complexité des dossiers européens, **la Région doit être plus que jamais en mesure d'accompagner les porteurs de projets.**

En effet, cette **complexité** nécessite de solides compétences administratives et financières face à :

- des seuils minimaux d'intervention de l'Europe qui restent élevés ;
- une trésorerie à anticiper avec des crédits versés deux à trois ans après avoir sollicité un financement ;
- une réflexion à N-2 avant de déposer un dossier sollicitant des fonds européens ;
- des co-financements à mobiliser au préalable ;
- l'aspect rétroactif des règlements avec parfois le risque de devoir rembourser des crédits alloués face à des changements intervenus dans le laps de temps entre le dépôt du dossier et le contrôle effectué par la suite.

Ces problématiques concernent plus particulièrement **le tissu de petites structures qui agissent sur des périmètres d'action précis en Bourgogne-Franche-Comté.** Le montage de dossiers européens reste compliqué pour ces structures, y compris pour les petites communes rurales, et peut parfois mettre en péril l'existence même de certaines associations malgré la trésorerie avancée par le réseau France Active. Même si d'autres modes de financement infra-européens existent pour les petites structures, il peut être nécessaire pour ces dernières de se regrouper et de se coordonner afin de mobiliser les fonds européens. Cela étant, le

regroupement peut aussi avoir ses limites, notamment pour des projets de patrimoine qui sont souvent portés par un seul acteur avec des factures et des devis fléchés.

Face à ces difficultés et à une moindre consommation de crédits européens, le CESER propose plusieurs pistes pour un accompagnement renforcé des petits porteurs de projets (notamment les associations) :

- Dégager un budget régional d'avance de trésorerie pour les associations, les petits porteurs de projets afin de faciliter un accès aux fonds européens à moindre risque ;
- Consacrer une aide financière à l'ingénierie de projets ;
- Mobiliser des personnes ressources auprès d'acteurs du territoire ou au sein des services du Conseil régional pour accompagner les petits porteurs de projets dans le montage et le suivi de dossiers européens suivant des modalités multiformes (formations en ligne, tutoriels, plate-forme d'échanges d'expériences, séminaire, ateliers...) ;
- Associer davantage les différents services opérationnels du Conseil régional au dépôt de dossiers européens pour un accompagnement éventuel des porteurs de projets dans un suivi global et thématique (par exemple le service inventaire et patrimoine pour les projets "restauration du patrimoine", le service culture pour les projets culturels...)
- Étouffer les missions des Dispositifs Locaux d'Accompagnement (DLA) pour aider les associations employeuses, structures d'insertion par l'activité économique et autres entreprises d'utilité sociale dans la mobilisation de fonds européens.
- Poursuivre le dispositif "**Fabrique à projets**" créé en mai 2017 par la Région dans l'objectif de sensibiliser les bénéficiaires potentiels aux opportunités de financement offertes par les fonds européens (FEDER, FSE, FEADER, programme de coopération Interreg France-Suisse, programmes sectoriels de l'Union européenne) et les accompagner dans leurs démarches : dépôt des dossiers, obtention d'un paiement, respect des obligations de communication...

L'accompagnement des TPE doit également faire l'objet d'une attention spécifique. En effet, les plus petites TPE et les associations ne peuvent pas soutenir des dossiers relativement importants (demandes de subvention supérieures à 100 000 €). La Région affirme intervenir à la place de l'Europe pour ces petites entités. Ce n'est cependant pas clair. Faudrait-il créer pour elles des "organismes intermédiaires" ou des dossiers collectifs, par l'intermédiaire des chambres consulaires, de la CRESS, des interprofessions, pour collecter des fonds européens ? Le financement étant au mieux à hauteur de 80%, ces structures porteuses devraient autofinancer elles-mêmes à hauteur minimum de 20%. Les TPE doivent être sensibilisées aux thèmes sur lesquels elles peuvent être co-constructrices de dossiers. Mais aussi sur la part qu'elles devront apporter. Les difficultés viennent surtout de la complexité administrative, de plus il faut avoir une véritable culture des fonds européens ce qui n'est pas le cas des petites structures.

9. Suivi des projets

Dans une optique de meilleure consommation des fonds, le CESER propose de suivre les dossiers majeurs via un PERT indiquant le phasage du projet⁴. Le gestionnaire ne doit pas être seul responsable. Le bénéficiaire doit lui rendre compte, pour évaluer le niveau de consommation, des difficultés rencontrées.

Il est rappelé que ces fonds pouvaient représenter jusqu'à 25% des recettes budgétaires des associations, ce qui leur permettait de financer des emplois. Le changement d'objectif affiché du FEDER leur sera inévitablement préjudiciable en termes d'emploi.

PROGRAMME FEDER-FSE+ 2021-2027

1. Concernant la stratégie du programme

Dans le programme FEDER/FSE+, **la stratégie politique de la Région est lisible.**

Concernant plus particulièrement les **besoins et défis en matière d'investissements**, il est mentionné pour la priorité (I) "*Développer une économie régionale plus intelligente, plus innovante et plus compétitive*" :

(4) PERT : Program Evaluation and Review Technic. Il s'agit d'un outil visuel d'ordonnement et de planification de projet. Son but est d'organiser les tâches sous la forme d'un réseau afin de faciliter la gestion du projet.

- Des défis et des besoins pour la recherche et l'innovation en Bourgogne-Franche-Comté (ex : conforter la collaboration entre les établissements pour construire une Université Bourgogne-Franche-Comté de recherche attractive et de rang international).

- Des défis et des besoins liés à l'enjeu de fonder une économie développée sur les ressources du territoire. À ce titre, **le CESER considère que l'assise du programme paraît trop centrée sur la question régionale Bourgogne-Franche-Comté.** En effet, à la page 9 du programme, il est évoqué la création des "conditions afin que les jeunes diplômés (quelle que soit leur provenance) puissent, à terme, entreprendre une activité socio-économique sur le territoire ou réussir une insertion professionnelle dans une entreprise régionale." Cette contrainte est surprenante. On peut admettre de soutenir des projets de formation dans la perspective d'être en appui sur les demandes et attentes des régions périphériques. Il existe en Bourgogne-France-Comté six centralités périphériques, qui sont complètement en appui avec les dynamiques des régions périphériques.

Le CESER regrette la mise en avant des entreprises et de leurs besoins dans certains objectifs spécifiques. Les structures publiques ou associatives sont également des acteurs importants qui doivent être associés à la définition des besoins et à la mise en oeuvre des programmes et pouvoir bénéficier du soutien financier européen. En matière de formation notamment, il ne peut y avoir comme seul enjeu de répondre aux besoins des entreprises. Il s'agit également de répondre aux besoins des citoyens.

