

Avant-propos

par

Alain Etchegoyen
Commissaire au Plan

La démarche qui consiste à « évaluer la cohérence, la pertinence et l'efficacité de l'articulation entre fonds structurels européens et politiques régionales » constitue une véritable gageure pour une instance confrontée à la diversité des situations en cause. Elle s'inscrit cependant dans une nécessité incontestable.

Les enjeux en sont multiples car l'élargissement de l'Europe va rendre encore plus complexes une politique européenne qui devra s'adapter à l'incohérence croissante des organisations nationales et des modes de financement qui leur font cortège. Le premier enjeu concerne l'efficacité même des financements européens ; le deuxième renvoie à l'image que l'Europe traîne après soi dans l'aide qu'elle peut apporter aux citoyens de tous les pays, d'une façon concrète et ciblée ; le troisième relève du rapprochement qui peut se développer entre les peuples des zones frontalières avec les programmes INTERREG qui les mobilisent.

Tout est affaire de concordance et de conjugaison : financements européens et régions sont souvent en déphasage grammatical comme s'ils reproduisaient le babéliste, donnée immédiate de la conscience européenne. Il est sans doute aussi difficile d'harmoniser des financements entre Europe et régions que de traduire une langue dans une autre tant les syntaxes et les lexiques divergent, tant les organisations administratives sont décalées.

- Avant-propos -

Concordance des temps d'abord : sans cesse, ce rapport d'évaluation répète cette difficulté : temps de la prospective territoriale, temps de la stratégie régionale, temps de la décision, temps des contrats de Plan État-région, temps des projets, temps des financements. Difficile voire impossible d'être tous, en même temps, dans les starting-blocks ; les faux départs se multiplient.

Concordance des lieux ensuite : c'est le problème du *zonage*. L'inélégance technocratique du terme n'a d'égale que la variété territoriale de ses définitions : faut-il financer en priorité des zones pauvres, retardées, déclinantes ou des lieux dynamiques, roboratifs et entraînants pour tout leur environnement ?

Concordance des financements enfin : quand se multiplient les projets et leurs supporters avides de les financer, les problèmes de gestion s'accroissent et la complexité des procédures obscurcit la décision des élus.

Ces trois discordances obéissent aux principes de l'additionalité – néologisme administratif à usage budgétaire – et du partenariat, qui prévalent dans la distribution des crédits. En effet, il se cumulent la plupart du temps et peuvent parfois désespérer les militants actifs des partenariats nécessaires.

Heureusement, il y a de l'argent sur la table, c'est-à-dire des financements susceptibles d'améliorer la vie régionale et l'énergie ne manque pas pour franchir des obstacles qui pourraient exténuer les plus résolus. Ce rapport suggère des mesures pertinentes pour réduire les discordances et il ne prend pas un tour pessimiste.

En effet, l'articulation des fonds structurels européens et des politiques régionales est une expérience profitable, dans ses troubles et ses imperfections elles-mêmes. Elle manifeste la volonté d'une construction européenne qui s'enracine dans le local et qui y mobilise élus, professionnels, partenaires sociaux et cadres territoriaux. L'intelligence du projet n'ignorait pas sa difficulté de mise en œuvre. Et il s'agit moins de résistances que de contraintes objectives, presque toutes issues des particularismes irréductibles.

- Avant-propos -

Ce rapport d'évaluation montre donc bien l'urgence d'une intégration de la stratégie régionale, de la prospective territoriale et de la relation avec l'Europe. À tous les coups, ce sont des projets de femmes et d'hommes qui sont en jeu. Cela vaut bien le déplacement des crédits.

Pour finir, je tiens à remercier le président Patrice Magnier, ainsi que l'ensemble des personnes ayant contribué à l'élaboration de ce rapport, pour l'acuité des analyses formulées et la qualité du travail accompli.

Sommaire

Présentation de l'évaluation	13
Cartes.....	17

Chapitre Premier – Le choix français de lier les CPER aux fonds structurels.....19

1. Une intention réaffirmée	19
2. Le couplage entre les fonds structurels et les contrats de Plan a été d'autant plus naturel que le principe d'additionnalité s'y prêtait.....	19
3. Les données susceptibles d'être modifiées par la décentralisation et la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.....	21
4. Problématique.....	22

Chapitre II – Les documents de stratégie préparés par les préfets et les conseils régionaux n'ont pas été le support de l'articulation25

1. Les orientations communes qui résultent de ces exercices de prospective n'ont pas toujours inspiré les CPER et les documents uniques de programmation (DOCUP).....	26
1.1. Des travaux de prospective qui font apparaître des convergences	26
1.2. Peu de débouchés sur les stratégies	27
2. Les documents de stratégie de l'État en région (SER) et les documents émanant des régions n'ont pas été coordonnés, même s'il y a eu une part de recouvrement	28
2.1. Ils n'étaient pas conçus dans la perspective d'une cohérence	29
2.2. Dans ces conditions, l'articulation reste artificielle	30

Chapitre III – De la stratégie à la mise en œuvre :
«Une démarche stratégique sans anticipation
de sa mise en œuvre peut s'avérer creuse,
voire dangereuse... »31

1. La prescription d'articulation n'a pas pu être prise en compte lors de la définition du zonage	31
1.1. Des raisons de calendrier et de méthode.....	32
1.2. Les zonages des fonds structurels posent inévitablement le problème de leur cohérence avec les autres zonages	34
1.3. Le zonage priviliege les territoires les moins dynamiques	36
2. L'organisation du partenariat est nécessaire à l'articulation mais reste trop limitée.....	38
2.1. Le partenariat.....	38
2.2. L'organisation du partenariat diffère selon les phases de mise en œuvre	39
2.3. Face aux difficultés de la démarche partenariale, des pratiques qui pallient et leurs effets pervers	42

Chapitre IV – La complexité administrative45

1. Le suivi financier de l'articulation n'est pas encore complètement opérationnel	45
1.1. Les difficultés auxquelles sont confrontés les services instructeurs et les porteurs de projets	47
1.2. Des progrès dans l'animation mais qui ne concernent pas l'articulation ..	49
2. Des règles administratives nationales contraignantes	49
3. Conséquence : un risque non négligeable de dégagement d'office	51

Chapitre V – Le cas INTERREG	55
1. Une articulation limitée avec les CPER	56
1.1. Les programmes INTERREG suivent les phases de programmation des programmes européens.....	56
1.2.Mais se prêtent mal à l'articulation	57
2. Les innovations apportées aux programmes INTERREG en 2002	58
2.1. Des autorités de gestion et de paiement uniques.....	58
2.2. Des résultats positifs mais qui accroissent le déphasage avec les CPER et les documents uniques de programmation.....	58
Chapitre VI – Recommandations	61
1. Lien avec la stratégie	61
2. Le zonage	61
3. Le partenariat.....	63
3.1. Instruction et programmation... ..	64
3.2. Comités de suivi.....	64
4. La complexité administrative peut être réduite	65
5. Confier à la région un rôle de coordination.....	66
6. Améliorer les pratiques administratives	68
6.1. Opérer un rapprochement des procédures à la faveur de la MODERFIE et conduire à des changements de règles budgétaires	68
6.2. Rendre opérationnel le logiciel de suivi de l'articulation	69
7. Préparer les travaux en prévision d'une prochaine génération de CPER et de fonds structurels, dès lors qu'ils seraient proches de ceux de l'actuelle génération.....	70
7.1. Respecter et mieux intégrer les calendriers	70
7.2. Utiliser les résultats des évaluations des CPER et des documents uniques de programmation.....	71
7.3. Développer la connaissance de l'impact.....	71

Annexes	73
<i>Table des annexes</i>	75
Annexe 1 : Mandat de l'instance	77
Annexe 2 : Composition de l'instance	87
Annexe 3 : Déroulement des travaux de l'instance	89
Annexe 4 : Avis des instances interministérielles, des ministères et des collectivités territoriales	107
Annexe 5 : Rapport du cabinet Mazars	133
Annexe 6 : Éléments sur la mesure de l'impact économique des fonds structurels	167
Annexe 7 : Le rôle du document unique de programmation (DOCUP) dans les fonds structurels européens	197
Annexe 8 : Liste des documents disponibles sur le site Vit@Min.....	201
Annexe 9 : Glossaire des sigles utilisés	203
Annexe 10 : Éléments de bibliographie	205

Présentation de l'évaluation

L'évaluation « Fonds structurels et politiques régionales » a été décidée par le Premier ministre en août 2001 sur proposition du Conseil national de l'évaluation. L'instance chargée de conduire cette évaluation a été installée le 26 mars 2002 au Commissariat général du Plan. Elle a été présidée par M. Magnier, ancien préfet de région, conseiller d'État en service extraordinaire, et vice-présidée par M. Perreault, trésorier-payeur général de Bourgogne.

Le mandat qui lui a été confié, pour répondre à la demande d'évaluation formulée par plusieurs ministres, était d'étudier la cohérence, la pertinence et l'efficacité de l'articulation entre fonds structurels européens et contrats de Plan État-région (CPER).

Les conditions de la saisine de l'instance d'évaluation, sa composition, son mode de travail et son activité sont présentés en annexe du rapport. Après avoir délibéré sur son mandat, l'instance a décidé de faire porter son étude sur un nombre limité de régions de l'objectif 2¹ et les programmes INTERREG France-Belgique et France-Espagne.

Les contrats de Plan ont accompagné la décentralisation de 1982. L'intervention des fonds structurels² pour une politique régionale a été inscrite dans les règlements communautaires en 1988. Depuis leur origine, le choix a été fait par les autorités françaises d'articuler ces deux procédures. Cette préoccupation a été particulièrement marquée pour la dernière génération de contrats signés en 2000.

(1) *L'objectif 2 de la politique régionale vise les régions en reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle.*

(2) *Les premiers fonds datent du premier traité de 1957 (Fonds social européen, FSE) et de 1975 (Fonds européen pour le développement régional, FEDER).*

- Présentation de l'évaluation -

Le contexte dans lequel l'instance a travaillé a été marqué par des évolutions importantes qui sont engagées. La nouvelle phase de décentralisation doit se traduire par des transferts de compétences nombreux qui accroîtront les responsabilités des collectivités territoriales et, corrélativement, les moyens dont elles auront besoin pour les exercer. Il est prévu dans la MODERFIE¹ que l'État se dote d'un cadre budgétaire approprié pour une gestion par objectifs, sur la base de programmes auxquels sont associés des indicateurs de performances. Enfin, en 2002, la possibilité a été ouverte aux régions d'expérimenter l'exercice des compétences d'autorité de gestion et de paiement qui relèvent de l'État.

Au cours du deuxième semestre 2002, des mesures à effet immédiat ont été prises par le gouvernement pour simplifier la procédure applicable aux fonds structurels et éviter un dégagement d'office des crédits communautaires. Par ailleurs, ont été entreprises la révision des contrats de Plan État-région qui doit être conclue à la fin 2003 et l'évaluation à mi-parcours des documents uniques de programmation, réalisée par les régions, qui sera achevée au premier semestre 2004.

L'évaluation « fonds structurels et politiques régionales » s'inscrit aussi dans un contexte européen dont les enjeux de taille seront encore accrus par l'élargissement. Comment maintenir une cohésion économique et sociale et un corps de règles communes au sein d'un ensemble de plus de 200 régions² dont l'inégalité de revenu par habitant va de 1 à 9³? Les procédures devront-elles être maintenues ou être adaptées pour tenir

(1) MODERFIE est l'appellation donnée à la réforme de la gestion publique liée à la mise en œuvre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

(2) 210 régions pour la seule UE à 15 auxquelles viendront s'ajouter 55 régions pour les douze nouveaux adhérents (Bulgarie et Roumanie inclus). Les régions ainsi dénombrées sont des régions au sens statistique (régions NUTS 2, i.e. 2^e échelon de la nomenclature d'unités territoriales statistiques). Source : 2^e rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, 30 janvier 2003.

(3) Au sein de l'UE à 15, la région la plus riche est l'Inner London (Royaume-Uni), avec un PIB/habitant d'indice 266,1, et la région la plus pauvre est l'Ipeiros (Grèce), avec un PIB/habitant d'indice 51,9, soit un écart de 1 à 5,3. Au sein de l'UE à 25, l'écart passera de 1 à 9,1, la région la plus pauvre étant celle de Lubelskie (Pologne), avec un indice de 29,4. Au sein de l'UE à 27, l'écart serait de 1 à 14,9, la région « lanterne rouge » étant celle du Nord-Est (Roumanie), avec un indice de 17,9. Les données valent pour l'année 2000 (indice 100 : moyenne de l'UE à 25). Source : 2^e rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, 30 janvier 2003.

- Présentation de l'évaluation -

compte des besoins propres de ces nouveaux pays ? Quelle sera la répartition des aides communautaires régionales entre nouveaux et anciens pays membres ? Quelle sera demain la politique d'intervention de l'Union ? Comment le principe de subsidiarité sera-t-il appliqué ?

En tout état de cause, l'instance a considéré qu'une intervention coordonnée des politiques européenne, nationale et régionale restera toujours nécessaire pour promouvoir la croissance et le développement des régions et pour renforcer le lien entre le citoyen et la construction européenne et que, dès lors que les CPER et les documents uniques de programmation conserveraient leurs caractères essentiels, leur articulation demeurerait un élément clef.

L'instance a donc cherché à dégager à la lumière de l'expérience les conditions d'une effective articulation entre CPER et fonds structurels. Elle en a analysé les difficultés, tant dans la définition des stratégies que dans le choix des territoires concernés et l'organisation du partenariat chargé de sa mise en œuvre.

Elle s'est appuyée sur une étude menée à sa demande par le cabinet Mazars auprès de cinq régions : Aquitaine, Bretagne, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes. L'instance est bien consciente que ce nombre restreint de régions pouvait réduire la portée de ses analyses et de ses conclusions, et que même parmi celles qui ont été retenues, le couplage du CPER et du document unique de programmation recouvre des réalités différentes. Aussi, l'expérience de ses propres membres portant sur les régions Bretagne, Centre, Limousin, Poitou-Charentes et Languedoc-Roussillon a été un élément de nature à limiter ce risque.

Elle a aussi procédé à dix-sept auditions d'élus, d'universitaires et de fonctionnaires qui lui ont permis de compléter ses travaux, notamment par des comparaisons avec des expériences étrangères.

Dans son étude, les principaux points qui ont paru faire problème ont donné lieu à préconisations. Les décalages chronologiques entre CPER et document unique de programmation n'ont cessé de se creuser. Le lien entre la stratégie régionale, définie par le document de stratégie de l'État en région préparé par les préfets et les collectivités et le niveau

- Présentation de l'évaluation -

d'exécution sur le terrain s'est distendu. L'articulation entre les fonds structurels qui sont zonés et les CPER qui ne le sont que pour leur volet territorial sur la base d'autres critères reste d'une application difficile. Enfin, la mise en œuvre provoquée par la multiplicité de cofinancements ainsi que l'application de nouveaux règlements communautaires, qui a été mal anticipée sur le terrain, ont été source de complexité.

Carte non disponible

- Présentation de l'évaluation -

Carte non disponible

Chapitre Premier

LE CHOIX FRANÇAIS DE LIER LES CPER AUX FONDS STRUCTURELS

1. Une intention réaffirmée

Aux contrats de Plan, fixant pour 6 ans les engagements de l'État et de chaque région, ont été associés dès l'origine les fonds structurels, car ils recouvreraient des préoccupations communes et donnaient lieu à des actions identiques. L'étude des circulaires gouvernementales à laquelle a procédé l'instance met en valeur la démarche d'articulation depuis la période 1989-1993. Toutefois, cette démarche a été affirmée avec une insistance particulière pour l'actuelle génération des CPER et des documents uniques de programmation, à tel point qu'il y a eu pour la première fois un calendrier commun et la volonté de concentrer les actions autour de thèmes prioritaires, de renforcer la coordination des efforts déployés par les services chargés de l'action régionale et d'obtenir ainsi une démultiplication des effets du couplage sur la croissance et l'emploi.

2. Le couplage entre les fonds structurels et les contrats de Plan a été d'autant plus naturel que le principe d'additionnalité s'y prêtait

En effet, l'article 11 du règlement 1260/99 du Conseil indique qu'« *afin d'assurer un impact économique réel, les crédits des Fonds ne peuvent se*

- Chapitre Premier -

substituer aux dépenses structurelles publiques ou assimilables de l'État membre »¹.

D'emblée, la France avait décidé que les CPER pouvaient être la base des contreparties françaises, ce qui n'a pas soulevé d'objection de la part de la Commission. Ce point a été relevé par le professeur Marcou lors de son audition devant l'instance : il a notamment fait observer que c'est pour cette raison que les fonds structurels figuraient dans les tableaux d'exécution des CPER.

Cette interprétation du principe d'additionnalité est néanmoins particulière à la France. Les représentants du Royaume-Uni, de l'Espagne et de l'Allemagne entendus ont présenté des pratiques qui tiennent à l'organisation institutionnelle propre à chaque pays. En Espagne, le comité des investissements nationaux veille à la cohérence entre fonds régionaux et nationaux. En Allemagne, les règles constitutionnelles établissent le partage de compétences et le gouvernement fédéral n'intervient pas dans les investissements des Länder, pas plus qu'au Royaume-Uni où une très large autonomie est laissée aux régions.

Le couplage s'inscrit dans une démarche visant à rendre cohérents les instruments de l'aménagement du territoire. Comme l'a exposé M. Guyot devant l'instance, « *il y a eu une volonté d'articuler les différents outils d'aménagement du territoire entre eux en fonction de leur contenu et de leur calendrier de mise en œuvre. La loi Voynet qui traite de l'articulation et de l'emboîtement des différents types de contrats a participé de cette convergence* ». En 1995, le gouvernement avait prolongé d'un an la durée des CPER afin de faire coïncider les calendriers

(1) *Cet article précise que « La Commission et l'État membre établissent le niveau des dépenses à consacrer à la politique active du marché du travail et, lorsque cela se justifie, aux autres actions destinées à permettre d'atteindre les résultats visés par ces deux objectifs ».*

Ce principe doit être vérifié pour les objectifs 2 et 3 pris ensemble. Le niveau des dépenses doit être au moins égal à celui qui avait été atteint en moyenne sur la période de programmation précédente. L'additionnalité est constatée au niveau territorial et non par axe ou par action. Une vérification ex-ante est d'abord effectuée au début de la période de programmation, puis avant le 31 décembre 2003, date à laquelle une révision des dépenses structurelles peut intervenir. Une dernière vérification est effectuée à la fin de la période de programmation, c'est-à-dire avant le 31 décembre 2005.

- Le choix français de lier les CPER aux fonds structurels -

des futurs exercices européens et français et de tenir compte de retards dans l'exécution des projets.

3. Les données susceptibles d'être modifiées par la décentralisation et la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances

L'articulation entre contrats de Plan et documents uniques de programmation sera toujours souhaitable, mais les évolutions institutionnelles en cours en France sont susceptibles de modifier le champ d'action et le rôle de l'État et des collectivités.

Les transferts de compétences aux collectivités territoriales prévus par la décentralisation réduiront les domaines de la contractualisation. Ceci est de nature à limiter et à spécialiser les intervention du CPER et lui donner ainsi une tonalité plus thématique. Ce point, évoqué au cours de plusieurs auditions, a souligné l'inquiétude des élus à l'égard des évolutions de la procédure CPER et leur souhait qu'elle ne soit pas abandonnée.

Le président du Conseil régional de la région Limousin, M. Savy, considère pour sa part que « *le CPER est devenu soit une tentative de sanctuariser des crédits, soit un instrument de transfert des charges. Si la décentralisation conduit demain à ce que les régions aient plus de responsabilités, le contrat de Plan ne correspondra plus qu'aux transferts de charge et, dans ces conditions, il n'y aura plus de raison de le conserver* ».

Tout en soulignant l'intérêt de l'expérimentation menée en Alsace du transfert des compétences d'autorité de gestion et d'autorité de paiement des fonds structurels, le président du Conseil régional de la région Alsace, M. Zeller a notamment souligné devant l'instance l'importance du maintien de la procédure du contrat de Plan pour des projets structurants tout en privilégiant une démarche pluriannuelle écartant la dispersion excessive des actions.

La MODERFIE accompagnera le processus actuel de décentralisation et participera à l'effort de modernisation structurelle de l'État. Des inno

- Chapitre Premier -

vations seront apportées en organisant la transition vers une gestion publique autour de programmes avec des objectifs et des indicateurs de performance. Elle devrait apporter une plus grande facilité d'exécution et une meilleure lisibilité.

4. Problématique

En dépit de la volonté affirmée d'articulation des contrats de Plan et des fonds structurels, en pratique celle-ci n'est ni aussi évidente, ni aussi aisée qu'elle avait pu paraître. Dans les faits, elle a été moins effective que ce qui avait été souhaité, ce qui pose le problème de la cause de cette situation.

Bien qu'à l'origine une durée équivalente ait été prévue pour l'actuelle génération de CPER et de documents uniques de programmation, un décalage dans leur élaboration et leur engagement n'a cessé de s'accentuer, réduisant leur cohérence d'ensemble.

Un autre décalage entre ces deux exercices joue contre l'articulation : le CPER non zoné couvre le domaine des routes, des universités et des interventions économiques, alors que les domaines d'intervention du document unique de programmation sont plus limités. Par ailleurs, les CPER s'appliquent à l'ensemble des régions, alors que les documents uniques de programmation couvrent des territoires plus limités définis par le zonage.

De génération en génération, fonds structurels et CPER se sont enrichis de « viscosité », et une certaine inertie s'est établie dans les comportements des acteurs publics.

Le fait que des collectivités peuvent intervenir simultanément dans la mise en œuvre du CPER ajoute à la difficulté. La répartition des compétences va de pair avec des participations financières dans des domaines qui ne leur sont pas propres. Les échelons infrarégionaux ont été amenés le plus souvent à participer aux financements régionaux, multipliant ainsi le nombre de financeurs par projet et cette multiplicité a accru la lourdeur des procédures.

- Le choix français de lier les CPER aux fonds structurels -

Ces difficultés ont conduit à de multiples dysfonctionnements dans la mise en œuvre de la prescription d'articulation, dysfonctionnements que les circulaires de 2002 ont cherché à réduire et qui, dans l'hypothèse d'une nouvelle prochaine génération de CPER et de documents uniques de programmation proche de l'actuelle, pourraient être évités en fonction de l'analyse de l'expérience présente.

Chapitre II

LES DOCUMENTS DE STRATÉGIE PRÉPARÉS PAR LES PRÉFETS ET LES CONSEILS RÉGIONAUX N'ONT PAS ÉTÉ LE SUPPORT DE L'ARTICULATION

L’instance considère que la définition d’une stratégie régionale était un préalable à une bonne articulation des CPER et des documents uniques de programmation. Cet exercice permet d’appréhender les changements de l’économie régionale susceptibles d’être influencés et les moyens à y affecter, le CPER et le document unique de programmation ayant un rôle particulier pour contribuer aux mutations économiques et sociales des régions.

À la faveur des contrats de Plan, les responsables des régions ont mené des travaux de prospective qui ont abouti à une meilleure compréhension des évolutions du territoire et des diagnostics communs aux élus, aux responsables administratifs et aux représentants des catégories socio-professionnelles. Ces travaux, par ailleurs, ont soutenu les démarches de stratégies régionales.

Ils ont aussi permis aux responsables d’activités économiques et sociales de faire valoir leur point de vue et de dégager des orientations sur le type de développement à privilégier.

Cette phase stratégique de définition est différente de celle, plus politique, de la négociation où les grands desseins prospectifs laissent la place à des projets concrets. L’action publique doit chercher à mieux intégrer ces phases.

- Chapitre II -

En effet, quelles que soient leurs modalités de préparation qui ont varié d'une région à l'autre, les documents stratégiques sont à confronter à leurs résultats opérationnels, notamment en ce qui concerne le déroulement des programmes. L'enquête dans les cinq régions montre le jugement positif des acteurs sur la phase préalable à la mise en œuvre des CPER et des documents uniques de programmation, mais elle montre aussi les difficultés vécues sur le terrain, faute d'une traduction opérationnelle de la stratégie.

1. Les orientations communes qui résultent de ces exercices de prospective n'ont pas toujours inspiré les CPER et les documents uniques de programmation

1.1. Des travaux de prospective qui font apparaître des convergences

Certaines régions ont mené des travaux de prospective importants, ce qui peut être expliqué soit par une forte identité régionale, comme en Bretagne, ou par une histoire liée à la première révolution industrielle, comme la Lorraine ou le Nord-Pas-de-Calais, soit par des politiques volontaristes qui ont permis, à partir de quelques constats essentiels (Rhône-Alpes, région de montagne ; Limousin, région rurale), de susciter une réflexion en impliquant un grand nombre d'acteurs et de partager une vision du territoire sur le long terme.

Le débat sur le diagnostic socio-économique a joué un rôle important en rapprochant des points de vue. En 1998, le rapport Trouset relevait que des études préalables à l'élaboration des documents stratégiques – dont le document unique de programmation – devaient **recenser en amont les « besoins impérieux »** du territoire éligible aux crédits européens en vue de déterminer les objectifs stratégiques devant être finalisés dans les programmes de développement. Il y était précisé que « le diagnostic de la situation, véritable carte d'identité du profil socio-économique du territoire, permet d'en repérer les besoins clefs au travers de la

formulation et de la validation, puis de la hiérarchisation et de la quantification de ces objectifs ».¹

Les échanges qui ont entouré la préparation des stratégies de l'État en région (SER) et des documents issus des institutions régionales ont favorisé des diagnostics convergents qui montrent une certaine permanence d'une génération de programmes à l'autre et une continuité dans les discours relevée par les élus. Un décalage existe entre ces deux types de travaux et les préoccupations pratiques des élus et des responsables. Quelles qu'en soient leurs qualités, ils ne sont pas orientés vers des mesures que les responsables seraient susceptibles de retenir pour leurs décisions ultérieures.

1.2. Peu de débouchés sur les stratégies

Cet effort important consacré par les régions à la prospective n'a pas fondé une stratégie opérationnelle, même si les retombées de cet effort sur l'organisation des services ont été très positives.

L'expertise a été largement mobilisée. La Bretagne avait lancé huit études en amont des CPER et documents uniques de programmation de la génération 2000-2006. Le jugement porté par les décideurs est contrasté. Le cabinet Mazars rapporte des jugements qui assimilent l'expertise à « *un jeu d'experts, qui se veulent rigoureux en prédisant des scénarios sur des avenirs possibles de notre économie et de nos problèmes dont font partie l'eau et l'agriculture mais qui ne fait absolument pas de propositions, implicites ou explicites, sur la politique à conduire et ses déclinaisons, ce qui peut paraître gratuit et parfois périlleux* ».

(1) Troussel (Pierre), « Pour une efficacité renforcée des politiques structurelles communautaires », rapport au Premier ministre, 30 avril 1998, p. 20.

2. Les documents de stratégie de l'État en région (SER) et les documents émanant des régions n'ont pas été coordonnés, même s'il y a eu une part de recouvrement

Les travaux stratégiques de l'État et des collectivités n'ont que faiblement pris en compte la prescription d'articulation, bien qu'elle ait été prévue dès cette étape. Le CIADT du 15 décembre 1997, en affirmant la complémentarité des instruments d'intervention nationaux et européens, fixait cinq orientations aux préfets pour les guider dans leur analyse des territoires et leur proposition de stratégie : l'amélioration de la situation de l'emploi, un développement à caractère durable, la cohésion territoriale, l'intégration des populations et la réduction des inégalités sociales.

Dès le début, les démarches de l'État et des régions ont été parallèles. Une identité de point de vue se dégage le plus souvent de ces documents, bien que les documents stratégiques de l'État et des collectivités n'aient pas été rédigés par les mêmes équipes. Mais leur présentation, leur finalité et les publics auxquels ils s'adressaient étaient différents.

Il y a eu un rapprochement entre la SER et les analyses stratégiques du document unique de programmation. Or, tandis que les SER ont été préparés pendant l'été 1998, les documents uniques de programmation ont été présentés un an après.

Dans ces conditions, la définition d'une stratégie commune à partir de documents émanant des régions et des SER qui n'étaient pas disponibles n'était pas possible.

Aussi, le contenu, l'expression ou la portée d'une stratégie commune à l'État et à la région procèdent non pas de travaux de prospective, mais bien de l'aboutissement de négociations entre le préfet et le président du conseil régional.

2.1. Ils n'étaient pas conçus dans la perspective d'une cohérence

Lors de son audition, M. Guyot a estimé que « *La cohérence des programmes européen et national s'exerce au moyen de la stratégie de l'État en région (qui a été bleuie¹) pour chacune des régions et par le niveau régional de l'État qui met en œuvre cette stratégie.* ».

Plusieurs raisons expliquent que les travaux de l'État et des régions ne pouvaient se prêter à une articulation satisfaisante entre CPER et document unique de programmation.

- Le manque de sélectivité des SER a été relevé². Ce défaut est dû à la fois à la volonté des services de l'État de se laisser des marges de négociation en procédant à un large inventaire des actions et à leur tendance à suivre les instructions données par les administrations centrales, d'où une grande homogénéité des SER.
- L'aspect territorial a été inégalement pris en compte dans les SER. Son fondement n'avait pas un lien direct par rapport à des zonages qui pouvaient être décidés. De plus les éléments statistiques étaient insuffisants pour permettre ce lien avec les zonages ultérieurs.
- La négociation centrale des CPER porte avant tout sur les infrastructures.
- Le document unique de programmation s'ajuste au résultat de la négociation, plus qu'il ne le complète. Ainsi, en Limousin, explique M. Savy, « *pour la politique de l'emploi, la non-obtention de moyens financiers de l'État a conduit la région à inscrire certains moyens financiers dans le document unique de programmation* ».
- Les stratégies de l'État ne se basent pas sur les évaluations de l'exercice 1994-1999 puisque les évaluations *ex-post* sont arrivées en 2002, alors que les documents de diagnostic avaient été effectués en 2000.

(1) C'est-à-dire ayant fait l'objet d'un relevé de décision interministériel.

(2) Colson (Aurélien J.), « *Les stratégies de l'État en région : dix ans après* », Service de l'évaluation et de la modernisation de l'État, Commissariat général du Plan, document de travail, novembre 2002.

2.2. Dans ces conditions, l'articulation reste artificielle

Dès le début, au stade de la confrontation entre les projets de l'État et de la région, un rôle aurait du être assigné au couplage CPER-DOCUP et le contenu des programmes aurait dû en découler, ce qui n'apparaît pas dans les régions étudiées. Il n'y a pas de trace d'une telle démarche sur le terrain. Les difficultés quotidiennes sont omniprésentes pour les acteurs régionaux qui n'ont pas la possibilité de prendre des décisions par rapport aux enjeux stratégiques initiaux.

Certes, les CPER et les documents uniques de programmation contiennent des indications sur l'articulation à partir desquelles il est possible de reconstituer les projets communs de l'État et de la région. Les documents étudiés par l'instance font bien état d'une correspondance entre CPER et document unique de programmation mais cela ne préjuge pas de la qualité de l'articulation. Pour la Bretagne, par exemple, le document unique de programmation mentionne notamment que le contrat de Plan État-région et le programme objectif 2 reposent «*sur une stratégie commune et poursuivent la même approche de développement du territoire régional*».

Dans la réalité, les choix d'articulation sont fortement marqués par les contraintes afférentes à toute négociation. Par ailleurs, si nous considérons le niveau des sous-mesures des documents uniques de programmation, l'articulation est beaucoup plus réduite qu'il n'y paraît, en raison des limitations fixées par les règles d'éligibilité. Il peut arriver aussi que l'État soit peu impliqué dans l'articulation de certaines mesures lorsque les contreparties proviennent des collectivités.

L'absence de procédure de réexamen régulier des stratégies a conduit à ce que l'évolution des programmes et projets se fasse indépendamment de celle-ci. Elle n'a pas non plus permis de réfléchir sur les réorganisations institutionnelles qu'elle impliquait. C'est dans ce contexte d'absence de réexamen des stratégies que des mesures partielles ont été prises à l'été 2002 et qu'on a dû chercher des réponses.

Chapitre III

DE LA STRATÉGIE À LA MISE EN ŒUVRE : « UNE DÉMARCHE STRATÉGIQUE SANS ANTICIPATION DE SA MISE EN ŒUVRE PEUT S'AVÉRER CREUSE, VOIRE DANGEREUSE... »

Le rapport du cabinet Mazars relève cette formule, mais force est de constater que sur deux points, elle se révèle exacte.

- Il n'était pas prévu de donner des indications relatives à la mise en œuvre du couplage : dans les exercices de stratégie, ne sont indiqués ni les zones pertinentes, ni le mode d'organisation du partenariat chargé du suivi.
- L'application de la stratégie est réalisée sans qu'une réflexion préalable ait été menée sur l'association des collectivités territoriales à sa mise en œuvre et les conséquences administratives et budgétaires qu'il y avait lieu d'en tirer.

1. La prescription d'articulation n'a pas pu être prise en compte lors de la définition du zonage

L'analyse du zonage est rendue complexe par le fait que les fonds structurels sont zonés et que les CPER ne le sont que partiellement, pour leur volet territorial, qui n'est pas de même nature car il est lié à la notion de pays. De ce fait, il n'est pas possible de raisonner sur des ensembles géographiques cohérents. Cette différence peut être minimisée lorsque les travaux de prospective spatiale mettent en évidence les complémentarités

- Chapitre III -

de ces instruments et que le résultat de la stratégie unique débouche sur des choix territoriaux.

1.1. Des raisons de calendrier et de méthode

L'existence et les conditions de la détermination du zonage n'ont pas contribué à articuler fonds structurels et contrats de Plan. Deux raisons peuvent être avancées :

- le calendrier du zonage a été arrêté après les CPER ;
- indépendamment du calendrier, certaines zones devaient être en régime transitoire, ce qui a ajouté à l'incertitude.

L'absence de cohérence temporelle avait été déjà relevée pour l'avant-dernière génération de CPER et de documents uniques de programmation. Comme l'a indiqué M. Philizot, directeur, adjoint au délégué de la DATAR, lors de son audition devant l'instance, « *les décisions de zonage, intervenues à la fin de l'année 1993 et au début de l'année 1994 (la Commission européenne ayant effectué des modifications à la commune près), ont, de fait empêché le déroulement conjoint des deux exercices. Cette époque correspondait aux conclusions marquant les débuts de mise en œuvre des CPER alors que les programmes européens ont réellement commencé au deuxième semestre 1995). Il existait un décalage d'au moins un an entre les deux exercices* ».

Pour la génération actuelle, les travaux de zonage se sont échelonnés entre la fin de l'année 1998 et le 7 mars 2000, date de la décision officielle de la Commission publiée au *Journal Officiel des Communautés européennes* (JOCE) établissant la liste des zones. La période propice pour une bonne articulation aurait dû se situer entre fin 1998 et l'automne 1999. Le décalage ne se prêtait pas à une coordination des CPER avec les travaux de préparation des documents uniques de programmation.

De plus, les décisions du Conseil européen réduisant les zones éligibles pour la période 2000-2006 avaient introduit un autre élément d'incertitude. L'Union européenne a limité à 18 % la population des territoires

- De la stratégie à la mise en œuvre -

pouvant être couverts par les aides allouées au titre de l'objectif 2, puis a réparti ces aides par pays.

Pour la France, cela se traduisait par une diminution de 25 % de la population éligible par rapport à la génération précédente. La mise en place de zones de soutien transitoire jusqu'en 2005 en a quelque peu atténué les effets.

Le choix des zones qui relèvent de l'objectif 2 et du soutien transitoire a procédé de la mise en œuvre de critères objectifs.

- Chaque région a pu bénéficier de 50 % du zonage des précédents fonds structurels,
- le reste a été réparti entre les régions en tenant compte :
 - pour moitié, de la population régionale vivant dans les zones d'emploi admissibles au regard des critères communautaires en raison de la situation de l'emploi industriel ou rural ;
 - pour le reliquat, c'est-à-dire le dernier quart, en prenant en considération la population régionale habitant une zone urbaine sensible et la population régionale habitant une zone de revitalisation rurale.

Le choix a été fait d'un zonage du territoire plus fin que le niveau NUTS III¹ de la nomenclature des unités territoriales. On a ainsi abouti à un zonage qui, parce qu'il était très fin, n'était pas incontestable et n'entrant pas dans la logique des contrats de Plan.

Bien qu'il y ait eu une réduction effective de la population bénéficiaire, le caractère objectif des critères n'a pas conduit à la mise en cause de la carte arrêtée.

Cependant, si sophistiqués qu'ils apparaissent, les critères utilisés soulèvent des interrogations. Ainsi, l'application des critères déterminant les zones éligibles peut être trompeuse : des zones en difficulté, qui perdent de la population et des emplois, sont susceptibles de conserver un taux de chômage stable et être inéligibles aux fonds structurels.

(1) *Nomenclature européenne commune des régions.*

- Chapitre III -

Le système allemand, tel que l'a exposé devant l'instance M. Gerstner, responsable allemand de l'application des fonds structurels dans le Land de Sarre, consiste à former un indicateur synthétique pour chaque Land à partir de trois indices que sont le taux de chômage, le revenu des régions et le niveau des infrastructures et fait référence à des zonages préexistants que sont les bassins d'emploi. Cette méthode est davantage orientée vers le traitement des problèmes d'emploi que la méthode française qui privilégie un zonage à partir de circonscriptions administratives.

1.2. Les zonages des fonds structurels posent inévitablement le problème de leur cohérence avec les autres zonages

Le zonage européen s'ajoute à une dizaine d'autres zonages dont certains ont un lien avec le zonage des fonds structurels. Il s'agit de zonages :

- urbains qui ciblent des zones urbaines sensibles, des zones de revitalisation et des zones franches,
- ruraux qui distinguent territoires ruraux de développement prioritaires et zones de revitalisation,
- et environnementaux, qui définissent des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique ainsi de zones définies par les directives européennes telles que la directive Habitat qui porte sur la protection des oiseaux migrateurs.

À ces zonages il faut ajouter le cas de la prime à l'aménagement du territoire (PAT)¹. Seule cette dernière est cohérente avec le zonage communautaire. Dans les autres domaines, l'approche du zonage par les ministères n'est pas la même, comme le montrent les pratiques des ministères de l'Agriculture et de l'Industrie.

Lors de son audition, Mme Hubin-Dedenys, alors adjointe au directeur des actions régionales et rurales au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, et des Affaires rurales, a indiqué que les

(1) Perrin-Gaillard (Geneviève) et Duron (Philippe), « *Du zonage au contrat, une stratégie pour l'avenir* », 18 mai 2001.