Concernant les besoins en matière de mobilités ferroviaires, et sous réserve qu'ils puissent être financés par le FEDER, le CESER estime qu'il y a un manque sur le soutien aux réseaux "lourds" alors qu'il y a des problématiques existantes et anciennes de connexions des réseaux avec les régions voisines et pas que la Suisse. Il pose notamment une nouvelle fois la question du soutien à l'électrification de la ligne Nevers-Chagny. C'est un dossier ancien, un "chainon manquant bien que structurant pour la région et ses territoires" (**avis du 13/03/2017**). Il souligne sur cet enjeu de réseaux ferroviaires, la nécessité d'avoir une vision globale des corridors européens à l'échelle de la région, en cohérence avec ses précédentes réflexions.

2. Priorité (I) Développer une économie régionale plus intelligente, plus innovante et plus compétitive

Le CESER note avec satisfaction que le montant de l'enveloppe passe de 140 à environ 170 M d'euros pour la priorité I.

• Objectif spécifique (OS I) améliorant les capacités de recherche et d'innovation ainsi que l'utilisation des technologies de pointe

En matière de recherche, le CESER regrette que le secteur des sciences humaines et sociales ne soit pas mentionné⁵ (ce secteur ne faisant pas partie explicitement, en effet, des domaines de spécialisation intelligente de la RIS 3). Il permet une réflexion large sur le monde et peuvent être un levier d'accompagnement au changement de comportements individuels ou collectifs, dont la crise sanitaire a révélé l'importance.

Le CESER trouve dans cet objectif spécifique écho à ses recommandations récurrentes de reconnaître l'innovation comme pont incontournable entre économie/enseignement supérieur/recherche en un tout indivisible et de porter un projet ambitieux pour l'UBFC. Il retient que l'objectif est de favoriser "une coopération en matière de recherche et d'innovation ayant un impact aussi bien en termes économiques que sociétal" et interroge sur sa prise en compte dans le développement des actions. Ainsi :

- Il regrette que l'innovation soit trop assimilée au transfert de technologie vers les entreprises, alors que le terme d'innovation couvre un champ plus large et engage le continuum de la recherche fondamentale à la création d'activités. La reconnaissance du rôle de cette recherche fondamentale et son soutien doivent être explicitement mentionnés dans les orientations et dans les types d'actions envisagées en articulation avec le programme Horizon Europe. Par ailleurs, l'innovation est indissociable de la formation : une formation par la recherche des chercheurs et des acteurs économiques de demain. De même, le lien entre le monde économique et la recherche, le programme s'appuie essentiellement sur le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Or ce schéma n'aborde cet aspect qu'au travers du transfert de technologie, ce qui est réducteur. L'innovation ne peut être assimilée au simple transfert de technologie. Cela va beaucoup plus loin.

(5) PMème observation pour le programme Interreg France-Suisse.

- Alors que la programmation s'inscrit dans le cadre du SRADDET, l'identification des secteurs stratégiques n'évolue guère et reste très proche des trois grands axes de l'I-SITE (Initiatives Science - Innovation - Territoires - Économie) sans que soit rappelée la dynamique inclusive qui en est attendue. **La référence explicite aux sciences humaines et sociales s'impose dans l'identification des secteurs stratégiques de cet objectif spécifique.**

- **La présentation des principaux groupes cibles nécessiterait d'être plus rigoureuse**, tant dans le choix des intitulés que dans la place donnée aux véritables acteurs économiques et scientifiques que sont **les laboratoires de recherche et les entreprises**. En parallèle, l'indicateur correspondant devrait être le "nombre de laboratoires" plutôt que le "nombre d'établissements".

En outre, le CESER propose que cet OS 1 soit ouvert aux grandes entreprises et aux ETI. Dans son récent avis relatif au BP 2021, il indiquait que "Dans la perspective des programmes européens 2021-2027, le CESER attire l'attention de la Région sur la possibilité d'allouer du FEDER aux grandes entreprises et aux ETI, nonobstant la réglementation européenne relative aux aides d'État (notamment). Il constate que dans d'autres Régions (AURA, Grand Est), les grands groupes peuvent bénéficier de fonds européens alors que cela n'est pas possible actuellement via le FEDER 2014-2020 en Bourgogne-Franche-Comté. Il souhaite pouvoir retravailler cette question avec la Région dans le cadre des programmes européens 2021-2027 en cours d'élaboration et pour lesquels le CESER émettra prochainement une contribution (janvier 2021)".

• Objectif spécifique (OS 3) renforçant la croissance et la compétitivité des PME

Concernant la **compétitivité**, en plus des pôles de compétitivité, les laboratoires de recherche en partenariat avec le monde de l'entreprise doivent occuper une place importante parmi les bénéficiaires.

Le CESER propose de mettre en place des instruments financiers spécifiques en direction des entreprises, la Commission européenne invitant fortement à le faire. Ce mode de gestion permettrait de ne plus verser de subventions directes aux porteurs de projets, en déléguant cette tâche à un opérateur intermédiaire choisi aux termes d'un appel d'offre. Il a bien noté que la mise en place de tels instruments financiers était conditionnée aux conclusions d'une évaluation ex-ante (en cours de finalisation). Le CESER avait déjà formulé cette proposition dans son autosaisine "Gouvernance et financement des entreprises : comment garder la main régionalement ?" (octobre 2020), dans la proposition n°6 visant à créer un nouvel outil financier régional.

3. Priorité (II) Développer une économie régionale tournée vers le numérique, au bénéfice des citoyens, des entreprises et des pouvoirs publics

• Objectif spécifique (OS 2) tirant pleinement parti des avantages de la numérisation au bénéfice des citoyens, des entreprises et des pouvoirs publics

Dans la rubrique "Contribution des mesures à l'atteinte de cet objectif OS 2" (page 37 du programme), le CESER relève l'ambition de construire un véritable « **écosystème du numérique** », enjeu majeur pour l'économie de la région.

Cet objectif soutient également la "recherche de mutualisation" notamment des "plateformes numériques mutualisées" ainsi que "**l'interopérabilité** des systèmes numériques". Le CESER se félicite du soutien à l'interopérabilité qu'il avait souligné dans son autosaisine de 2020 sur le numérique : c'est en effet un enjeu majeur, pour les applications de mobilité notamment.