- De la stratégie à la mise en œuvre -

objectifs des CPER et des documents uniques de programmation ont toujours été conçus en cohérence, mais que le dispositif était masqué par la mise en œuvre des moyens déployés pour les atteindre.

Le Conseil européen avait décidé que l'agriculture serait financée dans le cadre du document unique de programmation par le FEOGA-Garantie, instrument dont la vocation initiale (soutien aux marchés agricoles) restait éloignée de préoccupations de développement régional. Les mesures du volet agricole du document unique de programmation ont été zonées pour inclure les seize rubriques figurant au programme du Plan de développement rural national (PDRN).

Au ministère de l'Industrie, les aides communautaires aux PME interviennent de manière accessoire, après emploi des autres formes d'aides, y compris celles prévues au titre des contrats de Plan. M. Vo Van Qui, alors sous-directeur au développement industriel et technologique au ministère de l'Économie et des Finances expliquait ainsi qu'en raison de la complexité de mise en œuvre des fonds « *des consommations de crédits européens ont eu lieu seulement pour compléter le financement initial* ». Cependant, depuis les circulaires d'août 2002, une réflexion a été engagée sur la manière de monter des cofinancements plus en amont.

Les élus sont sensibles à la multiplicité des zonages qui ajoute aux difficultés pour combiner les zonages européens et nationaux. Pour M. Savy, « *le zonage est source d'inconvénients ; il pose la question de sa détermination et ensuite des zones frontalières, ce qui n'est pas apprécié des élus. Cela dit, il est impossible de traiter les territoires de la même manière et le zonage indique, certes, de manière rustique, les différences de situation* ».

Le traitement des territoires contigus est la première préoccupation des élus. Mme Mialot, vice-présidente du Conseil régional du Centre, membre de l'instance, considère « *qu'il y a un bénéfice politique avec le zonage : on renforce l'identité régionale, là où elle est très faible. Les parties qui ne sont pas zonées doivent aussi pouvoir bénéficier d'un tel affichage. Dans la région Centre, la politique des « franges franciliennes » a été conçue dans cet esprit* ».

- Chapitre III -

Le zonage, quand il est éclaté et discontinu, présente l'inconvénient de rendre impossible le financement d'infrastructures qui, par nature, sont fondées sur la continuité et de ne pas permettre d'actions importantes sur des territoires contigus. Ainsi les zonages urbains ont souvent conduit à des situations de non-recouvrement avec les zones objectif 2, en particulier dans le domaine de la formation professionnelle. De même les pays doivent, dès lors que leur périmètre inclut des territoires éligibles, des territoires en soutien transitoire et des territoires inéligibles, tenter de mettre en œuvre des régimes « incohérents » dans une même perspective de développement !

La difficulté de combiner des zonages urbains, ruraux, avec ceux qui relèvent des objectifs 2 et 3 peut inciter les porteurs de projets à privilégier, chaque fois que cela est possible, une opération non zonée à une opération zonée, ce qui laisse une plus grande liberté d'action sur un territoire donné.

Ainsi pour des actions sur lesquelles contrats de Plan et documents uniques de programmation peuvent être mobilisés, comme les aides aux entreprises, l'environnement ou le tourisme, la préférence est donnée au contrat de Plan qui ne fixe pas de règle *a priori* sur la localisation des activités.

Pour la même raison, l'objectif 3, non zoné, est préféré à l'objectif 2 et les mesures agro-environnementales du PDRN sont préférées à l'objectif 2. Des substitutions plus subtiles peuvent être opérées entre les opérations relevant du programme LEADER et les actions relevant du FEOGA-Garantie qui doivent être consommées sur une base annuelle.

1.3. Le zonage privilégie les territoires les moins dynamiques

Alors que les CPER, du fait de leur objet, contribuent à renforcer les pôles de croissance qui peuvent développer une dynamique à partir de centres urbains, les fonds structurels agissent sur des zones confrontées à des problèmes de déclin ou de reconversion.

- De la stratégie à la mise en œuvre -

Le choix, fondé sur des préoccupations d'équité, qui a été fait pour les documents uniques de programmation de privilégier la diversité des opérations plutôt que des actions lourdes, mais peu nombreuses, donne une possibilité d'accès très ouverte, mais conduit aussi à des petits projets dans les régions rurales à faible densité.

L'instance est favorable aux petits projets dès lors qu'ils s'inscrivent dans une stratégie cohérente. Elle considère que ceux-ci, lorsqu'ils se concrétisent, ont l'avantage de pouvoir être montés rapidement et de fournir des solutions adaptées à des problèmes localisés des banlieues ou des zones rurales. Ils sont beaucoup plus proches des décisions des citoyens et mettent en valeur l'intervention de l'Europe. M. Zeller, lors de son audition par l'instance avait d'ailleurs estimé que « *l'Europe doit être à la fois présente au cœur des régions et financer des projets majeurs* », et citant le cas d'une opération de modernisation de zones d'exploitations laitières, il estimait que 500 dossiers seraient à traiter, « *sans que ce soit pour autant une politique de l'arrosoir* ».

Le maintien du financement de petits projets est par hypothèse souhaitable mais il doit être apprécié en tenant compte de la multiplicité d'intervenants et des coûts de gestion des programmes. Une analyse préalable de leur viabilité est nécessaire.

La recherche d'une complémentarité plus effective entre CPER et documents uniques de programmation peut conduire à une définition de territoire plus particulière, propre à faciliter la mise en œuvre et le suivi des actions.

La résorption des difficultés d'un territoire fragile ne dépend pas seulement des fonds qui sont attribués. Tous les territoires ne disposent pas d'un potentiel de développement fondé sur une main-d'œuvre et des services pour donner vie à des projets. Les plus déshérités d'entre eux n'ont d'ailleurs pas la capacité de mobiliser les contreparties nécessaires, ce qui constitue une inégalité supplémentaire.

Le plus souvent, c'est le dynamisme de la métropole régionale qui diffuse dans les zones avoisinantes et son renforcement serait d'une plus grande efficacité par rapport aux dépenses publiques. On voit ici le rôle

- Chapitre III -

qu'aurait pu exercer le couplage des fonds structurels aux contrats de Plan si ces derniers avaient eu pour mission d'assurer une diffusion de la croissance sur l'ensemble du territoire régional conforté par les fonds structurels pour des opérations précises. Une telle démarche suppose de s'affranchir de la logique actuelle de zonage.

2. L'organisation du partenariat est nécessaire à l'articulation mais reste trop limitée

Alors que le CPER pousse à des analyses et à des orientations régionales, le document unique de programmation s'y prête mal du fait du morcellement qui découle du zonage. Il exprime l'addition de préoccupations sur les zones défavorisées.

Le DOCUP n'a pas pour finalité d'exprimer une vision d'ensemble. Il s'agit d'un objet technocratique à l'élaboration duquel les élus ont été peu associés. Il est révélateur qu'il ne soit pas soumis au vote des assemblées régionales.

Dans ces conditions, les difficultés de fonctionnement du partenariat sont compréhensibles, en dépit de l'intention initiale d'en faire un outil efficace dans la conduite des programmes.

2.1. Le partenariat

En effet, le partenariat, tel qu'il a été défini à l'article 8 du règlement 1260/99 du Conseil, exprime les idées de concertation, de recherche d'accord sur la marche à suivre, d'efficacité, de responsabilité¹.

(1) *Le premier paragraphe de l'article 8 du règlement 1260/99 du Conseil stipule que « les actions communautaires (...) sont arrêtées dans le cadre d'une concertation étroite, ci-après dénommée « partenariat » entre la Commission et l'État membre ainsi qu'avec les autorités et les organismes désignés par l'État membre dans le cadre de règles nationales ». L'idée d'efficacité est présente au 3^e alinéa : « L'État membre crée une large et efficace association de tous les organismes appropriés... ». La nécessité de rechercher un accord sur la conduite des programmes est explicite à l'alinéa 4 :*

- De la stratégie à la mise en œuvre -

L'esprit du règlement n'est pas d'organiser un nombre de réunions élevé et répété, même s'il est stipulé que « le partenariat porte sur la préparation, le financement, le suivi et l'évaluation des interventions. Les États membres veillent à associer chacun des partenaires appropriés aux différents stades de la programmation en tenant compte du délai fixé pour chaque étape ».

Le rapport Trousset expliquait clairement: « ... *Il est aussi essentiel que dès l'origine de la démarche [de programmation], celle-ci soit engagée dans un partenariat le plus large possible, de manière à ce que, non seulement les principales collectivités locales, mais aussi les représentants socioprofessionnels, associatifs et tous ceux qui peuvent y concourir soient associés, tout comme ils doivent l'être dans le cadre de la préparation des contrats de Plan État-région* ¹ ». Ainsi, on trouve explicitement une référence à deux partenariats : celui du CPER et du document unique de programmation.

2.2. L'organisation du partenariat diffère selon les phases de mise en œuvre

Dans la pratique, le partenariat est conduit par des instances distinctes. Le partenariat organisé autour du document unique de programmation est déterminé par l'Union européenne et à ce titre, est institutionnel. Le contrat de Plan implique aussi une démarche partenariale mais ses modalités varient selon les régions sans recouvrement entre les deux.

Le règlement européen 1260/99 mentionne les acteurs concernés : l'État, les autorités et organismes qu'il aura désignés, notamment les autorités régionales et locales, les autorités publiques et les partenaires sociaux. Il porte sur l'ensemble du programme dans ses phases de préparation, de financement, de suivi et d'évaluation. Son rôle est d'adapter le programme initial en fonction des évolutions et de veiller au respect du délai fixé pour chaque étape.

« *Toutes les parties désignées, ci-après dénommées “partenaires”, sont des partenaires poursuivant un but commun* ».

(1) Trousset (Pierre), déjà cité, p. 22.

- Chapitre III -

La responsabilité des programmes européens est confiée au préfet de région. Il lui revient donc, selon les instructions qui lui ont été transmises, d'organiser le partenariat local et la concertation. Dans d'autres pays européens, c'est aux autorités régionales que revient cette initiative, de sorte que l'État n'intervient que comme garant de la cohérence globale (cf. annexe sur l'exemple du Royaume-Uni).

Pour le CPER, le partenariat est d'une autre nature : il s'agit de suivre l'état d'avancement et de prendre les décisions d'application du contrat. Il implique d'un côté la préfecture de région avec le SGAR et de l'autre le Conseil régional. En outre, différents partenaires locaux interviennent soit directement dans les groupes de travail, soit en réaction aux propositions qui leur sont faites.

Ces deux types de partenariats auraient pu, s'ils avaient fait l'objet d'une coordination, permettre aux décideurs de s'assurer du fonctionnement du couplage, de contrôler l'état d'avancement des programmes en fonction des orientations stratégiques, éventuellement de les réorienter et de s'assurer de leur achèvement dans des conditions satisfaisantes.

Le partenariat ne regroupe pas nécessairement les mêmes acteurs selon qu'il s'agit d'élaborer les documents stratégiques ou les dispositifs opérationnels et la séparation entre ces instances ne signifie pas pour autant l'absence de relations entre elles. Des liens existent, mais ils prennent des formes différentes selon l'état d'avancement des CPER et des documents uniques de programmation.

Dans la phase d'élaboration de la maquette financière du document unique de programmation, où il s'agit d'identifier les contributions de chaque partenaire, le rôle du politique est limité par la difficulté à relier les choix de programmation aux enjeux stratégiques. Des cas de bonne pratique existent cependant : le cabinet Mazars relève le cas de l'accompagnement des restructurations de défense en Lorraine dans lequel il est possible de bien identifier le lien entre les orientations stratégiques et la répartition des responsabilités en vue de la mise en œuvre.

Les conditions d'élaboration de la stratégie n'ont que partiellement été le produit d'une démarche partenariale. Mais, en outre, ceux qui sont appelés

- De la stratégie à la mise en œuvre -

à être les bénéficiaires n'ont pas fait leurs stratégies élaborées et ont été enclins à privilégier l'emploi des moyens qui en découlent plutôt qu'à se sentir porteurs de la mise en œuvre d'une stratégie.

La logique financière est aussi prégnante dans les choix des acteurs. Lorsque le projet est trop lourd par rapport à la capacité financière d'une collectivité, celui-ci est fractionné pour recueillir le financement suffisant. À l'inverse, lorsque la capacité financière d'une collectivité est importante, elle peut choisir de s'engager dans une action en cherchant l'obtention d'un financement croisé de la région ou de l'État. Ces situations alourdissent considérablement le partenariat et provoquent, du fait de la longueur des tours de tables, des retards importants dans cette phase d'identification des partenaires d'un programme.

La phase de programmation suppose une maîtrise des fonds structurels. Face à cette situation, il n'existe aucune instance de programmation de l'ensemble des crédits du CPER et des fonds structurels ayant un objet commun. Cependant, les services instructeurs du CPER et du document unique de programmation, en maintenant une liaison et en préparant des arbitrages entre ces deux sources de financement, réduisent l'absence d'articulation, mais à ce stade, le niveau politique est moins impliqué. Ce sont les relations informelles entre services qui prennent le relais.

Lors de la phase de suivi, les élus sont présents aux comités auxquels il est rendu compte de l'état d'avancement des programmes, mais la complexité des documents est une difficulté pour eux. Les documents uniques de programmation sont peu lisibles et se prêtent difficilement à des délibérations approfondies. Un suivi rapproché est impossible avec des comités qui comprennent un trop grand nombre de participants,¹ qu'il est en outre difficile de réunir à intervalles rapprochés et où la variété des projets examinés est telle que leurs membres ne peuvent en assurer un suivi global.

(1) Il n'est pas rare de voir un comité régional de programmation réunissant plus de quarante personnes avec une quinzaine d'institutions représentées, allant des services instructeurs de l'État, de la cellule Europe du SGAR, des services du Conseil régional aux Conseils généraux et préfectures de département, aux communautés d'agglomération, et autres institutions (CNASEA, Rectorat, etc.).

Force est de constater que « **l'organisation du partenariat qui devrait s'occuper de la mise en œuvre et de la gestion des cofinancements est donc bien inadéquate** ». Ce jugement, porté par le cabinet Mazars, peut expliquer le fait que les élus se sentent écartés et n'aient pas une capacité suffisante à faire valoir leur projet auprès des instances décisionnelles. L'instance est consciente du fait que le fonctionnement du partenariat reste imparfait mais elle considère qu'il s'agit d'une avancée importante en terme de coordination.

2.3. Face aux difficultés de la démarche partenariale, des pratiques qui pallient et leurs effets pervers

2.3.1. Les pratiques qui pallient

Face à l'organisation de l'État, à la multiplication des collectivités territoriales et à des modes de fonctionnements qui ne se sont pas adaptés pour répondre aux nécessités d'une articulation efficace, les services chargés de l'instruction et du suivi des dossiers ont développé des pratiques pour répondre aux dispositions fixées par les règlements.

Ainsi, les services instructeurs interviennent pour faciliter l'articulation et éviter que le choix des projets ne s'effectue plus en fonction des participations financières des partenaires plutôt que d'une stratégie préalablement définie. Leur intervention est particulièrement importante aux stades de l'examen et du choix des projets et de la programmation, mais elle est affectée par des problèmes d'organisation et la gestion est dispersée entre plusieurs agents qui exercent par ailleurs d'autres tâches.

L'examen des projets, organisé par les services instructeurs, est effectué par des comités de sélection différents : comité de programmation (CP) pour le FEDER et éventuellement conférence administrative régionale (CAR) pour le CPER. Un travail préliminaire est mené de façon à faire apparaître les points où il y a difficulté.

L'étape suivante de programmation est faussement séparée entre les opérations qui relèvent du CPER et du document unique de programmation. Cette différence est formelle à l'usage. Le prestataire rapporte le

jugement suivant : « *Les services instructeurs instruisent les dossiers de façon simultanée, ils définissent le mode de financement (mixte, alternatif...). Pourtant, on a mis en place des comités distincts afin de permettre à chacun de légitimer sa participation aux programmes communautaires alors que tout ou presque, est décidé avant, dans chaque institution qui cofinance : on fait semblant de croire qu'il y a deux commissions*

2.3.2. Les effets pervers

Les limites de la coordination efficace au sein du partenariat accroissent considérablement la charge qui pèse sur les services instructeurs. Afin de pouvoir mieux répondre aux porteurs de projets, notamment sur les intentions des collectivités en matière de cofinancement, les relations informelles sont multipliées.

L'organisation des comités de programmation, pour lesquels il faut réunir de nombreuses personnes chaque mois et approfondir l'instruction en amont, peut impliquer de nombreux aller-retour du dossier, devenir une charge et peser lourdement sur l'efficacité de la politique publique lorsque des retards interviennent dans les décisions.

Dans certaines régions, l'habitude a été prise d'organiser des comités départementaux dépendants des comités de programmation mensuels, ce qui peut avoir eu pour effet d'alourdir encore le processus d'instruction et d'examen des projets.

Ce mode d'instruction engendre des délais et des coûts de gestion disproportionnés par rapport au montant des projets cofinancés.

Expérience du Royaume-Uni en matière de partenariat

Au Royaume-Uni, dans chaque région, il existe une agence de développement régional (RDA – *regional development agency*). Crée après le retrait aux « government offices » de la responsabilité directe des fonds, son rôle est d'orienter la dépense publique.

Les régions disposent d'un fonds unique et elles n'ont pas à discuter avec Londres sur la nature des dépenses. Une des particularités britanniques est l'absence de couplage entre les dépenses centrales et les fonds structurels. Il n'existe pas de contrepartie obligatoire du gouvernement central, à l'exception des dépenses relatives à la politique de l'emploi, s'inscrivant dans un ensemble européen.

Les comités de sélection des projets, qui sont des instances autonomes, disposent de pouvoirs considérables. La responsabilité est régionale mais les comités sont présidés par un représentant de Londres. Tout le monde peut accéder aux fonds structurels, à condition de pouvoir apporter des contre-parties.

La quasi-totalité de la responsabilité des programmes est assumée par les RDAs, si bien que le gouvernement central de Londres ne joue plus aucun rôle à ce niveau. Une coordination depuis le centre est entreprise, mais la responsabilité incombe totalement aux régions. La présence de Londres est donc extrêmement discrète.

Source : audition devant l'instance de M. Andrew Bayer, *Department of Trade and Industry*.

Chapitre IV

LA COMPLEXITÉ ADMINISTRATIVE

1. Le suivi financier de l'articulation n'est pas encore complètement opérationnel

L'application du principe d'additionnalité implique une identification et un suivi comptable des contreparties, ce qui avait déjà été perçu pour la précédente génération de fonds structurels, mais n'a pas été d'emblée réalisé. Lors de son audition devant l'instance, M. Philizot faisait remarquer : « *En 1993, les préfets ont fait une demande de construction des contrats de Plan en envisageant des contreparties par le biais des fonds structurels, sachant que les enveloppes concernant ces derniers n'étaient pas définitivement fixées par la Commission européenne* ». Cette information incomplète aboutit à ce que l'articulation CPER-DOCUP ne pouvait pas vraiment être mesurée, et, concluait-il, « *l'exercice général a été conçu en pensant à ce qui était susceptible d'arriver et non mesure par mesure* ».

Des progrès ont été faits dans la génération actuelle des fonds structurels avec la mise en ligne des informations relatives à l'état d'avancement des programmes. Le logiciel PRESAGE permet, en effet, l'échange de données électroniques entre la France et la Commission. Cependant, l'identification des contreparties des fonds structurels a été, jusqu'à une période récente, très difficile à mettre en évidence. Pour le cabinet Mazars, ce dysfonctionnement « *n'est pas un défaut de conception du suivi, mais plutôt le signe que l'articulation de la mise en œuvre reste délicate à concevoir en termes d'outil de suivi commun* ».

- Chapitre IV -

Peu après son installation, l'instance a considéré qu'il s'agissait là d'une condition essentielle de l'articulation CPER-DOCUP. Elle a confié à son vice-président l'animation d'un groupe sur les flux financiers liés à l'articulation CPER-document unique de programmation. Les résultats montrent que, sous réserve de bien remplir la partie du questionnaire relatif au CPER, il est possible de mettre en évidence la complémentarité. La DATAR a également montré les possibilités d'identifier l'emploi des crédits CPER et document unique de programmation.

En dépit de ces possibilités, l'indicateur CPER n'est pas systématiquement utilisé dans PRESAGE, dans les vérifications effectuées en mai 2003, seulement 21 % des dépenses CPER apparaissaient en contrepartie des fonds structurels. Donc, environ les 4/5^{es} ne sont pas pris en compte.

Plusieurs explications peuvent être avancées pour comprendre cette insuffisance de données des CPER :

- les données émanent des services déconcentrés de l'État et des conseils régionaux, alors que pour les fonds structurels, la centralisation est effectuée par le SGAR. Cette centralisation permet une information plus complète ;
- la formation des personnels pour maîtriser l'outil n'a pas été assez poussée ;
- ceux-ci sont absorbés par de nombreuses tâches auxquelles ils donnent la priorité.

Quelles que soient les circulaires, le caractère longtemps facultatif du remplissage des zones caractéristiques du CPER a entravé l'exhaustivité et la qualité des données. L'absence de connexion directe des grands ordonnateurs secondaires délégués à INDIA (applicatif multicritères de consultation des données de la dépense de l'État), a aussi limité la motivation générale générée par des retours d'information.

D'autres difficultés sont liées au suivi budgétaire par les ministères. Le suivi par ligne budgétaire ne permet pas un suivi selon la structure propre du CPER, d'autant plus que la présentation des contrats n'est pas homogène. Le suivi est encore plus compliqué lorsqu'il s'agit de crédits

interministériels. En effet, les crédits de certains ministères, tels que ceux de la Culture, de l'Environnement, ou bien encore ceux alloués à la Politique de la ville ou au Logement, n'ont pas de ligne budgétaire spécifique CPER.

1.1. Les difficultés auxquelles sont confrontés les services instructeurs et les porteurs de projets

Faute de pouvoir disposer d'une information complète sur la programmation et le suivi conjoint CPER-DOCUP, les porteurs de projets ont évité de s'orienter sur des opérations combinées.

Il ne leur est pas aisément de mettre en œuvre la prescription d'articulation. Ne pouvant pas toujours s'appuyer sur une concertation préalable des acteurs politiques autour des projets susceptibles d'émerger, services instructeurs et porteurs de projets se trouvent dans une situation où l'information n'est pas centralisée.

L'organisation des services ne le permet pas. Dans les régions étudiées, il a été relevé que ce sont des personnes différentes qui gèrent le CPER et document unique de programmation et cette dispersion des responsabilités ne facilite pas la coordination.

Or, avec cette organisation administrative, il n'y a pas d'instruction coordonnée des projets relevant d'un CPER et d'un document unique de programmation sur un même projet et cette différence conduit à un décalage.

Il n'existe pas de fiche opérationnelle simple permettant de guider les porteurs de projets, en dehors de documents de travail, tels que celui du Sénat,¹ qui constitue une aide utile aux collectivités. Les porteurs de projets n'ont pas connaissance du type de partenariat envisagé et ne sont pas certains des financements susceptibles d'intervenir. Par ailleurs, si les

(1) Document de travail du Sénat élaboré par le service des collectivités territoriales à l'intention des sénateurs, intitulé « Les fonds structurels européens 2000-2006 à la croisée des chemins ».

- Chapitre IV -

missions économiques et financières peuvent apporter un appui apprécié, la rentabilité de projets de moindre importance peut rester aléatoire en l'absence de capacité d'expertise reconnue.

L'information préalable au montage de leur projet est lacunaire. Les porteurs de projets ne disposent pas d'indications sur les champs géographiques et sectoriels privilégiés, ni de conseils pour les aider à utiliser les règlements communautaires, connaître leurs contraintes et interpréter les règles d'éligibilité.

De plus, les modes d'instructions sont identiques quelle que soit la taille des projets.

Les services instructeurs doivent aussi se livrer à des calculs complexes pour combiner les taux de cofinancements lorsque des programmes associent plusieurs fonds ou lorsque, pour un même programme, il faut combiner des taux de participation différents selon les collectivités.

Ces difficultés, qui impliquent un temps élevé consacré à multiplier les échanges afin de faire aboutir un dossier, ont été soulignées par l'étude du cabinet Mazars.

De leur côté, les porteurs de projets n'ont pas toujours en face d'eux des services ayant un personnel suffisant et adapté auprès desquels obtenir les informations nécessaires, ce qui leur permettrait de se consacrer avec sécurité pleinement et rapidement au montage de leur projet.

Les délais de programmation sont peu adaptés aux entreprises qui subissent cet aléa.

Par ailleurs, quand, à l'expérience, des modifications au document unique de programmation s'imposent, elles exigent des procédures lourdes et les possibilités de développer la synergie CPER-DOCUP ne sont pas utilisées.

1.2. Des progrès dans l'animation mais qui ne concernent pas l'articulation

Entre services instructeurs et porteurs de projets, les animateurs peuvent jouer un rôle d'intermédiaire. Jusqu'à l'intervention de la circulaire du 19 juillet 2002, il était faible, mais depuis, il a été développé.

Bien que le manque de recul ne permette pas de porter des jugements définitifs, l'avis du cabinet Mazars est que des progrès dans l'animation ont été réalisés afin d'améliorer l'articulation CPER-DOCUP. L'exemple de l'Alsace constitue une expérience intéressante à cet égard. M. Zeller, lors de son audition, faisait état de la mise en place d'animateurs territoriaux – deux par bassins d'emploi – pour deux fonctions que la région doit assumer : l'emploi/formation et le développement du tissu économique. Cette présence a, selon lui, encouragé le jumelage d'une partie de la politique de la région avec la politique européenne de l'objectif 2.

2. Des règles administratives nationales contraignantes

Les porteurs de projets et les services instructeurs sont confrontés à plusieurs difficultés, aux phases successives que sont le dépôt du projet, la décision d'attribution des fonds, la mise en œuvre du projet et les paiements y afférent :

- la constitution des dossiers est empreinte d'un trop grand formalisme, qui traite uniformément grands et petits projets. Les dossiers doivent être déposés en autant d'exemplaires qu'il y a de financeurs et les guichets sont trop nombreux. Dans certains cas, cependant, les préfectures assurent le rôle de guichet unique ;
- la modification du dossier n'est plus possible après son dépôt ;
- les incertitudes sur l'éligibilité des projets ralentissent la phase d'instruction, particulièrement dans le cas de projets où s'appliquent d'autres règles communautaires, telles que celles de la concurrence.

- Chapitre IV -

Les incertitudes pèsent aussi sur les délais d'obtention des autorisations préalables : pour les petits projets, il n'y a pas de procédure d'agrément rapide et simplifiée. Pour la mise en œuvre de certains projets subordonnée à la réalisation de fouilles archéologiques, l'aléa est considérable ;

- les difficultés d'interprétation peuvent aussi survenir face aux décisions d'attribution des fonds. En effet, la lettre de notification ne vaut attribution qu'après validation de la convention. Les décisions d'attribution ne sont d'ailleurs pas identiques entre régions. Les délais entre le dépôt du projet et la notification des subventions européennes peuvent obliger les bénéficiaires à engager les fonds correspondants sans avoir eu la notification de l'attribution ;
- l'absence de maîtrise de la répartition des sources de financement avant la notification des décisions d'attribution ;
- l'inadaptation de la programmation des fonds structurels au rythme des entreprises conduit les porteurs de projets à ne demander que des fonds provenant des CPER ;
- les délais différents ne facilitent pas non plus le couplage. Pour les fonds structurels, ils sont très longs entre le dépôt du projet et la notification de la décision, puis très encadrés à partir de là : trois mois pour débuter les travaux à compter de la programmation. Pour les CPER, ils sont soumis au décret 99-1060 du 16 décembre 1999 qui fixe un délai maximum de deux ans pour le début d'exécution des travaux et de quatre ans à compter de la date de début d'exécution ;
- enfin les règles de gestion de la trésorerie diffèrent : les règles communautaires prévoient une avance de trésorerie de 7 %. Néanmoins, les habitudes ont fait que les fonds structurels imposent une avance de trésorerie, contrainte, qui peut accroître la préférence des porteurs de projets pour les CPER.

3. Conséquence : un risque non négligeable de dégagement d'office

Un audit administratif effectué préalablement à l'exercice de programmation 2000-2006 aurait mis en valeur les réformes de structures nécessaires à une bonne exécution. Faute de les avoir réalisées, il s'ensuit un risque de dégagement d'office.

L'article 31, §2 du règlement (CE) n° 1260/1999 stipule que « la part d'un engagement qui n'a pas été réglée par l'acompte ou par laquelle aucune demande de paiement recevable (...) n'a été présentée à la suite de la deuxième année suivant celle de l'engagement (...) est dégagée d'office ; la participation des fonds à cette intervention en est réduite d'autant. »¹. Cette règle, dont l'introduction avait été soutenue par la France dans les discussions de l'Agenda 2000, incite les États membres à programmer des projets de qualité et à en assurer un suivi et une gestion attentifs. Pour la Commission européenne, responsable du budget communautaire, elle doit permettre d'éviter des montants de « restes à liquider » si importants que les sous-consommations de crédits de paiement susciteraient le mécontentement des États membres (dont les contributions sont appelées sur la base des crédits de paiement votés) et du Parlement.

Il est important de préciser que cette règle est appliquée depuis le 31 décembre 2003, sur les tranches annuelles des programmes et non pas sur les opérations, comme des interprétations erronées avaient pu le faire penser. Elle met l'accent sur la gestion financière et la nécessité de récupérer les factures afférentes aux programmes pour justifier les dépenses de chaque tranche. Cette règle n'a pas été bien comprise sur le terrain, probablement parce qu'elle concerne indifféremment toutes les situations. Selon le président Savy devant l'instance, « *la règle de dégagement d'office devrait tenir compte de la diversité des projets. Cette règle impose un certain rythme. Or certains projets ont besoin de temps pour voir le jour* ».

(1) Article 31, §2 du règlement (CE) n° 1260/1999.

- Chapitre IV -

À l'été 2002, le gouvernement, devant le constat d'une importante sous-consommation des fonds et du risque de dégagement d'office, a pris des mesures de simplification. Celles-ci ont donné lieu à quatre circulaires¹ qui visent un allégement substantiel des procédures, un renforcement de l'appui aux projets et une plus grande association des collectivités locales et notamment des régions.

Un meilleur contrôle *a priori* sur des éléments tels que la signature des conventions par les maîtres d'ouvrage, la réalisation des travaux et l'envoi des factures aurait déjà permis de réduire les délais préliminaires et d'augmenter la consommation des crédits FEDER. Le point essentiel de la réforme en vue d'accroître la consommation de crédits FEDER a été suffisamment mobilisateur pour modifier le comportement des différents acteurs.

Mais ce changement a eu pour effet de substituer les crédits européens aux crédits nationaux au risque d'avoir des difficultés d'ajustement. Il se réalise en ajoutant des crédits FEDER à d'autres concours, ce qui augmente le taux de subvention pour atteindre le taux plafond.

Ces mesures ont permis sans aucun doute une meilleure consommation de fonds européens mais elles ont néanmoins engendré des effets pervers.

(1) Il s'agit des circulaires suivantes :

- circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 aux ministres et secrétaires d'État, aux préfets de région et de département, ainsi qu'aux trésoriers-payeurs généraux de région et de département ;
- circulaire du 19 août 2002 du ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, du ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, du ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales, du ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire et de la ministre de l'Outre-mer aux préfets et aux TPG ;
- circulaire du 27 novembre 2002 du ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, du ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, du ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales, du ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire et de la ministre de l'Outre-mer aux préfets et aux TPG ;
- circulaire du 24 décembre 2002 du Premier ministre aux préfets de région et de département et aux TPG.

- La complexité administrative -

La présentation rapide des dossiers au financement s'est traduite par un fractionnement de nombre d'entre eux au détriment de projets plus structurants qui exigent un délai d'élaboration plus long. En se concentrant sur des objectifs de court terme, les acteurs de terrain s'éloignent encore un peu plus de la démarche d'articulation.

Chapitre V

LE CAS INTERREG

Les programmes INTERREG représentent un volet important de la politique régionale européenne. Leur rôle est de renforcer les complémentarités transfrontalières ou de regrouper des ensembles transnationaux de territoires, autour de quelques thèmes comme l'Arc alpin, l'Espace atlantique ou la Méditerranée, ou bien encore de faciliter les réseaux d'échanges d'expériences.

Ils contribuent à développer les bonnes pratiques entre régions de l'Union européenne et, à ce titre, ont déjà été prévus dans les phases de pré-accession des pays candidats. Cette politique sera appelée à être accentuée. Les premières prises de position sur l'avenir des programmes régionaux sont favorables à ce que lors de la prochaine programmation, les programmes INTERREG soient développés.

La France participe à plusieurs programmes INTERREG, qu'ils soient transnationaux ou plurirégionaux. Comme pour les autres programmes de l'objectif 2, elle inscrit les INTERREG dans la démarche d'articulation. La complexité administrative qui a été relevée dans l'évaluation des documents uniques de programmation est encore plus accentuée lorsqu'il s'agit de faire œuvre commune avec des partenaires étrangers ayant des systèmes de paiement et de contrôle différents.

L'instance a choisi d'examiner les conditions d'articulation CPER-document unique de programmation dans deux programmes transfrontaliers : France/Belgique et France/Espagne. Le choix de retenir ces deux programmes interrégionaux a été fondé sur la facilité d'accès à leur centre de décision.

- Chapitre V -

Des différences importantes existent entre les deux programmes INTERREG France/Belgique et France/Espagne : la barrière linguistique, les traditions d'échange des zones frontalières et les liens avec les capitales nationales.

L'instance considère que les régions transfrontalières se prêtent mal à l'articulation CPER-DOCUP, mais que les solutions qui ont été dégagées pour pallier les difficultés, notamment avec la constitution d'autorités de paiement et de gestion interrégionales, permettent une plus grande efficacité des programmes INTERREG.

1. Une articulation limitée avec les CPER

1.1. Les programmes INTERREG suivent les phases de programmation des programmes européens...

Les travaux stratégiques ont été effectués avec des modalités différentes : un consortium de consultants a réalisé celui de l'INTERREG France/Belgique, après une très large concertation entre partenaires socioprofessionnels, alors que ce sont les administrations nationales qui ont établi le programme INTERREG France/Espagne.

Il est à noter que l'INTERREG III France/Belgique a fait une évaluation « *ex-ante* » sur toute la frontière. Dans le cas du programme INTERREG France/Espagne, en dépit de l'étendue de la couverture géographique de ce programme, une pré-étude de diagnostic des forces et faiblesses de cette zone a été réalisée.

Le zonage a donné lieu à un jugement mitigé : pour l'INTERREG France/Belgique, les autorités belges considèrent que celui-ci était satisfaisant, alors que du côté Nord-Pas-de-Calais, on considère que celui-ci aurait pu porter sur l'ensemble du territoire des régions concernées.

Les instances représentatives comprennent un très grand nombre de partenaires institutionnels, de part et d'autre des frontières franco-belge et franco-espagnole, ce qui crée une lourdeur dans leur fonctionnement.

L'instruction des dossiers a été développée pour la compenser. Ainsi, pour l'INTERREG France/Espagne, des comités territoriaux de pré-programmation établissent les contacts avec les opérateurs. La présence de représentants français et espagnols à tous les niveaux assure un partage équilibré des responsabilités.

1.2. ... Mais se prêtent mal à l'articulation

Les possibilités d'articulation directe avec les CPER sont limitées, soit en raison des objectifs très particuliers des programmes INTERREG, soit du fait de la multiplicité des régions françaises concernées. Le secrétariat conjoint du programme INTERREG III France/Wallonie estime que dix à quinze projets ont des liens directs avec les CPER. De même, dans le programme INTERREG III France/Espagne, quinze projets ont bénéficié d'un financement au titre d'un CPER.

Plusieurs facteurs concourent à cet état de fait :

- les règles juridiques de chaque pays ne sont parfois pas assez souples pour permettre de cofinancer les dossiers ;
- les délais d'instruction et d'approbation sont trop longs ; les porteurs de projets INTERREG préfèrent des subventions renouvelables automatiquement chaque année, ce qui n'est pas le cas pour les financements CPER ;
- les choix sont plus compliqués par la présence de multiples intervenants ;
- les règles d'éligibilité interdisent de financer des infrastructures. Le prestataire rapporte le constat effectué en Nord-Pas-de-Calais : « *En 1994 le CPER du Nord-Pas-de-Calais prévoyait une ligne budgétaire pour INTERREG sur laquelle il s'agissait de financer les investissements et leur fonctionnement, mais sa portée a été restreinte dans la mesure où le volet A d'INTERREG concerne plutôt le "soft, l'immatériel" et donc qu'il permet peu d'investissements et d'infrastructures* ».

- Chapitre V -

2. Les innovations apportées aux programmes INTERREG en 2002

La complexité des programmes INTERREG et les délais de mise en œuvre constatés au cours de la génération 1994-1999 ont conduit les autorités européennes à introduire la désignation par programme d'une seule autorité de gestion et de paiement et l'ouverture d'un compte unique.

2.1. Des autorités de gestion et de paiement uniques

La région wallonne est autorité de gestion du programme France/ Belgique et le conseil régional d'Aquitaine autorité de gestion du programme France/Espagne. L'existence d'une autorité de gestion unique a considérablement simplifié les procédures de présentation des projets. Elle dispose d'une base de données accessible au public où sont enregistrées les informations nécessaires aux opérateurs, ce qui lui permet d'appuyer et d'élargir les réseaux de ces opérateurs. Les porteurs de projets désignent un chef de file responsable vis-à-vis de l'autorité de gestion et ne signent qu'une seule convention de subvention. Elle a cependant un inconvénient : le risque juridique de la mise en œuvre d'un projet est alors concentré sur une seule partie contractante, celle du chef de projet.

La Caisse des dépôts et consignations est l'autorité de paiement du programme France/Belgique et le ministère des Finances espagnol du programme France/Espagne. L'ouverture d'un compte unique géré par l'autorité de paiement qui effectue les versements exclusivement au « chef de file » accélère les délais de paiement de la Commission.

2.2. Des résultats positifs mais qui accroissent le déphasage avec les CPER et les documents uniques de programmation

Le cabinet Mazars note que « *l'efficacité évidente des dispositifs INTERREG a conduit à des résultats très satisfaisants en termes de*

- Le cas INTERREG -

programmation ». Cette situation, selon lui, a été facilitée par la solidarité des acteurs régionaux, l'existence d'opérateurs bien établis, et la mise en place d'un cadre de gestion propice à la coordination et la proximité de terrain.

Cependant, l'attention est attirée sur le fait que le processus d'accélération dû au risque de dégagement d'office « *pourrait créer un effet potentiellement pervers en subventionnant tout projet éligible, pour autant qu'il consomme des fonds structurels, sans tenir compte de l'objectif, ni de l'impact sur le projet* ».

La conjonction de cette amélioration et des risques d'une surconsommation qui pourrait se développer au détriment de la qualité des projets accentue le décalage entre l'exécution des programmes INTERREG et celle des contreparties. Le couplage CPER-DOCUP qui s'accomplit difficilement et lentement et qui nécessite la recherche de consensus entre partenaires trop nombreux.

Une intégration efficace des programmes INTERREG dans l'articulation CPER-document unique de programmation nécessitera une réflexion sur leur rythme d'exécution. La simplification des procédures qui s'avérera nécessaire dans les documents uniques de programmation, une sélection plus rigoureuse des projets INTERREG et une plus grande spécialisation thématique des CPER et des documents uniques de programmation sont de nature à permettre une plus grande intégration.

Chapitre VI

RECOMMANDATIONS

À la lumière de ces travaux, des recommandations peuvent être faites dont la portée est liée à l'évolution dans l'avenir des CPER et de l'intervention des fonds structurels.

1. Lien avec la stratégie

De l'absence de référence aux orientations stratégiques découlent les difficultés de mise en œuvre. Aujourd'hui, une fois que la stratégie partagée est définie, elle n'est pas suivie d'effets. Les services chargés de l'instruction et de la programmation des dossiers n'y font pas référence, pas plus que les porteurs de projets.

Dès lors que dans l'avenir le principe du couplage serait maintenu, la détermination du contenu des CPER et des documents uniques de programmation devrait être sous-tendue par une réflexion stratégique. Les documents à élaborer, qu'ils émanent de l'État ou des collectivités auront à prévoir les étapes de leur mise en œuvre et y associer les responsables élus.

2. Le zonage

Le maintien du zonage communautaire a fait l'objet de nombreuses discussions au sein de l'instance qui a noté les positions de principe plutôt favorables à celui-ci exprimées par les élus devant elle et celles,

- Chapitre VI -

plus partagées, des agents des collectivités territoriales au cours de l'enquête effectuée par le cabinet Mazars.

Le Commissaire responsable de la politique régionale, M. Barnier, lors de son intervention devant le Parlement européen s'est prononcé pour la suppression du zonage communautaire¹. À une approche territoriale serait substituée une approche fondée sur des thèmes. Cette position, si elle était retenue par le Conseil européen, resterait compatible avec la mise en place de zonages définis aux niveaux national et régionaux.

Lors de son audition devant l'instance, M. Zeller avait estimé : « *même s'il n'existe pas, [le zonage] serait créé au sein de la région. Le conseil régional a lui-même défini un zonage pour mettre en œuvre ses politiques régionales* ». Un tel zonage existe aussi dans la région Centre, ce qui permet d'assurer une cohérence entre instruments régionaux et européens.

Compte tenu des difficultés qu'elle a analysées, l'instance a considéré qu'il appartenait aux autorités de l'État et à celles de la région de fixer les contours des zones concernées. Par ailleurs, une cohérence devra être établie entre les zonages qui procèdent des fonds structurels et ceux qui ont un caractère plus sectoriel.

Le principe de subsidiarité pourrait consister à ce que les zonages ne soient plus arrêtés par la Commission mais relèvent soit des autorités conjointes, nationale et régionales, soit uniquement d'autorités régionales, le choix devant dépendre de l'évolution de la décentralisation. Une plus grande maîtrise du zonage par la région faciliterait la répartition de ses interventions entre des actions structurantes dont les effets s'exercent sur des territoires plus larges que ceux de l'objectif 2 actuel et les actions en faveur des zones rurales.

Réduire la complexité née du couplage par une spécialisation des territoires et des champs d'intervention a été proposé par M. Zeller. Ainsi, en Alsace, le CPER comprend avant tout des actions structurantes

(1) *Intervention devant la Commission de la politique régionale, du transport et du tourisme du Parlement européen, 18 mars 2003 et discours prononcé à Chalon-sur-Saône, le 5 avril 2003 : « il faut passer d'une logique de micro-zones à une logique de priorités ».*

du territoire qui se situent au cœur des zones urbaines et dans la plaine d'Alsace, alors que les zones difficiles et celles de montagne sont traitées par le document unique de programmation. Une telle pratique se retrouve en Limousin où les villes ne relevaient pas du document unique de programmation.

D'autres actions pourraient être mises en œuvre :

- s'appuyer sur les politiques de pays existantes dès lors qu'elles sont le support d'actions menées dans le cadre des CPER ;
- unifier l'intervention des fonds dans un contexte de réduction des moyens financiers. Actuellement, les trois fonds opèrent dans le cadre de politiques prédéfinies qui s'intègrent mal au cadre de la politique régionale. C'est au niveau des régions que cette intégration a le plus de chance d'être réussie ;
- ne plus utiliser le FEOGA-Garantie dans les programmes communautaires intéressant les zones rurales. Comme l'indiquait le représentant de la Commission, « *pour la prochaine génération de fonds structurels, il faudra décider si la politique de développement rural est une politique d'accompagnement du FEOGA ou si c'est une politique structurelle* ». Si c'est la deuxième option qui est retenue, un rapprochement avec les pratiques du FEDER devra s'opérer.

3. Le partenariat

Le règlement communautaire insiste sur le but commun pour lequel les partenaires doivent œuvrer, l'efficacité et les domaines de compétence propres à chacun d'entre eux. Le rapport de l'instance estime que le partage des rôles est confus, que des améliorations sensibles doivent être obtenues sur ce sujet et que la combinaison des financements du CPER et du document unique de programmation peut être rendue plus efficace à certaines conditions.

3.1. Instruction et programmation

L'organisation actuelle des actions structurelles communautaires, par programme, axes et actions, est trop détaillée et résulte davantage d'un habillage que de la formalisation d'une stratégie. Elle perd ainsi la souplesse nécessaire à leur adaptation aux évolutions économiques. Cet état de fait est parfois souligné en comité de suivi. La rigidité de ce cadre fixé jusqu'à la révision des programmes à mi-parcours empêche d'opérer des redéploiements entre axes. Des passerelles avec les CPER ont été établies, mais elles n'ont pas eu de portée opérationnelle.

La difficulté à laquelle ont été confrontés les gestionnaires vient aussi de la gestion des programmes pluri-fonds. Conçus à l'origine pour développer une synergie entre les actions des différents fonds, leur mise en œuvre s'est révélée d'une complexité redoutable.

Le Commissaire Barnier s'est prononcé pour une réduction très importante du nombre d'étapes de programmation, ce qui est aussi le point de vue de l'instance. La fusion du FEOGA-Orientation, du FSE et du FEDER avait été évoquée par les responsables des fonds, lors de leur audition par l'instance à Bruxelles. Elle permettrait une programmation plus souple des CPER et des documents uniques de programmation autour de thèmes communs.

3.2. Comités de suivi

Le constat met en avant leur lourdeur et les difficultés pour les élus à s'y impliquer autant qu'ils le voudraient. Les comités de suivi doivent être un moyen efficace de réorienter la programmation en fonction des évolutions. Cela suppose qu'ils disposent de l'information suffisante pour procéder aux arbitrages, sans que le travail préparatoire de l'équipe technique ne lie par trop les décisions.

Des améliorations peuvent être apportées à ce fonctionnement. Il est souhaitable que le comité soit mis en état de faire le point régulièrement

- Recommandations -

sur les retours d'expérience et de s'interroger sur le bien-fondé des décisions qu'il a prises.

Les circulaires de 2002 représentent un progrès important car elles prévoient une aide à la programmation et à la préparation des arbitrages, ce qui introduit la possibilité d'étudier les cofinancements plus en amont et d'être ainsi en condition de se prononcer plus facilement sur leurs évolutions.

4. La complexité administrative peut être réduite

Les difficultés des porteurs de projets et des services administratifs viennent pour une large part de la participation de partenaires multiples aux financements des CPER et des documents uniques de programmation.

La pratique de cofinancement des collectivités territoriales génère la complexité et le traitement indifférencié des dossiers. L'intervention de diverses administrations contribue encore à cette complexité.

Plusieurs améliorations pourraient être apportées pour réduire les difficultés des porteurs de projets et des services instructeurs :

- diminuer le nombre de cofinancements publics pour un seul et même projet ;
- éviter les projets de trop petite taille pour privilégier le soutien à des projets importants tout en réservant des fonds pour les zones rurales et les expérimentations souhaitées par la Commission ;
- instaurer un guichet et un formulaire uniques pour les porteurs de projets, quels que soient les financeurs publics.

5. Confier à la région un rôle de coordination

Les textes et l'organisation administrative ne conduisent pas la région à assurer une coordination efficace avec les autres collectivités alors qu'elle dispose de la technicité suffisante pour traiter les questions d'articulation surtout pour le grand projet. Dans la nouvelle étape de la décentralisation, il est prévu de lui confier un rôle de coordination sans cependant qu'il soit porté atteinte au libre exercice des compétences des collectivités garanti par la Constitution.

Aussi, pourrait être créée auprès du conseil régional une cellule à laquelle seraient associées les collectivités territoriales pour mettre en œuvre les documents uniques de programmation et qui assurerait une coordination de la préparation et de l'examen des actions.

Les mesures de simplification pourraient être :

- *Un recours plus large au paiement alternatif*

Cette facilité de gestion, en évitant la multiplication des actes et des conventions pour un même dossier apparaît comme une réponse efficace à la multiplication des cofinancements pour un même dossier et au coût pour le porteur de projet de multiples conventions et circuits de paiement. La circulaire du 7 août 2001¹ qui précise son champ d'application, pose que celui-ci : « ...doit être considéré comme une facilité de gestion et son

(1) La circulaire d'août 2001 du ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales et du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie indiquait aux présidents de région et de département ainsi qu'aux trésoriers-payeurs généraux de région et de département les « principes à respecter » dans la pratique du paiement alternatif : « a) Tous les projets inclus dans le programme sont juridiquement « cofinancés » par l'Union européenne et respectent, à ce titre, les conditions prévues dans les décisions d'approbation des documents uniques de programmation ainsi que celles qui sont adoptées dans le complément de programmation ; b) Le recours au paiement alternatif n'est autorisé qu'en tant que facilité de gestion, dont l'objet est de simplifier le versement de la subvention publique au porteur de projet ; en conséquence, tous les projets retenus au titre du document unique de programmation doivent respecter les règles communautaires relatives à la programmation, à l'information et au contrôle ».

- Recommandations -

utilisation limitée aux projets de taille réduite ». Cette facilité de gestion peut cependant se heurter aux logiques de fonctionnement plus politiques du partenariat quand le cofinancement n’implique pas seulement l’État et l’Union européenne, mais aussi d’autres partenaires comme les collectivités locales.

- *L'utilisation de la délégation à la gestion par la généralisation de la subvention globale*

La subvention globale est indiquée lorsque, à partir d'une stratégie clairement formulée, il est possible de confier à telle collectivité ou tel organisme la gestion d'une mesure correspondant à un domaine de compétence lui étant dévolu. Elle permet ainsi de mieux distinguer concertation des responsables élus et administratifs et répartition des tâches opérationnelles. Un acteur identifié peut ainsi, avec une subvention globale, apporter l'ensemble des contreparties, assurer l'instruction des dossiers et sa programmation.

La possibilité de recourir à la subvention globale est prévue par les règlements communautaires. Elle permet de gérer indépendamment du document unique de programmation un groupe d'actions programmées. La circulaire d'août 2002 en a facilité l'usage. Il y est indiqué que « le recours à la subvention globale par un organisme intermédiaire qui assure la gestion d'une partie du programme bien identifiée (mesure ou sous-mesure), était limité à 25 % par circulaire du 3 janvier 2000. Ce plafond est supprimé. L'octroi notamment aux collectivités locales, dans leur domaine de compétence, de nouvelles subventions globales ou l'augmentation de subventions globales déjà attribuées est encouragé ».

La subvention globale réduit la possibilité d'analyser le document unique de programmation dans son ensemble et d'examiner les possibilités de redéploiement au sein de celui-ci, mais elle a par ailleurs l'avantage certain de faciliter la mise en œuvre.

Il est préconisé qu'un chef de file aurait la responsabilité de l'état d'avancement de la subvention et la possibilité d'associer des acteurs spécialisés tels que l'ANVAR ou l'ADEME. Cela signifie que la subvention globale, tout en permettant d'associer les gestionnaires de fonds

europeens par objet, diminue le nombre de répétitions dans leur mise en œuvre. Les acteurs entrant dans ce système y trouvent une place bien définie et spécialisée.

6. Améliorer les pratiques administratives

6.1. Opérer un rapprochement des procédures à la faveur de la MODERFIE et conduire à des changements de règles budgétaires

Le dégagement d'office apparaît comme une règle efficace pour certains projets mais impose des contraintes particulières aux services et soulève une difficulté en début de mise en œuvre des programmes. Comme l'indiquait lors de son audition M. Jochum, président de la Commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens (CICC), « *c'est un système qui oblige à sortir de la logique et de la culture de la programmation pour rentrer dans une logique de réalisation d'opérations de dépense* ».

Appliquer aux contrats de Plan des règles similaires permettrait d'améliorer le couplage et la performance des CPER qui sont encore trop marqués par une logique d'affichage et des contraintes de délais trop lâches.

Ce rapprochement entre les règles qui encadrent les paiements relatifs aux CPER et aux documents uniques de programmation pourrait s'effectuer à la faveur de la mise en place de la MODERFIE. Une solution serait de présenter les projets CPER et DOCUP selon une grille budgétaire commune qui regrouperait des groupes d'opérations assimilables à des subventions globales. Ces groupes seraient constitués autour des axes stratégiques qui auraient été prédéfinis et se prêter à des exercices d'évaluation.

Les modalités de contrôle sont aussi un élément de différenciation important dans le couplage. Le système européen qui prévoit des procédures de versement est beaucoup plus strict que le contrôle des

CPER qui repose sur la notion de service fait. Le même niveau d'exigence devrait être appliqué aux deux procédures, en même temps qu'elles devraient être mieux coordonnées.

6.2. Rendre opérationnel le logiciel de suivi de l'articulation

La combinaison de plusieurs applicatifs désormais opérationnels doit permettre de mieux suivre l'exécution des programmes européens et des contrats de Plan.

En premier lieu, dans l'application de suivi des contrats européens (PRESAGE), à laquelle a accès la plupart des services intéressés (et notamment les préfectures et les trésoreries générales), les contreparties de financement sont saisies de plus en plus exhaustivement.

En second lieu, l'application INFOCENTRE INDIA, exploitée par la Direction générale de la comptabilité publique et à laquelle sont raccordés toutes les préfectures et les trésoreries générales mais aussi un nombre croissant de services ordonnateurs, permet de consulter des données de la dépense. La qualité des informations sur le contrat de Plan s'améliore à mesure que s'améliorent de la part des ordonnateurs de l'État les informations concernant les zones CPER. Pour rattraper les antérieurs, l'état des données étant très incomplet, il convient d'examiner au niveau régional les possibilités d'une opération exceptionnelle de rattrapage.

Deux éléments clés, techniquement possibles, conditionnent une mobilisation générale des divers intervenants sur la qualité des restitutions informatiques. Le premier est l'interface informatique entre les applications INDIA et PRESAGE, (consolidation des centralisations des bases régionales de PRESAGE et liens avec la base nationale des dépenses INDIA). Les travaux ont été relancés par la Direction générale de la comptabilité publique et la DATAR à la mi-2002 et cette interface a été expérimentée dans plusieurs régions début 2003 puis généralisée.

Le deuxième élément fondamental est la mise à disposition d'outils de consultation des fichiers pour les principaux utilisateurs. À cet égard, la

- Chapitre VI -

diffusion des possibilités de consultation d'INDIA via Internet doit être développée.

Pour certaines administrations – le réseau des Directions du travail et de l'emploi pour le suivi de FSE – la motivation passe par l'abandon d'un logiciel spécifique, la triple saisie actuelle (PRESAGE, application de dépenses NDL et applicatif spécifique) étant d'évidence dissuasive.

Il faudra aussi s'assurer que l'applicatif ACCORD qui remplacera l'application NDL alimentera l'infocentre dans des conditions satisfaisantes.

En résumé des outils existent pour assurer ce suivi CPER/document unique de programmation. Il reste à les utiliser réellement et à motiver les services pour les alimenter correctement.

Au-delà de 2003, on pourrait craindre que la tâche de rattrapage des lacunes dans les fichiers serait jugée disproportionnée par rapport à l'intérêt des analyses permises par un outil enfin opérationnel.

7. Préparer les travaux en prévision d'une prochaine génération de CPER et de fonds structurels, dès lors qu'ils seraient proches de ceux de l'actuelle génération

7.1 Respecter et mieux intégrer les calendriers

Le rapport du cabinet Mazars a montré comment les dérives successives du calendrier se sont élargies et comment les possibilités de couplage en ont été réduites. Aujourd'hui les conditions existent pour qu'elles ne soient pas inéluctables. Les travaux stratégiques régionaux ont été effectués maintenant dans toutes les régions, les contrats de Plan et les fonds structurels seront recadrés après l'achèvement de leur révision et les circulaires sur la simplification devraient aboutir à réduire les charges de gestion et à rendre plus efficace le couplage.

7.2. Utiliser les résultats des évaluations des CPER et des documents uniques de programmation

Les évaluations en cours qui intéressent la réflexion de l'instance sont relatives à la révision à mi-parcours des contrats de Plan et des documents uniques de programmation. Les premières devraient être achevées à l'automne 2003 et se traduire par un réexamen des conditions de financement des contrats. Les secondes sont effectuées par les régions et devraient être terminées à la fin de l'année 2003.

Il est donc nécessaire de maintenir le calendrier des évaluations et de les porter largement à la connaissance des décideurs, de mettre en débat le troisième rapport sur la cohésion, afin que les choix à faire pour les prochaines générations des contrats de Plan et des documents uniques de programmation en soient éclairés.

7.3 Développer la connaissance de l'impact

Lors des auditions du président de l'instance et du vice-président devant le Parlement et le Conseil économique et social, la présentation des travaux de l'instance avait été assortie d'une réserve sur les difficultés d'évaluer l'impact des fonds structurels. Plusieurs arguments expliquent cette difficulté : la taille des territoires est trop réduite, le découpage géographique n'est pas pertinent au regard des questions posées ; les effets ne peuvent s'observer que sur une très longue période.

L'instance a mené des travaux sur cette question. Elle a étudié les évolutions de long terme des régions qui ont bénéficié de fonds structurels et a comparé les résultats obtenus en terme de dynamisme économique à ceux des zones qui n'en ont pas bénéficié. Ces résultats ont été mis en perspective par rapport aux résultats des études bibliographiques qui ont été rassemblées. Les travaux qui sont présentés à l'annexe 3 font un constat nuancé de l'apport des fonds structurels. Ceux-ci ont vraisemblablement évité une trop forte dégradation des zones en déclin, mais sans pour autant inverser les tendances à l'œuvre.

- Chapitre VI -

Actuellement, les travaux montrent le caractère relatif des conclusions qui peuvent être tirées des études sur l'impact des fonds structurels. L'instance estime que dans le futur, il sera nécessaire de mieux appréhender la mesure du couplage, ce qui nécessite le développement de travaux statistiques, le choix d'indicateurs qui viennent nuancer celui du PIB par habitant, et des programmes qui soient d'une taille suffisante pour que leurs effets soient évaluables. Des progrès dans l'analyse des impacts seraient apportés par un approfondissement des méthodes d'analyse, un plus grand recul sur la période étudiée et l'analyse économique et financière de projets particuliers ayant mobilisé des moyens importants.

A N N E X E S

Table des annexes

Annexe 1 : Mandat de l'instance

Annexe 2 : Composition de l'instance

Annexe 3 : Déroulement des travaux de l'instance

Cette annexe aborde les points suivants : rappel du mandat et des objectifs de l'évaluation, justification des écarts entre le questionnement initial et les objectifs de départ, interférences du contexte institutionnel sur le déroulement de l'évaluation, organisation des études (cahier des clauses techniques particulières, études complémentaires), séances plénières (auditions réalisées, document communiqués).

Annexe 4 : Avis des instances interministérielles, des ministères et des collectivités territoriales

Annexe 5 : Rapport du cabinet Mazars

Le rapport commandé par l'instance au cabinet Mazars est disponible également à l'adresse Internet suivante :

<http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/fr/ressources/biblio.jsp?2>

Annexe 6 : Éléments sur la mesure de l'impact économique des fonds structurels

Une synthèse a été préparée par G. Bentoglio, chargé de mission au Commissariat général du Plan, P. Joly et C. Wendling, membres de l'instance d'évaluation, avec l'aide de la DATAR. Les articles traitant de cette question ont été recensés et des tableaux sur les évolutions de long terme par région et pour les zones éligibles ont été élaborés.

Annexe 7 : Le rôle du document unique de programmation (DOCUP) dans les fonds structurels européens

Annexe 8 : Liste des documents disponibles sur le site Vit@Min

Annexe 9 : Glossaire des sigles utilisés

Annexe 10 : Éléments de bibliographie

Annexe 1

MANDAT DE L'INSTANCE

Le 7 juin 2001

Note

Objet : Évaluation « Fonds structurels européens et politiques régionales »

1. Contexte de la demande

1.1. Le thème des fonds structurels européens a été proposé à la fois par le ministère des Affaires européennes (lettre de saisine du 30 décembre 1998) sous l'angle d'un bilan critique des procédures mises en œuvre aux niveaux national et régional et de l'impact des actions financées sur le développement économique et social, et par la direction du Budget (lettre de saisine du 18 février 1999) avec une approche fondée sur le taux de retour de la contribution française au budget européen et visant plus particulièrement la politique agricole commune. L'intérêt de ces deux ministères a été confirmé depuis ces premières saisines respectivement lors d'une audition du directeur du Budget par le Conseil national de l'évaluation et d'un entretien du commissaire et du commissaire adjoint au Plan avec le ministre délégué aux Affaires européennes, qui avait plus particulièrement insisté sur l'appropriation par les élus locaux, via ces financements, des projets européens. La DATAR, consultée une première fois en 1999, avait proposé une mise en perspective européenne de nos procédures et pratiques nationales (coopération partenariale, effets d'innovation en matière de méthodes et d'outils, impact sur les comportements des acteurs locaux) ; consultée plus récemment, elle a souhaité que cette évaluation permette d'apprécier la complémentarité des deux outils (convergence des objectifs, effets de levier, résultats comparés, suivi simultané éventuel des deux procédures).

1.2. L'intérêt d'une évaluation des fonds structurels européens s'impose d'abord par les masses financières en jeu. La France recevra 108 milliards de francs sur 7 ans au titre des politiques structurelles pour la période 2000-2006. Avec les contrats de plan État-région (120 milliards de crédits d'État pour la même période 2000-2006, les conseils régionaux engageant quant à eux plus de 110 milliards), les fonds structurels sont devenus un outil essentiel de développement économique et d'aménagement du territoire à la disposition des régions.

La génération 2000-2006 se caractérise par une volonté de meilleure coordination entre les procédures des contrats de Plan et celles des fonds structurels. La règle de l'additionnalité nécessite en effet une contrepartie nationale à l'engagement des fonds européens et l'ensemble du dispositif des contrats de plan de la période 2000-2006 a été conçu pour jouer autant que possible ce rôle de contrepartie nationale : au-delà de la coïncidence des dates 2000-2006, la stratégie de l'État en région a été explicitement élaborée sous contrainte de cohérence avec les objectifs des fonds structurels européens, même si la démarche ne consistait pas à faire coïncider ces objectifs dans tous les domaines ; les champs ouverts à la contractualisation dans les contrats de Plan ont été calqués sur les actions éligibles aux fonds européens, les programmations en principe harmonisées (document unique de programmation et contrat de plan État-région). Dans la négociation même des enveloppes des contrats de Plan avec les régions, le montant des fonds structurels a été pris en compte.

La gestion des deux procédures a également été rapprochée, au point d'absorber, avec des procédures communautaires nouvelles pour l'administration française, une part importante des forces de l'administration déconcentrée au niveau régional. Les efforts consentis avec le soutien de l'Union européenne pour développer l'outil informatique de gestion des programmes régionaux (logiciel PRESAGE) intéressent désormais les gestionnaires des contrats de Plan (ouverture aux contrats de Plan du logiciel PRESAGE, recherche d'indicateurs de suivi communs, rapprochement des méthodes d'évaluation). Enfin le calendrier intermédiaire des contrats de plan a été aligné sur celui des fonds structurels, avec le même rendez-vous à mi-parcours de 2003 permettant de réorienter les fonds en fonction des évaluations réalisées et aussi, pour les contrats de plan, en fonction des orientations à moyen terme des schémas de services collectifs qui devraient avoir été arrêtés par le gouvernement à l'automne.

1.3. La question des fonds structurels prend une importance stratégique dans le cadre des réflexions engagées par la Commission européenne sur l'avenir des fonds structurels dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne. Le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale présenté par M. Barnier a montré le changement d'échelle des problèmes de cohésion dans une Europe qui passerait des 15 membres actuels à 27 membres après adhésion des pays avec lesquels des négociations d'adhésion sont engagées : aujourd'hui 18 % de la population européenne, soit 71 millions d'habitants, vivent dans des régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne européenne (soit 19000 euros par habitant) ; dans une Europe à 27 membres, 36 % de la population, soit 174 millions d'habitants, vivront en-dessous de ce seuil de 19000 euros par habitant. Les besoins des nouveaux pays membres ainsi que les contraintes financières pesant sur le budget communautaire pourraient ainsi avoir pour conséquences d'orienter les futurs fonds européens davantage vers les nouveaux pays membres et les anciens pays dits « de la cohésion » et une redéfinition probable du contenu de la politique régionale et de ses applications locales..

1.4. Enfin l'incertitude sur l'avenir des fonds structurels se double des interrogations entendues dès aujourd'hui sur l'avenir des contrats de Plan Etat-région dans la perspective d'une nouvelle étape de la décentralisation. En effet, les deux postes de dépenses que représentent les universités et les routes nationales représentent en masse financière environ les deux tiers des contrats de Plan ; si ces compétences étaient transférées aux conseils régionaux et aux conseils généraux, comme le suggère le rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par P. Mauroy, le contenu et la forme des contrats de Plan en seraient profondément modifiées. C'est donc bien l'avenir du couple fonds structurels/contrats de Plan qui est en question.

Dans ce contexte, l'intérêt d'une évaluation portant sur les fonds structurels européens apparaît évident.

2. Champ et objectifs de l'évaluation

Une évaluation nationale des fonds structurels européens doit d'abord prendre soin de ne pas refaire ce que d'autres instances font déjà, dans un domaine marqué par une certaine abondance en matière de contrôles et d'évaluations :

- Annexe 1 -

- il ne semble pas opportun qu'une évaluation nationale porte sur l'architecture du dispositif des fonds européens lui-même, fruit des règlements européens arrêtés en conseils des ministres, ni sur la pertinence d'ensemble des aides européennes : en effet, la Commission a rendu obligatoire une évaluation des fonds structurels, *ex-ante*, à mi-parcours et *ex-post*, en cherchant à mettre en évidence la valeur ajoutée communautaire que représentent ces aides ;
- de même, il ne paraît pas utile que cette évaluation doive s'engager dans un nouvel audit des procédures au niveau national ou régional, domaine d'investigation des inspections de la commission interministérielle de coordination et de contrôle qui a procédé entre 1998 et 2000 à un contrôle de l'ensemble des régions.

Il apparaît plus intéressant en revanche de faire porter l'évaluation sur deux points principaux :

- de quelle façon les contrats de Plan ont-ils pris en compte les objectifs poursuivis par la politique communautaire ? Peut-on observer une inflexion de la programmation des opérations financées par les contrats de plan imputable aux actions communautaires ? Dans quelle proportion les opérations financées par les contrats de Plan constituent-elles la contrepartie nationale des aides communautaires ? Peut-on distinguer ce qui est prévu en programmation et ce qui est réalisé en exécution ? De quelle façon le principe d'additionnalité a-t-il joué ? Celui-ci n'a-t-il pu contrarier parfois l'inscription dans les contrats de Plan d'opérations jugées plus prioritaires par les administrations centrales au niveau national ou par les responsables et élus régionaux ? Observe-t-on sur le plan local des déplacements des aides nationales et régionales en fonction des zonages communautaires ?
- les procédures d'évaluation et de suivi des fonds communautaires ont-elles été utilisées pour évaluer les actions financées par les contrats de Plan, selon quelles modalités et à quelles conditions ? Les études d'évaluation, les indicateurs mis au point dans le cadre des procédures communautaires ont-ils été mobilisés pour préparer la nouvelle génération des contrats de Plan ? Peuvent-ils l'être davantage, notamment dans la perspective de 2003 ?

Compte tenu des délais impartis aux évaluations interministérielles diligentées par le CNE (12 à 18 mois), il semble difficile d'étudier l'ensemble des fonds structurels européens ; par ailleurs, une évaluation relative au fonds social européen est en cours sous l'égide du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Compte tenu du zonage géographique qui lui est attaché et du caractère mixte de son financement (fonds européen de développement régional pour l'essentiel mais également fonds social européen et fonds européen d'orientation et de garantie agricole), les opérations financées au titre de l'objectif 2 des fonds structurels pourront constituer le champ prioritaire des investigations, ainsi que les programmes d'initiative communautaire LEADER et INTERREG pour les régions retenues.

3. Axes de questionnement

3.1. Effets sur la programmation des opérations régionales

La première optique conduit à s'intéresser principalement à l'élaboration des DOCUP et au contenu des dossiers retenus dans les deux procédures des contrats de Plan et des fonds structurels. Parmi les questions qu'on peut se poser figurent notamment les suivantes :

3.1.1. Le rôle des financements communautaires

- rétrospectivement, dans la génération précédente des contrats de Plan, peut-on observer, au-delà du critère de taux de progression du PIB, des régions françaises qui ont rattrapé en partie leur retard de développement grâce à l'apport des fonds structurels européens ? Peut-on mettre en évidence des projets dont le financement n'aurait pas été possible sans les fonds structurels ?
- quels ont été les rythmes de consommation des crédits des contrats de Plan pour les dossiers également financés par les fonds structurels et, s'il apparaît une sous-consommation, quelles en sont les raisons (absence de ressources de l'État, des collectivités territoriales ou simple retard technique des opérations ?) Parallèlement, y a-t-il eu des projets hors contrat de Plan qui ont dû être financés sans l'apport des fonds structurels ?

- Annexe 1 -

- y a-t-il eu *ex-post* une analyse critique de cette sous-consommation et en a-t-on tenu compte dans l'élaboration des DOCUP des fonds structurels ?

3.1.2. L'utilisation de la coexistence des deux procédures par les acteurs

- quels ont été les arbitrages dans les ministères concernés pour retenir comme domaines éligibles à la contractualisation les domaines retenus pour les fonds structurels ? Ces arbitrages ont-ils conduit à rejeter des domaines qui faisaient partie des priorités des ministères ou des régions concernés ? Y a-t-il eu cohérence entre le champ des contrats de Plan et celui des fonds structurels ? Si non, pour quelles raisons ? Quelles en ont été les conséquences ?
- plus généralement, compte tenu du droit de tirage à un niveau local assez fin que permet la gestion des fonds structurels, compte tenu des relations de plus en plus directes qu'entretient la Commission avec les conseils régionaux, et à la lumière de la revendication de ceux-ci de gérer directement les fonds structurels, peut-on évaluer les conséquences de ces procédures européennes sur les relations entre l'État et les collectivités locales et sur les relations entre collectivités locales entre elles ainsi que l'effet d'apprentissage (sur la définition de priorités, la négociation entre partenaires, le suivi des programmes) ?
- on s'efforcera également d'apprécier, pour la gestion de la génération en cours des contrats de Plan et dans la perspective de l'examen à mi-parcours de 2003, dans quelle mesure les efforts faits pour aligner les objectifs des contrats de Plan et des fonds structurels ont permis de mieux consommer les crédits. On pourra à cet effet examiner des projets prévus pour être terminés en 2002.

3.2. L'impact géographique des deux procédures

- peut-on dire que les fonds structurels ont permis de pallier des handicaps géographiques ou socio-économiques spécifiques de territoires tels que les zones de montagne, les zones littorales, les zones rurales isolées ou les zones en reconversion industrielle ?

- Mandat de l'instance -

- quelles ont été dans les régions, et notamment dans la définition de la stratégie de l'État en région et dans les négociations avec les conseils régionaux, les conséquences de cet exercice sous contrainte qui a fait inscrire des objectifs ou des opérations qui ne l'auraient pas été s'ils n'avaient pas été éligibles aux fonds structurels ? Peut-on observer, notamment du fait des objectifs de territorialisation des fonds structurels, un effet de dispersion de sommes qui auraient pu être concentrées sur des projets plus importants ? En sens inverse, les procédures communautaires ont-elles permis de mobiliser les financements d'autres partenaires que les régions ?
- comment les contrats de Plan ont-ils relayé les fonds structurels dans les régions qui sont sorties des zones éligibles aux fonds structurels ?

3.3. Effets sur le suivi et l'évaluation de ces opérations

La troisième perspective concerne l'articulation éventuelle des procédures de suivi et d'évaluation des programmes des fonds structurels et de ceux des contrats de Plan, dans leurs méthodes et dans leurs moyens :

- en quoi les méthodes d'évaluation diffèrent-elles dans les deux procédures ? Quels sont les effets des différences de procédures et de méthodes existant entre l'évaluation des DOCUP et celle des CPER ? Quelle est l'efficacité comparée des deux procédures ? Quels sont les débouchés effectifs de chacune d'entre elles ?
- a-t-on assisté à un rapprochement des thèmes d'évaluation ? Comment sont construits les indicateurs utilisés pour le suivi et l'évaluation des DOCUP et des CPER ? Quelle influence les indicateurs inscrits dans les DOCUP ou dans les compléments de programmation ont-ils eue sur la construction des indicateurs de suivi et d'évaluation des contrats de Plan ?
- observe-t-on dans certaines régions un rapprochement des différentes structures de pilotage régionales de l'évaluation des DOCUP et des contrats de Plan ? Certaines régions ont-elles réalisé, pour des programmes ou actions communs, des évaluations conjointes des DOCUP et des CPER ?

- Annexe 1 -

- peut-on évaluer les moyens humains, financiers et informatiques consacrés au suivi et à l'évaluation des DOCUP et ceux consacrés au suivi et à l'évaluation des contrats de Plan ? Dans quelle mesure a-t-on observé une mise en commun de ces moyens ? Quelles en sont les conséquences pour l'évaluation des contrats de Plan ?

4. Données disponibles et méthodologie

L'instance d'évaluation pourra s'appuyer sur les travaux disponibles sur les DOCUP et sur les contrats de Plan de cette génération et de la génération précédente, notamment les audits réalisés par la CICC et son rapport annuel, les évaluations réalisées sur les différents programmes, les taux de consommation des crédits des précédents contrats de Plan ainsi que sur une étude en cours de lancement de la DATAR sur la cohérence des objectifs entre contrats de Plan et fonds structurels.

Sur la base de ces analyses, l'instance repérera les régions où de « bonnes pratiques » paraissent s'être instaurées, qu'il s'agisse des procédures, de la programmation et de l'évaluation. Elle déterminera alors les trois ou quatre régions où il paraîtrait utile d'approfondir le diagnostic par des investigations sur place associant les acteurs locaux, pour comprendre le bénéfice tiré par les régions de ces bonnes pratiques et les conditions d'une extension de ces expériences positives ailleurs. Il importe que dans l'échantillon retenu figurent des régions suffisamment diversifiées du point de vue de leur éligibilité aux fonds communautaires : il apparaît en effet aussi important de comprendre comment certaines régions ont pu redéfinir leur stratégie après une baisse accentuée de ces fonds et comment d'autres ont dû tirer parti d'un meilleur ciblage de ces fonds sur les zones les plus pénalisées économiquement.

L'instance sélectionnera également, à l'intérieur des contrats de Plan, un certain nombre de domaines donnant lieu à cofinancements par les fonds structurels et jugés significatifs, tels que le développement rural ou la reconversion industrielle.

L'instance d'évaluation devra comprendre des représentants des responsables chargés de la préparation, de la négociation et de la gestion des fonds structurels tant au niveau des administrations centrales (DATAR, Intérieur,

- Mandat de l'instance -

Comptabilité publique, Budget, SGCI) que dans les régions (secrétaire généraux pour les affaires régionales, directeurs généraux de services de collectivités locales).

Elle pourra s'organiser de façon décentralisée en mettant en place des groupes de travail dans les régions choisies comme régions tests pour l'évaluation.

Annexe 2

COMPOSITION DE L'INSTANCE

Président :

M. Magnier, ancien préfet de région, conseiller d'État en service extra-ordinaire.

Vice-président :

M. Perreault, trésorier-payeur général de Bourgogne.

Membres :

Mme Abeccassis, attachée principale, adjointe au chef du bureau des affaires régionales et de l'aménagement du territoire, Direction générale de l'administration, ministère de l'Intérieur et M. Pimor, adjoint au sous-directeur de l'administration territoriale, ministère de l'Intérieur, remplacés par Mme Guilmoto, attachée principale, adjointe du bureau des affaires régionales et de l'aménagement du territoire, ministère de l'Intérieur, et M. Auboin, sous-directeur de l'administration territoriale, ministère de l'Intérieur.

M. Baille, responsable des pôles « Évaluation » et « Veille stratégique » à la caisse des dépôts et consignations (CDC/DEFP).

M. Barbé, directeur général des services du département d'Indre-et-Loire.

M. Basseres, directeur de la Comptabilité publique.

M. Breme, directeur général adjoint des services de la région Poitou-Charentes.

M. Correia, chef du secteur transports et politique régionale, secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI), représenté par Mme Lesage-Kiechel, adjointe au chef du secteur transports et politique régionale.

- Annexe 2 -

Mme Duclos-Schirrmann, géographe.

Mme Gallier, ingénieur du génie rural des eaux et des forêts, Direction du budget, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et M. Lechantré, chef du bureau 7 B, Direction du budget, remplacés par M. Wendling, chef du bureau 7 B.

M. Guégan, président de la communauté de communes du Val d'Oust et de Lanvaux.

M. Horel, ancien SGAR de la région Alsace, sous-préfet de Thionville.

M. Joly, directeur régional de l'École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI).

M. Lajudie, chargé de mission au Service de l'évaluation et de la modernisation de l'État (SEME), Commissariat général du Plan.