Par ailleurs, **il note avec satisfaction dans les projets e-care, l'ajout dans la cible du "mieux vieillir" et du "maintien à domicile"**. Même si ces notions ne sont pas à proprement parler des compétences de la Région, il y a une volonté de poursuivre les engagements du mandat précédent. Cette approche est salutaire vis-à-vis notamment du milieu rural et de la population vieillissante qui y réside.

On retrouve cette traduction nécessaire et déjà exprimée dans l'autosaisine "Le numérique au service des habitants et des territoires" qui préconisait : d'une part de "mener une réflexion sur l'intérêt de soutenir le déploiement de la **télémédecine** au niveau des équipements en associant l'ARS et l'Assurance Maladie. D'autre part, d'engager un dialogue avec les structures professionnelles pour travailler à une meilleure diffusion de l'information au niveau local

sur les **dispositifs d'e-santé**". Pour autant, le CESER souligne la nécessité pour la cohésion sociale de la région de poursuivre en complément de ces projets, une politique d'incitation d'installation des médecins en zones rurales.

Enfin, l'objectif spécifique soutient également la **transformation numérique des entreprises** (page 36). Le CESER estime nécessaire de **mettre en place une politique de sensibilisation et d'accompagnement particulièrement des TPE**, non mentionnées dans ce programme opérationnel et pourtant maillon clé de l'économie selon l'INSEE (étude du 6/3/2018). En effet, il apparaît important de bien communiquer sur les besoins en auto-financement ou en co-financements, en lien avec la baisse des taux d'intervention, qui augmenteront de fait ces besoins.

Le CESER regrette que cet objectif "numérique" constitue néanmoins un cadre un peu trop rigide par rapport à ce que propose la Commission européenne, ce qui risque d'entraîner des blocages sur l'utilisation des fonds sur le long terme. Par exemple, sur l'objectif "Numérisation au bénéfice des citoyens, des entreprises et des pouvoirs publics", la Commission européenne propose des thématiques qui sont beaucoup plus larges que celles retenues par la Région, qui est surtout sur des projets individuels. Les montants très importants (de l'ordre de 170M€) doivent pour autant permettre de créer de l'activité sur ces axes.

Le CESER recommande d'introduire dans cet OS 2 la question des inégalités territoriales et sociétales en matière de numérique, afin de combattre la fracture numérique et l'illectronisme, enjeux essentiels mentionnés à plusieurs reprises dans les travaux récents du CESER. En outre, il constate que les types d'actions soutenus posent également des questions plus larges : fiabilité des dispositifs, accessibilité pour tous (équipements, infrastructures...), maîtrise et protection des données, sécurité informatique...

Le CESER propose que cet OS 2 soit également ouvert aux grandes entreprises et aux ETI (cf supra).

4. Priorité (III) Promouvoir un territoire régional vert, durable et préservant la biodiversité

• Objectif spécifique (OS 1) favorisant les mesures en matière d'efficacité énergétique

Concernant le **logement social**, le CESER note une **reconduction du soutien apportée à la réhabilitation performante des logements** avec la poursuite du programme précédent. L'accent est réellement mis sur la nécessité de diminuer la facture énergétique des ménages dans le cadre du "volet cohésion sociale". Le volet "innovation" en lien avec le numérique ouvre par ailleurs d'autres possibilités pour que les bailleurs sociaux bénéficient des différentes formes d'aides même si la complexité reste en vigueur dans ces futurs programmes opérationnels européens pour ces organismes comme pour tout porteur de projet.

- Concernant le **parc privé de logement**, le montage de dossier reste difficile et nécessiterait davantage de coordination entre les grandes copropriétés ou les groupements de propriétaires. Le CESER propose de mettre en place un organisme intermédiaire.

• Objectif spécifique (OS 2) prenant des mesures en faveur des énergies provenant de sources renouvelables

Le CESER se félicite de fléchages significatifs vers de grands enjeux tels que la transition écologique et la transition énergétique. À ce titre, l'OS 2 représente 30% du budget de 121 M€ dédié à la priorité (III).

Concernant ces OS 1 et 2, le CESER attire l'attention sur :

a/ Le caractère primordial et impératif de la cohérence avec le SRADDET. Schéma prescriptif, le SRADDET fixe notamment "les objectifs de moyen et long termes en matière de gestion économe de l'espace, d'intermodalité, de maîtrise et valorisation de l'énergie, de protection et restauration de la biodiversité"⁶. Dans son avis sur le SRADDET du 25/6/2019⁷, le CESER proposait que la future gouvernance du SRADDET traite, notamment, du sujet de la recherche de nouvelles modalités de financement, dont les fonds européens, pour mettre en oeuvre certains objectifs, afin par exemple d'accélérer la rénovation du parc de logements privés.

(6) Avis sur le SRADDET, 25/6/2019, p3

(7) Avis sur le SRADDET, 25/6/2019, p15

Le CESER note que pour être véritablement durable, le développement doit impérativement et concrètement prendre en compte la préservation de la biodiversité et l'objectif de zéro artificialisation nette.

b/ L'importance du rôle démonstrateur de la Région, tant en matière d'efficacité énergétique de ses propres bâtiments qu'en faveur du développement des EnR d'intérêt territorial. Le CESER rappelle l'avis sur le PAIR du 06/10/2020 et l'attention, récurrente, qu'il porte à **l'investissement immatériel** : *"D'une part, les investissements immatériels concernent toutes les structures qui concourent à l'économie (entreprises, associations, organismes de formation...). D'autre part, ils sont indispensables pour investir dans le capital humain et accompagner les entreprises vers des secteurs d'avenir"*⁸. Ils sont indispensables pour **réaliser les ambitions** annoncées.

c/ Le soutien à la "création", "extension", des réseaux (page 46). Le CESER souligne aussi l'enjeu de **densification** des réseaux.

Enfin, le CESER souligne **l'enjeu d'accélérer la constitution d'un fonds régional au développement des EnR** pour "booster" les territoires à l'instar de ce qui se fait dans d'autres régions. C'est en effet un préalable pour : d'une part atteindre d'une Région à énergie positive (REPos), d'autre part réussir la transition énergétique à l'échelle nationale.

De façon récurrente, mais notamment dans les avis sur le SRADDET, il avait souligné les besoins considérables des territoires en matière d'ingénierie. C'est pourquoi le chantier de l'ingénierie territoriale était préconisé comme dossier majeur dans le suivi de la gouvernance du SRADDET⁹. Des mesures dédiées d'accompagnement sont prévues (dans le fascicule de règles) pour autant le CESER s'interrogeait sur la **faisabilité** de cet accompagnement, **des moyens à mobiliser compte tenu de la diversité des territoires qui disposent de ressources d'ingénierie très disparates**.