M. Leroy, professeur à l'université de Reims.

Mme Mialot, vice-présidente du Conseil régional de la région Centre.

M. Morel, directeur de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

Mme Osmont d'Amilly, Direction générale de la Comptabilité publique, 1^{re} Sous-direction.

Rapporteur général de l'évaluation :

M. Besnainou

Rapporteurs adjoints :

M. Epstein (jusqu'à l'été 2002)
M. Doutreligne

Chargé de mission représentant le Commissariat général du Plan :

M. Diebold

Secrétariat de l'instance :

Mme Biard

Annexe 3

DÉROULEMENT DES TRAVAUX DE L'INSTANCE

Cette annexe se propose d'aborder les points essentiels qui ont marqué la vie de l'instance nationale d'évaluation « fonds structurels et politiques régionales » :

- le rappel du mandat et des objectifs de l'évaluation ;
- la justification des écarts éventuels entre le questionnement initial et les objectifs de départ ;
- les interférences du contexte institutionnel sur le déroulement de l'évaluation ;
- l'organisation des études : le cahier des clauses techniques particulières, les études complémentaires et les études mobilisables ;
- la dimension interministérielle de l'évaluation ;
- les auditions de personnalités, les thèmes majeurs abordés et communications en séance plénière.

1. Le rappel du mandat et des objectifs de l'évaluation

L'évaluation des « fonds structurels européens et politiques régionales » a été proposée à la fois par le ministère des Affaires européennes (lettre de saisine du 30 décembre 1998) et par la Direction du budget (lettre de saisine du 18 février 1999). La DATAR a souhaité y être associée.

Le cahier des charges fait état de trois sources d'intérêt justifiant cette évaluation :

- Annexe 3 -

- les masses financières nationales et européennes en jeu ;
- la participation aux réflexions communautaires sur l'avenir des fonds structurels dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne ;
- l'attention à porter à l'avenir des contrats de Plan État-région dans la perspective d'une nouvelle étape de la décentralisation.

Compte tenu des délais impartis et de l'évaluation en cours relative au fond social européen, il a été proposé de considérer en priorité pour cette évaluation les opérations financées au titre de l'objectif 2 des fonds structurels, ainsi que les programmes d'initiatives communautaires LEADER et INTERREG pour les régions retenues.

Dans ce cadre, l'évaluation n'a pas cherché à porter un jugement sur l'architecture du dispositif des fonds européens elle-même. Elle n'assimile pas ses travaux à un audit des procédures à l'œuvre. Elle s'est davantage intéressée :

- à l'élaboration des dossiers retenus dans les deux procédures des contrats de Plan et des fonds structurels, avec des questions ayant trait au rôle des financements communautaires et à l'utilisation de la coexistence des deux procédures par les acteurs ;
- à l'impact géographique des deux procédures ;
- au suivi et à l'évaluation de ces opérations.

2. La justification des écarts éventuels entre le questionnement et les objectifs de départ

Les réflexions qui ont été avancées lors des séances plénières de l'instance et du comité de pilotage ont conduit à une reformulation du cahier des charges. Les principaux thèmes débattus ont été les suivants :

- la délimitation du champ et de l'objet de l'évaluation ;
- le choix des régions pressenties dans le cadre de l'appel d'offres ;
- le mode d'association des acteurs régionaux et infra-régionaux à la démarche d'évaluation.

2.1. La délimitation du champ et de l'objet de l'évaluation

Le champ de l'évaluation qui a été retenu concerne l'articulation entre fonds structurels et contrats de Plan État-région pour les programmes relevant de l'objectif 2 et d'INTERREG sur la période 1994-1999 et le début de la période 2000-2006 (deuxième et troisième séance plénière).

Des membres de l'instance ont fait savoir leur intérêt pour les questions transfrontalières, d'où l'intérêt effectivement accordé au programme européen INTERREG.

De manière générale, le lien entre les deux procédures a été recherché à plusieurs niveaux :

- la définition d'une stratégie de l'État en région en amont des CPER et des DOCUP ;
- des priorités communes : emploi, développement durable, cohésion sociale... ;
- l'harmonisation des calendriers : la période du CPER a été étendue pour correspondre à celle des fonds structurels ;
- le rapprochement des modalités de gestion par la constitution d'outils de suivi conjoints.

À partir de l'analyse de cette articulation, l'objet de cette évaluation a été d'apprécier la pertinence et la cohérence de l'intervention publique dans sa dimension territoriale. À cette fin, il a été jugé opportun d'apporter des éléments de réponse à partir de quatre thèmes jugés essentiels :

- la stratégie en région ;
- la négociation sur le domaine contractualisable ;
- la mise en œuvre des deux dispositifs : procédures, programmations et reprogrammations ;
- les effets du couplage et les impacts sur le territoire.

Le champ et l'objet de l'évaluation ont été précisés au cours des premières séances plénières de l'instance à l'aide des reformulations successives du cahier des charges proposées aux membres de l'instance. Elles ont ensuite été intégrées dans les différentes versions intermédiaires

- Annexe 3 -

et dans la version finale du cahier des clauses techniques particulières de l'appel d'offres en vue de sélectionner un prestataire extérieur.

2.2. Le choix des régions pressenties dans le cadre de l'appel d'offres

Ce choix a été entrepris à partir d'une présentation par la DATAR d'une analyse des données des parts relatives des CPER et des DOCUP dans chacune des régions. L'instance a souhaité qu'un équilibre géographique soit respecté dans le choix de ces régions.

La question de savoir si les régions représentées au sein de l'instance pouvaient ou non être choisies a été discutée. L'instance a retenu pour chacune de ces régions, à savoir Bourgogne, Bretagne, Centre, Limousin, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, la possibilité d'un travail interne qui serait versé au dossier final.

En définitive, dans le cadre de l'appel d'offres, les régions suivantes ont été retenues : Aquitaine, Auvergne, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes.

La région Auvergne, n'ayant pas souhaité faire l'objet d'une étude particulière, a été remplacée par la région Bretagne.

2.3. Le mode d'association des acteurs régionaux et infra-régionaux à la démarche d'évaluation

Ce thème a été discuté de manière approfondie, comme le montrent les comptes rendus des quatrième, cinquième et sixième séances plénières de l'instance. Il y a été question de la constitution de groupes régionaux d'évaluation et d'un travail avec les comités des régions.

Le terme de « coproduction » n'a toutefois pas été retenu. L'instance a préféré parler d'association des acteurs de terrain à la démarche d'évaluation. Étant donné la charge de travail des acteurs régionaux et infra-régionaux impliqués dans le champ étudié, le dispositif qui a été prévu

- Déroulement des travaux de l'instance -

dans le cadre de l'appel d'offres a été celui d'une réunion de présentation et de restitution de l'évaluation dans chaque région.

3. Les interférences du contexte institutionnel sur le déroulement de l'évaluation

Dès le mois de juin 2002, le président de l'instance a informé les préfets de région et présidents de conseils régionaux des travaux d'évaluation. Au cours de l'année, plusieurs décisions gouvernementales ont été prises dans le domaine des fonds structurels. Elles n'affectent que l'un des termes du couplage. L'instance a cherché à évaluer les premiers impacts de ces décisions.

3.1. Les circulaires interministérielles du 15 juillet 2002 sur l'amélioration du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens, du 19 août 2002, du 27 novembre 2002 et du 24 décembre 2002 portant simplification de la gestion des fonds structurels

Décidées dans un contexte où la France risquait de perdre une partie des crédits européens, elles ont permis d'améliorer les procédures et contribué à une meilleure absorption des fonds structurels. Les contrats de Plan n'ont pas fait l'objet de dispositions similaires et les circulaires n'avaient pas pour but de traiter le problème de l'articulation.

3.2. Le transfert de l'autorité de paiement et de gestion à l'Alsace

Le protocole préparatoire d'expérimentation relatif au transfert à la région Alsace de la gestion du programme de l'objectif 2 est intervenu au cours de l'année 2002.

- Annexe 3 -

3.3. L'étude MC2 – SEGESA « CPER – DOCUP/Période 2000-2006. Élaboration d'un dispositif de suivi harmonisé par objectif »

Cette étude financée par la DATAR répartit les allocations de fonds structurels et de CPER par grandes rubriques. Elle a été présentée aux SGAR et devant l'instance. Elle permet de mieux comprendre la répartition des allocations en fonds structurels et en CPER par secteur d'activité et par région. L'étude montre à l'évidence la prédominance du secteur des infrastructures. Mais elle a permis surtout d'examiner comment les régions ont utilisé ces deux procédures : en couplant sur des domaines prioritaires pour atteindre les effets les plus importants ? En les spécialisant ? Cette étude est susceptible d'améliorations, notamment en ce qui concerne le découpage qui a été retenu entre les thèmes et l'affectation des actions entre celles-ci.

4. L'organisation des études : le cahier des clauses techniques particulières, les études complémentaires et les études mobilisées

4.1. Le cahier des clauses techniques particulières

L'appel d'offres a été construit afin d'obtenir des éléments d'appréciation qualitatifs sur l'articulation, telle qu'elle a été comprise et mise en œuvre tout au long de la chaîne qui mène de la définition de la stratégie unique jusqu'à l'impact visible du projet. La description de ce processus qui part d'une intention forte du politique, mais qui montre des divergences importantes dès les premières étapes de la mise en œuvre, a fait apparaître l'ampleur et les raisons des difficultés d'ajustement : problèmes de déphasage entre les deux procédures, insuffisance ou absence de coordination des équipes concernées.

Retenant les conclusions des débats principaux de l'instance, le CCTP comprend un lot unique qui s'articule en deux volets :

- Déroulement des travaux de l'instance -

- l'analyse de l'articulation des deux dispositifs et de leurs implications dans les régions retenues. Suite au choix du bureau d'études pressenti, le cabinet Mazars, les collectivités envisagées sont l'Aquitaine, la Bretagne, la Lorraine, le Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes ;
- l'analyse de la dimension interrégionale et transfrontalière dans le couplage fonds structurels/CPER pour les régions Aquitaine et Nord-Pas-de-Calais.

4.2 Le travail du prestataire

Pour apporter, entre autres, ces éléments de réponse, le prestataire a commencé à travailler à la fin octobre/début novembre 2002.

Il est à noter que les prises de rendez-vous n'ont pas toujours été faciles, les cellules « Europe » des SGAR étant alors mobilisées par les problèmes de sous-consommation des crédits européens.

Au total, plus de 200 acteurs nationaux, régionaux et infra-régionaux ont été rencontrés dans le cadre des investigations menées dans les cinq régions métropolitaines retenues par l'instance d'évaluation.

Le premier rapport intermédiaire a été présenté devant l'instance lors de la séance plénière du 26 mars 2003 puis le second au cours de la séance plénière du 14 mai 2003. Un rapport de synthèse, accompagné des premières réflexions relatives aux recommandations a été communiqué aux membres de l'instance le 28 mai 2003. Le rapport final du cabinet Mazars a été communiqué en vue de la séance plénière du 18 juin 2003.

Le rapport final du prestataire contient dans son annexe des indications très détaillées sur la manière dont le travail en régions a été entrepris.

L'instance a souhaité mettre en débat les analyses du prestataire auprès des acteurs régionaux les plus directement impliqués dans la mise en œuvre du CPER et du DOCUP. Des réunions de restitution ont été organisées à cet effet :

- le 16 juin 2003 en Rhône-Alpes ;
- le 17 juin 2003 en Lorraine ;

- Annexe 3 -

- le 24 juin 2003 en Nord-Pas-de-Calais ;
- le 30 juin 2003 en Aquitaine ;
- le 4 juillet 2003 en Bretagne.

En moyenne et pour chaque région, une vingtaine de personnes a assisté à ces réunions. Elles ont pu réagir aux principaux constats et aux préconisations avancées par le cabinet d'études.

4.3. Les études complémentaires à l'appel d'offres mené par les rapporteurs et les services du Commissariat général du Plan

Des travaux ont été lancés en complément de l'appel d'offres. Ils ont eu pour but d'alimenter le rapport final et ont pu être mobilisés par le prestataire. Ceux-ci concernent :

- *Les intentions d'articulation dans les circulaires et les mandats de négociation*

Un résumé de ce travail a été annexé au cahier des clauses techniques particulières. Il montre clairement que ces intentions émergent au X^e Plan et sont affichées sans équivoque au cours des troisième et quatrième générations de contrats de Plan État-région : l'articulation essentiellement financière entre CPER et DOCUP doit contribuer au développement régional. En outre, cette articulation est spécifiée pour la génération actuelle de contrats : le rapprochement entre CPER et fonds structurels est recherché afin, d'une part d'accroître la cohérence des politiques régionales autour d'une stratégie de l'État en région, d'autre part de permettre le financement d'un plus grand nombre de projets ou de programmes de plus grande ampleur contribuant à la mise en œuvre de cette stratégie. Ce travail a été repris par le prestataire.

- *L'étude sur les stratégies de l'État en région menée par M. Colson pour le Service de l'évaluation et de la modernisation de l'État*

Ce travail, présenté en séance plénière du 11 décembre 2002, a notamment mis en évidence l'insuffisante prise en compte de la dimension européenne dans la formulation des orientations politiques régionales.

- Déroulement des travaux de l'instance -

- *Le thème de l'articulation DOCUP/CPER dans les rapports publics*

Ce travail sur l'articulation dans les rapports entre CPER et DOCUP fait suite aux demandes d'approfondissement de la bibliographie de la part des membres de l'instance. Le rapport de M. André, les quatre rapports commandés en 1998 à MM. Auroux, Chérèque, Morvan et Troussel pour définir les actions à mener en matière de politique d'aménagement du territoire ainsi que le rapport de l'IGA relatif à la mission comparative sur la gestion du FEDER (novembre 2002) ont notamment été examinés.

Il est à noter que MM. Auroux et Troussel ont été auditionnés par l'instance (cf. point 6).

- *L'étude en région Picardie*

L'objet de ce travail a été de proposer à l'instance d'évaluation des éléments de constat sur l'articulation entre fonds structurels et contrat de Plan à partir de la mise en œuvre du FEDER en région Picardie. Cette étude, entreprise par le rapporteur adjoint, a constitué une première remontée d'informations issues du terrain, avant celles présentées par le cabinet Mazars.

Un document de travail relatif à cette étude a été annexé à l'ordre du jour de la séance plénière du 19 février 2003.

4.4. Les autres études mobilisées

- *L'étude sur les flux financiers*

Sous la présidence de M. Perreault, vice-président de l'instance, deux réunions associant les représentants des ministères et des collectivités ont fait le point sur les améliorations à apporter au suivi financier des mesures faisant l'objet d'un couplage fonds structurels/ CPER.

- Annexe 3 -

- *Les résultats de l'étude sur l'évaluation ex-post objectif 2*

Cette étude a été réalisée pour la France par ACT et ALGOE, à la demande de la Commission européenne¹. Elle ne traitait pas la question de l'articulation, mais pouvait fournir des éléments d'information aux travaux de l'instance.

La présentation de l'évaluation *ex-post* 1994-1999 objectif 2 a eu lieu devant des représentants de l'instance. Les apports de cette étude ont été limités sur des questions qui auraient pu intéresser l'instance, telles que la pertinence des stratégies initiales ou le lien entre les deux périodes de programmation. De plus, très peu de données chiffrées ont été produites.

- *Les travaux de la mi-parcours*

Ces exercices devaient apporter des éléments similaires à ceux de l'étude sur les évaluations *ex-post* objectif 2. Il a été demandé en particulier que les régions répondent spécifiquement sur la question de l'articulation. La remontée d'information a été décevante et n'a pu être utilisée. Le fait est que cet exercice est mené dans une optique de réduction des budgets d'infrastructures.

- *L'étude de l'impact du couplage*

L'instance a exprimé le souhait d'évaluer l'impact du couplage fonds structurels/CPER. Si la Commission européenne se livre régulièrement à des exercices d'impact dans le cadre des fonds structurels ou de l'élargissement, cette pratique est moins développée en France, où une certaine prudence est souvent avancée pour traiter ces questions. La difficulté provient du fait qu'il s'agit de zones « objectif 2 » qui correspondent à un objectif de reconversion de zones industrielles ou rurales, dont l'impact est long à se manifester et qui se situent à un niveau infra-régional avec un découpage beaucoup trop fin pour raisonner en termes de retombées régionales. Pour suivre les évolutions

(1) Cette évaluation s'insère dans une évaluation plus globale de l'objectif 2, portant sur l'ensemble des régions européennes. La synthèse des travaux nationaux est réalisée par le « Centre for Strategy and Evaluation Services ».

- Déroulement des travaux de l'instance -

de ces zones, on utilise le PIB et l'emploi. Or, ces deux indicateurs soulèvent des difficultés de mesure et de méthode.

Parmi les difficultés de mesure, citons l'utilisation du concept de PIB-PPA au niveau NUTS II, la détermination des zones d'emploi pertinentes.

Compte tenu des attentes de l'instance, un investissement important a été fourni :

- 1/ recensement de la bibliographie existant en France et à la Commission sur la mesure de l'impact ;
- 2/ mise au point de données de cadrage servant au rapport de l'instance portant sur les évolutions de l'emploi et du PIB dans les zones aidées, avec comparaison de leur performance aux territoires ne bénéficiant pas de telles allocations ;
- 3/ débat devant l'instance sur le thème de l'impact du couplage fonds structurels/CPER lors de la séance plénière du 14 mai 2003, au cours de laquelle M. Davezies, professeur à Paris-XII et M. Grouthier, administrateur de l'INSEE, ont débattu sur le choix des indicateurs. M. Bentoglio, chargé de mission au Commissariat général du Plan, a présenté une note de synthèse.

5. La dimension interministérielle de l'évaluation

Les membres de l'instance ont été choisis *intuitu personae*. Néanmoins, les positions qu'ils ont exprimées sont à considérer en regard des institutions auxquelles ils appartiennent. La présence de nombreux représentants de l'administration centrale (ministère de l'Intérieur, Direction du budget du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Comptabilité publique, secrétariat général pour la Coordination interministérielle des questions européennes, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) et des collectivités territoriales (cf. 2.2.) au sein d'une instance nationale d'évaluation a été jugée utile pour formuler des recommandations opérationnelles.

6. Auditions de personnalités, thèmes majeurs abordés et communications en séance plénière de l'instance nationale d'évaluation « fonds structurels et politiques régionales »

Du 26 février 2002 au 18 juin 2003, l'instance nationale d'évaluation « fonds structurels et politiques régionales » s'est réunie dix-neuf fois en séance plénière. Dix-sept personnalités ont été auditionnées.

Séance plénière du 26 février 2002 :

Mise en place de l'instance d'évaluation par M. Charpin, Commissaire au Plan. Allocutions de M. Cousquer, président du Conseil national de l'évaluation, M. Magnier, président de l'instance nationale d'évaluation.

Résumé du cahier des charges par M. Diebold, chargé de mission représentant le Commissariat général du Plan ; budget de l'instance ; date des prochaines réunions.

Communications : « Petit guide de l'évaluation des politiques publiques » élaboré par le Conseil scientifique de l'évaluation – mars 1996 ; documents du Conseil national de l'évaluation sur l'évaluation des politiques publiques ; cahier des charges et composition de l'instance.

Séance plénière du 20 mars 2002 :

Réactions des membres de l'instance au cahier des charges en vue notamment de la constitution du cahier des clauses techniques particulières (CCTP). Études à mener en dehors du CCTP.

Communication : par M. Breme, membre de l'instance, d'un document intitulé « Planification : tableau comparatif de calendriers de 1998 à 2001 » relatif à la région Poitou-Charentes.

- Déroulement des travaux de l'instance -

Séance plénière du 10 avril 2002 :

Réactions des membres de l'instance au cahier des charges : précision du champ de l'évaluation, du mode opératoire et de la notion d'impact ; bibliographie ; programme d'auditions.

Auditions : M. Philizot, directeur adjoint au délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale ; M. Guyot, sous-directeur de l'administration territoriale à la Direction générale de l'administration du ministère de l'Intérieur et ancien chargé de mission à la DATAR pour les CPER.

Communication : par M. Morel, d'un document de M. Bessy intitulé « Structure des financements des politiques régionales contractuelles : fonds structurels, contrats de Plan (parts État et région) », incluant des tableaux de montants régionaux par habitant des objectifs 1 et 2 et des contrats de Plan. Carte des programmes régionaux européens concernant la France métropolitaine pour les périodes 1994-1999 et 2000-2006.

Séance plénière du 15 mai 2002 :

Auditions : Mme Hubin-Dedenys, adjointe au directeur de l'espace rural et de la forêt au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales ; M. Vo Van Qui, sous-directeur du développement industriel et technologique régional au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Discussions à propos du choix des régions ; point sur les études à mener.

Communication : par le rapporteur général d'un document de séance.

Séance plénière du 5 juin 2002 :

Audition : M. Guigou, délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale.

Discussions sur la cohésion économique et sociale et sur la politique de zonage ; point sur les échéances ; discussion sur le cahier des clauses techniques particulières.

- Annexe 3 -

Séance plénière du 3 juillet 2002 :

Audition : MM. Bontron, Chouipe, Paillard du cabinet d'études SEGESA à propos d'une étude sur les objectifs comparés des CPER et des DOCUP.

Mode d'association des régions au travail d'évaluation ; questionnements méthodologiques, conditions de mise en œuvre des fonds structurels ; propos sur la sous-consommation des crédits ; modifications à apporter au CCTP.

Intervention de M. Barbé, membre de l'instance, relative à la rencontre d'acteurs de terrain des départements de trois régions du Grand Ouest sur le thème de l'articulation entre contrats de Plan et DOCUP.

Intervention de M. Perreault relative aux flux financiers.

Communications :

- de M. Breme : un document du Conseil régional de Poitou-Charentes relatif au « bilan d'exécution du contrat de Plan État-région et du DOCUP objectif 2 pour les années 2000 et 2001, et propositions d'orientations pour l'actualisation du projet régional ».
- de la DATAR et du cabinet SEGESA : « CPER-DOCUP/Période 2000-2006 – Élaboration d'un dispositif de suivi harmonisé par objectifs des programmes contractualisés – Présentation méthodologique et premiers résultats – Données provisoires au 3 juillet 2002 ».

Séance plénière du 26 septembre 2002 :

Discussion autour du choix du prestataire.

Séance plénière du 16 octobre 2002 :

Point sur les travaux à venir.

Audition : M. Marcou, professeur à l'université de Paris-I-Sorbonne, rapporteur scientifique du groupe de prospective SGCI-DATAR sur l'avenir de la politique régionale de l'Union européenne.

- Déroulement des travaux de l'instance -

Séance plénière du 6 novembre 2002 :

Auditions : M. Auroux et M. Trouset.

Séance plénière du 27 novembre 2002 :

Présentation des travaux à venir du cabinet Mazars.

Auditions : M. Jochum, président de la CICC et M. Larangé, inspecteur général de l'administration.

Séance plénière du 11 décembre 2002 :

Présentation de l'étude sur la stratégie de l'État en régions.

Audition : M. Gerstner, responsable de l'application des fonds structurels dans le Land de la Sarre, représentant du Bundesrat auprès du gouvernement fédéral pour les négociations relatives aux fonds structurels.

Séance plénière du 8 janvier 2003 :

État d'avancement des travaux du prestataire et premiers éléments de plan proposés par le rapporteur général.

Auditions : MM. Meadows, Lange, Gavory et Gren, acteurs de la DG REGIO de la Commission européenne.

Séance plénière du 22 janvier 2003 :

Discussions : remplacement de la région Auvergne. Remplacement de membres de l'instance ayant été nommés à d'autre fonctions. Discussion sur la poursuite de l'évaluation. Compte rendu de la réunion relative à l'évaluation *ex-post* pour la période 1994-1999 de l'objectif 2. Présentation du calendrier prévisionnel des séances suivantes.

- Annexe 3 -

Communications : du rapporteur général, « Première synthèse des positions de l'instance », accompagnée des réactions de la Direction du budget, programme des prochaines réunions de l'instance et note de M. Lajudie sur le lien entre CPER et DOCUP.

Séance plénière du 5 février 2003 :

Thèmes abordés : remarques sur les prochaines séances et sur l'outil informatique.

Audition : M. Zeller, président du Conseil régional de la région Alsace.

Séance plénière du 19 février 2003 :

Auditions : M. Leroy, président du Conseil général de la Moselle, vice-président de la commission « Europe » de l'Association des Départements de France, M. Cordero, sous-directeur au ministère de l'Économie espagnole.

Communications : questionnaire adressé à M. Cordero en vue de son audition ; document de travail préparé par le rapporteur adjoint à partir d'investigations de terrain intitulé « L'articulation entre fonds structurels et contrat de Plan à travers la mise en œuvre du FEDER en région Picardie » ; compte rendu de l'audition du président de l'instance devant la Délégation à l'aménagement du territoire et au développement durable de l'Assemblée nationale le 15 janvier 2003.

Séance plénière 26 mars 2003 :

Auditions : M. Bayer, assistant du directeur des fonds régionaux européens au département du commerce et de l'industrie (DTI), M. Savy, président du Conseil régional de la région Limousin.

Présentation du premier rapport intermédiaire du cabinet d'études Mazars suivie des réactions des membres de l'instance.

- Déroulement des travaux de l'instance -

Communications : questionnaire adressé à M. Bayer en vue de son audition ; document présentant les positions du Royaume-Uni sur la politique régionale européenne après 2006 ; synthèse du rapporteur général en vue de la production du rapport final ; note d'étape des travaux de l'instance.

Déplacement de l'instance à Bruxelles le 14 mai 2003

Auditions : M. Bougas et Lange, chefs d'unité « Évaluation » et « France » à la Direction générale de la politique régionale, de M. Pasca-Raymondo, directeur à la Direction générale de la politique agricole, et M. Faber, chef d'unité au Fonds social européen.

Séance plénière du 14 mai 2003 :

Auditions : M. Davezies, professeur d'économie à l'université Paris-XII ; M. Grouthier, administrateur de l'INSEE.

Présentation du deuxième rapport intermédiaire du cabinet d'études Mazars suivie des réactions des membres de l'instance.

Communications : deuxième rapport intermédiaire du cabinet d'études Mazars ; note d'introduction au débat d'économistes préparée par M. Bentoglio, chargé de mission au Commissariat général du Plan.

Séance plénière du 28 mai 2003 :

Réactions des membres de l'instance à la synthèse des études accomplies par le cabinet Mazars.

Communications : rapport final du cabinet d'études et communication des premières recommandations ; note du rapporteur général en vue de la production du rapport final ; document communiqué par M. Morel, intitulé « Note à M. Besnainou, rapporteur général de l'instance nationale d'évaluation « fonds structurels et politiques régionales » » ayant pour objet la possibilité de suivre des cofinancements associés aux fonds structurels.

- Annexe 3 -

Séance plénière du 18 juin 2003 :

Discussion : sur le plan et le contenu du rapport.

Communications : projet de note à adresser aux responsables régionaux et administrations centrales concernés ; documents communiqués par le rapporteur général : compte rendu des réunions de restitution du travail du prestataire en Lorraine et en Rhône-Alpes, document de discussion sur le thème « grands projets vs petits projets ».

Séance de clôture du 15 octobre 2003.

Annexe 4

AVIS DES INSTANCES INTERMINISTÉRIELLES, DES MINISTÈRES ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Avis de la CICC – Fonds Structurels (Commission interministérielle de coordination des contrôles des actions cofinancées par les fonds structurels européens)

Avis du SGCI (Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne)

Avis de la ministre déléguée aux Affaires européennes

Avis du ministère délégué au Budget et à la Réforme de l'État

Avis du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire

Avis du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales

Avis de l'IGA (Inspection générale de l'administration)

Avis de l'ARF (Association des régions de France).

Avis de l'ADF (Assemblée des départements de France).

**Avis de la CICC – Fonds structurels
(Commission interministérielle de coordination
des contrôles des actions cofinancées
par les fonds structurels européens)**

Monsieur le Commissaire,

Vous avez bien voulu me transmettre le rapport d'évaluation intitulé « Fonds structurels et politiques régionales ». Ce document a été soumis au collège de la CICC dont le présent courrier retrace l'avis que vous m'avez demandé.

Le rapport d'évaluation retrace bien les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre l'articulation entre les contrats de Plan et l'intervention des fonds structurels à travers des programmes régionalisés, notamment des difficultés dans l'exécution des programmes européens que la CICC a pu observer lors de ses audits des systèmes de gestion en région.

Certaines de ces difficultés, inhérentes aux différences de nature existant entre les deux instruments, auraient pu être pressenties et, en conséquence, être atténuées par la mise en place de dispositifs adéquats¹. D'autres se sont révélées dans l'exécution des contrats et programmes, notamment celles qui sont liées aux dispositions plus contraignantes des règlements européens, publiés tardivement, ou qui apparaissent encore à l'occasion du traitement, par la Commission européenne, de la clôture des programmes européens de la période précédente.

(1) *C'est en partie le cas pour la plupart des aides aux entreprises qui sont, dans nombre de régions, gérées de manière globale quel que soit le financeur (FEDER, État, région) : dossier unique, instruction par les DRIRE, programmation fréquemment par le comité régional des aides aux entreprises (CRAE), la procédure étant transparente pour le maître d'ouvrage. Cela conduit à nuancer l'affirmation du rapport page 48 selon laquelle les fonds structurels seraient inadaptés aux entreprises qui se tourneraient vers le CPER.*

- Annexe 4 -

Les domaines d'intervention des contrats de Plan et des fonds structurels ne se recoupent que partiellement. L'objectif 2 des règlements européens, seul ouvert à l'essentiel des régions métropolitaines, exclut le financement de la plupart des infrastructures. Le champ commun est réduit ainsi à d'autres grands projets structurants, plus difficiles à monter.

Les fonds structurels concernent des territoires plus limités, définis de manière stricte ; le zonage privilégie les territoires les moins dynamiques, au détriment de territoires qui pourraient être moteurs de développement. L'approche des contrats de Plan est plus globale et ignore le zonage. La coordination des objectifs au sein d'une stratégie unique est d'autant plus difficile.

De ces deux différences fondamentales dans le champ couvert découlent :

- des approches différentes dans la détermination des projets qui seront financés : pour les contrats de Plan, de grands desseins prospectifs, pour les fonds structurels, une logique de programmation au fil de l'eau dans le cadre d'axes et de mesures décrivant de manière souvent trop précise, comme le relève le rapport, le type de projets éligibles ;
- pour les programmes européens, moins de précision dans la prévision des participations financières des partenaires nationaux et un engagement moindre de chacun d'entre eux ; de fait, pour les projets inscrits dans les programmes européens, les participations financières sont décidées au coup par coup et l'atteinte, en fin d'intervention, de l'équilibre prévu dans les documents uniques de programmation, exige un suivi très rigoureux.

Le respect de cet équilibre avec le CPER est d'autant plus difficile à atteindre que, contrairement au CPER, le respect des clefs de financement prévues dans les documents uniques de programmation est impératif (part des contreparties nationales) et que chacun sait que les engagements de l'État dans le cadre du CPER sont soumis aux aléas budgétaires, ce qui n'est pas le cas des fonds structurels¹. Dans ces conditions, le respect de l'équilibre tient parfois du miracle, les contreparties État au titre du CPER étant souvent en retard et parfois défaillantes.

(1) *Le grand avantage des fonds structurels est que les enveloppes prévues, par exemple pour la génération 2000-2006, ne sont pas susceptibles d'être réduites sauf dégagement d'office ou correction financières liées à des défaillances dans la gestion.*

Les disparités entre les règles d'éligibilité et les règles financières applicables accentue le décalage dans la nature des projets financés. Il s'agit en particulier de la règle du dégagement d'office, propre aux fonds structurels, qui introduit une exigence de délai dans la consommation des enveloppes de crédits, exigence qui n'existe pas, tant s'en faut, pour les contrats de Plan, les problèmes budgétaires induisant des retards parfois importants pour la part État. La logique des fonds structurels est une logique de réalisation rapide de projets et des dépenses y afférent alors que la logique nationale des CPER reste trop souvent d'abord une logique d'affichage de programmation.

Le résultat est qu'une grande partie des projets cofinancés par les fonds structurels relève d'une logique pragmatique de guichet et que le lien avec une stratégie globale de développement régional, s'il existe, est souvent perdu de vue.

Les retards pris et l'implication forte de la Commission européenne dans l'approbation du zonage et des documents uniques de programmation, qui constituent pour partie une donnée exogène, ont contribué à la déconnexion entre les objectifs respectifs des contrats de Plan et des programmes européens.

La complexité des règles administratives, européennes mais aussi nationales, et la difficulté à mettre en œuvre, notamment au niveau de la Commission européenne, le principe de proportionnalité, peut décourager les porteurs de projet et, en générant des retards, créer un risque sur le maintien des subventions individuelles accordées sur les fonds structurels, alors même que ceux-ci sont les plus sûrs, à condition de pouvoir être consommés à temps et d'être accompagnés des financements nationaux prévus.

Pour répondre à cette dernière préoccupation, des mesures de simplification ont été mises en œuvre en France, de même qu'un effort de cohérence dans les règles applicables¹. Le souci de simplification doit néanmoins être partagé par l'ensemble des cofinanceurs et l'homogénéité des critères d'éligibilité et des dossiers à fournir par les porteurs de projet être enfin atteinte. La négociation des règlements européens pour la prochaine période de

(1) *Ainsi, les problèmes d'articulation liés au décret 99-1060 du 16 décembre 1999, évoqués page 48 du rapport, ont-ils largement été réglés par le décret du 18 avril 2003 qui aligne notamment les règles d'éligibilité temporelle des financement d'Etat intervenant dans le cadre d'un programme européen avec les règles communautaires.*

- Annexe 4 -

programmation doit conduire aussi à une définition plus claire des responsabilités respectives des autorités nationales et de la Commission européenne et à une véritable mise en œuvre de la proportionnalité. Une attention particulière doit être portée aux programmes INTERREG¹, si ce mode de gestion des fonds structurels doit être maintenu, voire, comme cela semble être le projet de la Commission européenne, étendu.

La résolution des difficultés administratives n'est cependant pas suffisante.

La nécessité, si le couplage est maintenu, d'inscrire les contrats de Plan et les programmes européens dans une stratégie globale, avec une répartition a priori de ce qui sera financé, au sein cette stratégie unique et cohérente, par chacun des instruments ou par les deux, puisqu'ils ne couvrent pas exactement les mêmes domaines, est évidente. Dans une telle approche, les futurs documents uniques de programmation seraient certainement, de façon naturelle, plus stratégiques que certains de la période en cours.

Le caractère pluri-fonds des programmes a nui également à l'approche stratégique globale, chaque fonds définissant ses propres objectifs. L'extension du principe d'un seul fonds par programme constituera un progrès certain et sera un facteur d'homogénéisation des procédures et donc de simplification.

Pour ce qui concerne le zonage, il paraît évident qu'il vaudrait mieux définir en premier lieu les thèmes, c'est-à-dire la stratégie, et ensuite les zones de mise en œuvre. Cette approche contribuerait à réduire le décalage entre les deux démarches ; il faut néanmoins être conscient qu'elle peut mettre en cause les modalités de répartition de la « manne » communautaire entre les régions qui ont prévalu pour la période en cours. Ainsi, par exemple, sur la base des stratégies arrêtées pour chaque région, l'octroi d'un financement européen pourrait résulter du croisement entre le contenu d'une stratégie régionale donnée et les thèmes européens².

(1) *La complexité de ces programmes, évoquée de manière pertinente dans le rapport (pages 51 à 55) pour deux programmes transfrontaliers, est incomparablement plus grande pour d'autres programmes du type INTERREG III C, INTERRACT... qui associent des partenaires venant de tous les États de l'Union européenne.*

(2) *Encore faudrait-il que les dotations dont pourra bénéficier la France dans une Union européenne à 25 permettent le maintien de programmes régionaux aussi nombreux, ce qui semble loin d'être acquis.*

Stratégie globale signifie également partenariat unifié, y compris dans le suivi de la mise en œuvre, pour vérifier la cohérence de la programmation avec la stratégie globale. Les applications informatiques doivent être rendues capables de fournir les informations nécessaires.

En amont du recours au paiement alternatif, une base de données devrait permettre de suivre les intentions, voire mieux, les capacités de financement des différents partenaires des programmes européens par axes et sous-axes stratégiques, ces capacités pouvant ensuite être utilisées indifféremment en fonction de leur disponibilité effective¹. Plutôt que de s'associer au coup par coup à des projets considérés comme politiquement porteurs, les différents financeurs devraient prendre en compte que, dans le cadre du partenariat, ils sont partie prenante à la déclinaison de l'ensemble de la stratégie mise en œuvre. Cette nouvelle approche aurait un effet immédiat sur la complexité et le coût administratif de la gestion des fonds structurels en réduisant, voire en supprimant, les multiples financements sur un même projet.

La gestion des programmes de fonds structurels actuels a démontré, dans certaines régions, que l'approche la plus pertinente était probablement d'avoir deux niveaux d'appréhension :

- gestion stratégique et politique du programme, avec une forte implication du préfet de région et des élus (comité de suivi) ;
- gestion opérationnelle, beaucoup plus technique du programme (comité de programmation).

Enfin, certains modes de gestion communautaires pourraient inspirer les procédures qui seront mises en œuvre dans le cadre de la MODERFIE. L'approche programmes de la LOLF imposera que les réalisations effectives s'inscrivent dans des délais, celles-ci, et non la programmation ou le paiement de frais de personnel, devenant la seule justification des dépenses effectuées. Les contraintes du dégagement d'office applicable aux fonds structurels sont un exercice hautement pédagogique à cet égard, sous réserve qu'elles ne conduisent pas à renoncer aux projets ou actions structurants. L'incompatibilité entre cette règle et la réalisation de projets plus longs n'est qu'apparente : il suffit de phaser les projets ou actions plus longs, en réali

(1) Cf. l'étude comparative sur la gestion du FEDER de l'inspection générale de l'administration (novembre 2002), citée dans le rapport.

- Annexe 4 -

sation physique et en crédits¹, et d'accorder autant d'importance au suivi de leur avancement physique qu'à leur exécution financière.

Toutes ces perspectives d'évolution sont évidemment conditionnées, en ce qui concerne les fonds structurels, par les décisions qui seront prises par les instances européennes en matière de politique régionale après l'élargissement et, pour la France, par le volume des enveloppes financières dont elle pourra encore bénéficier au titre des prochains programmes. Il est très probable que la concentration déjà très forte (environ 25 % des enveloppes 2000-2006) dont bénéficient les quatre départements d'outre-mer va encore s'accroître après 2006. L'enjeu essentiel se situera donc probablement à ce niveau.

D'autre part, la réflexion sur l'articulation des contrats de Plan et des programmes européens doit intégrer d'ores et déjà d'autres grandes politiques européennes, telles que les infrastructures de transport d'intérêt européen et l'aménagement de l'espace européen, qui ne seront pas sans incidence sur la répartition des fonds structurels, entre États membres et, a fortiori, entre les régions.

Enfin, deux autres points évoqués dans le rapport appelle des précisions :

- page 48, l'avance de 7 % versée par la Commission est évoquée ; le texte précise que « les fonds structurels imposent [aux porteurs de projet] une avance de trésorerie, contrainte qui peut accroître l'[eur] préférence... pour les CPER ». En fait, une avance de 7 % de la totalité du financement européen prévu pour la totalité de la période est versée par la Commission européenne dès le début du programme et mis à disposition de l'autorité de gestion correspondante ; de plus la mise en place en 2003, par décision du Gouvernement, des fonds de concours locaux, permet désormais une mise à disposition des fonds structurels aux autorités de gestion dans des délais extrêmement brefs. Les autorités de gestion n'ont donc plus de problèmes de trésorerie et les maîtres d'ouvrage ne devraient plus être contraints d'assurer un préfinancement trop long, d'autant que des mécanismes d'avance, pouvant aller jusqu'à un versement de 20 % de la subvention sans exigence de pièces justificatives de dépenses, sont

(1) *Il n'est pas nécessaire que les tranches soient fonctionnelles ; le découpage doit seulement permettre de vérifier la cohérence entre la réalisation physique et l'exécution financière.*

- Avis de la CICC – Fonds structurels -

désormais prévus. La situation devrait donc être inversée par rapport aux crédits du CPER qui restent soumis, au moins pour les crédits État, à des contraintes beaucoup plus fortes ;

- page 49, il est indiqué que la règle du dégagement d'office est « appliquée depuis le 31 décembre 2003 ». En fait, pour certains documents uniques de programmation approuvés plus tôt que les autres par la Commission européenne, la règle était applicable dès le 31 décembre 2002, sur les tranches annuelles 2000 et 2001.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur le Commissaire, l'expression de ma considération distinguée.

Le président,
Jean-Pierre Jochum
Inspecteur général des Finances

Avis du SGCI
(Secrétariat général du Comité interministériel
pour les questions de coopération économique européenne)

Monsieur le Commissaire au Plan,

Vous avez bien voulu me transmettre pour avis le rapport d'évaluation sur les fonds structurels européens et les politiques régionales élaboré sous la présidence de M. Magnier et je vous en remercie vivement.

Au moment où s'engagent à Bruxelles les travaux visant à définir la future politique de cohésion économique et sociale, ce rapport apporte une contribution particulièrement utile et le SGCI ne manquera pas d'en tenir compte dans la coordination interministérielle qu'il effectue sur ce sujet.

Je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire au Plan, en l'expression de ma considération distinguée.

La Secrétaire générale,
Pascale Andréani

Avis de la ministre déléguée aux Affaires européennes

Monsieur le Commissaire au Plan,

Vous avez bien voulu faire parvenir à ce ministère le rapport *Fonds structurels et politiques régionales*, établi par l'instance d'évaluation présidée par M. Patrice Magnier, ancien préfet, conseiller d'État en service extraordinaire, et je vous en remercie.

Ce rapport, centré sur l'articulation entre les fonds structurels européens et les contrats de Plan État-régions, établit un diagnostic technique auquel ce ministère peut largement souscrire (décalages chronologiques, problèmes de zonage, complexité excessive des procédures).

Les recommandations finales devront être évaluées en tenant compte des dernières évolutions du débat en cours sur l'avenir de la politique régionale européenne – et notamment à la lumière du troisième rapport sur la cohésion qui devrait être rendu public par la Commission d'ici quelques semaines.

Je relève en particulier, comme le rapport d'évaluation l'indique (p. 58), que la Commission semble retenir pour la prochaine période de programmation (2007-2013) l'option d'un soutien aux régions ne souffrant pas de retard de développement centré sur un nombre très restreint de priorités thématiques (les agendas dits « de Lisbonne » et « de Göteborg »).

Par ailleurs, la fusion du FEOGA-Orientation, du FSE et du FEDER (évoquée p. 60), fonds dont la vocation est différenciée, ne me paraît pas être une option à retenir à ce stade, même si une réflexion plus circonscrite pourrait utilement être engagée sur la question spécifique de la politique de développement rural – qui, relevant à la fois de la politique agricole commune et de la politique régionale européenne, bénéficie du soutien du FEOGA comme de celui du FEDER.

- Annexe 4 -

Vous connaissez l'attachement des autorités françaises à la politique régionale, en tant que lien entre l'Union européenne et les citoyens. Il est essentiel par conséquent que cette politique s'effectue dans un cadre qui soit efficace et lisible.

Vous remerciant pour la contribution à la réflexion qu'apportent les conclusions de cette étude, je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire, à l'assurance de mon entière considération.

Noëlle Lenoir

Avis du ministère délégué au Budget et à la Réforme de l'État

Vous avez sollicité l'avis du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur le rapport réalisé par l'instance d'évaluation « Fonds structurels européens et politiques régionales », installée auprès du Commissariat général du Plan.

Nous avons apprécié les travaux conduits par ce groupe, auquel le ministère de l'économie des finances et de l'industrie a été associé au travers de la direction du budget et de la direction générale de la comptabilité publique. Le rapport souligne les faiblesses de la mise en œuvre de la politique régionale européenne dans les régions françaises. Elles entraînent une sous-consommation des fonds et exposent la France à un risque de dégagement d'office sur une partie des enveloppes dont elle bénéficie. C'est la raison pour laquelle nos services ont fortement contribué à la dynamique de simplification et d'amélioration des procédures engagée dès juillet 2002. Ce travail a d'ores et déjà produit des résultats notables en termes d'amélioration du rythme de programmation. Nous sommes attachés à ce que cette dynamique de gestion soit maintenue.

Au-delà de quelques remarques techniques présentées en annexe, nous partageons les constats de l'instance relatifs à la complexité des procédures administratives et aux défauts de la coordination entre interventions communautaire et nationale. Nous jugeons cohérentes les recommandations formulées par le rapport sur ces volets.

Ces recommandations devront toutefois être appréciées en tenant compte des éléments suivants :

- Annexe 4 -

- le Comité interministériel pour l’Aménagement et le Développement du Territoire du 18 décembre 2003 a prévu qu’une large concertation s’opère au cours du premier semestre 2004 sur l’avenir des contrats de Plan État-région (CPER). Dans ce contexte, l’articulation renforcée avec le cadre communautaire (documents uniques de programmation) devra constituer une des orientations à analyser ;
- la décentralisation et le rôle pivot confié à l’échelon régional dans le suivi et la mise en œuvre des compétences de développement économique, y compris le bilan du transfert à l’Alsace de la gestion des fonds européens, intervenu depuis 2003 à titre expérimental ;
- enfin, l’avenir même des fonds structurels européens : dans le cadre des prochaines perspectives financières de l’Union européenne à partir de 2007, la question du bilan de l’efficacité économique des fonds structurels est cruciale. Le rapport de l’instance d’évaluation, qui conclut à un bilan nuancé sur ce point, notamment au regard de l’objectif 2, constitue à cet égard une première contribution intéressante.

Le directeur de cabinet du ministre délégué,
Augustin de Romanet

Annexe : remarques techniques sur le rapport de l'instance

Il semble qu'il y ait une confusion entre principe d'additionnalité et principe de cofinancement. En effet, en page 43 du rapport, il est indiqué que le principe d'additionnalité implique un suivi comptable des contreparties, qui est normalement exigé pour le respect du principe de cofinancement. L'additionnalité désigne en fait l'obligation pour un État membre de maintenir un même niveau de dépenses publiques dans les domaines où interviennent les fonds structurels européens.

Par ailleurs, en page 62, l'instance préconise un recours plus large au paiement alternatif. Il convient de rappeler que cette facilité de paiement accordée par la Commission doit être utilisée avec précaution. Elle ne doit pas être confondue avec le financement alternatif, à savoir le recours à un mode de financement unique pour chaque projet, qui n'est pas autorisé par Bruxelles. Dans le paiement alternatif, la procédure d'attribution des fonds européens doit être utilisée dans tous les cas et le porteur de projet est tenu de respecter toutes les obligations communautaires. Ce mécanisme est contraignant pour les autorités de gestion qui doivent veiller au maintien du respect des taux de cofinancement inscrits dans les différentes mesures de document unique de programmation.

Avis du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire

Monsieur le Commissaire,

Vous avez bien voulu me transmettre pour avis le rapport d'évaluation sur les « fonds structurels et politiques régionales » établi par l'instance présidée par M. Patrice Magnier. Je tiens tout d'abord à saluer la qualité et l'intérêt de ce travail.

L'enquête approfondie que vous avez réalisée auprès d'acteurs en région, les données et les analyses que vous avez rassemblées et les auditions auxquelles vous avez procédé constituent un matériau très utile, dans un domaine des politiques publiques où les synthèses de portée nationale sont rares, la plupart des évaluations étant réalisées soit par les échelons régionaux soit dans le cadre déterminé par l'Union européenne.

Le constat, souvent sévère, que vous établissez, n'appelle pas d'observation particulière de ma part : il précise et renforce les premières analyses qui avaient conduit notre ministère, dès l'été 2002, à décider des mesures de simplification et d'appui à la mise en œuvre des fonds structurels.

Au-delà des simplifications indispensables qui restent à opérer, ce rapport souligne aussi la nécessité de ne pas sous-estimer les difficultés spécifiques de mise en œuvre de politiques publiques, dès lors que l'on cherche à articuler efficacement sur un territoire, différents niveaux de l'intérêt général, ici européen, national et régional. L'action administrative doit en effet s'appuyer sur de nouveaux savoir-faire en particulier dans les domaines que vous recommandez : continuité du lien avec la stratégie tout au long du processus, organisation du partenariat et clarification des rôles respectifs, gestion des programmes par objectifs et résultats, interopérabilité des systèmes de suivi, connaissance des impacts.

- Annexe 4 -

Les recommandations de ce rapport s'inscrivent bien dans le cadre des réflexions menées pour préparer les futures politiques contractuelles nationales et européennes après 2006.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Commissaire, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le Directeur de Cabinet,
Jean-François Rocchi

Avis du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales

Vous avez bien voulu me transmettre pour avis le rapport de l'instance nationale d'évaluation cité en objet, élaboré par vos services sur la base des travaux effectués par le cabinet Mazars.

Il s'agit d'un travail remarquable qui permet de mieux comprendre les méthodes, les enjeux et les difficultés d'élaboration aussi bien des contrats de Plan que des documents uniques de programmation des fonds structurels.

La deuxième étape de la décentralisation qui s'annonce avec le débat parlementaire du projet de loi sur les responsabilités locales et l'élargissement de la communauté européenne vont modifier l'avenir de la contractualisation en France et la politique régionale européenne. Le rapport de l'instance nationale d'évaluation contribuera à enrichir la réflexion gouvernementale.

C'est donc un avis favorable que j'émets à la publication de ce rapport.

Le directeur général de l'administration,
Daniel Canepa

Avis de l'IGA (Inspection générale de l'administration)

Monsieur le Commissaire,

Vous avez bien voulu me soumettre pour avis le rapport d'évaluation de M. Patrice Magnier, relatif aux fonds structurels européens et aux politiques régionales et je vous en remercie.

Comme vous le savez, l'Inspection générale de l'administration est chargée, au sein de la CICC, de suivre et contrôler la gestion du FEDER. J'ai eu cette charge pendant plusieurs années. C'est, depuis 4 ans, mon collègue Alain Larangé qui est vice-président de cette instance.

Je partage pour l'essentiel les remarques qui vous ont été adressées par le Président de la CICC à l'issue de la clôture des programmes 1994-1999.

Il y a souvent un évident décalage géographique entre les champs d'intervention des CPER et des fonds structurels. La proposition de suppression des zonages communautaires me paraît peu réaliste. En revanche, j'adhère à la suggestion consistant à en laisser la détermination aux autorités régionales (État et élus). De même, je considère que la diminution des financements croisés sur un même projet serait une simplification administrative essentielle.

J'ai, à maintes fois, constaté dans les contrôles et audits que j'ai effectués, la difficulté d'adosser les crédits des CPER à une opération figurant dans le cadre d'un document unique de programmation au titre des contreparties nationales, du fait du retard pris dans l'exécution des contrats de Plan.

Je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Chef de l'Inspection générale de l'administration,
Daniel Limodin

Avis de l'ARF (Association des régions de France)

Monsieur le Commissaire,

J'ai bien reçu votre courrier du 6 novembre 2003 me transmettant le rapport d'évaluation de M. Patrice Magnier sur les « Fonds structurels européens et politiques régionales ».

Après consultation des services des Conseils régionaux, il apparaît que ce rapport n'appelle pas d'observations particulières de la part de notre Association.

Je vous prie, Monsieur le Commissaire, de croire à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Gérard Longuet
Sénateur de la Meuse
Président du Conseil régional de Lorraine

- Annexe 4 -

Avis de l'ADF (Assemblée des départements de France)

Monsieur le Commissaire au Plan,

L'Assemblée des départements de France a été destinataire du rapport réalisé dans le cadre de l'instance d'évaluation « Fonds structurels européens et politiques régionales ».

Elle est globalement satisfaite par les recommandations de ce rapport, tout en considérant qu'elles laissent peu de place aux collectivités territoriales autres que la région.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur le Commissaire au Plan, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Jean Puech,
Ancien ministre

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

*Instance nationale d'évaluation des fonds
structurels et des politiques régionales*

Annexe 5

Les fonds structurels européens dans le paysage régional français

Rapport du 2 juin 2003



AVANT-PROPOS

Pour ce rapport, nous nous sommes appuyés sur un travail d'observation mené dans cinq régions : l'Aquitaine, la Bretagne, la Lorraine, le Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes. Ces cinq régions ont l'avantage de constituer un échantillon de la diversité des régions françaises, tant du point de vue de leur configuration spatiale et politique que de leur pratique des fonds structurels. Nous avons également étudié les programmes INTERREG III pour deux régions transfrontalières.

A la demande de l'instance nationale d'évaluation « Fonds structurels et politiques régionales » du Commissariat Général du Plan, notre étude porte essentiellement sur l'Objectif 2 2000-2006 qui soutient la reconversion économique et sociale des régions en difficulté (zones en mutation économique, zones rurales en déclin, zones en crise dépendantes de la pêche et quartiers urbains en difficulté).

L'annexe 1 de ce rapport qui doit prochainement être mise en ligne par le Commissariat Général du Plan fournit

l'ensemble de nos travaux d'analyse quantitatifs et qualitatifs. Dans la note méthodologique située en annexe 2, nous détaillons aussi la méthode d'analyse mise en place et nous soulignerons ici et là les contraintes de notre mission.

Nous avons recherché tout au long de notre mission la plus grande représentativité possible. En effet, il nous a semblé primordial de dégager un consensus de nos entretiens plutôt que de recueillir les avis de personnes isolées. C'est pourquoi nous n'avons pas hésité à élargir nos panels d'acteurs pour rencontrer au total environ 220 personnes dont la liste figure en Annexe 2 de notre rapport.

Enfin, nous ne saurions ignorer la qualité du dialogue qui s'est instauré entre les membres du comité de pilotage et nous-même. Ces échanges ont permis d'approfondir considérablement notre analyse, de construire un référent commun, ainsi que d'identifier les attentes, leurs origines, et les enjeux de l'évaluation des fonds structurels et politiques régionales.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	2
RESUME.....	3
1. INTRODUCTION.....	4
2. LES CARENCES DE LA « STRATEGIE UNIQUE »	5
3. UNE DERIVE STRATEGIQUE IMPORTANTE AU NIVEAU DU CALENDRIER ET DU ZONAGE.....	9
4. MANAGER LA COMPLEXITE : LE DIFFICILE PASSAGE A LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES	12
5. LA DESARTICULATION DES REGLEMENTS ET DES INSTRUMENTS D'INTERVENTION	17
7. UNE STRATEGIE DE SIMPLIFICATION QUI DOIT FAIRE SES PREUVES.....	22
8. CONCLUSION : IMPACTS REELS DES FONDS STRUCTURELS OU VAINTE COMPLEXITE	24
RECOMMANDATIONS.....	26

RESUME

La démarche d'articulation des fonds structurels et des Contrats de Plan, conçue globalement, semble pâtir aux diverses étapes de son déroulement d'un **manque de stratégie et de réflexion organisationnelle**.

-1-

Les démarches stratégiques conduites dans les régions pour préparer les nouveaux programmes européens et les Contrats de Plan État-Région ont impliqué de nombreux partenaires et cette participation accrue a pu conduire à des diagnostics et à des priorités mieux partagés.

Mais les stratégies sont généralement **déconnectées des obstacles du « terrain »** sur lequel elles devront être mises en œuvre et en définitive les démarches de réflexion stratégique ne sont que partiellement reprises dans la construction de programmes souvent « fourre-tout ».

En raison du calendrier des travaux de préparation et ses distorsions croissantes, le profil des nouveaux instruments a été connu tardivement. Cela a joué fortement sur le caractère a posteriori peu stratégique des travaux de réflexion entrepris.

Ainsi le **zonage** a du être élaboré en un temps extrêmement limité sans que soit possible une distinction entre repérage des zones à soutenir et détermination des zones d'intervention. En conséquence, la consommation des fonds structurels est souvent rendue difficile, les zones où se concentrent certaines catégories de fonctions et de projets structurants aux effets d'entraînement sur les territoires fragiles étant exclues du zonage.

-2-

Mais plus encore, c'est le **défaut d'organisation rationnelle de la mise en œuvre** et la complexité inutile de relations sans coordination fonctionnelle qui conduisent au sentiment général de « désarticulation ».

L'instruction des dossiers obéit à une logique souvent qualifiée de « bricolage », du dépôt en plusieurs exemplaires à différents guichets jusqu'à l'examen technique. Les procédures de décision, sans presque aucun lien avec la programmation des autres fonds, sont très lourdes à gérer.

Des « décrochages » notables entre les stratégies définies et le format des outils sont courants. Ainsi, la règle dite « N+2 » des fonds structurels qui s'applique au programme dans son

ensemble conduit à un « phasage » des projets structurants peu pratique pour les acteurs.

L'inadaptation des outils aux stratégies est également visible en ce qui concerne le suivi et l'évaluation des programmes : à aucun moment on ne peut suivre ni évaluer conjointement des programmes devant pourtant servir une stratégie unique.

Les différences entre les projets financés par les DOCUP et les CPER sont importantes. Presque la moitié des crédits des CPER correspondent à des constructions ou à des aménagements d'infrastructures inélégibles aux fonds structurels. Les DOCUP Objectif 2, qui répondent entièrement à une logique de programmation, financent de très nombreux petits projets non structurants dont le coût de gestion important est à mettre en face de l'intérêt de travaux d'aménagements de places ou de restauration de clochers.

En conséquence les CPER n'apportent de l'avis des gestionnaires eux-mêmes qu'une part mineure des contreparties nationales aux fonds structurels, de nombreux autres outils existants et les Collectivités Territoriales apportant une part importante de ces contreparties.

-3-

Confronté au risque de dégagement d'office des crédits européens non consommés, le Gouvernement a pris au cours de l'année 2002 l'initiative d'un train de **mesures de simplification** de la gestion des fonds structurels. Ces mesures comprennent une simplification du circuit des dossiers devant produire des effets à court terme. Elles ont déjà fortement raccourci les délais entre dépôt des dossiers et programmation.

Notons cependant que ces mesures semblent entraîner une **changement notable de logique de consommation des fonds structurels** : la volonté même d'éviter le dégagement d'office, souvent traduite par les acteurs de terrain comme volonté de **consommation « à tout prix »** des crédits européens sur des projets encore mal définis ou peu structurants, est objet de jugements sévères.

Une grande innovation en matière de simplification, sous certaines réserves, semble être la subvention globale confiant à une agence nationale ou une Collectivité Territoriale la gestion d'une partie des fonds structurels utilisés dans son domaine d'intervention et permettant ainsi de mieux distinguer concertation politique et répartition des tâches opérationnelles.

1. INTRODUCTION

Dans la perspective de « l'après-2006 » et des conséquences de l'élargissement sur la politique régionale européenne comme de la relance de la décentralisation, l'évaluation de l'articulation entre fonds structurels et politiques régionales est porteuse d'enseignements nombreux.

L'observation de l'articulation des fonds structurels et des politiques régionales offre ainsi une perspective privilégiée sur l'action publique et les enjeux plus globaux auxquels sont confrontés les acteurs des politiques régionales.

Fonds structurels : résistance au changement ou émergence d'un nouveau modèle de développement territorial ?

Au-delà de la simple constatation d'une inscription indéniable des fonds structurels au nombre des outils financiers mobilisés dans les régions, il convient de se demander si l'**articulation des dispositifs d'intervention est réellement porteuse d'un meilleur emploi des moyens financiers** au service de stratégies et de politiques régionales.

En s'interrogeant sur le bien-fondé même et la réalité de l'articulation entre programmes européens et les contrats de plan Etat-Région (CPER), une première question s'est posée immédiatement : **les procédures de mise en œuvre et les modalités d'intervention sont-elles adaptées aux objectifs poursuivis** ? En d'autres termes, les crédits des CPER ont-ils joué effectivement leur rôle de contreparties aux fonds structurels et pour quels effets visibles et durables sur le territoire ?

L'enjeu de la gestion des fonds européens semble aujourd'hui réduit à la **consommation des fonds**, suggérant en cela une certaine continuité avec la fin de la période 1994-1999 où le mot d'ordre était de « consommer » par tous les moyens.

Cependant, il nous semble opportun d'ouvrir le champ de nos préoccupations et de faire retour sur la manière dont l'**articulation entre les dispositifs d'intervention a été pensée**

et vécue. En cherchant à comprendre les objectifs assignés aux dispositifs, c'est-à-dire la construction en région d'une démarche d'articulation, on peut tenter de comprendre comment il aurait été possible de faire « plus simple » ou « mieux ».

Des fonds structurels toujours aussi importants pour 2000-2006

La France doit recevoir pour la période de programmation 2000-2006 de la politique régionale européenne des crédits communautaires toujours importants, soit **plus de 16 milliards d'euros**.

Avec les CPER, appelés à jouer notamment le rôle de contrepartie nationale suivant le principe de l'additionnalité (près de 18 milliards d'euros de crédits de l'Etat et autant pour les Conseils régionaux, les autres collectivités engageant quant à elles plus de 5,75 milliards), **les fonds structurels font donc partie des grands outils des politiques régionales**.

Le zonage des territoires éligibles aux fonds structurels demeure important, en dépit de la réduction imposée pour les nouveaux programmes au nom du principe de concentration. La population éligible est ainsi passée de 26,9 millions d'habitants pour la période 1994-1999 à **29,2 millions d'habitants pour la génération actuelle** (Objectifs 1 et 2, y compris les zones en soutien transitoire jusqu'en 2005).

On remarque d'autre part un phénomène de **« nouveaux entrants »** dans certaines régions qui ont su tirer profit de la définition du zonage objectif 2 pour obtenir une couverture maximale en profitant du dispositif de soutien transitoire. Ce phénomène cependant n'a qu'une ampleur limitée comparé à la situation d'autres pays : seulement **12 %** environ des zones françaises éligibles ne l'étaient pas précédemment, alors que cela concerne, par exemple, **25 %** des zones éligibles en Allemagne ou même **43 %** aux Pays-Bas.

2. LES CARENCES DE LA « STRATEGIE UNIQUE »

L'élaboration des stratégies est revenue souvent au cours de notre étude, liée à toutes sortes de problématiques variées. Il s'agit non seulement de savoir si les **objectifs de développement territorial** sont réellement partagés au niveau régional, mais aussi de s'assurer de la **pertinence de l'architecture organisationnelle** devant en principe soutenir la mise en œuvre des actions.

Une participation croissante à la démarche stratégique...

La démarche stratégique a fait l'objet d'un **approfondissement notable**. D'une part, les acteurs y ont pris souvent davantage d'intérêt ; d'autre part, de nouveaux acteurs se sont engagés dans cette démarche.

Il est clair que le partenariat s'étend bien au-delà du partenariat institutionnalisé, souvent davantage que lors de la génération précédente. La confection, en amont de l'élaboration des document unique de programmation (DOCUP) des fonds structurels et des CPER, des documents stratégiques, Stratégies de l'État en région (SER) et documents régionaux essentiellement, a conduit à de multiples consultations, notamment auprès d'acteurs parfois pratiquement exclus en 1994-1999 comme certains consulaires, ou encore des associations, des grandes villes, des agences de développement, des syndicats, etc. (Voir sociogramme du partenariat ci-dessous).

Plusieurs voient dans les documents de stratégie 2000-2006 **des signes de progrès certains** :

- progression de l'interministérialité du côté de l'Etat
- ouverture plus grande à des problématiques régionales
- recul des « stratégies de positionnement nombrilistes »...

Si la déconcentration de la fonction stratégique de l'Etat semble s'être affirmée dans les faits, d'autres institutions se sont souvent approprié la démarche stratégique. Dans certaines régions telles que la Bretagne ou l'Aquitaine on observe même que des travaux de

prospective ont été conduits en nombre important et en des lieux différents. Ces **travaux de prospective** ont pu contribuer utilement au renforcement de la cohésion entre les partenaires de l'action publique, surtout lorsque l'exercice a été largement partagé au niveau local.

Il semble qu'un tel engagement collectif des partenaires de l'action publique ait conduit dans plusieurs cas à davantage de dialogue et d'ouverture, et ainsi à **des diagnostics et à des stratégies mieux partagés**.

La **simultanéité et les échanges** qui ont entouré la préparation des documents ont contribué à ce rapprochement des vues, rapprochement qui a aussi pu être facilité par l'existence d'organes régionaux historiques ayant favorisé la constitution de socles historiques de représentations du territoire.

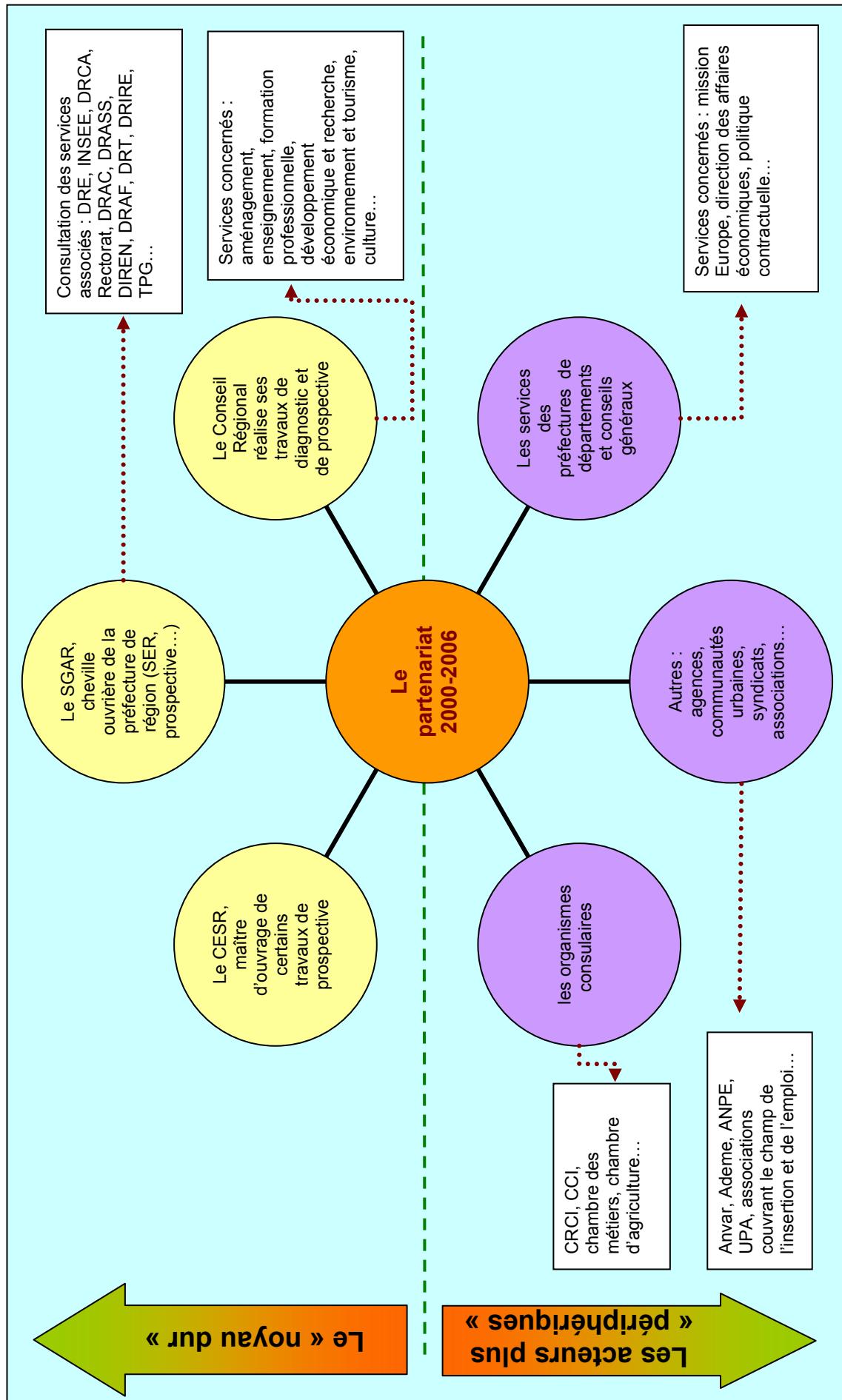
... mais une réflexion stratégique toujours aussi faible sur les moyens et l'organisation

Au-delà des effets de l'appropriation de la démarche stratégique par des acteurs de plus en plus nombreux sur leurs relations, **la démarche stratégique est critiquée à bien des égards**.

Nombreux sont ceux qui reprochent aux documents (SER et plan régionaux) de faire peu de place à **l'Europe et à ses outils qui sont très peu évoqués**. Il s'ensuit que l'articulation entre les DOCUP et les CPER ne peut pas y être très approfondie.

Une autre question récurrente porte sur la **nécessité de réaliser séparément plusieurs exercices stratégiques régionaux** : l'un par l'Etat (SER) et l'autre par le Conseil Régional (SRADT/plan régional). Certains revendentquent l'existence d'un **seul scénario stratégique, plus puissant et plus sincère**, inscrit dans une démarche stratégique à vocation de programmation et de mise en œuvre des objectifs de développement territoriaux au travers des attentes des partenaires, des ressources et des compétences identifiées, des leviers stratégiques envisagés, etc.

Sociogramme : Le partenariat type de la phase d'élaboration de la stratégie en 2000-2006



De plus, une démarche stratégique sans anticipation de sa mise en œuvre peut s'avérer creuse, voire dangereuse, notamment lorsqu'il s'agit de piloter des politiques publiques souvent complexes, faisant appel à une multitude de cofinanceurs et d'instruments d'intervention. Beaucoup d'acteurs de terrain nous ont aussi conforté dans cette voie : **de bonnes stratégies permettent de développer de bonnes pratiques.**

Ces mêmes acteurs qui admettent que CPER et DOCUP reposent sur une « stratégie unique » en termes de priorités territoriales regrettent donc que le temps consacré à la réflexion stratégique ne l'ait pas été davantage à la prise en compte **des questions d'ordre organisationnel**, qui sont abordées aujourd'hui seulement dans l'urgence pour éviter le dégagement d'office.

Gérer les contradictions du passé : un déficit stratégique venu d'« en haut » ?

L'incapacité à tirer des leçons des expériences passées revient aussi régulièrement dans nos entretiens, sans que pour autant les travaux de stratégie soient remodelés pour conduire à des changements.

Dès le début des années 1990 pourtant, de nombreux rapports ont étayé ces dires d'acteurs et déploré le peu d'efforts pour que les mécanismes financiers européens et français puissent s'enchaîner avec rapidité et efficacité.

Déjà en 1992, le **rappport public de la Cour des Comptes** était sans ambiguïté : « Chaque administration nationale ou communautaire, préservant ses compétences, ses prérogatives et ses habitudes, les circuits de financement sont restés inutilement compliqués. C'est l'un des éléments qui ont contribué à une lourdeur du système qui a été constatée tant dans l'élaboration que dans l'exécution des programmes ».

D'autres rapports rédigés vers la fin de la période 1994-1999, dont **les rapports ANDRE et TROUSSET**, déplorent le manque de convergence entre les troisièmes contrats de plan et les procédures européennes, les

contrôles de la CICC mettant aussi le doigt sur de nombreux dysfonctionnements.

Depuis les générations passées de CPER et de fonds structurels, **le discours de la complexité est donc récurrent sur le terrain.**

L'exemple du contrôle financier est notable. Identifié comme un véritable problème au cours de la génération 1994-1999, le manque de coordination des outils de suivi financier continue d'entretenir une certaine **opacité des dépenses publiques**.

Tandis que PRESAGE représente l'unique outil de suivi des fonds structurels, commun à toutes les régions et fonctionnant en réseau entre les différents partenaires, **il n'existe pas d'outil équivalent et réellement opérationnel permettant de réaliser le suivi global des CPER et autres financements publics**. Il n'est donc pas surprenant de voir les partenaires développer leurs propres applicatifs de suivi, au détriment des règles de « bonne gestion » qui requièrent une certaine harmonisation entre les systèmes, ne serait-ce que pour la consolidation des états et le suivi des flux financiers en temps réel.

Comme le reproche un grand nombre d'acteurs, le « bon sens » en matière de management public n'a pas encore vu le jour en ce qui concerne les politiques régionales. En effet, les processus qui lient, orientent et soutiennent les actions ont une forte influence sur le succès ou l'échec de la politique de développement régional. Il nous paraît donc évident qu'en **l'absence d'une structure d'articulation adéquate, le déploiement de la « stratégie unique » peut être fortement contraint**.

De simples circulaires pour remédier aux lacunes : les principes ne suffisent pas !

Certes, des changements sont intervenus lors de l'élaboration des DOCUP et CPER de la génération 2000-2006 dont l'un des principaux fut la **préoccupation affichée de « mieux articuler »**.

Par exemple, **la démarche gouvernementale d'articulation** des deux dispositifs est très

clairement mise en avant dans la circulaire VOYNET du 3 janvier 2000 : « Convergence des objectifs et coïncidence des calendriers sont le fruit d'une volonté délibérée du gouvernement français. Les CPER d'une part et les DOCUP d'autre part doivent devenir deux instruments complémentaires au service d'une stratégie unique en région ».

Comme nous le démontre le tableau ci-dessous, la volonté politique était donc explicite, au moins dans les circulaires.

Circulaire du Premier Ministre du 12 mai 1998 Renforcement du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens
Circulaire de la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement du 1er juillet 1998 Pour une « stratégie unique » qui prenne en compte la complémentarité des instruments d'intervention nationaux et européens pour en assurer la cohérence avec les politiques menées au moyen des fonds structurels
Circulaire du Premier Ministre du 31 juillet 1998 « Les CPER et les DOCUP devront, en pleine cohérence mais sans confusion, être les instruments d'une stratégie unique »
Mandat de négociation du 2.9.1998 relatif à la préparation des quatrièmes CPER Nécessité de rechercher la plus grande complémentarité entre les CPER et les DOCUP au sein d'une stratégie régionale unique, afin de faciliter la programmation ultérieure des fonds structurels et la mobilisation des partenaires locaux
Circulaire de la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement du 3 janvier 2000 Réaffirmation de la complémentarité des CPER et des DOCUP. « La présentation de votre DOCUP s'attachera donc à souligner tant le lien avec les enjeux européens et nationaux que la complémentarité avec les CPER ». Importance du diagnostic territorial
Circulaires du Premier Ministre du 25 août 2000 et du 17 avril 2001, circulaire Voynet du 20 août 2001 Nécessité de mieux articuler l'évaluation interministérielle des politiques publiques, les évaluations des politiques contractualisées mais aussi les évaluations communautaires. La fonction de pilotage des programmations doit être renforcée

Cela suffisait-il ? Les instructions étaient-elles suffisamment claires et ambitieuses ? Des moyens précis ont-ils accompagné la démarche d'articulation des contrats de Plan et celle du DOCUP ?

Aussi loin que l'on remonte vers la conception de notions telle que celle, centrale, de « stratégie unique » **on ne trouve pas aisément de traces d'une réflexion sur la faisabilité de l'articulation ni sur les moyens de la rechercher.**

Les acteurs interrogés font d'autre part remarquer que l'enjeu majeur de l'élaboration des documents stratégiques concernait la définition de priorités pour les politiques régionales et non la construction d'une « démarche d'articulation réelle » des CPER et des DOCUP.

Certains vont plus loin et **déplorent l'absence de formalisation de la démarche d'articulation**. Cela les amène à affirmer que les intentions d'articuler les CPER et les DOCUP sont claires uniquement « sur le papier » et qu'il ne faut pas confondre « stratégie unique » et « articulation » des dispositifs. Le grand écart entre les ambitions affichées et les actions de mise en œuvre devient patent.

Pour nombreux acteurs, **concilier la politique et l'organisation** est devenu au fil du temps une difficulté de taille. Si le travail de la stratégie a un intérêt du fait même de son existence (travail partenarial, effets d'apprentissage, etc.), elle s'éloigne de sa vocation d'orientation et de déploiement des moyens en se cantonnant à la négociation à très court terme des CPER ou DOCUP, ce qui paraît être souvent le cas à la lecture des SER ou des plans régionaux.

Aucune logique de moyens n'apparaît et la planification stratégique est restée très limitée pour laisser la place, comme nous allons le voir dans les parties suivantes, à une « organisation virtuelle » qui laisse entrevoir une dérive organisationnelle avec ses mécanismes peu formalisés, son partage inégal de ressources, ses relations informelles, son excès de consultations et de tours de table, sa complexification administrative, etc.

3. UNE DERIVE STRATEGIQUE IMPORTANTE AU NIVEAU DU CALENDRIER ET DU ZONAGE

Entre les générations 1994-99 et 2000-06, le rapprochement des procédures CPER et DOCUP a été recherché par la volonté d'**harmonisation du cadre temporel** : la période de programmation des CPER a été calquée sur celle des fonds structurels, avec le même rendez-vous à mi-parcours en 2003 afin de réorienter les fonds en fonction des évaluations réalisées. Cependant la réalité des calendriers n'est pas si simple.