Six fonds régionaux similaires d'accompagnement existent dans d'autres régions (AURA, Hauts de France, Nouvelle-Aquitaine...), base pour réussir par déclinaison l'ambition européenne de transition énergétique, au service de la construction européenne.

•Objectif spécifique (OS 7) améliorant la biodiversité, renforçant les infrastructures vertes en milieu urbain et réduisant la pollution

Le soutien à la biodiversité est majoritairement orienté vers les investissements (travaux, aménagements, acquisitions). Certaines actions dites de "fonctionnement" sont maintenues tels que les programmes annuels d'actions mis en œuvre à une échelle territoriale structurante et le soutien à l'animation et à l'ingénierie, à condition d'être dans le cadre de la mise en œuvre d'investissements sur des grands projets de sauvegarde. Pour mémoire, le FEDER n'a pas vocation à financer le fonctionnement des structures, d'où un soutien orienté majoritairement vers les investissements.

Ces orientations résultent à la fois des concertations organisées en région et d'impératifs de gestion définis au niveau européen. À ce titre, le soutien aux actions portant sur la connaissance n'apparaît pas dans le programme FEDER pour les motifs suivants :

- Les actions sur la connaissance ne figurent pas parmi les priorités présentées par la Commission européenne pour le FEDER, engendrant de manière quasi certaine la non validation de ce soutien lors de la soumission du programme à la Commission.
- L'expérience de la programmation 2014-2020 a démontré un risque financier avéré avec plusieurs recouvrements financiers fragilisant les structures porteuses. En outre, ces opérations de recouvrement constituent également un risque financier pour l'autorité de gestion.

Le besoin portant sur la sensibilisation et la connaissance restant fort, la logique du programme FEDER est de mieux articuler le ciblage et l'articulation des fonds publics entre eux. Il a ainsi été proposé d'orienter le financement des actions de sensibilisation et de connaissance sur la biodiversité vers d'autres sources (crédits sectoriels nationaux/régionaux).

Nonobstant ces éclairages apportés par la Région, le CESER tient à souligner les éléments suivants :

(8) Avis "Plan d'accélération de l'investissement régional", rapporteur Vincent Delatte, séance plénière, 6/10/2020, (p2)

(9) Avis SRADDET du 8/10/2019 p5

a/ La fin des financements FEDER sur la connaissance et l'animation (dont l'EEDD)/ communication : "un grand coup de massue"

La différence de stratégie de financement entre l'ancienne et la nouvelle programmation doit être notée. Cette nouvelle programmation privilégie presque uniquement le financement d'opérations que l'on pourrait qualifier de "visibles", c'est-à-dire des investissements dévolus à des actions d'envergure visant au maintien et à la restauration des milieux naturels et des continuités écologiques (travaux, aménagements, acquisitions). Cela ne constituerait pas un problème si, dans le même temps, cette nouvelle programmation ne délaissait pas les actions de connaissance et d'animation de projets, toutes ces dépenses que l'on pourrait qualifier, à contrario, "d'invisibles". Or, la connaissance et sa diffusion constituent un préalable indispensable et des leviers essentiels dans la mise en œuvre des projets de restauration et de préservation de la biodiversité, car il est fondamental d'observer pour connaître, de connaître pour comprendre et de comprendre pour agir. Il y a une grande incompréhension concernant cet abandon des financements des actions dévolues à la connaissance de la biodiversité, cette connaissance constituant le socle de toutes les autres actions opérationnelles. Le courrier adressé le 17 juin 2020 au Président du CESER co-signé par les Présidents des deux Conservatoires des espaces naturels (CEN) de Bourgogne et de Franche-Comté, respectivement, Daniel SIRUGUE et Muriel LORIOD-BARDI faisait déjà part "*des inquiétudes et questionnement significatifs*" en la matière. Soulignons que les fonds FEDER représentaient, pour les structures bourguignonnes, une part importante de financement. Face à cette incompréhension, il y a une interrogation : qu'est-ce qui a justifié une telle décision d'orientation pour le financement de la biodiversité sur cette nouvelle programmation des fonds FEDER 2021-2027 ?

b/ Des conséquences négatives pour les structures concernées

Ainsi, avec l'abandon du soutien des fonds européens aux dépenses de fonctionnement contribuant notamment à l'acquisition, à la structuration et à la diffusion de la connaissance de la biodiversité, les associations naturalistes, les sociétés savantes et les gestionnaires d'espaces naturels de Bourgogne-Franche-Comté se trouvent confrontés à une perte de ressources pouvant représenter une part importante de leur recettes annuelles. À titre d'exemple, sur la période 2014-2020, les fonds FEDER représentaient 25% du budget annuel du CEN Bourgogne et de la Ligue de protection des oiseaux (LPO) et près de 30% pour la Société d'Histoire Naturelle d'Autun (SHNA) et l'association fédératrice BFC Nature. Cette perte de ressource devrait logiquement entraîner des suppressions d'emplois au sein des structures bourguignonnes de la région ce qui induit des inquiétudes pour celles-ci.

Deux hypothèses peuvent être envisagées :

Première hypothèse : Il conviendrait de compenser l'absence de FEDER afin de pérenniser l'action des associations environnementales partenaires de la Région. Cette "compensation" pourrait intervenir via le budget propre du Conseil régional qui prendrait ainsi en charge ces financements abandonnés dans cette nouvelle programmation. Cela pourrait être l'occasion de revoir le mode de financement par "appels à projets" très contraignant (délais, thématiques trop ciblées, difficulté de trouver des cofinancements, répartition entre fonctionnement et investissement...).

Cependant, la programmation budgétaire régionale est annuelle contrairement à la programmation européenne qui est fixée pour 7 ans. De fait, cela amènerait pour l'ensemble des structures concernées une très grande incertitude sur la pérennité de ces financements régionaux qui viendraient en substitution des fonds FEDER. Notons aussi que cet engagement strictement régional pourrait également être remis en cause à tout moment par les élus régionaux. Il est rappelé ici combien les politiques "biodiversité" doivent s'inscrire sur un temps long pour espérer avoir des effets observables. La programmation européenne pluriannuelle offrait une telle visibilité et stabilité. De plus, rien ne garantit que ces financements régionaux permettent de compenser l'intégralité des besoins des structures en la matière. Enfin, si cette première hypothèse était la bonne, quand le Conseil régional décidera-t-il d'engager ces nouvelles interventions en soutien à la connaissance sur la biodiversité ?

Seconde hypothèse : aucun financement régional ne vient en compensation du financement de la connaissance et de l'animation/communication. Les conséquences seraient catastrophiques à deux points de vue :

1) pour la biodiversité : des milliers de personnes sensibilisées annuellement en moins, des programmes de suivi d'espèces supprimés avec des conséquences sur l'établissement de documents indispensables pour tous les décideurs (liste rouge d'espèces menacées, indicateurs ORB...).

2- Au niveau social, avec la suppression de postes inévitables dans de nombreuses structures (CEN, LPO, SHNA-OFAB¹⁰, CBN¹¹, BFCN¹²...).

Rappelons enfin, dans ce contexte d'instabilité sur la connaissance, que, dans le même temps, l'Observatoire régional de la biodiversité (ORB), jusqu'alors animé par ALTERRE BFC va être transféré à l'Agence Régionale de la biodiversité (ARB) à moyen terme (2022). Fin 2020, les premières discussions avec l'ARB ont permis d'envisager les premiers éléments de cadrage suivants :

- Signature fin 2020 d'une convention, cosignée avec les pilotes de la biodiversité engageant vers ce transfert, renforçant les coopérations au sein de l'ORB en 2021, et fixant des axes de développements d'activités en lien avec la biodiversité sur lesquels ALTERRE BFC s'engagera.
- Préparation du transfert au cours de l'année 2021,
- Transfert de l'ORB à l'ARB début 2022.

c/ Une place notable accordée à la biodiversité urbaine

Il est noté la place notable accordée à la biodiversité urbaine avec le financement des actions liées aux *"Infrastructures vertes en ville"* :

- Traiter les effets d'îlots de chaleur en ville,
- Contribuer à l'amélioration de la biodiversité en milieu urbain,
- Réduire les pollutions en milieu urbain.

Si remettre de la biodiversité au coeur des villes est important, n'oublions pas que la Bourgogne-Franche-Comté est essentiellement rurale et que la majorité des pertes de biodiversité constatées concernent les milieux ruraux naturels et semi naturels (agricoles, zones humides...). Il serait illusoire de vouloir enrayer le déclin de la biodiversité sans se préoccuper des zones où les constats sont les plus alarmants.

De plus, soulignons combien cette politique urbaine sur la biodiversité n'aura aucun effet si l'ensemble des enjeux ne sont pas traités en même temps qu'il s'agisse de l'habitat, des mobilités, de la construction...

Les espèces ne connaissent pas les frontières administratives. Aussi, maintenir et rétablir les habitats passe par des continuités écologiques entre territoires au-delà du seul territoire régional de Bourgogne-Franche-Comté. La trame verte et bleue de la région doit ainsi être établie en cohérence avec celle des territoires voisins. Le CESER ré-insiste donc sur la nécessité que le programme opérationnel prenne en compte les nécessaires coopérations interrégionales et transfrontalière franco-suisse notamment sur cette question des continuités écologiques comme cela avait déjà été montré dans l'avis du CESER *"Inscrire la Bourgogne-Franche-Comté dans une stratégie volontariste de coopérations avec les régions voisines"* de mars 2019.

5. Priorité (IV) Développer une formation régionale tout au long de la vie et tournée vers le numérique

•Objectif spécifique (OS 5) promouvoir l'égalité d'accès et la participation aboutie à une éducation ou formation inclusive et de qualité, en particulier pour les groupes défavorisés, de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants à l'éducation et la formation des adultes en passant par l'enseignement général et l'enseignement et la formation professionnels et par l'enseignement supérieur, et faciliter la mobilité à des fins d'apprentissage pour tous et l'accessibilité des personnes porteuses de handicap

•Objectif spécifique (OS 6) promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie, notamment les possibilités de perfectionnement professionnel et de requalification flexibles pour tous en tenant compte des compétences entrepreneuriales et numériques, mieux anticiper les changements et les nouvelles exigences en matière de compétences fondées sur les besoins du marché du travail, faciliter les transitions professionnelles et promouvoir la mobilité professionnelle.

(10) Shna-Ofab : association regroupant la Société d'histoire naturelle d'Autun (SHNA) et l'observatoire de la faune de Bourgogne (OFaB).

(11) Conservatoire botanique national du Bassin parisien.

(12) Bourgogne-Franche-Comté Nature.

Concernant ces OS 5 et 6, le CESER regrette la confusion créée par l'utilisation du terme "apprentissage" à la fois pour évoquer le dispositif au sein des établissements et la notion plus générale de formation.

Il interroge sur le sens à donner au terme "formations nouvelles".

Il recommande de préciser l'importance de continuer les formations actuelles encore nécessaires au quotidien du citoyen, pouvant également être en tension. En effet, la notion "en tension" évolue rapidement a fortiori dans le contexte actuel.

En matière de formation des apprentis, le CESER s'étonne que seuls les CFA soient mentionnés comme bénéficiaires potentiels et demande que **les établissements proposant de l'alternance sous statut scolaire soient également inclus**.

Il recommande également l'inclusion de la formation des formateurs. Il souligne l'intérêt des démarches de "formation-action" et "recherche-action" qui pourraient être soutenues.

Il relève l'augmentation de 16% du budget dédié au FSE (72 M€ de FSE sur 2014/2020 à 83 M€ sur 2021/2027). Ceci étant, il existe un programme qui vise à créer 200 000 emplois nouveaux dans l'insertion, sur les deux ou trois ans à venir. Il faut donc mettre en corrélation cette augmentation avec ce programme national. Le secteur de l'insertion bénéficie des fonds dans le cadre de l'accompagnement social.

6. Priorité (V) Accompagner le développement territorial vers un développement durable

• Objectif spécifique (OS 1) Prendre des mesures en faveur d'un développement social, économique et environnemental intégré, du patrimoine culturel et de la sécurité dans les zones urbaines

Le CESER souligne **l'enjeu des "aménagement multimodaux aux points d'interconnexion"** : les difficultés résident souvent dans les 1^{ers} et derniers km, en lien avec l'e-mobilité" (Voir plan d'accélération de l'investissement régional PAIR : "co-construire des solutions avec les habitants"). Dans l'avis SRADDET, du 25/6/2019, concernant l'objectif 21 "construire un réseau d'infrastructures qui réponde aux besoins des usagers", le CESER estimait "qu'il n'y a pas encore assez de consultation auprès des usagers ni de communication sur toutes les possibilités de transport"¹³.

Ce constat sera peut être amené à changer avec les conséquences de la loi d'orientation des mobilités promulguée le 24/12/2019 et qui renforce les compétences de la Région. En tout état de cause, le CESER rappelle l'importance - affirmée dans le SRADDET - de co-construire les solutions avec les habitants¹⁴.