Un cadre temporel qui s'avère peu stratégique

Dès la préparation des documents stratégiques, une dérive apparaît, notamment du point de vue des calendriers, sans que pour autant les « stratégies » n'envisagent de véritables transformations qui puissent conduire à un changement utile.

Il peut être intéressant d'observer l'importance des décalages de calendrier pour des programmes censés s'appliquer à une même période de programmation. Un an et demi environ sépare souvent la signature du CPER de l'approbation par la Commission des DOCUP. Cet écart est régulièrement souligné par les personnes rencontrées qui insistent sur son influence sur la possibilité même de construire en amont une véritable démarche stratégique d'articulation.

Là où nous pensions trouver un renforcement de la cohérence du cadre temporel sur la période 2000-2006, en réponse aux critiques de la génération 1994-1999, nous constatons en fait une série d'événements qui se produisent les « uns après les autres » sans intentions préalables et sans grande concertation de départ.

C'est ainsi que les travaux de prospective et de diagnostic des partenaires sont plus ou moins bien articulés dans le temps. Le décalage temporel n'est pas non plus valorisé pour rechercher des complémentarités plus subtiles, autres que le seul renforcement des moyens d'intervention sur des priorités

identiques. Dans certaines régions, les DOCUP sont ainsi qualifiés d'outils très lourds à manier, réalisés à partir d'une « stratégie fourre-tout ».

Pis encore. Certains problèmes du calendrier semblent avoir été anticipés, sans pour autant produire d'**effets majeurs de recadrage organisationnel**. Ainsi le retard de préparation et de signature des DOCUP aurait pu être mis à profit pour développer une véritable organisation de l'animation et de l'ingénierie de projet, voire une réflexion pour la mise en œuvre d'un dispositif simple et robuste facilitant l'articulation des instruments d'intervention communautaires, nationaux et régionaux.

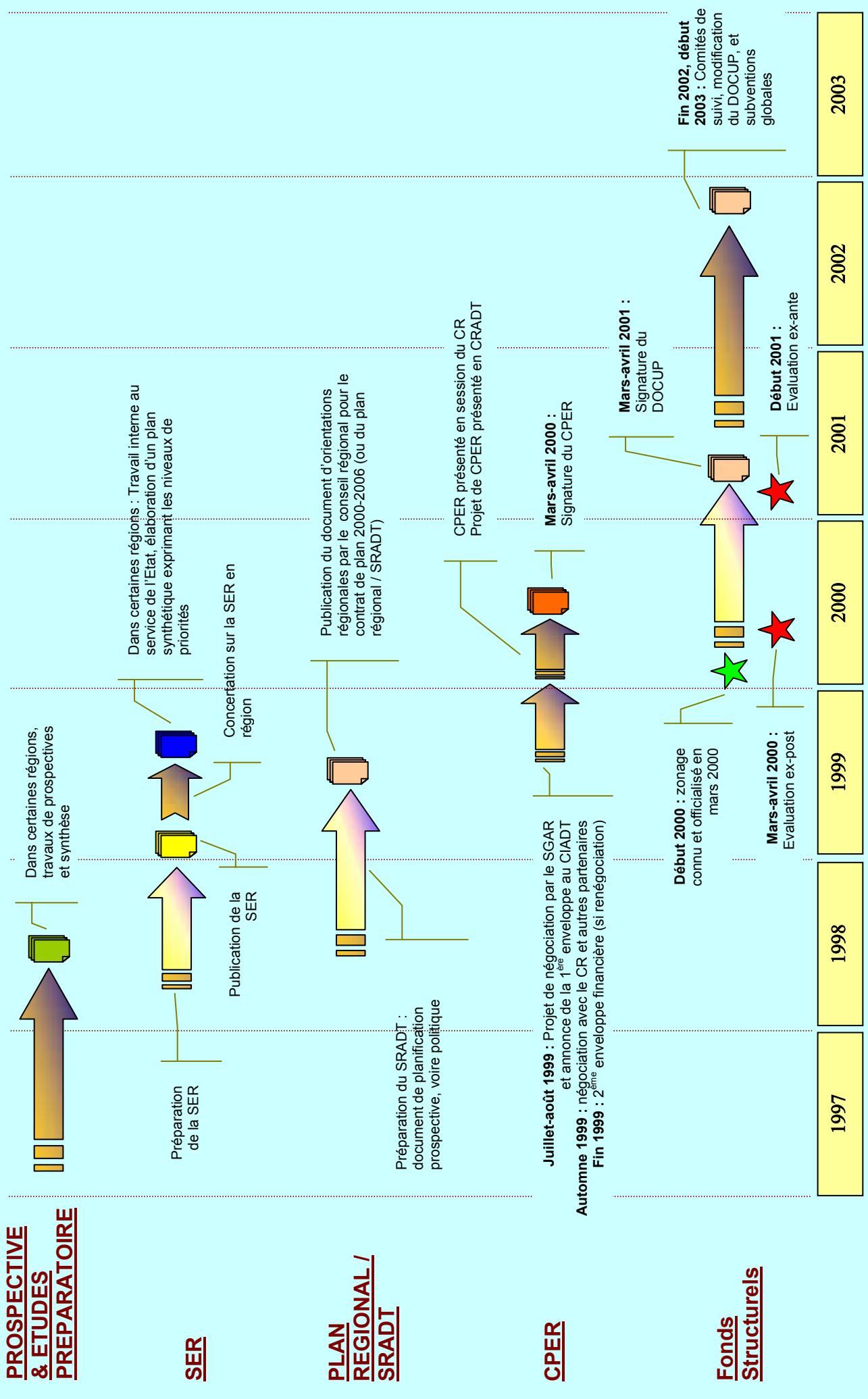
Autre signe de la mauvaise coordination, la plupart des évaluations ex-post arrivent en 2000 alors que les documents de diagnostic ont déjà été réalisés et que la rédaction du CPER et du DOCUP est aussi bien avancée. Il n'est pas surprenant de voir que tant de personnes déplorent le **manque de reprise efficace des recommandations de l'évaluation** et remettent ainsi en cause le principe même et l'utilité de telles évaluations.

Les effets pervers du zonage

Sur le terrain, les **critiques du zonage sont nombreuses**, celui-ci étant perçu comme un élément très perturbateur, notamment par les acteurs de la mise en œuvre, alors que la logique de discrimination positive spatiale apparaît politiquement nécessaire. D'une part, les exemples de projets visant un territoire différent du territoire éligible à l'Objectif 2 sont nombreux.

Le cas se présente souvent lorsqu'il s'agit de pays : le périmètre du pays peut comprendre des territoires éligibles, des territoires en soutien transitoire et des territoires inéligibles. Tel est le cas du **Pays Lunéillois** regroupant 77 219 habitants au sud-est de Nancy. Préparant un Pacte Territorial pour l'Emploi, l'Agence de Développement porteuse du projet est confrontée aux difficultés posées par le zonage et préfère solliciter l'Objectif 3, dispositif non zoné et permettant de recevoir des subventions FSE.

Tableau type des chronologies



De même, les **zonages urbains**, nouveauté de la période 2000-2006, sont régulièrement cités en exemple de ce type de difficultés causées par le zonage dans la mise en œuvre. Leur périmètre extrêmement réduit conduit souvent à des situations de non recouvrement avec les zones concernées par les projets, en particulier dans le domaine de la formation professionnelle.

Dans ce cas plus encore que dans d'autres, il est plus facile d'avoir recours à l'Objectif 3. Dans tous ces cas, dès lors que les projets sont éligibles, **le CPER non zoné peut faire concurrence à l'Objectif 2**.

Le cas d'un côté de la rue dans la zone éligible et l'autre côté inéligible aux fonds structurels nous est aussi reporté à plusieurs reprises en attirant notre attention sur la perception néfaste que cela peut avoir sur les porteurs de projet.

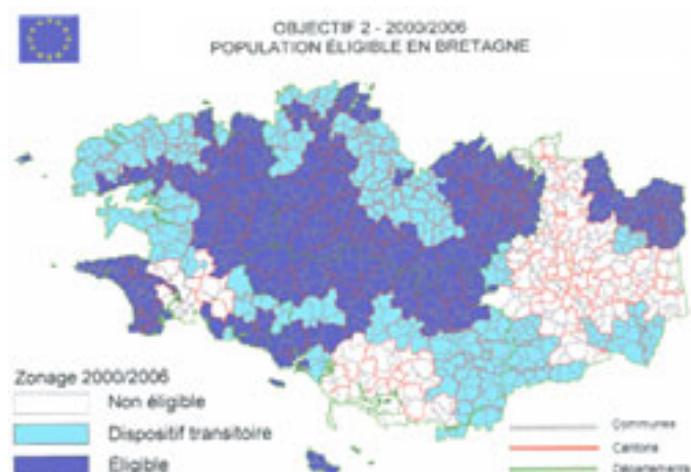
D'autre part, la programmation elle-même est rendue difficile par la définition des zonages régionaux et le zonage joue, selon la majorité des acteurs, un rôle dans les difficultés à consommer les crédits.

Identification et prescription des territoires à soutenir, le zonage doit ensuite conduire à une concentration de moyens sur ces zones et assume en cela une **fonction de zonage d'intervention**. Cela suppose donc que le territoire d'intervention pertinent soit le même que le territoire « visé » et sur lequel on recherche des effets.

Si cela est certainement le cas dans certains domaines tels que les aides aux PME et au maintien de l'activité, qui se trouve être justement un des principaux domaines d'intervention des DOCUP, ce n'est pas le cas en revanche dans tous les domaines d'intervention et de développement territorial. En un mot, **les solutions à certains problèmes ne sont pas toujours situées au même endroit que ces problèmes**.

De plus, les zonages généralement concentrés sur des zones dont la capacité à produire des projets est plus faible aujourd'hui qu'elle ne l'a été (Bretagne centre, « désert lorrain » excluant le dynamique sillon mosellan, Drôme et Ardèche, etc.) conduisent à se poser la

question de la pertinence de l'actuelle politique de soutien de certains territoires. A titre d'exemple, nous avons inclus la carte du zonage Breton Objectif 2 2000-2006 qui illustre la concentration de la zone éligible sur la Bretagne rurale.



Aussi **la programmation se disperse en nombreux petits projets**, plantations et aménagements de haies, constructions ou réhabilitations de sites ou de bâtiments d'accueil pour les touristes (campings, hôtels, gîtes, etc.), aux effets certes localisables dans le zonage d'intervention mais néanmoins peu consommateurs de fonds.

Lorsqu'ils veulent éviter cette dispersion, les acteurs de l'élaboration du zonage doivent manier de manière compliquée les critères mêmes d'éligibilité des territoires (critères de fragilité des zones industrielles en reconversion, des zones rurales en déclin démographique, etc.), comme c'est le cas en Aquitaine où l'un des objectifs de l'élaboration du zonage était d'y inscrire les Universités. **Cela force les acteurs à jongler avec les fonctions de zonage prescriptif et de zonage d'intervention de l'unique zonage Objectif 2.**

Bien que la répartition de l'enveloppe de la population éligible selon des critères techniques et statistiques précis ne soit pas ici en cause, il s'agit donc de poser **la question de la pertinence stratégique d'un zonage identique pour toutes les thématiques de l'intervention** au passage de la nouvelle génération 2000-2006.

4. MANAGER LA COMPLEXITE : LE DIFFICILE PASSAGE A LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES

Le principe de subsidiarité de l'Union européenne a joué en réservant à la France comme aux autres États membres une importante liberté d'organisation des moyens de l'action publique sur le terrain.

Pourtant, la phase de mise en œuvre 2000-2006 est de nouveau présentée comme une phase de **désarticulation organisationnelle, voire de gaspillage des ressources et compétences**. Et il faut attendre la mi-parcours en 2003 pour que des modifications importantes soient apportées pour accélérer l'exécution de la programmation.

La non-rationalisation des tâches et le manque de synergies dans les services

En raison de la grande multiplicité des mesures inscrites dans les CPER et DOCUP et du grand nombre de cofinanceurs potentiels, **l'organisation des services est cruciale**.

Or celle-ci pose des difficultés parfois majeures : dans plusieurs services, les fonds structurels sont gérés par une personne particulière dont l'action n'est pas forcément coordonnée avec celle des acteurs gérant les crédits susceptibles d'intervenir en contrepartie aux fonds structurels. Au sein de plusieurs collectivités, la personne responsable des crédits européens le fait très souvent à temps partiel, en s'occupant d'innombrables autres tâches nécessitant toutes une attention et compétence particulière.

Si **l'action des différents acteurs n'est pas coordonnée**, la part des fonds européens dans le montage des plans de financement des dossiers devient assez aléatoire. Ainsi d'aucuns font valoir que **l'objectif d'articulation des CPER et des DOCUP a été fixé indépendamment de l'organisation des services**.

Dans un contexte où le choix le plus courant a consisté à focaliser CPER et DOCUP sur des priorités communes en faisant du DOCUP un

« complément » du CPER, il semble donc qu'il y ait une certaine **inadéquation de la démarche d'articulation aux organisations chargées de mettre en œuvre cette stratégie** lorsque celles-ci sont fortement cloisonnées et que les fonctions de gestion des fonds structurels sont confiées à quelques spécialistes qui ne voient passer qu'un nombre limité de dossiers.

De plus, en ce qui concerne **l'efficacité managériale**, nous constatons un certain manque d'organisation du « back-office » lorsqu'il s'agit par exemple de suivre les réalisations physiques, faire remonter les factures, organiser le rétro-planning et le contrôle de service fait, etc.

Les fonctions de contrôle ou de paiement sont parfois confiées à des services qui font valoir le peu de temps qui leur reste, une fois accomplies ces tâches, pour exercer leur cœur de métier : **le montage et le développement de projets**. Des développements récents restent à être testés, dont l'externalisation de certaines prestations dans le cadre de subventions globales, comme le paiement de la subvention, le contrôle...

Si le partenariat politique semble bien fonctionner, **l'organisation du partenariat qui devrait s'occuper de la mise en œuvre et de la gestion des cofinancements est donc bien inadéquate**, aucune logique de métier n'y étant en général clairement lisible.

Le bricolage managérial de l'instruction des dossiers

Le partenariat s'avère fort **complexe au niveau de la phase d'instruction**. (Voir schéma de la page 14 et 15).

Malgré les récentes mesures de simplification et en dépit du rôle majeur de l'État et de la Région dans les comités, **le partenariat dans la mise en œuvre reste très large et peu organisé fonctionnellement**, notamment parce que les collectivités territoriales, dont les services ne sont pas « instructeurs » au sens étroit du DOCUP sauf en cas de subvention

globale, apportent une partie importante des contreparties nationales publiques aux fonds structurels.

Aussi, nombreux sont les acteurs qui affirment que l'on **mélange encore la fonction politique et la fonction exécutive**. La première se veut très partenariale puisque les différents cofinanceurs sont amenés à échanger sur la préparation du dossier et de son plan de financement. La fonction exécutive, qui devrait se faire en « comité réduit », sous l'égide d'un chef de file ou d'un service instructeur aux compétences bien identifiée, est généralement accomplie par une multitude d'acteurs peu coordonnés dans un cadre assez informel.

Nombreux sont donc les acteurs qui déplorent le **trop grand nombre de compétences croisées**, sans que l'on sache au final qui est responsable de certaines prises de décision.

Les lourdeurs se manifestent aussi dans les **tours de tables répétés**, le refus de certains partenaires de financer tel projet, le refus de le financer à certains taux suivant ses propres règles, ou au contraire, la volonté de certains partenaires d'afficher leur participation au financement de certains projets. Ainsi, les cofinancements apparaissent aux acteurs de la mise en œuvre comme une lourdeur dont ils se passeraient bien.

De nombreux acteurs reprochent l'**affichage politique qui prévaut sur les décisions stratégiques de développement**. Certains vont même jusqu'à reprocher à des maîtres d'ouvrage de « vouloir vendre leur camelote comme au Moyen Âge », en déplorant le nombre excessif de réunions, d'actions de lobby et de sensibilisation impliquées dans le montage de certains projets. La recherche de visibilité par **les financements** de chaque projet pourrait être remplacée par l'affichage la participation active à un partenariat stratégique et le cofinancement de grandes politiques.

De ce mode d'instruction, il résulte **des délais et des coûts de gestion qui sont en complète disproportion** avec la plupart des projets cofinancés. Ne serait-ce que pour les réunions des comités de programmation pouvant réunir des dizaines de personnes chaque mois ou de l'instruction en amont pouvant impliquer de nombreux allers-retours

du dossier, les coûts et les retards dans les décisions (pouvant dépasser l'année), **pèsent lourdement sur l'efficacité de la politique publique**.

Les comités de programmation : un modèle organisationnel jugé trop lourd

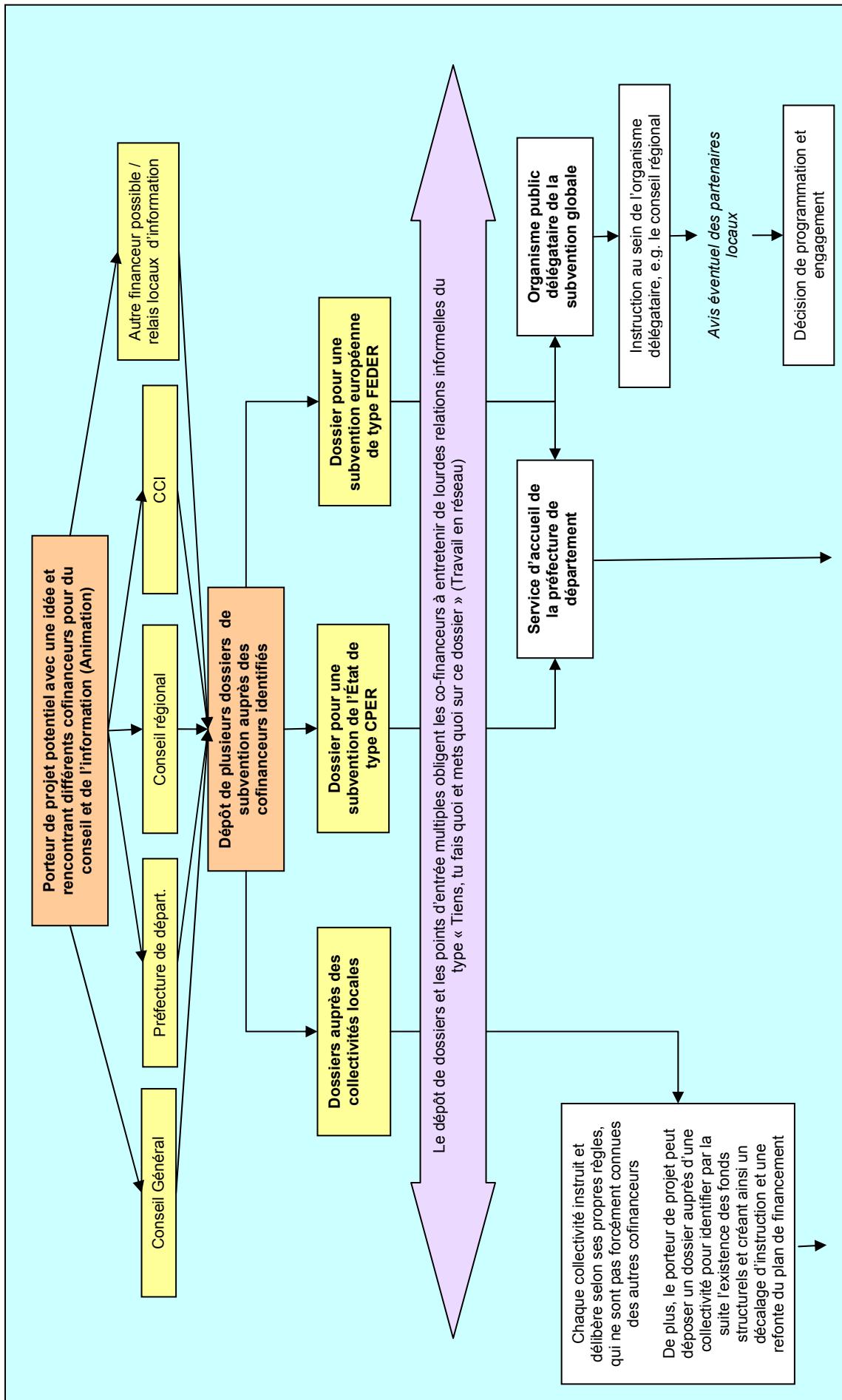
Les participants aux comités de programmation sont souvent très nombreux. A titre d'exemple, il n'est pas rare de voir un comité régional de programmation réunissant **plus de quarante personnes avec une quinzaine d'institutions représentées**, allant des services instructeurs de l'Etat, de la cellule Europe du SGAR, des services du Conseil Régional aux Conseils généraux et préfectures de département, aux communautés d'agglomération, et autres institutions (CNASEA, Rectorat, etc.).

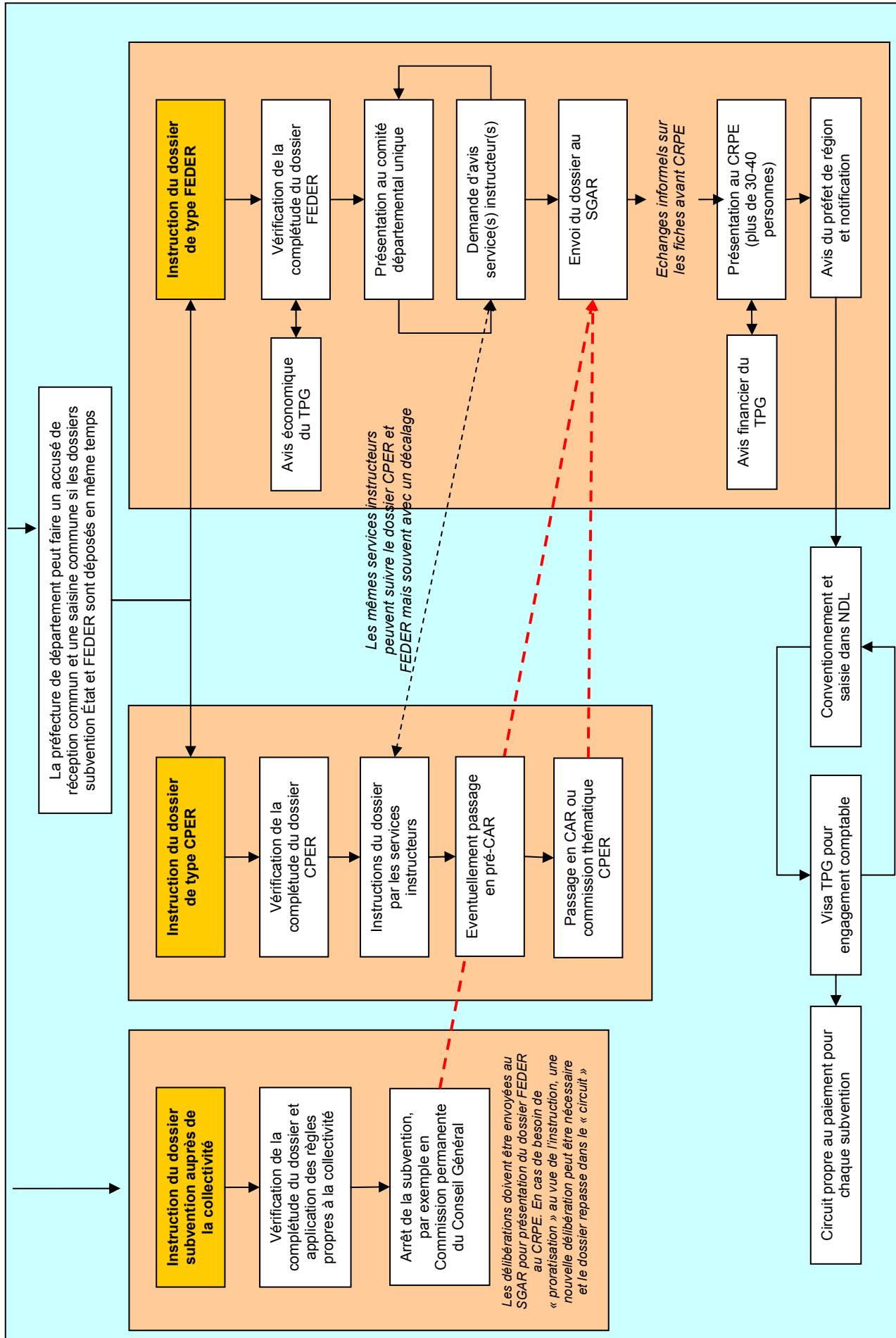
De plus, les instances de décision d'attribution de subventions européennes et françaises ne sont pas les mêmes. Il y a ainsi une **dissociation des organes investis des fonctions de décision**. Il n'existe aucune instance de programmation de l'ensemble des crédits du CPER ; dans le cas commun, les fonds structurels doivent être programmés en comité technique de programmation (CTP), lequel donne un avis avant la décision du Préfet de région, autorité de gestion.

Aucun organe ne permet d'articuler la programmation des fonds structurels avec celle des crédits contractualisés. En conséquence, la logique de **pré-programmation** (ou du travail informel en amont des CTP) est dominante et rend obscure les processus de remontée et de sélection des projets. Les projets repoussés le sont essentiellement avant les comités de programmation, souvent très consensuels déclarent de nombreux acteurs.

De fortes disparités régionales se font aussi ressentir. Ainsi, certaines régions ont eu l'habitude d'organiser **des comités départementaux** qui ne sont que des doublons de comités de programmation mensuels. Le modèle organisationnel est ainsi alourdi au titre de la volonté de « proximité » de certains acteurs locaux.

Schéma simplifié des processus : Le partenariat type de la phase d'instruction en 2000-2006





Le problème des décalages calendaires au niveau de l'instruction

Nombreuses aussi sont les personnes qui mettent en avant le décalage temporel dans les procédures de décision entre État, Régions et autres collectivités apportant un financement.

Les dossiers sont déposés la plupart du temps en différents endroits et souvent avec un décalage dans le temps. Les points d'entrée multiples des dossiers et le manque de standardisation des formulaires obligent les cofinanceurs à anticiper et discuter les dossiers bien en amont des comités de programmation.

De plus, comment justifier auprès du porteur de projet, la nécessité de déposer plusieurs dossiers de subvention, tous différents (parfois 4-5), pour un même plan de financement ?

Si l'État essaie généralement de rapprocher les temporalités entre les décisions d'attribution de ses subventions au titre du CPER et des subventions par les fonds structurels, il n'en demeure pas moins une certaine lourdeur, notamment quand sur un même dossier interviennent les partenaires signataires du CPER et les fonds structurels. En particulier, un tel cofinancement à l'échelle de chaque dossier implique une multiplication des conventions.

Ces décalages calendaires, que l'on retrouve aussi au moment de l'élaboration des CPER et des DOCUP, mais également dans la réalisation des projets, permettent des inflexions importantes des politiques des différents co-financeurs (Etat, Région ou autres collectivités) entre le moment où on initie un projet et celui où on le réalise.

Dans la mesure où tout le plan n'est pas totalement cohérent et tombe au même moment, les dossiers peuvent se retrouver bloqués dans leur financement, quand ce ne sont pas des plans de financement

incohérents qui sont transmis aux cofinanceurs à travers les dossiers.

Ce décalage temporel est encore plus pénalisant lorsque le plan de financement implique de nombreuses collectivités locales, comme les Conseils généraux. Bien que les mesures de simplification prévoient la possibilité de lettres d'intention plutôt que de délibérations formelles, il n'en demeure pas moins que certaines collectivités refusent tout recours à cette nouvelle formule.

Lorsque l'on sait que des commissions permanentes de collectivités locales ne se réunissent que trois ou quatre fois par an pour délibérer et que le dossier ne peut être formellement instruit sans délibération ou lettre d'intention, il va de soi que l'instruction peut être considérablement retardée, voire pénalisée.

Une animation qui se révèle très faible et mal organisée en début de programmation

La qualité de l'animation et de l'aide au montage de projets est aussi jugée très inégale selon les régions mais de manière générale s'avérait faible et mal coordonnée jusqu'aux progrès réalisés depuis l'année dernière.

C'est ainsi que certains services de préfecture de département par exemple développent leurs propres actions, en « parfaite concurrence » avec des organismes consulaires ou des collectivités. De plus, ces phases d'animation sont souvent menées séparément pour les deux procédures CPER et DOCUP qui sont soumises à des règles juridiques différentes.

En résumé, la rationalisation des moyens et de la division du travail, là où elle existe, s'avère utile, pour le plus grand bien des porteurs de projets qui déplorent souvent l'existence d'un trop grand nombre de points d'entrée aux fonds structurels et doivent supporter des coûts administratifs que le système de mise en œuvre externalise en partie.

5. LA DESARTICULATION DES REGLEMENTS ET DES INSTRUMENTS D'INTERVENTION

Lourdeur des règles et dilemmes de la complexité : « 10% de technique, 90% d'administratif »

De nombreux acteurs évoquent le problème posé par les règlements des fonds structurels, qui se sont encore alourdis au passage de la génération 2000-2006, et de l'harmonisation recherchée mais pas toujours aboutie pour les subventions de l'Etat régies par le décret de 1999.

L'ensemble des acteurs de terrain rencontrés font ainsi remarquer la **complexité des règles d'éligibilité**. En caricaturant à peine, un chargé de mission d'une DRAF remarque ainsi qu'il faut pour traiter un dossier de financement d'opérations viticoles « *connaître très bien la technique de stockage des produits car tel type de cuve ou de revêtement rendrait le financement du projet par les fonds structurels impossible* ».

Ces hésitations et discussions entre techniciens et cofinanceurs, très consommatrices de temps, ne facilitent pas la recherche d'articulation ou de complémentarité entre CPER et DOCUP.

D'autres aspects des règlements, comme la subvention à taux fixe du FEOGA-G, peuvent nécessiter une grande gymnastique au niveau de l'instruction des dossiers, dont la **« proratisation »** des financements en plusieurs fois et ainsi engendrer une lourdeur de l'instruction.

De nombreux acteurs déplorent le temps passé à résoudre les problèmes administratifs sans fin et le peu de recul pour faire un véritable pilotage des politiques publiques ou un travail exploratoire utile de repérage de projets.

L'harmonisation difficile des règlements : le cas de la règle (N+2) et du décret de 1999

La règle (n+2) est une nouvelle règle communautaire de la période 2000-2006. D'après les textes de la C.E., « La part d'un

engagement qui n'a pas été réglée par l'acompte ou par laquelle aucune demande de paiement recevable (...) n'a été présentée à la suite de la deuxième année suivant celle de l'engagement (...) est dégagée d'office ; la participation des Fonds à cette intervention en est réduite d'autant. »

Se voulant être « **virtueuse** » en imposant une certaine rigueur au niveau de la programmation, cette règle est pourtant vivement critiquée par les acteurs de terrain confrontés à son application.

Principe de « bonne gestion » ou contrainte supplémentaire ? Cette règle pose des difficultés à la fois en termes de programmation, de réalisation et de suivi des opérations réalisées en menaçant de « dégagement d'office », c'est-à-dire de perte de fonds structurels. Non seulement elle rend **difficile l'articulation et la concentration du CPER et du DOCUP** mais, pour les opérations structurantes, elle oblige à un « saucissonnage » du projet en différentes phases, ce qui est peu pratique dans la réalité et ne permet pas une vraie cohérence entre les projets et la programmation.

De plus, l'harmonisation entre les règlement n'est toujours pas évidente. En effet, le décret du 16 décembre 1999 sur les subventions de l'Etat établit des délais d'un tout autre ordre : deux ans non pour achever les travaux, mais pour les commencer, ce qui n'oblige pas à subventionner des projets prêts à démarrer, quatre ans pour réaliser les travaux à partir de leur début. Au total, six ans peuvent séparer la décision de subvention et la fin des travaux.

Le cas du passage de l'objectif 5b au nouvel objectif 2

La réforme de la politique régionale européenne pour la nouvelle génération de programmes a conduit à diminuer le nombre d'objectifs prioritaires. Les anciens objectifs 2 (« reconvertis les régions gravement affectées par le déclin industriel ») et 5b (« faciliter le développement et l'ajustement structurel des zones rurales ») sont désormais « repris »

dans un nouvel objectif 2 (« soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle »).

Un tel changement pose des questions de stratégie : comment prendre en compte des enjeux du développement rural dans les anciennes zones Objectif 5b quand le règlement du FEDER est conçu a priori pour répondre à des problématiques de reconversion industrielle ?

Nombreux sont les acteurs impliqués dans la gestion de problématiques de développement rural qui soulignent les difficultés à utiliser le nouvel Objectif 2. Les infrastructures rurales par exemple sont régulièrement citées comme difficilement financiables par le FEDER. On doit en outre remarquer un certain décalage entre un zonage que l'on qualifie de « rural » et une orientation stratégique des programmes plus proche de l'ancien objectif 2 que de l'ancien objectif 5b, donc plus appropriée aux zones industrielles et urbaines.

Comme le font remarquer plusieurs acteurs, le FEOGA-G dans le DOCUP n'est pas fait pour le développement rural. C'est « épouvantablement compliqué, notamment au niveau de l'harmonisation des règlements comme le taux fixe et la logique de remboursement. Sous le 5b, l'appel de fond était lourd mais on pilotait plus et la souplesse de gestion était supérieure ».

Logique de projets et complémentarité des instruments d'intervention : éloge de la complexité ?

Il faut aussi rappeler que **CPER et DOCUP sont sollicités différemment selon les types de dossiers**. Une partie importante des CPER est consacrée à de grands projets identifiés par les cocontractants qui s'engagent à mettre en commun des moyens financiers pour mener à bien la réalisation des opérations.

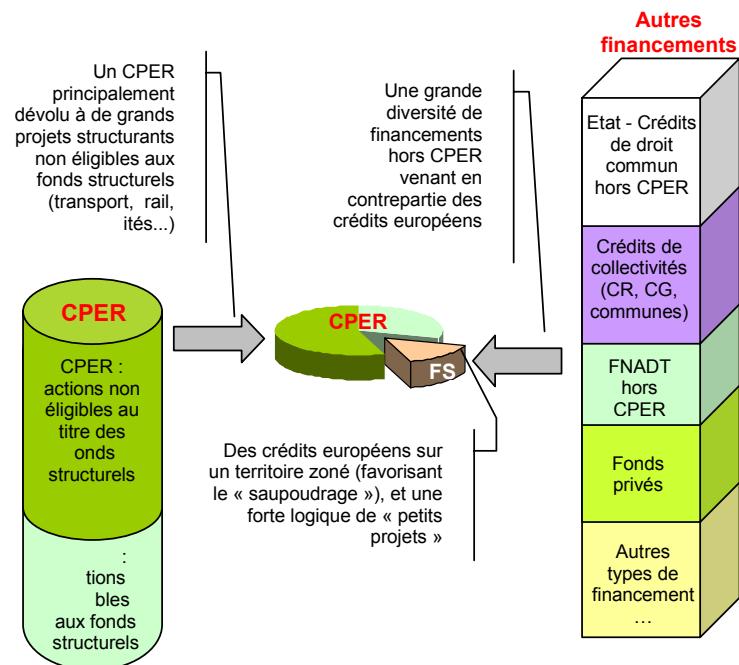
Ces projets, en nombre forcément limité et par nature déterminé dès la signature du CPER, peuvent souvent représenter **une part majeure de la masse financière des CPER** et ne sont pas éligibles aux fonds structurels (Voir schéma simplifié ci-contre). Toute cette

partie ne répond pas à une logique de programmation, logique des fonds structurels.

Quant à la part des CPER qui correspond à une programmation et peut porter dans une certaine mesure sur des projets éligibles aux fonds structurels, elle s'oriente en partie sur des projets structurants, souvent situés hors des zones rurales ou en reconversion industrielle. Ainsi nombreux acteurs remarquent que le CPER finance davantage les zones dynamiques.

Les DOCUP quant à eux doivent suivre une pure logique de programmation. Ce sont bien plus que les CPER des instruments liés, on le voit assez, à l'émergence de projets dont l'initiative revient à d'autres acteurs que l'État ou la Région qui ne sont pas maîtres d'ouvrage. La grande majorité des projets financés au titre du DOCUP sont généralement beaucoup plus modestes en coût moyen et souvent qualifiés de « peu structurants et très consommateurs de temps » dans la phase d'instruction.

Pas étonnant que l'enveloppe européenne soit souvent qualifiée de « variable d'ajustement », en sachant qu'il existe aussi de nombreuses sources de financement hors CPER et DOCUP qui peuvent intervenir sur les axes prioritaires du développement territorial.



A titre d'exemple, lors d'un comité de programmation tenu durant l'été 2002 dans une des régions étudiées, sur 71 dossiers programmés, **le montant moyen des subventions européennes était de 43 609,53 euros**. De manière significative, le seul dossier qui sorte du lot des petits projets, présenté par l'Université, reçoit des crédits de l'État et de la Région contractualisés dans le CPER et identifiés comme tels dans la fiche PRESAGE. Les autres dossiers concernent des petits projets ; pour ces 70 dossiers sur 71, une part importante des contreparties sont justement apportées par des acteurs autres que l'État et la Région, donc en dehors du CPER. L'ensemble des types d'opération (FEOGA, FEDER et FSE) inscrit à ce comité de programmation se résume ainsi :

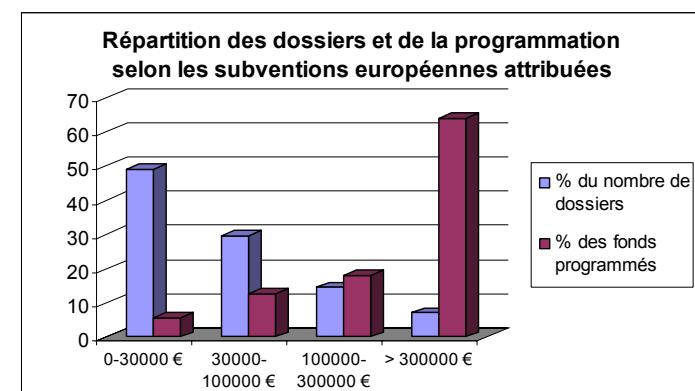
- Tests agricoles
- Maison de l'enfance et centre culturel
- Aménagement de place et canalisations
- Etudes bocagère et architecturales
- Haies et talus
- Assainissement et traitement des eaux
- Réhabilitation de décharges
- Pépinière d'entreprises
- Investissement matériel et bâtiment industriel
- Construction de serre
- Sensibilisation aux TIC
- Aménagement de parking
- Voirie, éclairage public et travaux de desserte
- Table d'hôte et salle de séminaire
- Rénovation d'hôtels et mobil-homes
- Travaux sur longères
- Campings
- Vidéo sur la migration des anguilles
- Protection des brochets
- Outilage portuaire
- Ressources humaines
- Bâtiment scolaire

De façon générale, les programmations sont en fait très hétérogènes, de très nombreux petits projets recevant des subventions dont l'addition des montants demeure relativement faible au regard des enveloppes globales tandis que quelques grands projets, rares dans les territoires zonés, peuvent consommer une partie significative des enveloppes.

Le tableau suivant illustre le phénomène de « **saupoudrage** » des crédits européens sur un très grand nombre de petits projets. Pour une région, nous avons établi ces statistiques pour les 1130 projets programmés entre 2001 et 2003 (voir tableau ci-contre). Alors que près

de 50% des dossiers reçoivent des subventions européennes inférieures à 30 000 euros, ils n'attirent que 5,5% du total des crédits programmés.

Là où généralement il y a peu de critiques lors du financement de projets d'importance, nombreux sont les acteurs qui dénoncent la tendance à financer des **opérations qualifiées de non structurantes dont l'impact sur le développement local est plus qu'incertain** : travaux sur des églises ou des châteaux, des opérations de réfection d'éclairage public ou de places dans les bourgs centres, des travaux de papier peints dans des hôtels ou d'aménagement de piscine, etc.



D'autre part, selon les acteurs de terrain, les « petits projets » peuvent s'avérer très problématiques à mettre en œuvre et surtout très consommateurs de ressources et de temps. Beaucoup d'acteurs déplorent ainsi le **coût de gestion très élevé de la mise en œuvre des fonds structurels pour une efficacité qui reste à démontrer**.

Divergences conceptuelles des CPER-DOCUP et déficit majeur des systèmes d'information

Se pose la question suivante : dans quelle mesure les contrats de plan sont-ils le support de financements liés aux fonds structurels ?

La réponse n'est pas aisée car nous n'avons pas pu obtenir de données précises. Les enveloppes sont très différentes et de nombreuses autres sources de cofinancement existent, comme nous l'avons déjà indiqué, **les fonds structurels étant souvent perçus comme un élément supplémentaire de la « boîte à outils »**.

En Aquitaine, le pôle évaluation de la cellule Europe étudie la question et estime provisoirement à 28% la part du CPER dans les contreparties aux fonds structurels.

Mais la recherche d'articulation est de toute façon perçue comme une question difficile car **les deux instruments d'intervention sont décrits comme étant « différents dans leur nature »**, l'un couvrant l'ensemble d'un territoire avec des opérations d'infrastructures inéligibles au titre des fonds structurels, et l'autre se trouvant « zoné » pour une maquette

financière peu semblable à celle des CPER. Et les disparités entre les deux instruments d'intervention ne s'arrêtent pas aux contraintes de maquette ou d'éligibilité sur un territoire donné.

Il nous a fallu essayer de comprendre pourquoi l'articulation ne se conçoit pas plus facilement. Dans le tableau ci-dessous, nous pouvons résumer les différentes contraintes d'articulation des CPER et DOCUP comme énumérées par les acteurs de terrain :

Points de Divergence	CPER	DOCUP
PHASE DE STRATEGIE ET DE NEGOCIATION		
Diagnostic	Commun aux deux dispositifs mais chaque partenaire rédige son propre document stratégique (SER et plan régional). Collectivités participant au diagnostic mais définissant leur champ d'action et répartissant leurs enveloppes de façon plus discrétionnaire	
Articulation anticipée	Certaines mesures sont articulées en amont mais l'articulation se fait le plus souvent au niveau de la programmation	
Rédaction des documents	Fait en amont du DOCUP (entre 10 et 16 mois de décalage)	Signature intervenant avec un retard considérable
Finalité de l'élaboration du dispositif	Fléchage : réunir des moyens nécessaires à la réalisation de grandes opérations souvent de la compétence de l'État Pour les Ministères et leurs services déconcentrés, sanctuariser leurs crédits Pour les Régions influer sur la définition des politiques de l'État	Logique de programmation Compléter le CPER, souvent par une reprise des mêmes thèmes, plus rarement par un positionnement du DOCUP sur des thèmes / territoires complémentaires (ex. Alsace) Reconversion économique et sociale de régions en difficultés
Négociation	Entre le Préfet de région et le Président du Conseil régional d'une part ; entre les acteurs régionaux et l'Etat central d'autre part	Jeu complexe à trois entre le niveau régional (Etat et Région), le niveau national (Datar) et le niveau européen
Masse financière	Bien plus considérable que celle des fonds structurels	Des enveloppes de fonds structurels bien inférieures aux crédits CPER, entre 15 et 25% selon les régions
PHASE DE MISE EN OEUVRE		
Cadre temporel réel	2000-2006	2000-2006 mais avec une programmation retardée de plusieurs mois
Champ d'action	La région entière	Un zonage pré-défini (Voir notre analyse sur le zonage Objectif 2)
Typologie des actions	Projets structurants dont une grande partie d'infrastructures déjà identifiés par les signataires du CPER et « saupoudrage » (politique de guichet) pour les autres dossiers plus petits	Des projets de taille généralement plus petite (ex. 23000 projets réalisés en Bretagne sur la période 1994-1999), pas de projet fléché en théorie
Règles d'éligibilité	Plus discrétionnaires et moins strictes	Des règles très strictes affichées dans les DOCUP et les Compléments de programmation et occasions de difficultés et de désaccords à répétition quant à leur interprétation
Dépôt du dossier	Pas nécessairement de dépôt de dossier CPER par le porteur du projet (des exceptions existent : dossier CPER FSE, dossier commun CPER/FEDER en Corse...)	Un dépôt obligatoire du dossier par le porteur de projet (Dossier spécifique aux fonds structurels)

Instruction du dossier	Par commissions thématiques, avec ou sans passage en CAR et « pré-CAR » en amont du CRPE	Par un circuit spécifique aboutissant au CRPE (Voir notre schéma sur l'instruction des dossiers CPER et FEDER)
Calendrier d'instruction du dossier	Un décalage existe en général car la décision de subvention au titre des fonds structurels intervient en dernier	Le dossier FEDER ou FSE est décidé en tout dernier lieu, au CRPE
Harmonisation avec les procédures d'instruction des autres dispositifs	Aucune. Les collectivités comme les Conseil Généraux appliquent leurs propres procédures pour l'octroi de leurs subventions, selon des calendriers différents et des règlements pas toujours transparents pour les services instructeurs des fonds structurels. La délibération est nécessaire pour autoriser le passage en CRPE. Plan de financement pouvant être différent lors des dépôts des dossiers auprès des différents guichets (Conseil Général, État...)	
Possibilité d'acomptes	Très rarement	NON
Disponibilité des crédits	De gros problèmes de crédibilité des engagements de l'Etat qui sont régulièrement remis en cause	Fiable, l'enjeu principal de la mise en œuvre est la consommation des crédits
Règles de réalisation des projets	2 années pour commencer le projet et 2 autres années pour le réaliser avec extension possible à 4 années, soit un total possible de 6 années	Règle N+2 appliquée annuellement, soit un total théorique ne pouvant excéder 3 années pour réaliser et JUSTIFIER le projet
PHASE DE SUIVI ET D'EVALUATION		
Indicateurs	Aucun, sinon des tableaux de suivi financier ou des bilans d'exécution du CPER	Indicateurs thématiques souvent trop nombreux et difficiles à utiliser. Indicateurs spécifiques à la réserve de performance
Evaluation	Programme partenarial et thématique, selon un calendrier plus fluctuant	Globale, à mi parcours en 2003, imposée par les règlements européens et laissant souvent sceptiques les acteurs, au moins pour l'évaluation <i>in itinere</i>
Suivi	Suivi par ligne ministérielle de l'exécution et de la disponibilité des crédits contractualisés par l'État Suivi parfois occasion de conflits Etat-Régions	Suivi financier par mesure, sous-mesure, suivi des indicateurs (toujours aléatoire en 2003)
Outils et systèmes d'information	Très variable selon les régions (NDL et son interface Business object INDIA, Sigma, Spot Planet...)	PRESAGE sans interface de suivi encore opérationnelle avec les CPER

A titre d'exemple, le suivi financier est une phase à l'occasion de laquelle **gestion des CPER et gestion des DOCUP se distinguent fortement, mettant en évidence une forte désarticulation.**

C'est donc d'un **déficit majeur des systèmes** de recueil et de suivi des données dont on parle en région. On rappelle souvent que PRESAGE aurait pu en théorie permettre de suivre l'articulation DOCUP-CPER avec une simple modification de l'applicatif, qui d'ailleurs a été envisagée dès 1999.

Un sous-produit des informations d'exécution budgétaire des TPG existe mais connaît un problème d'exhaustivité de la codification, car non obligatoire. C'est pourquoi les services déconcentrés des différents ministères utilisent souvent des outils propres pour suivre leurs

crédits, le suivi étant donc extrêmement ministériel, organisé suivant les lignes budgétaires et non selon les objectifs du CPER.

Inutile de dire que **les problèmes sont majeurs** lorsque l'on cherche à agréger certaines données. A titre d'exemple, le pourcentage des crédits contractualisés allant en contrepartie aux fonds structurels est difficile à déterminer par les systèmes actuels. Plus grave encore, la détermination de l'assiette globale des financement publics d'une région relève de la prouesse méthodologique.

Nombreux sont les acteurs estimant qu'il faut **modifier les cultures** et inclure dans la programmation la **gestion financière** et l'outil capable de suivre les réalisations physiques.

7. UNE STRATEGIE DE SIMPLIFICATION QUI DOIT FAIRE SES PREUVES

« Simplifier » constituait bel et bien la clé du succès de la nouvelle programmation, du moins d'après les souhaits formulés. Pourtant, pourquoi avoir attendu la mi-parcours du programme pour apporter ce « bol d'air » au niveau de la mise en œuvre ?

Des mesures de simplification opportunes ?

Comme nous l'avons vu dans les pages précédentes, la génération actuelle des fonds structurels est toujours marquée par une crise dans laquelle la plupart des acteurs vivent mal la lourdeur opérationnelle et leur capacité assez limitée à mobiliser leurs propres ressources.

La stratégie qualifiée d'unique comme affichée dans différents documents ne concorde pas avec la réalité et les comportements des acteurs. Se renforcent donc l'isolement de certains partenaires en même temps que la frustration, voire de cynisme des techniciens de terrain.

Au vue des contraintes pesant sur les ressources et les compétences internes, des attentes et des influences des parties prenantes, de nouveaux moyens ont été déployés dans le but d'affecter positivement l'organisation des fonds structurels 2000-2006 sur le terrain et d'aider à la consommation des crédits.

Du point de vue des porteurs de projet, les simplifications sont très sensibles concernant les délais entre dépôt du dossier et programmation des subventions, **délais divisés par deux au moins selon plusieurs responsables.**

Devant ainsi produire des effets vertueux à court et moyen termes (faciliter la lisibilité et l'instruction des fonds structurels), ces mesures de simplification adoptées au courant de l'été 2003 reçoivent cependant un accueil parfois mitigé sur le terrain.

En effet, l'introduction de mesures d'envergure en cours de route n'est pas

très bien perçue par certains techniciens de terrain, surtout lorsque leur environnement organisationnel n'est pas en adéquation avec la « logique de simplicité » qui leur est imposée.

A vrai dire, la critique principale ne porte pas réellement sur les mesures techniques mais plutôt sur le **changement de logique de consommation des fonds structurels** : la volonté même d'éviter le dégagement d'office, souvent traduite par les acteurs de terrain comme volonté de **consommation « à tout prix »** des crédits européens, est parfois objet de jugements sévères. Certains acteurs opérationnels voient derrière les mesures de simplification une politique opportuniste de désengagement et de substitution des crédits européens aux crédits de l'État.

Le choix de consommation des crédits européens ne risque-t-il pas de conduire à **programmer en priorité des dossiers peut-être moins structurants** mais moins risqués du point de vue du dégagement d'office et ainsi d'émettre encore plus les actions ? Enfin une autre critique porte sur les conséquences de la volonté de consommation qui conduirait dans certains cas à des rythmes de programmation en stop-and-go.

Le paiement alternatif comme outil de simplification existe bel et bien depuis plusieurs années

Le paiement alternatif est défendu par la beaucoup comme outil de simplification. Il permet en effet d'éviter la multiplication des actes et des conventions pour un même dossier. Il est pratiqué avec le FEDER, notamment par les DRIRE. **Les procédures sont bel et bien cofinancées** ; les porteurs de projets sont soumis aux mêmes obligations que si ils recevaient des fonds européens. A un dossier payé avec des fonds français correspond un autre dossier payé avec des fonds européens au titre de la même mesure du DOCUP.

On évite ainsi la traduction du partenariat par les cofinancements des dossiers. Pour

que le paiement alternatif puisse être utilisé, il faut cependant que les crédits disponibles de part et d'autre soient du même ordre afin de ne pas risquer de manquer de crédits nationaux pour assurer les contreparties au FEDER.

Le paiement alternatif apparaît donc comme une réponse efficace à la multiplication des cofinancements des dossiers et au coût pour le porteur de projet de multiples conventions et circuits de paiement.

La subvention globale : vers la spécialisation des partenaires et une mise en œuvre plus professionnelle ?

Les mesures visant un renforcement de l'appui aux projets sont généralement bien accueillies. Mais la question de l'appui aux projets va bien au-delà d'une simple répartition de tâches entre cellules Europe et les autres partenaires.

Ainsi le mécanisme de la subvention globale devrait permettre de confier la programmation et donc en amont l'ingénierie des politiques à un acteur chef de file dans la mise en œuvre. La logique voudrait donc que l'on puisse confier à telle collectivité ou tel organisme la gestion d'une mesure correspondant à un domaine de compétence lui étant dévolu.

Ainsi la subvention globale peut permettre d'associer aussi des acteurs spécialisés tels que l'ANVAR ou l'ADEME. Cela signifie que la subvention globale, tout en ouvrant davantage le cercle des acteurs gérant des fonds européens, diminue le nombre de « doublons » dans la mise en œuvre. Les acteurs entrant dans ce système y trouvent une place bien définie et spécialisée.

Néanmoins les Conseil régionaux sont pratiquement les seules collectivités à s'être engagées dans la programmation des fonds structurels. De nombreux Conseils régionaux ont reçu en subvention globale la gestion de certaines mesures « FSE » correspondant à leur politique de formation professionnelle ou encore de mesures « FEDER » s'inscrivant dans le

cadre de leur action de développement économique.

La subvention globale est donc un facteur de qualité lorsqu'elle correspond à la gestion et à la mise en œuvre d'une **stratégie partagée par un acteur « professionnel »**. Elle permet aussi, lorsqu'elle est limitée à la politique conduite par un acteur précis, que ce même acteur qui apporte l'essentiel, voire l'intégralité des contreparties aux fonds structurels, soit aussi chargé de leur instruction et de leur programmation.

Cependant, l'institution de subventions globales est aussi parfois une question politique. Elle l'est particulièrement lorsque dans telle région la Préfecture de région et le Conseil régional entrent en conflit sur cette question. La **subvention globale en effet n'est sans doute pas la panacée universelle aux problèmes rencontrés dans la mise en œuvre**. Il faut semble-t-il parvenir à « dépolitiser » les questions de subvention globale et à mieux les comprendre dans le cadre plus vaste de bonnes pratiques liées à une logique de spécialisation et d'organisation fonctionnelle du partenariat dans la mise en œuvre.

Ce dont il est question et qui apparaît avec l'exemple de certaines subventions globales, ce sont des mécanismes de **définition partenariale de stratégies partagées et de mise en œuvre par « blocs de compétence »** (au sens mou du terme, sans qu'il soit forcément question de compétence juridique), selon une logique de spécialisation des acteurs.

Ainsi la **politique d'accompagnement des restructurations de défense en Lorraine** permet de bien comprendre ce dont il est question : face à un problème commun et de grande ampleur (l'abandon des emprises de défense), les partenaires de l'action publique dans la région (État central – Ministère de la Défense – et déconcentré, Région, Départements, etc.) s'accordent sur une stratégie et mettent en commun des moyens financiers. Une équipe spécialisée avec une méthodologie développée ad hoc dispose de ces crédits et les utilise dans la **mise en œuvre spécialisée d'une politique véritablement régionale**.

8. CONCLUSION : IMPACTS REELS DES FONDS STRUCTURELS OU Vaine complexité

La question se pose ainsi : Les fonds structurels européens ont-ils été véritablement un outil d'aménagement du territoire ? Le sentiment qui apparaît dans les rapports de cohésion de la Commission européenne notamment est qu'il y a un effet de levier significatif des fonds structurels, mais comment le mesurer aujourd'hui, sinon de façon intuitive ?

Un impact réel suivant le type de projets ?

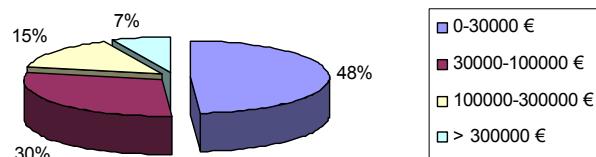
L'impact des fonds structurels peut apparaître, au dire des acteurs, à l'échelle des projets. La détermination de cet impact cependant est sujette à caution : sans fonds structurels, il n'est pas certain qu'un autre plan de financement n'aurait pas pu être monté, mobilisant d'autres crédits. Les fonds structurels peuvent être mobilisés de façon importante pour un projet qu'une institution susceptible de le cofinancer n'aura pas voulu soutenir.

La question reste donc difficile à trancher. Une manière de l'aborder peut être de considérer la distinction entre petits et grands projets. En effet, un double constat peut être fait intuitivement : les projets à faible coût, aménagement de places, restauration ou travaux sur des édifices anciens – châteaux, églises, etc. – ou encore études sur la faune locale, sont nombreux ; d'autre part, les fonds structurels sont aussi utilisés pour des projets plus importants et structurants à l'échelle d'une région.

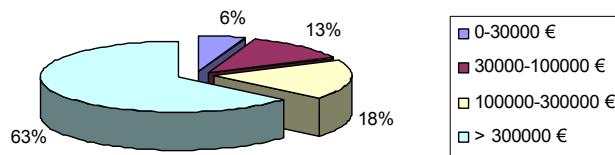
Ainsi les données transmises par une région permettent de préciser la part des petits et des grands projets dans le nombre total de projets et dans les fonds programmés. Les deux graphiques suivants montrent que les 48% de dossiers qui reçoivent une subvention individuelle de moins de 30 000 euros ne consomment que 6% du total de la programmation (mais « encombre » l'instruction et consomme à outrance les ressources). En revanche, les 7% de dossiers qui reçoivent des subventions supérieures à

300 000 euros consomment 63% des crédits européens.

Répartition du nombre de dossiers
(selon les subventions européennes attribuées - 1130 projets inscrits entre 2001 et 2003)



Répartition de l'enveloppe des crédits européens
(selon les subventions européennes attribuées - 1130 projets inscrits entre 2001 et 2003)



L'impact du financement des petits dossiers, nombreux et n'attirant qu'une faible part de la programmation peut paraître beaucoup moins évident. La routinisation des plans de financement des petits dossiers rend plus improbable le fonctionnement d'effets d'aubaine.

Au contraire, l'impact des fonds structurels est bien plus évident lorsqu'une authentique politique est définie et qu'est construite une « articulation stratégique ». Les politiques de réhabilitation des friches, par exemple, semblent faire l'objet d'une véritable articulation des moyens issus des CPER et des DOCUP. En Nord-Pas-de-Calais, en Lorraine et en Rhône-Alpes un Établissement Public Foncier joue le rôle de chef de file de ces politiques. Les fonds structurels constituent une source importante du financement de l'activité de ces établissements.

Dans de tels cas les fonds structurels ont un impact indéniable sur les politiques auxquelles ils sont articulés.

Enfin, notons la difficulté, voire l'impossibilité, de construire des ponts entre ce niveau d'analyse micro et une situation ou des dynamiques macroéconomiques. Non seulement se pose la question des possibilités d'agrégation et de méthodologie d'étude de l'impact, mais aussi celle des différences entre les indicateurs pertinents selon les échelles d'observation.

Un impact certain sur les pratiques de travail et les relations entre les acteurs

Quoi qu'il en soit de l'impact des fonds structurels sur la richesse d'une région ou les revenus de sa population, il est communément admis par les acteurs rencontrés que la gestion des fonds structurels en France conduit à des transformations, inégales mais réelles, des pratiques des travail.

Dans les régions fortement ou depuis longtemps dotées, telles que la Bretagne, le Rhône-Alpes ou l'Aquitaine, nombreuses sont les personnes que la gestion de ces fonds réunit pour un travail en réseau. Ce travail en réseau, souvent lourd comme on l'a par ailleurs souligné, a cependant l'avantage d'un rapprochement de vues. En ce sens les fonds structurels ont un effet comparable aux CPER, tous les deux « lieux de déclinaison du national sur les territoires et de cohérence des territoires au niveau national ».

Enfin, un autre effet des fonds structurels, concernant les techniciens, est d'avoir amené une certaine notion de « rigueur » au travers de nouvelles méthodes de travail dans les administrations : la piste d'audit, le contrôle de gestion, l'évaluation ...

Des résultats mitigés à mi-parcours mais de nombreuses leçons à tirer pour l'après-2006

La démarche d'articulation des CPER et des DOCUP, séduisante intellectuellement, a été engagée dès le début sans stratégie solide pour la génération actuelle 2000-2006. Elle

s'est rapidement heurtée aux réalités du terrain qui ont fait de l'articulation, pour beaucoup d'acteurs, une belle promesse non tenue.

L'articulation est souhaitée et saluée dans des cas bien précis, là où elle est adaptée à des contraintes de terrain compatibles et qu'elle sert des stratégies conséquentes. En revanche elle dévoile l'extraordinaire complexité du fonctionnement de l'action publique dans le contexte régional actuel. La complexité n'est pas en soi un mal si elle répond à la complexité des problèmes. Cependant la multiplication de difficultés liées aux zonages, aux règlements, aux cofinancements des dossiers ne semble en rien nécessaire.

Au contraire, elle apparaît comme le résultat d'un manque de pragmatisme et de réflexion sur les moyens de mettre en œuvre, avec les outils dont on dispose et en fonction du terrain sur lequel on avance, des stratégies souvent raffinées mais trop « abstraites ».

Des réponses existent et concernent tous les partenaires des politiques régionales, la Commission européenne, l'État, les Collectivités Territoriales et les partenaires des politiques régionales.

Le renforcement de la qualité des stratégies communes pour mieux construire les projets est indispensable. La préparation des futures générations de programmations de l'après-2006 ne pourra se faire sans une puissante réflexion en amont des moyens nécessaires pour mieux opérer dans une logique d'objectifs.

Dans le cadre de la décentralisation à venir, on peut difficilement envisager une redistribution des pouvoirs sans véritable définition du rôle à jouer par chacun et de l'organisation à planifier pour développement plus harmonieux du territoire : « A chaque échelon, des compétences claires ». Quant aux futurs programmes européens dont pourrait bénéficier la France après 2006, on conçoit facilement des structures de programmation plus légères, simples et robustes.

RECOMMANDATIONS

Nous avons souhaité présenter dans les pages qui suivent une grande variété d'idées et de recommandations requérant souvent une volonté de changement important.

Nous sommes conscients que la « nouveauté » peut mettre en cause certains mécanismes établis et ainsi nécessiter un certain temps d'adaptation et de dialogue. Les parties prenantes, l'expérience collective et individuelle, les biais cognitifs sont autant de mécanismes de sélection qui demandent à être pris en compte.

C'est pourquoi, nous considérons que ce travail d'élaboration des « recommandations » ne peut se faire qu'au travers d'une démarche participative très poussée, non seulement pour retenir les préconisations les plus effectives mais aussi envisager leur mise en œuvre concrète sur le terrain.

Là où notre rapport présente et synthétise les avis des acteurs des politiques régionales dans cinq régions représentatives, nous attirons votre attention sur le fait que nos recommandations, à ce stade, n'ont pas encore été discutées avec les acteurs interrogés.

Nous n'insisterons jamais assez sur la nécessité de restituer les travaux dans les régions concernées et de recueillir les réactions des acteurs régionaux, ce que nous allons faire dans les semaines à venir.

L'évaluation des fonds structurels et politiques régionales doit devenir un instrument utile d'aide à la décision et de pilotage des programmations. Pour cela, elle doit permettre un apprentissage commun aux partenaires impliqués dans la définition et la gestion des dispositifs.

RECOMMANDATION N°1 :

CLARIFIER LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE REGIONALE DANS LA PERSPECTIVE DE L'APRES-2006

RAPPEL DU PROBLEME

Il s'agit pour les acteurs régionaux de se placer dès maintenant dans la perspective de l'après-2006.

ENJEU	OBJECTIF – SITUATION NOUVELLE A OBTENIR
Des changements importants vont se produire, notamment au niveau des fonds structurels qui vont se diriger en priorité vers les pays candidats. De plus, avec la décentralisation, les moyens dont les régions disposeront risquent d'être redéployés.	« Anticiper pour mieux décider » : Il s'agit de mettre en cohérence les ambitions politiques et les règlements d'application.
ACTIONS A METTRE EN ŒUVRE	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Organiser dès maintenant la nouvelle relation entre l'Union européenne, l'Etat et la Région sur l'avenir de la politique des fonds structurels après l'élargissement et répertorier les risques à venir : délocalisation d'entreprises, rupture brutale de la politique dans des domaines sensibles, etc. ➤ Définir plus clairement les orientations des acteurs régionaux en matière de politique régionale en prenant en compte les évolutions possibles qui découleront de la loi de décentralisation et de la réforme des fonds structurels (en intégrant les expérimentations lancées dans les régions) <ul style="list-style-type: none"> - Poser dès maintenant le problème du risque de déstabilisation économique et sociale des régions « intermédiaires » de l'Europe des 15 si le soutien que leur apporte l'Union au travers de l'objectif 2 venait à faire brutalement défaut (projets à venir ou en gestation) - Répertorier les zones infra régionales qui seront encore trop en retard afin de définir enfin une véritable politique d'aménagement du territoire à l'aide des fonds structurels en définissant les interdépendances entre les territoires et prévoir des dispositifs de transition - Organiser une concertation sur la nécessité d'une participation communautaire au financement de projets majeurs et réaliser un bilan de la logique actuelle de projets : il est notable qu'une grande partie des dossiers consistent en des projets dont le montant est inférieur à 23 000 euros, ce qui pose clairement la question de la philosophie des fonds structurels - Identifier les problématiques prioritaires le plus rapidement possible : reconversions industrielles liées au grand marché et risques de délocalisation, enjeux urbains et phénomènes de migrations clandestines, accessibilité aux nouvelles technologies et au haut débit, compétitivité des territoires ruraux, emploi et l'intégration, protection de l'environnement et la prévention des risques, etc. ➤ Engager la réflexion en amont sur les éléments clés des futures programmations : logique de fongibilité plutôt que logique de pluri-fonds, globalité du cadre d'intervention, pluriannualité et légitimité du cadre commun pour toutes les régions, orientations thématiques et temporelles des futurs contrats de plan... 	

RECOMMANDATION N°2 :

DEFINIR DE VERITABLES STRATEGIES TERRITORIALES COMPLETEES PAR UNE LOGIQUE D'ORGANISATION

RAPPEL DU PROBLEME

La dérive stratégique a été identifiée dans bien des domaines. La stratégie administrative, c'est-à-dire la logique d'organisation, est manquante dans la phase de définition de la stratégie. De plus, la sincérité de la démarche est régulièrement remise en cause, même si les acteurs s'accordent pour partager le diagnostic.

ENJEU	OBJECTIF – SITUATION NOUVELLE A OBTENIR
Il est rare de trouver trace d'une réflexion qui aille au-delà de la seule formulation « sur le papier » de l'objectif d'articulation des instruments d'intervention. Sans véritable réflexion sur l'organisation, la programmation continuera d'être désarticulée au niveau de la mise en œuvre.	Les travaux stratégiques doivent être appuyés sur une véritable logique de moyens / d'organisation sans que cela se traduise pour autant par une déperdition du caractère stratégique du diagnostic territorial qui doit être approfondi et unanimement partagé.
ACTIONS A METTRE EN ŒUVRE	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Créer un échéancier rigoureux pour l'ensemble des prochains travaux stratégiques à mener tout en recherchant le consensus des partenaires et les synergies ou complémentarités dans les actions ➤ Persévérer dans la voie du partage du diagnostic afin de favoriser les démarches conduisant à des visions d'un territoire concret, physique, social, culturel, économique et politique. Envisager la possibilité d'une « stratégie véritablement unique », plus puissante et sincère, qui évite d'intégrer une vision trop « enracinée » du territoire, mais qui ouvre le jeu, informe, consulte au travers de groupes de travail décloisonnés, voire lance des « appels à contribution » pour se laisser aller aux idées des uns et des autres ➤ Développer les travaux de prospective pour élaborer des réponses à la question : « Que pouvons nous faire et comment le faire », ce qui est le propre de toute décision stratégique et appuyer la prospective là où elle existe déjà par une fonction de veille afin de ne pas sans cesse repartir à zéro, mais au contraire d'accumuler des connaissances sur ce qui change ➤ Engager le débat sur la logique d'organisation et la stratégie administrative en général, que ce soit en termes de culture de projet, de gestion, de culture du partenariat : <ul style="list-style-type: none"> - Détermination des frontières et des rôles en amont - Préparation de propositions, non pas sur le diagnostic territorial, mais sur l'adéquation des ressources et des processus - Préparation rigoureuse de budgets de fonctionnement et d'utilisation des axes techniques du DOCUP (intervention d'experts, audits, actions d'information, assistance mobilière, etc.) - Fixation des indicateurs de performance et des processus de suivi et d'évaluation pour mieux opérer dans une logique d'objectif et de résultat - Définition des outils de mesure de l'impact ➤ Mise en place des outils d'évaluation de la faisabilité et de l'acceptabilité de la stratégie pour éventuellement gérer le « changement stratégique » en cours de route (optimisation du déploiement des ressources et des compétences, management de la valeur au travers de critère de qualité, robustesse de l'information, etc.) 	

RECOMMANDATION N°3 :

CONCENTRER LES CREDITS SUR LES REPONSES AUX BESOINS

RAPPEL DU PROBLEME

Lors de la mise en œuvre le zonage est régulièrement désigné comme une indéniable source de complexité de l'action publique. Des défauts et des effets pervers sont constamment évoqués : effets de « bord » aux confins des zones éligibles, superposition des zonages... Beaucoup imputent les difficultés à consommer les crédits européens à un zonage qui serait concentré sur des territoires trop fragilisés pour avoir encore la capacité de produire des projets.

ENJEU	OBJECTIF – SITUATION NOUVELLE A OBTENIR
Il convient de dépolariser les débats sur le zonage autour de deux positions irréconciliables que seraient sa suppression pure et simple ou sa conservation en l'état.	Apprendre à distinguer le zonage selon les principes de la solidarité politique et de la mise en œuvre technique.

ACTIONS A METTRE EN ŒUVRE

- **Définir les zones d'intervention qui répondent à des impératifs d'efficacité** de la politique d'aménagement du territoire (en se rappelant qu'une politique d'aménagement qui ne s'appuie pas sur une discrimination territoriale ou qui ne prend pas en compte une simplification du zonage est peu réaliste)
- **Formuler des principes de zonage en fonction de l'action et de l'impact recherché**, à savoir par exemple :
 - un zonage spécifique pour certains quartiers urbains
 - un zonage à forte discrimination positive pour certains territoires (là où l'on retrouve les plus grandes « faiblesses ») et autour de certaines mesures : les aides aux entreprises, le secteur touristique et le patrimoine rural notamment
 - l'adoption de territoires non-zonés pour des mesures à couverture régionale :
 1. Les ressources humaines (éducation, formation et apprentissage)
 2. la recherche et l'innovation technologique
 3. l'enseignement supérieur, les infrastructures de communication
- Encourager les **partenaires** du terrain dont la vocation est de coordonner et de cofinancer la réalisation concrète des projets **à se mettre d'accord sur la zone d'intervention prioritaire**. Envisager la mise **en œuvre de « territoires de projets » ou de « zones d'emploi »** dont le périmètre et le contenu seront définis par les partenaires régionaux eux-mêmes, avant d'être cofinancés
- S'assurer que les différents instruments d'intervention, communautaires, nationaux ou régionaux puissent couvrir, dans la mesure du possible, un même territoire afin de **rechercher l'articulation optimale** (éviter les « sur-zonages » ou la complexité d'instruments zonés (DOCUP) et d'autres non zonés (CPER))

RECOMMANDATION N°4 :

PROMOUVOIR LA SPECIALISATION OPERATIONNELLE ET L'EXPERTISE REGIONALE DANS UN ESPRIT DE SUBSIDIARITE

RAPPEL DU PROBLEME

Certains partenaires ont développé au cours des dernières années une réelle expertise dans des domaines d'intervention qu'il faut exploiter en spécialisant la mise en œuvre, notamment au travers des subventions globales. Mais dans la mise en œuvre beaucoup interviennent en dehors de leur « cœur de métier ».

ENJEU

La mise en œuvre des fonds structurels offre le spectacle d'une extrême complexité. Les divergences des dispositifs (sur la mise en œuvre mais pas la finalité) et la lourdeur du partenariat provoquent des phénomènes « d'empilement » (instances délibérantes, dossiers d'instruction, expertise sollicitée) qu'il est nécessaire d'éviter.

OBJECTIF – SITUATION NOUVELLE A OBTENIR

Alléger l'exécution de la programmation et améliorer en particulier les circuits d'instruction qui sont longs et enchevêtrés. Réduire le nombre d'acteurs sollicités actuellement et limiter les relations informelles qui occupent beaucoup de place. Améliorer la visibilité de l'action publique.

ACTIONS A METTRE EN ŒUVRE

- **Clarifier les compétences** avant de les répartir entre les acteurs régionaux pour certaines expertises techniques. Identifier les acteurs potentiels susceptibles de se voir confier la gestion de certains crédits (ANVAR, ADEME, organismes consulaires, collectivités...)
- **Mettre en place une organisation des responsabilités** sous la forme de désignation de « chefs de file » pour certains domaines d'intervention. Un partenaire pourra gérer directement certains programmes transversaux ou sectoriels qui interviennent dans le champ de leur compétence, par exemple :
 - Développement économique et tourisme (Région)
 - Education / formation (Région pour la formation professionnelle continue et l'enseignement sup.)
 - Urbanisme et politique de la ville (Impliquer plus l'intercommunalité)
 - Action sociale (Département pour la politique d'aide aux personnes âgées, l'enfance et la jeunesse)
 - Infrastructures de communication (Etat et Départements), etc.
- **Planifier les moyens en personnel** (personnel d'encadrement et personnel administratif) lors de la préparation des programmes. Identifier les services compétents et les besoins nécessaires en formation
- **Encourager la mise en place du mécanisme des subventions globales** qui permet de confier à un acteur bénéficiant d'une expérience significative de terrain dans un domaine particulier la gestion des fonds structurels :
 - S'assurer que la mise en place des subventions globales **s'accompagne des tâches et des moyens** liées à l'animation, la programmation, le paiement des subventions et les contrôles imposés par les règlements
 - **Externaliser auprès des organismes les plus compétents** (délégation de service public) la réalisation de certaines tâches : versement de la subvention, vérification de factures et du service fait, suivi administratif et comptable, préparation des appels de fonds, etc. Organiser la délégation de ces opérations par mandat et appel à candidature
 - **Instituer la pratique du pilotage stratégique régulier** par l'ensemble des partenaires sans contraintes d'autocensure ou de sanction de l'un des partenaires

RECOMMANDATION N°5 :

SIMPLIFIER LES PROCÉDURES D'INSTRUCTION ET DE MISE EN ŒUVRE A TOUS LES NIVEAUX

RAPPEL DU PROBLEME

Les procédures d'instruction, d'animation et d'aide au montage des projets ont assurément constitué un point faible de la mise en œuvre des fonds structurels. En France, nous combinons des financements d'origines très variées qui aboutissent à un alourdissement et à une extension des procédures et parfois à un découragement de certains porteurs de projet vis-à-vis de l'accès aux fonds structurels européens.

ENJEU	OBJECTIF – SITUATION NOUVELLE A OBTENIR
<p>La prise de conscience du risque de sous-consommation et de dégagement d'office a mis en avant la nécessité de « mieux articuler » les dispositifs d'intervention afin d'utiliser au mieux les crédits européens.</p>	<p>Le système de mise en œuvre fait porter les lourdeurs et les coûts administratifs en partie sur les acteurs extérieurs à ce système. Il s'agit maintenant d'internaliser ces coûts et de gagner en efficacité en recherchant leur réduction.</p>

ACTIONS A METTRE EN ŒUVRE

- **Éviter de traduire systématiquement le partenariat par de nombreux cofinancements**, d'où la nécessité de plus de dialogue sur les orientations communes et de transparence entre les acteurs sur ce qu'ils font ou souhaitent faire
- **Poursuivre la simplification des procédures** déjà amorcée l'année dernière pour ne pas faire supporter au porteur de projet des coûts administratifs tels que les délais particulièrement longs :
 - **Promouvoir la logique de guichet unique et le principe d'un formulaire unique** et homogène pour les porteurs de projet, afin que la formalisation de la demande soit plus simple et explicite pour garantir l'obtention d'un dossier complet rapidement et le respect futur par le porteur de projet des exigences européennes
 - **Homogénéiser les règlements d'attribution**, notamment pour les subventions des départements, de la région et de l'Etat. Les règles doivent être extrêmement exigeantes, par souci parfaitement louable de ne pas dépenser l'argent public n'importe comment, mais sans qu'elles ne « s'empilent » au détriment de l'action publique
 - **Alléger l'instruction des dossiers**, notamment en établissant une instruction très spécialisée assortie d'un organigramme pré défini qui indique le point d'entrée précis du dossier pour le porteur
 - **Supprimer les comités de pré-programmation locaux / départementaux** qui ne font que répliquer les comités régionaux et s'assurer que ces derniers deviennent de vrais comités exécutifs de co-financeurs plutôt que des « grand messes » réunissant un nombre excessivement élevé d'acteurs (il s'agit ici de distinguer le partenariat politique stratégique du circuit décisionnel de mise en œuvre)
 - Instaurer une **pré-programmation légère et coordonnée par un acteur « chef de file »** suivant laquelle les acteurs chercheront à résoudre en amont les difficultés et les désaccords qui peuvent exister entre eux d'une manière efficace
 - **Accélérer les paiements** pour ne pas causer de discrimination auprès des porteurs dont la trésorerie est la plus faible. Favoriser les pratiques telles que celles du paiement alternatif (possible avec le FEDER) qui apportent des réponses au cofinancement des dossiers
- **Renforcer encore les dispositifs d'animation** sur les territoires en difficulté en les dotant de moyens supérieurs en animation et en ingénierie de projets est un impératif. Concevoir l'animation très en amont afin d'améliorer la qualité des projets et de l'ingénierie des politiques publiques
- **Accentuer le recours aux appels d'offres et aux appels à projet communautaires** afin d'utiliser davantage les fonds structurels européens (actions innovatrices par exemple). Les collectivités territoriales doivent développer leur représentation à Bruxelles afin de se familiariser avec les procédures communautaires

RECOMMANDATION N°6 :

AMELIORER LES CAPACITES DE SUIVI, D'EVALUATION ET DE PERFORMANCE

RAPPEL DU PROBLEME

Les possibilités d'un suivi physique et financier des instruments d'intervention sont déficitaires. De plus, les modalités d'évaluation des CPER et des DOCUP sont très différentes. L'évaluation n'est pas perçue comme « utile » par de nombreux acteurs régionaux.