• Objectif spécifique (OS 2) prenant des mesures en faveur d'un développement social, économique et environnemental intégré au niveau local, du patrimoine culturel et de la sécurité, y compris aussi, dans les zones non urbaines

Le CESER souligne positivement la possibilité de soutenir les territoires ruraux pour des actions qu'ils engageront dans le cadre de stratégies territoriales (SRADDET, contrats de territoires avec la Région, futurs contrats dans le cadre de la LOM, stratégies définies sur chacun des EPCI, Pays-PETR ou ScoT).

Le ciblage des **territoires ruraux** est intéressant. Mais au-delà de ce ciblage, il reste à ces territoires à pouvoir capter des fonds. Les EPCI doivent donc devenir porteurs et organisateurs du montage des dossiers. C'est une nouvelle compétence que les EPCI doivent prendre en charge, avec des moyens correspondants.

En matière de renouvellement urbain :

- Le CESER relève avec intérêt le **soutien apporté à différentes formes de projet de renouvellement urbain en milieu rural** dans la Priorité (V). Cela pourra sans doute permettre différents aménagements et une revitalisation des centres bourgs pour lutter contre leur désertification. Il est nécessaire de **développer des projets avec une diversité d'offre d'habitat en :**

- favorisant une mixité sociale et intergénérationnelle, les parcours résidentiels ;**

(13) Avis sur le SRADDET, 25/6/2019, p35

(14) Avis sur le SRADDET, 25/6/2019, p14

- élargissant l'offre de logements et de services pour retenir la population existante et fixer de nouveaux ménages ;
- proposant des logements adaptés aux seniors près des commerces et des services, accessibles aux personnes à mobilité réduite

En matière de santé :

- Les objectifs et actions en lien avec la santé sont déclinés dans plusieurs priorités des programmes Interreg France-suisse 2021-2027 et programme opérationnel FEDER-FSE+ 2021-2027.

- **L'accent est fortement mis sur le déploiement de services numériques, le développement des usages innovants du numérique et l'e-care** (e-santé et télémédecine). S'il est important de développer des infrastructures numériques, le CESER tient à rappeler que **différentes problématiques persistent : la désertification médicale et paramédicale, la raréfaction de l'humain** et le manque de professionnels de santé ne sauraient être uniquement contrebalancées par l'essor de la télémédecine et de l'e-santé. Se posent aussi les questions de l'accès au numérique et de la maîtrise des usages, notamment pour les populations âgées en milieu rural.

En matière de sport :

- Concernant le volet sportif, le CESER constate **la quasi absence du volet sportif** dans le programme Interreg France-Suisse 2021-2027 et le programme opérationnel FEDER-FSE+ 2021-2027.

- Il estime notamment que **certaines activités et pratiques sportives (de loisirs notamment) pourraient contribuer à l'essor touristique** et, à ce titre, figurer dans l'Objectif spécifique "4.5 renforçant le rôle de la culture et du tourisme dans le développement économique, l'inclusion sociale et l'innovation sociale" de la Priorité IV du programme Interreg.

- Cela étant, il est noté que l'absence d'évocation du sport dans les programmes s'explique en partie par des choix opérés lors des précédentes programmations et lors de la définition des priorités et orientations européennes de la programmation à venir.

7. Priorité (VI) Promouvoir un développement touristique durable dans le Massif du Jura

• Objectif spécifique (OS 2) des mesures en faveur d'un développement social, économique et environnemental intégré au niveau local, du patrimoine culturel et de la sécurité, y compris dans les autres territoires

En matière de culture et de patrimoine :

- **Le CESER salue le soutien apporté aux acteurs patrimoniaux qui interviennent forcément en lien avec le tourisme** à travers la Priorité (IV) "Soutenir les secteurs du tourisme et de la culture" du programme Interreg France-suisse 2021-2027 qui vise notamment à "renforcer l'attractivité en soutenant la création, le développement, la promotion et la commercialisation de produits touristiques composites valorisant la complémentarité entre les sites, les activités, les richesses patrimoniales et l'offre culturelle (produits agritouristiques ou sylvotouristiques, découverte des patrimoines à travers les activités de loisirs, de plein air, tourisme industriel et scientifique...)". Cela étant, **certaines pans de l'activité culturelle notamment les pratiques (la diffusion étant elle plus présente) pourraient être davantage mises en exergue** étant elles aussi porteuses de cohésion, de dynamique territoriale et économique.

- Il s'interroge sur l'une des actions indiquées dans la Priorité (IV) "Soutenir les secteurs du tourisme et de la culture" du programme Interreg France-suisse 2021-2027 concernant "la possibilité d'obtenir un "pass culture" ou un "pass tourisme" en lien avec la priorité III (Faire émerger des mobilités plus durables et multimodales)" qui "permettra également aux résidents et visiteurs du territoire d'accéder à une diversité transfrontalière d'offres de loisirs en utilisant les transports collectifs ou les modes doux.". **Dans quelle mesure ce "pass culture" à vocation transfrontalière peut s'articuler avec le pass Culture porté par le ministère de la Culture en France** pour permettre aux jeunes d'avoir accès, l'année de leurs 18 ans, à des propositions culturelles de proximité et offres numériques (livres, concerts, théâtres, musées, cours de musique, abonnements numériques...) ?

PROGRAMME INTERREG FRANCE-SUISSE 2021-2027

1. Concernant la stratégie du programme

• Un projet pour l'Arc jurassien

Pour juger de ce programme Interreg, **le CESER considère qu'il manque un véritable projet de territoire Arc Jurassien, porté par la Bourgogne-Franche-Comté, même s'il existe une stratégie développée par la Conférence Transjurassienne.** Le programme, tel qu'il est écrit, est intéressant, mais on ne voit pas apparaître clairement un projet de territoire Arc Jurassien.

Les quatre premières priorités du programme ne répondent pas nécessairement à des enjeux et problématiques spécifiques au territoire frontalier. En l'absence de référence à une vision politique de la coopération partagée de part et d'autre de la frontière, le programme apparaît plutôt comme un outil permettant de soutenir des projets en combinant des financements UE et hors UE.

Le CESER regrette que **le programme ne donne pas clairement une place au soutien de "petits projets"**, notamment dans la priorité V ("Réduire les obstacles à la frontière").

• Partenariat

Le CESER pose la question de savoir comment le **monde économique** a été mobilisé et associé pour élaborer ce programme. Les partenaires doivent être parties prenantes du programme.

Il s'interroge sur le fait que des secteurs dans lesquels la **coopération transfrontalière** peut s'appuyer sur les liens construits de longue date à l'initiative de la société civile soit absents de cette programmation. **Tel est le cas de la culture dont la présence est ici limitée à son lien avec le patrimoine.**

Il salue la proposition d'accentuer l'animation auprès des porteurs de projets afin de renforcer le renouvellement des porteurs de projets.

2. Priorité (I) : Placer le territoire de coopération sur une trajectoire de neutralité carbone et de transition écologique

• Objectif spécifique (2) Prenant des mesures en faveur des énergies provenant de sources renouvelables

Le CESER relève :

- Dans la rubrique "contribution attendue à la réalisation des stratégies macro-régionales", l'intérêt de mettre en place un **"cluster alpin de l'efficacité énergétique** qui devienne un forum pour la coopération et l'innovation", intérêt à double titre : d'une part ce peut-être un véritable projet de territoire pour l'Arc Jurassien¹⁵ ; d'autre part, cela peut être aussi une base, avec effet levier pour provoquer les coopérations avec la région Auvergne-Rhône-Alpes.

- De façon générale, **la prise en compte majeure de l'environnement** dans les programmes présentés.

• Objectif spécifique (4) Favorisant l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques et la résilience face aux catastrophes

• Objectif spécifique (5) Prenant des mesures en faveur d'une gestion durable de l'eau

• Objectif spécifique (7) Améliorant la biodiversité, renforçant les infrastructures vertes en milieu urbain et réduisant la pollution

Dans la priorité (I), le CESER regrette que la question des continuités écologiques ne soit pas abordée. Dans l'OS 7, les trames vertes, bleues et noires ne sont pas évoquées. Il manque à ce titre une référence aux documents de planification et d'aménagement de part et d'autre de la frontière...

(15) Projet de territoire dont l'absence actuelle sur ce volet INTERREG a été mise en évidence par d'autres commissions thématiques du CESER ("Économie-emploi" par exemple).

3. Priorité (II) : Développer une économie plus innovante, plus compétitive, plus attractive, d'un point de vue social, environnemental et technologique pour le territoire

• **Objectif spécifique (1) Améliorant les capacités de recherche et d'innovation ainsi que l'utilisation des technologies de pointe**

• **Objectif spécifique (2) Tirant pleinement parti des avantages de la numérisation au bénéfice des citoyens, des entreprises et des pouvoirs publics**

Concernant plus précisément la priorité (II), **le CESER constate, comme pour le programme FEDER/FSE, l'accent mis sur le transfert de technologie et la seule dimension économique des impacts attendus** et reprend ici les remarques formulées précédemment.

Il indique que l'on retrouve des priorités dans le domaine de la compétitivité et de l'innovation. Ces dimensions sont à la fois très présentes, et très limitées à certains secteurs, avec **une dimension fortement technologique et économique**, qui peut s'expliquer par le cas particulier d'Interreg puisque les financements, côté Suisse, sont apportés par le département Economie de la Confédération.

La longue énumération de la page 10 nécessite d'être mieux structurée et ce en référence à des axes stratégiques.

4. Priorité (III) : Faire émerger des mobilités plus durables et multimodales

• **Objectif spécifique (3) mettant en place une mobilité durable, intelligente, intermodale et résiliente face aux facteurs climatiques aux niveaux national, régional et local, notamment en améliorant l'accès au RTE-T et la mobilité transfrontalière**

Le CESER relève la mise en place de **stratégies transfrontalières pour une mobilité durable** :

- Nouvelles lignes ferroviaires,
- Développement de réseaux de transports urbains et interurbains.

Il regrette que la montée en puissance de **la mobilité par cycle à assistance électrique** et donc la nécessité de soutenir les projets qui anticipent cette dynamique, ne soit pas évoquée explicitement en lien avec la mise en place de continuités sur les réseaux cyclables ou carrément leur création. Cela permettrait de créer de nouvelles activités et de favoriser les déplacements domicile-travail, dans le cadre d'une stratégie de mobilité globale.

Il salue le soutien aux **stratégies globales en faveur d'un maillage et d'une continuité des itinéraires de mobilité douce** liés aux déplacements quotidiens et/ou de loisirs, et de développer des liaisons structurantes vers les métropoles et les agglomérations voisines.

5. Priorité (IV) : Soutenir les secteurs du tourisme et de la culture

• **Objectif spécifique (5) renforçant le rôle de la culture et du tourisme dans le développement économique, l'inclusion sociale et l'innovation sociale**

Concernant la priorité IV, et l'objectif d'une Europe plus sociale, si la **culture** est identifiée pour renforcer le développement économique, l'inclusion sociale et l'innovation sociale, force est de constater que dans le programme opérationnel, celle-ci n'apparaît plus que comme associée au développement patrimonial. **Le CESER déplore donc que cet axe important du développement et de la cohés**

ion sociale et territoriale soit à ce point négligé.

Concernant l'OS 5, **il regrette que la part consacrée à la culture qui est mentionnée en colonne priorité, demeure insignifiante dans le descriptif qui ne porte que sur le développement touristique.** Celle-ci ne semble être envisagée que sous l'angle de patrimoine culturel à vocation touristique... sans aucune référence à la culture vivante, aux arts et spectacles pour soutenir le vivre ensemble même s'il est rapidement mentionné par la suite : "le fait d'encourager le développement et la valorisation d'activités et de produits culturels transfrontaliers".

Le CESER invite la Région à davantage souligner la référence à la culture vivante, aux arts et aux spectacles (à la page 50, il est indiqué que le programme Interreg soutiendra des actions de promotion des actions culturelles transfrontalières, notamment par le biais de créations conjointes, de démarche de programmation/diffusion - expositions, spectacles... - et mise en réseau et plateforme entre les acteurs mutualisation des ressources...).

6. Priorité (V) : Réduire les obstacles à la frontière franco-suisse

• **Objectif spécifique (6b) : contribuer à l'efficacité de l'administration publique en favorisant la coopération juridique et administrative ainsi que la coopération entre les citoyens et les institutions, notamment en vue de remédier aux obstacles juridiques et autres dans les régions frontalières**

Le CESER estime que **la mise en place de stratégies transfrontalières pour une mobilité durable peut avoir un rôle pédagogique et un effet levier important** dans une stratégie qu'il est nécessaire d'adopter et mettre en œuvre pour faire évoluer les comportements (ex : lutter contre l'autosolisme...). Dans son avis sur le SRADDET du 25/6/2019, le CESER recommandait déjà de s'appuyer sur les sciences humaines et sociales¹⁶, qui peuvent donner des clés de compréhension et d'action. Était citée [l'étude de l'ADEME, septembre 2016 "changer les comportements, faire évoluer sociales vers plus de durabilité - l'apport des sciences sociales pour comprendre et agir"](#).

La priorité (V) ne mentionne pas clairement la nécessité de coordonner les outils d'aménagement du territoire. Il est seulement fait référence à des "plans territoriaux ou thématiques" et à des "documents stratégiques", vocabulaire qui demeure assez flou d'autant qu'aucune dimension spatiale n'est précisée si ce n'est les dimensions de zone du programme ou de zone fonctionnelle. À ce titre il est dommage que dans la complémentarité entre les actions prévues dans les PO FEDER/FSE, l'aménagement du territoire ne soit pas mentionné parmi les sujets de complémentarité.

Dans l'OS 6b, le CESER regrette :

- Qu'il ne soit pas évoqué explicitement **l'aménagement du territoire** parmi les "thématiques pertinentes pour lesquelles la meilleure connaissance des caractéristiques et besoins du territoire de coopération est soulignée". Cela manque de clarté, il faudrait parler de coordonner les documents de planification et d'orientation...
- Que la notion de **petits projets** soit évoquée sans que plus de détails ne soient apportés sur leurs caractéristiques, sur les modalités de financement et les modalités techniques de portage qui seront forcément spécifiques.

Dans l'OS 6b, le CESER salue l'attention portée :

- au fait que "certaines actions peuvent correspondre à des **projets de petite envergure financière**. Cela pouvant éventuellement se traduire par le soutien à des microprojets ou à des petits projets".
- à "une plus grande efficacité des politiques publiques en matière de **formation tout au long de la vie**" à l'échelle de la zone de coopération.

En matière de santé, le CESER tient à rappeler la **progression depuis plusieurs années du nombre de professionnels de santé (secteur médical et paramédical) formés en France et exerçant en Suisse**. Cette situation aggrave les problématiques de désertification médicale dans différents endroits. Les conseillères et conseillers espèrent que la Priorité (V) "Réduire les obstacles à la frontière franco-suisse" du programme Interreg France-suisse 2021-2027 permettra d'atténuer cette situation.

Ces observations sont faites tout en observant que **d'autres territoires de Bourgogne-Franche-Comté subissent de fortes inégalités** et qu'ils rencontrent des problématiques similaires (accès aux soins, mobilité...) sans pour autant toujours disposer de programmes d'aides spécifiques.

FEADER

Le CESER fait part des observations suivantes :

- L'environnement est un sujet majeur dans le domaine agricole. Cette préoccupation va être imposée dans toutes les stratégies (compétitivité avec le Green Deal).
- Il demeure une inquiétude sur la répartition des enveloppes FEADER, avec une **alerte sur la baisse de cofinancement européen**. L'État français demande aux Régions de "prendre le relais" afin de compenser cette diminution.

(16) Avis sur le SRADDET, 25/6/2019, p23

- Il importe de **faire converger les deux actuels PDR**, compte tenu de la période de transition qui se met en place jusqu'en 2023.
- Il importe également de faire en sorte que les mesures actuelles des PDR ne soient pas en décalage avec les taux d'intervention du **plan d'accélération de l'investissement régional (PAIR)**, car certaines entreprises vont privilégier certaines aides.

Vote du CESER : adopté à l'unanimité.

Déclarations

Annick Guyénot, au nom de la CGT

La CGT a toujours milité pour le développement technologique et scientifique dans l'intérêt de l'humain, ainsi que pour les causes sociales, environnementales et démocratiques. Ce que la CGT retrouve dans les cinq grands objectifs stratégiques retenus.

Or, pour réaliser ces objectifs, il faut être lucide : il faudrait dénoncer les traités européens instituant la "concurrence libre et non faussée" comme règle primordiale de la construction européenne.

Autre carcan législatif à desserrer : les lois sur les finances des collectivités territoriales, ainsi que mettre un terme à la liquidation des services publics, empêchant ainsi la mise en place de tous les services nécessaires aux populations.

De plus, la CGT rappelle son exigence de conditionnalité des aides attribuées, les fonds européens ne devant pas faire exception, ils doivent être conditionnés à des contreparties sociales et environnementales.

À la CGT, nous pensons que l'Europe doit être désirable en permettant un réel développement des peuples, en apportant des réponses à leurs besoins dans un cadre démocratique partagé.

Pour cela, d'autres politiques sont nécessaires pour éviter les concurrences entre salariés, entre populations, entre territoires. Ces politiques doivent porter des alternatives communes pour une utilisation des richesses produites fondamentalement plus justes, socialement, économiquement et environnementalement. Les fonds européens doivent être un outil pour y parvenir et non un moyen pour construire une Europe toujours plus libérale.

Nous regrettons le choix fait par l'Union Européenne de privilégier les projets d'envergure, au motif d'avoir un effet levier plus important.

Certains peuvent estimer que le "saupoudrage" est parfois contre-productif, mais concernant les fonds européens, nous ne le pensons pas.

À partir du moment où un porteur de projet remplit les critères d'attribution des fonds européens, il doit pouvoir en bénéficier. Par exemple, une petite association qui a besoin de 50 000 euros pour intervenir dans un territoire sur la biodiversité, est aussi légitime qu'une université qui solliciterait 1 million d'euros sur le même sujet.

L'avis du CESER reprend une partie de nos exigences et de nos critiques, notamment la lourdeur des contrôles, et la complexité du montage des dossiers pour l'obtention de fonds européens, en particulier pour les structures de petite ou moyenne taille.

Mais la faute en incombe à l'Union Européenne et à la Commission Européenne qui fixent les règlements et les cadrages. C'est donc à l'État français d'intervenir sur ces sujets.

La CGT espère donc que la Région sera au rendez-vous pour accompagner spécifiquement tous les petits porteurs de projets, dès la manifestation de leur volonté d'engager un dossier, par une réelle ingénierie régionale avec guichet unique.

La CGT votera l'avis.

Françoise Bévalot

Je tiens à attirer l'attention sur l'importance de la phrase qui figure en bas de la page 1 de la contribution qui rappelle le rôle de ces programmes pour la construction de l'Europe. Il est en effet de notre responsabilité, vis-à-vis des jeunes, de tout mettre en œuvre pour préparer une Europe qui réponde à leurs attentes.



Conseil économique, social et environnemental

Site de Besançon

4 square Castan | CS51857 | 25031 Besançon cedex
Tél. 03 81 61 62 90

Site de Dijon

17 boulevard de la Trémouille | CS23502 | 21035 Dijon cedex
Tél. 03 80 44 34 32



www.ceser.bourgognefranchecomte.fr