ENJEU	OBJECTIF – SITUATION NOUVELLE A OBTENIR
L'absence d'un suivi commun et coordonné des DOCUP et des CPER tant pour les crédits de l'Etat et de la Région est à déplorer. Il faut pouvoir suivre et évaluer la mise en œuvre des stratégies d'ensemble.	La politique régionale doit être accompagnée de véritables outils de suivi, de contrôle et d'évaluation pour aider au pilotage et pouvoir « rendre des comptes ». Pouvoir évaluer la stratégie unique censée être le fondement des CPER et des DOCUP.

ACTIONS A METTRE EN ŒUVRE

- **Réaliser un audit de système le plus rapidement possible** (on retrouve trop de situations de non sens : problème de codification, déploiement tardif d'applicatifs d'exécution budgétaire, manque de compatibilité des outils, doublons, refus de saisie des opérateurs, problèmes de plateformes centrales ou de base nationale qui récupérera toutes les informations saisies, etc.)
- **Se doter de véritable outils de gestion financière** en identifiant clairement les différentes étapes de la « piste d'audit », ainsi que les différents responsables de la chaîne des tâches et procédures, et intégrer le tout dans un système de monitorage informatique. Mettre en place une méthode de **mesure des résultats** (impact des politiques)
- **Poursuivre la démarche de réflexion organisationnelle** afin que les circulaires soient « accompagnées ». Se donner le temps de réfléchir aux vraies simplifications et ne pas ajuster en fonction de seuls objectifs de court terme afin de ne pas devoir enchaîner des trains de simplifications permanents
- **Prévoir les compatibilités nécessaires** entre les outils informatiques utilisés par les services déconcentrés de l'Etat et avec ceux des collectivités afin de limiter la saisie des données dans plusieurs applicatifs. Si nécessaire, réaménager techniquement les architectures afin de ne pas multiplier les saisies pour les services et encourager à la collecte d'une information utile pour consacrer davantage de temps à leur analyse
- **Assurer un calendrier pertinent des évaluations** et cela afin que les acteurs régionaux puissent s'approprier pleinement les conclusions et préconisations (par exemple, les évaluations ex-post doivent réellement servir à la préparation des documents stratégiques)
- **Repenser l'articulation des DOCUP et des CPER** en prévoyant une évaluation de leur apport conjoint à la stratégie unique
- **Développer la culture de performance** dans les services qui sont toujours tournés vers la régularité (obligation de moyens) plutôt que vers l'efficacité (obligation de résultats). **Définir** des cibles de performance qui seront mesurées par des indicateurs clés soigneusement sélectionnés et cela afin de prendre des engagements précis quant à l'efficacité des actions et la qualité du service rendu

Annexe 6

ÉLÉMENTS SUR LA MESURE DE L'IMPACT ÉCONOMIQUE DES FONDS STRUCTURELS¹

Les règlements communautaires concernant les politiques de cohésion font une place importante aux théories de la croissance endogène et la polarisation des activités économiques. Selon la première, si les facteurs de production sont mobiles, les différentes régions devraient converger en terme de croissance économique ; selon la seconde, les activités tendent à se regrouper dans des mêmes zones géographiques, en particulier les grandes villes, pour des raisons d'efficacité. La politique de cohésion vise alors à trouver le compromis le plus harmonieux entre efficacité économique, souvent génératrice d'inégalités territoriales, et équité entre espaces européens.

C'est à l'aune de cet objectif d'équité que peut être menée une étude de l'impact des fonds de politique régionale : les fonds (DOCUP et CPER) engagés dans les politiques régionales permettent-ils aux territoires en difficulté de renouer avec le dynamisme économique ou de mener à bien leur reconversion industrielle ?

La présente annexe utilisera essentiellement trois éléments d'information : les principaux enseignements de l'audition par l'instance de MM. Davezies et Grouthier, disponible sur le site de l'instance ; une étude statistique sur l'impact des fonds structurels en France dans les zones objectif 2 réalisée pour l'instance par M. Bentoglio (**P.J. n° 1**) ; une synthèse, sans prétention à l'exhaustivité, de quelques références bibliographiques sur l'impact économique de la politique régionale européenne (**P.J. n° 2**).

(1) Annexe préparée par G. Bentoglio, P. Joly, C. Wendling,

Avant d'entrer dans le cœur du sujet, il convient de poser deux remarques liminaires qui permettent de cerner l'ampleur du problème. D'une part, un certain nombre de difficultés pratiques et méthodologiques pèsent sur l'ensemble des travaux d'évaluation portant sur les fonds structurels (absence de données fiables au niveau régional, difficulté à estimer précisément la part des performances économiques imputable aux fonds structurels...). D'autre part, la question de l'efficacité des fonds structurels est très controversée. Les derniers travaux réalisés à la demande de la Commission (DG REGIO) sur l'évaluation de l'objectif 1 (programmation 1994-1999), publiés en juillet 2003, n'apportent pas, malgré l'exploitation médiatique qui en a été faite, d'éléments décisifs dans ce débat (**P.J. n° 3**). En revanche, le rapport publié par le groupe d'experts indépendants dirigé par André Sapir rejoint l'opinion de nombreux économistes indépendants lorsqu'il exprime ses doutes sur l'efficacité économique de la politique régionale sous sa forme actuelle, même s'il souligne que d'autres éléments – politiques ou en termes de vision de l'aménagement du territoire – doivent être pris en compte.

1. L'apport des spécialistes auditionnés par l'instance : prudence sur la méthodologie et nécessaire prise en compte des mécanismes nationaux de redistribution pour les phénomènes de convergence

1.1. Invités à intervenir lors de la réunion de l'instance en date du 14 mai 2003, MM. Davezies et Grouthier ont tenu à éclairer l'instance *sur les problèmes d'ordre méthodologique* auxquels toute évaluation quantitative de l'impact des fonds structurels est confrontée. Ils ont tous deux mis l'accent sur les difficultés que posait le concept de « développement régional », dont on ne peut donner aucune définition stabilisée. Deux points essentiels sont ressortis des débats :

- d'une part, l'utilité du concept de convergence pour mesurer l'impact des fonds structurels trouve ses limites. La politique régionale européenne pâtit actuellement d'une réelle ambiguïté, notamment parce qu'il existe *une certaine confusion entre les concepts de convergence et*

- Éléments sur la mesure de l'impact économique des fonds structurels -

de cohésion. Si la cohésion (économique, sociale et territoriale¹) est bien l'objectif affiché de la politique régionale, c'est au moyen d'un critère de convergence économique qu'on juge habituellement de son efficacité². Pourtant, les deux concepts ne se recoupent pas entièrement et les objectifs correspondants ne sont pas nécessairement compatibles ;

- d'autre part, l'utilisation *d'un critère de PIB par habitant* pour mesurer cette convergence n'est pas non plus sans inspirer certaines réserves. Important pour la politique régionale, puisqu'il sert de critère d'attribution à deux de ses principales aides (objectif 1 et fonds de cohésion) le PIB par habitant est toutefois d'une fiabilité imparfaite : premièrement, les problèmes techniques posés par son calcul (répartition de la valeur ajoutée, notamment pour les activités de service à valeur ajoutée – activités financières par exemple) sont dangereusement amplifiés au niveau régional. Deuxièmement, l'adjonction d'autres indicateurs pourrait permettre d'obtenir une vision plus satisfaisante de la situation d'une région (revenu, taux de chômage, taux d'emploi). Troisièmement, le PIB par tête est un indicateur très approximatif de la création de richesses ; en revanche il ne reflète en rien la richesse effectivement disponible sur un territoire, qui intègre aussi les revenus de transfert. Ainsi, une baisse relative ou absolue du PIB par tête peut traduire, non un déclin du niveau de vie, mais simplement une augmentation de la population improductive (retraités, jeunes, étudiants) plus rapide que dans d'autres régions. Pour autant, le PIB par habitant reste par défaut le moins mauvais indicateur de convergence économique entre les régions.

(1) Ce dernier objectif, qui n'apparaissait pas dans les traités mais était lisible dans la pratique communautaire, est désormais consacré par le projet de traité constitutionnel élaboré par la Convention.

(2) Cette ambiguïté se retrouvant jusque dans le texte de l'article 158 de l'actuel traité : « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de la cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales. »

1.2. Dans un deuxième temps, MM. Davezies et Grouthier ont tenu à rappeler que *l'essentiel de la convergence interrégionale était et resterait imputable à la redistribution induite par les mécanismes de transferts nationaux*. Cette réflexion permet d'abord de souligner l'importance des configurations nationales dans les phénomènes de convergence et invite à relativiser d'autant le rôle des fonds structurels. Ensuite, elle pose un problème d'ordre stratégique pour la politique régionale : il peut être en effet plus avantageux de concentrer les aides sur des pôles d'excellence, dont les performances rejoailliront sur l'ensemble des régions via les mécanismes de redistribution (services publics financés par les bases fiscales levées dans les zones les plus prospères ; Sécurité sociale ; indemnisation du chômage...) et faciliteront ainsi la convergence, plutôt que de consacrer directement ces mêmes aides aux régions les plus en difficulté.

Les choix opérés par l'Irlande illustrent le succès d'une politique misant sur la diffusion de la richesse à partir de pôles de prospérité : dans un premier temps, l'Irlande a choisi délibérément d'aggraver les inégalités régionales au profit de pôles de développement tels que Dublin et Cork, y compris en y concentrant les investissements publics cofinancés par les fonds européens. Cette stratégie a généré une dynamique de croissance indéniable, l'Irlande dans son ensemble atteignant dès 1995 le niveau de 93 % du PIB moyen par habitant de l'UE à 15 contre 63,8 % en 1988 (UE à 12). Dès lors, la stratégie irlandaise, dans un deuxième temps, a cherché à limiter les inégalités régionales nées de la croissance, par la redistribution interne et accessoirement par le redécoupage du territoire en deux zones – la région « Southern and Eastern » (2,8 M d'habitants avec Cork et Dublin, PIB/habitant de 101,5) et la région « Border, Midland and Western » (1,0 M d'habitants, PIB/habitant de 70,5 seulement) – permettant de conserver à la plus déshéritée le bénéfice de l'objectif 1. Le succès final de cette stratégie est signé par un seul chiffre : en 2000, le PIB/habitant de la région « Border, Midland and Western » dépasse 83,8 % de la moyenne de l'UE à 15 et la sort ainsi des régions les plus défavorisées.

Par analogie, on peut penser que le rattrapage économique de la République tchèque sera avant tout le fait de Prague et que celui de la Hongrie sera avant tout dû à Budapest et à la partie limitrophe de l'Autriche.

La politique de cohésion de l'Union, pour satisfaire à l'objectif primordial de convergence économique entre États membres, doit sans doute dans un premier temps tolérer et même encourager des inégalités accrues entre régions, auxquelles une dynamique de croissance nationale se diffusant progressivement permettra ensuite de remédier.

2. L'apport de l'étude statistique sur l'impact de l'objectif 2 en France : absence de lien entre les performances des régions et les montants d'aide reçus

2.1. Si on considère le dynamisme économique dans son ensemble (emploi, PIB par habitant, taux d'activité), on constate que les régions qui reçoivent le plus de fonds ne sont pas nécessairement celles qui ont connu le plus fort rattrapage, sur la période 1990-2001.

2.2. En comparant les résultats en termes d'emploi de l'ensemble des zones éligibles à l'objectif 2 avec les performances des zones non éligibles, on constate que le taux de chômage entre 1990 et 1999 a évolué de 9,7 % à 12,1 % dans les zones non éligibles et de 11,9 % à 13,4 % dans les zones éligibles. Cette évolution n'est en rien corrélée aux montants de fonds structurels engagés. On note au contraire un phénomène assez clair de divergence régionale concernant les taux de chômage : globalement, la situation s'est d'autant plus dégradée qu'elle était mauvaise au départ.

2.3. De ce double constat, on ne saurait pour autant conclure à une pure inefficacité des fonds : la situation dans les zones aidées aurait pu être pire sans l'aide structurelle. Toutefois, cette aide n'a pas été décisive ou n'a pas suffi à inverser les dynamiques à l'œuvre.

3. L'apport de l'étude bibliographique : d'importantes réserves sur l'efficacité des fonds structurels

3.1. En guise de remarques préliminaires, il faut constater que l'étude de l'impact d'une politique publique, quelle qu'elle soit, se heurte toujours à

la difficulté d'estimer quelle aurait été la situation en l'absence de mise en œuvre de ladite politique. Il faut également souligner qu'il s'agit d'études macro-économiques, qui noient de nombreux effets. Des études plus micro-économiques pourraient donner des résultats différents. De plus, ces études se situent au niveau de la région. Elles ne disent rien d'une éventuelle réduction des inégalités à l'intérieur d'un territoire plus restreint que la région. Enfin, la nature des indicateurs modifie les diagnostics : la convergence en terme de productivité est ainsi plus sensible que celle en PIB par habitant.

3.2. Pour autant, les études consacrées à l'efficacité des fonds structurels en matière de cohésion économique et sociale conduisent à des résultats divergents. Les publications de la Commission présentent une appréciation positive sur l'efficacité économique de la politique régionale, mais elles donnent le plus souvent une interprétation optimiste et parfois contestable des résultats d'instituts de recherche qui lui sont liés ou des études commanditée par la DG REGIO (pour l'exemple le plus récent, cf. le rapport de juillet 2003 présenté en **P.J. n° 3**).

3.3. Un certain nombre d'études indépendantes révèlent de leur côté qu'il existe une réelle difficulté à évaluer la réalité de l'impact positif de la politique structurelle sur le développement régional. Les études disponibles ne permettent donc certainement pas de conclure à l'efficacité de la politique régionale de l'UE et tendraient même plutôt à la mettre en doute.

3.4. Les éléments de constat les plus fréquents sont les suivants :

- *Les fonds structurels n'ont pas permis de progrès substantiels vers la convergence entre les régions de l'Union*

Au niveau interrégional, les phénomènes de convergence se sont en effet révélés décevants. Tout d'abord, il faut constater que les régions bénéficiaires de l'aide structurelle de l'UE n'ont pas réussi à réduire significativement leur retard sur les autres régions (*cf. Bachtler et Turok (1)*). Quand il est reconnu que les fonds structurels ont un effet positif sur la croissance des régions bénéficiaires, cet effet est jugé faible. Plus encore, certaines études (*cf. notamment études de Basile et*

- Éléments sur la mesure de l'impact économique des fonds structurels -

alii (2), Boldrin et alii (3), Fagerberg et alii (8)) rappellent que le phénomène de convergence entre les régions en Europe s'est affaibli depuis les années 1980, soit au moment même de la mise en place de la politique structurelle.

- *Les phénomènes de convergence constatés au niveau national s'expliquent plus par des politiques macro-économiques, structurelles ou sectorielles efficaces que par l'apport de la politique de cohésion*

Les résultats économiques des pays de la cohésion sont contrastés. Ils montrent que l'amélioration des performances économiques au niveau national dépend bien plus des politiques macro-économiques mises en place que des aides européennes, avec lesquelles elles ne sont pas corrélées (*cf. notamment Martin (15)*). Ainsi, les bons résultats obtenus par l'Irlande, par exemple, sont avant tout imputables au fort degré d'ouverture de son économie et à des choix macro-économiques pris au niveau national, même si les fonds structurels ont également aidé à ce développement par l'apport en financement qu'ils permettaient. La contribution de l'aide structurelle et de cohésion à la croissance nationale ne s'avère donc pas significative si elle n'est pas soutenue par des régulations économiques internes efficaces. À titre de démonstration, les chiffres tirés du rapport d'évaluation commandé par la Commission sur l'évaluation ex-post de l'objectif 1 pour 1994-1999 (*cf. P.J. n° 3*) font ressortir que l'Irlande, pour laquelle les fonds européens ont représenté 1,6 % du PIB en moyenne par an, a connu une croissance annuelle moyenne de 8,6 % alors que la Grèce, où les fonds communautaires ont représenté près du double (3,0 % du PIB chaque année), n'a crû que de 2,5 % l'an sur la même période. Bien plus, selon cette enquête, le surcroît de croissance spécifiquement attribuable aux fonds européens à horizon 2010 est estimé à 1,00 % pour l'Irlande et à 0,66 % seulement pour la Grèce.

- *L'efficacité économique et l'équité géographique (cohésion) ne peuvent être considérées comme des objectifs a priori équivalents ou complémentaires*

Précisément, les phénomènes de concentration de l'activité économique sont dus au surplus d'efficacité qu'ils permettent et amplifient. Dès lors, vouloir réduire les inégalités régionales en répartissant uniformément les

- Annexe 6 -

ressources sur le territoire ne peut pas engendrer de gain d'efficacité : il y aurait au contraire un arbitrage entre efficacité et équité. Dans cette perspective, il ne paraît pas absurde d'imaginer que l'aide européenne puisse se concentrer sur un objectif d'efficacité, en laissant aux politiques nationales le soin d'œuvrer pour la cohésion.

- *Les effets redistributifs de la politique structurelle sont limités*

Plusieurs raisons y contribuent : le caractère thématique (et non régional) de certaines aides, les exceptions au zonage issues du marchandage politique auquel l'allocation des fonds donne lieu et enfin les effets d'inertie institués par les mécanismes de *phasing out* (*cf. notamment Boldrin et alii, (3), Martin (14)*).

- *L'effet d'éviction de la dépense nationale provoqué par les aides européennes est significatif*

Malgré les mécanismes mis en place au niveau européen pour limiter cet effet d'éviction (principe de l'additionalité), les études économiques montrent que ce dernier est toujours significatif. L'efficacité marginale de l'aide européenne est entamée d'autant puisqu'elle ne constitue plus dans ce cas qu'un financement de substitution (*cf. notamment Ederveen (7) et Garcia-Mila (10)*).

- *La politique structurelle induit une allocation sous-optimale de l'investissement public*

Les fonds structurels provoquent des comportements de recherches de rente, c'est-à-dire que les acteurs tendent à privilégier les projets selon leur éligibilité aux fonds et non selon leur seule opportunité économique et sociale, entraînant ainsi une distorsion dans l'allocation de l'investissement public (*cf. Bachtler (1)*). En particulier, l'objectif principal est de réduire la mobilité des personnes en les incitant à rester sur place même si l'emploi ne peut y être maintenu ou créé. Ils empêchent les phénomènes de convergence induits par la mobilité des personnes (*cf. Boldrin (3) et Jayet (12)*). Si l'indicateur de performance avait été la capacité à maintenir les populations sur place et non le PIB par habitant, les fonds structurels seraient jugés plus pertinents.

- Éléments sur la mesure de l'impact économique des fonds structurels -

- *En ce qui concerne plus particulièrement l'objectif 2, l'efficacité économique de l'aide européenne apparaît trop faible pour être mesurable.* Même si les possibilités d'évaluation quantitative s'avèrent particulièrement limitées, on peut constater que les zones concernées par l'objectif 2 ont plutôt tendance à voir leur retard s'aggraver par rapport à la région de référence. D'autre part, l'efficacité des fonds apparaît variable selon les pays : ainsi la même quantité de fonds structurels versés au titre de l'objectif 2 aurait un impact plus faible sur la convergence en France que dans d'autres pays (*cf. Fayolle (9)*).
- *La qualité de la coordination entre les fonds européens et les fonds nationaux est encore plus délicate à saisir par des études macro-économiques.* Les études sont de fait très peu nombreuses. Il apparaît que l'effet des fonds structurels pourrait être amplifié par les cofinancements nationaux et régionaux (*cf. Fayolle (9)*).

P.J. n° 1 : Étude statistique sur l'impact des fonds structurels

Les territoires concernés

Dans les zones concernant l'objectif 2, aucune commune éligible aux fonds 1994-1999 ne l'est plus pour 2000-2006, mais nombre d'entre elles sont passées en soutien transitoire jusqu'en 2005. Les 930 communes qui n'étaient pas éligibles en 1993-1999 le sont en 2000-2006 (dont 72 qui sont passées en objectif 2 partiel, infracommunal, et 858 qui sont passées en objectif 2). Avant la période 2000-2006, aucune commune de la région parisienne n'était éligible.

1. Application d'une approche régionale

Cette première partie se propose de contribuer à répondre aux questions suivantes : *Quelles ont été les régions les plus dynamiques économiquement entre 1990 et 2001 ? Y a-t-il un lien, sans préjuger d'une causalité, entre leur dynamisme et les montants des fonds régionaux qu'elles ont reçus ?*

Dans les travaux économiques qui analysent cette question, les auteurs ont tendance à étudier les disparités régionales en terme de PIB par habitant, parce que c'est un indicateur habituel de richesse d'un territoire et parce que c'est un des seuls disponibles au niveau régional. En particulier, les travaux testant la convergence économique utilisent ce critère. D'un point de vue de cohésion territoriale, ce critère demande à être décomposé. En effet, une région peut voir son PIB par habitant augmenter soit parce qu'elle est très dynamique, crée de la richesse et des emplois, soit parce qu'elle perd de la population. En terme de dynamisme économique et de vitalité des tissus économiques locaux, ces deux situations n'ont donc pas du tout la même signification.

Méthode d'analyse

Afin d'étudier le dynamisme des régions françaises, nous proposons de décomposer la croissance du PIB par habitant de la façon suivante :

PIB par habitant = Part des personnes en âge de travailler dans la population * taux d'emploi rapporté à la population en âge de travailler * PIB par emploi.

Soit par approximation :

Taux de croissance du PIB par tête = taux de croissance de part de la population en âge de travailler + taux de croissance du taux d'emploi + taux de croissance de la productivité du travail.

Cette décomposition reflète l'idée que l'équation gagnante pour une région n'est pas seulement d'augmenter son PIB par habitant mais de combiner :

- attractivité démographique : sa population augmente plus que la moyenne ;
- augmentation de la population : attirer de la population c'est bien, mais augmenter son potentiel de main-d'œuvre, c'est mieux ;
- création d'emploi : encore faut-il que la population en âge de travailler ne soit pas massivement inactive ou au chômage ;
- productivité du travail : les emplois générés sont fortement créateurs de richesse et de PIB.

Constats

Une analyse graphique de ces différents éléments du dynamisme des régions françaises révèle les éléments suivants :

1) *Les disparités viennent essentiellement de l'attractivité démographique, du dynamisme de l'emploi et de la productivité*

Le graphique **1a** montre une très forte relation entre la croissance de la population et la croissance de la population en âge de travailler. En conséquence, il n'y a pas de cas patent de région qui attirerait par exemple surtout des retraités, par conséquent inactifs.

2) *La capacité à créer des emplois révèle davantage de disparités entre régions*

Ce constat peut être illustré par le graphique **1b**. Par exemple, parmi les régions qui connaissent une forte croissance démographique, certaines

- Annexe 6 -

comme Pays de la Loire parviennent à fournir des emplois à cette population alors que d'autres, comme Languedoc-Roussillon, créent comparativement moins d'emploi.

3) *Les créations d'emploi ne sont pas toujours liées aux gains de productivité*

Le graphique **1c** met quant à lui en évidence des disparités régionales en terme de productivité du travail. Parmi les régions fortement créatrices d'emploi, certaines parviennent à combiner des gains de productivité (Bretagne par exemple) alors que d'autres (comme Provence-Alpes-Côte d'Azur) créent des emplois au détriment de la productivité, ce qui fait que la richesse produite et à partager n'est pas forcément plus levée.

Ces trois étapes permettent de mieux interpréter les évolutions différentes de croissance du PIB par habitant (graphique **1d**).

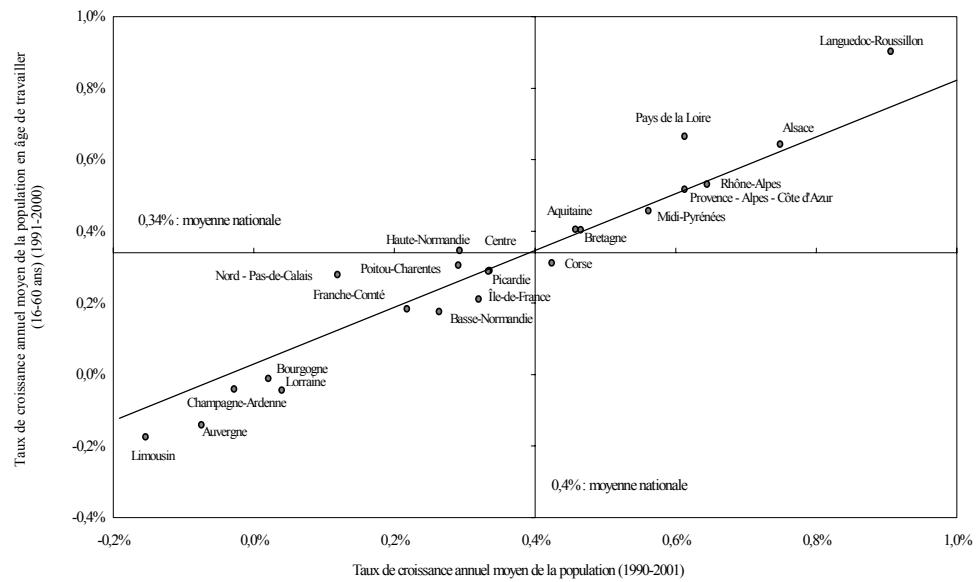
4) *Les régions qui reçoivent le plus de fonds ne sont pas forcément celles qui connaissent le plus fort rattrapage économique*

Une fois souligné que le PIB par habitant ne synthétise pas toute l'information concernant le dynamisme d'un territoire, on peut quand même observer le lien éventuel entre la croissance de ce PIB par habitant et les montants reçus par chaque région. Rappelons que nous présentons des données de cadrage et que lien (ou absence de lien) ne vaut pas causalité (ou absence de causalité).

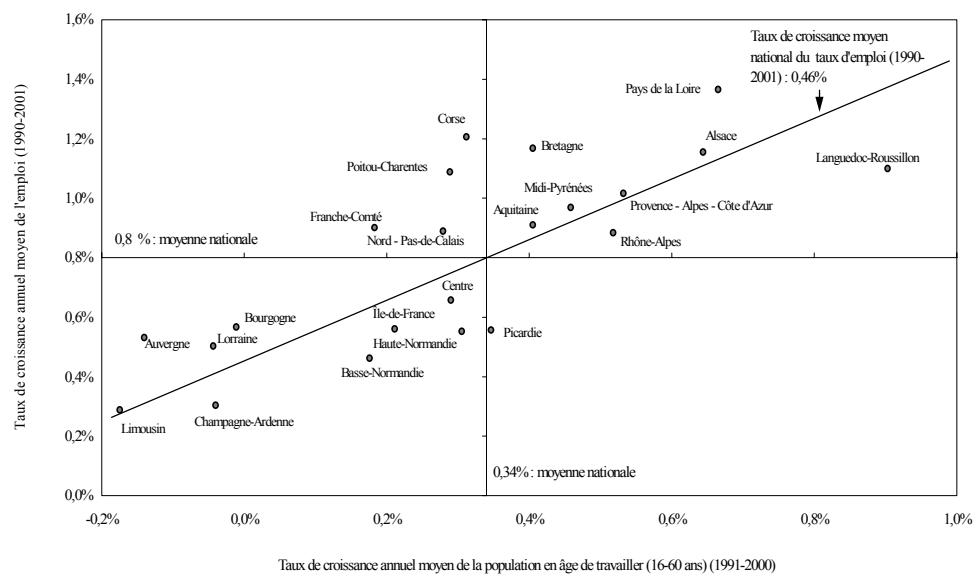
Le graphique **1e** montre qu'il n'y a pas de lien apparent entre le fait de recevoir des fonds et avoir de meilleurs résultats économiques. Cela ne signifie pas forcément que les fonds sont inefficaces : la situation des régions aidées aurait pu être pire sans les fonds. Par ailleurs, une région peu aidée n'a pas de raison de connaître une mauvaise croissance économique. On remarque aussi la disparité de situations à niveau de fonds donné (par exemple entre Bretagne et Languedoc-Roussillon).

- Éléments sur la mesure de l'impact économique des fonds structurels -

Graphique 1a : Croissance régionale de la population et de la population en âge de travailler, 1990-2001

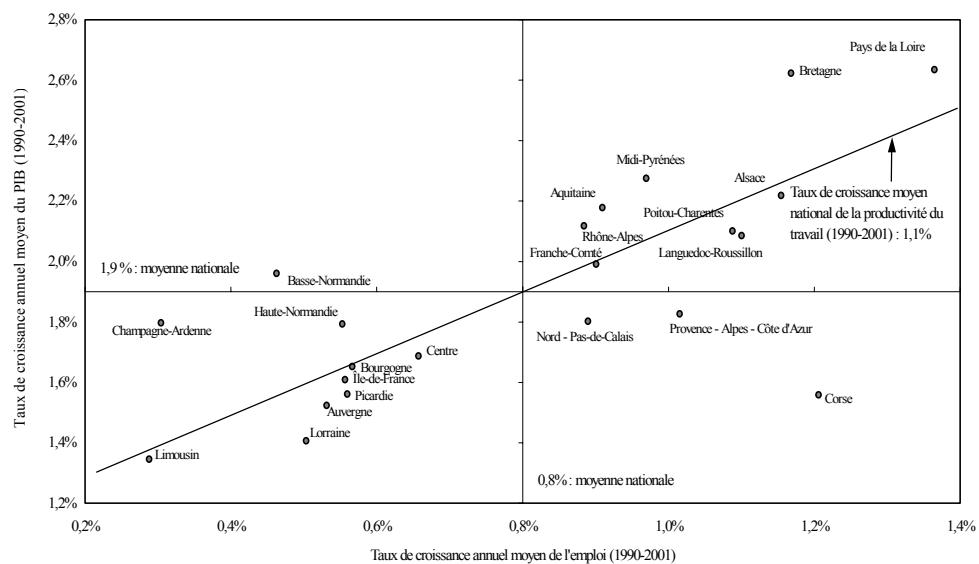


Graphique 1b : Croissance régionale de la population en âge de travailler et de l'emploi, 1990-2001



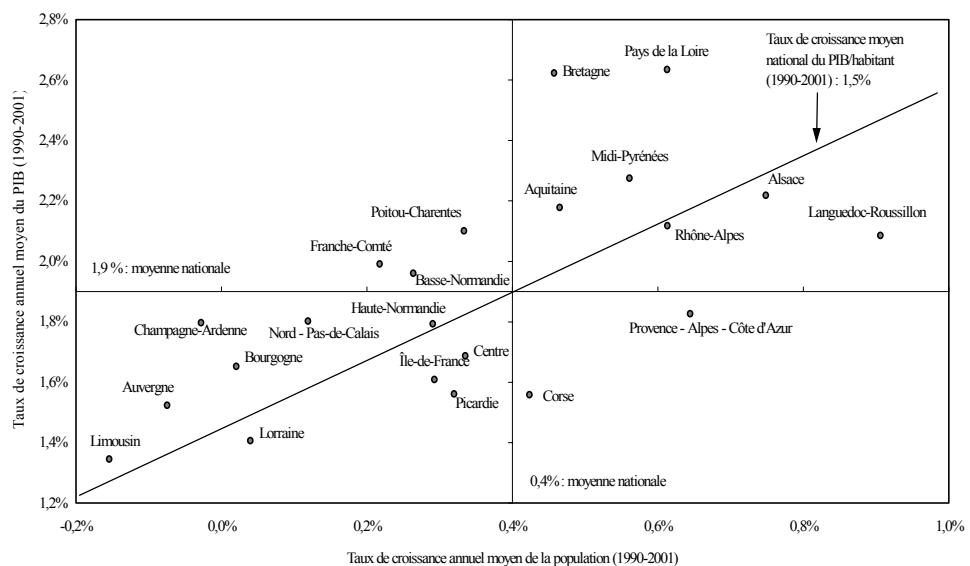
- Annexe 6 -

Graphique 1c : Croissance régionale de l'emploi et du PIB, 1990-2001



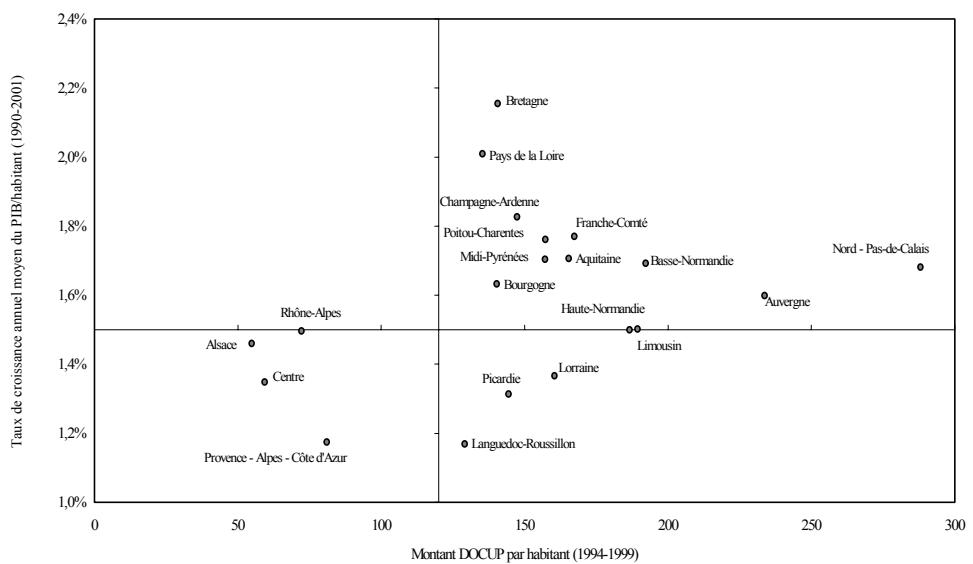
- Éléments sur la mesure de l'impact économique des fonds structurels -

Graphique 1d : Croissance régionale de la population et du PIB, 1990-2001



- Annexe 6 -

Graphique 1e : Montants des DOCUP engagés et croissance du PIB par habitant



2. Évolution comparée des territoires éligibles et non éligibles

Cette partie repose sur l'exploitation d'une base de données élaborée par l'INSEE et financée par la DATAR.

Le principal inconvénient de l'approche régionale analysée dans la partie précédente est que la division administrative régionale (la seule permettant de mobiliser des données de production) regroupe dans la même unité géographique (la région) une métropole régionale parfois très dynamique avec des espaces industriels en reconversion et des zones agricoles en difficulté. Cela brouille à la fois le diagnostic sur le dynamisme des régions et sur l'impact des fonds, dont les montants peuvent être substantiels rapportés aux zones éligibles mais faibles rapportés à la région entière.

C'est pourquoi nous proposons une analyse à un niveau géographique plus fin. Il est très délicat d'évaluer l'impact quantitatif des fonds engagés sur la vitalité des territoires concernés. On peut cependant au moins utiliser des indicateurs simples pour étudier l'évolution comparée des zones éligibles et des autres depuis la mise en œuvre des politiques régionales européennes. Sans préjuger des causes des évolutions constatées, cela donne des données de cadrage utiles à l'analyse.

En combinant les données de recensement et le critère d'éligibilité au niveau communal, on peut comparer deux France : celle des communes éligibles à l'objectif 2 et celle des communes non éligibles (ni objectif 1 ni objectif 2). On peut alors mesurer si les zones éligibles ont vu leur situation relative s'améliorer ou se dégrader entre 1990 et 1999.

Remarques méthodologiques

- Les dates 1990 et 1999 ont été dictées pour des raisons de données par les recensements. 1990 est une bonne date de départ car elle correspond à la situation juste avant que les projets liés à la première campagne de programmation (1989-1993) ne se mettent en place. Pour la date de fin, on aurait souhaité une date la plus récente possible pour capter le maximum des effets possibles des fonds engagés, ces derniers se faisant souvent sentir à moyen-long terme. 1999 est un moindre mal puisqu'elle permet d'étudier une évolution sur une décennie presque entière.
- Pour des raisons de disponibilité des données, le zonage utilisé pour définir les deux France est celui de la période de programmation 2000-2006. Dans la perspective prise ici, il aurait mieux valu utiliser le premier zonage. Nous avons cherché à reconstituer au maximum l'ancien zonage. Les données dont nous disposons (DATAR, INSEE), posent un problème technique : lorsqu'une commune est partiellement éligible, la séparation entre zones éligibles et non éligibles n'a pas été réalisée (à partir de données infra-communales). Dans ces conditions, il faut considérer l'ensemble de la commune soit comme éligible, soit comme non éligible. En conséquence, nous avons fait le choix de considérer comme totalement inéligibles certaines grandes communes (Marseille, Bordeaux et Nantes) et comme totalement éligibles certaines communes grandes ou moyennes (par exemple : Angers, Clermont-Ferrand, Toulon, Brest).

Comparaison entre territoires zonés et territoires non zonés

Les zones éligibles couvrent 72 % du territoire métropolitain et elles regroupent environ 45 % de la population.

- *Un moindre accroissement du chômage dans les territoires zonés*

En terme d'évolution comparée, (voir tableau ci-après), les territoires non zonés, qui connaissaient un taux de chômage nettement supérieur à celui des territoires zonés en 1990 (11,9 % de la population active contre 9,7 %) ont vu leur situation empirer moins fortement que cette dernière

- Éléments sur la mesure de l'impact économique des fonds structurels -

dans la décennie 1990 (+ 1,5 % contre + 2,4 %) sans pour autant rattraper la moyenne nationale du taux de chômage. Notons cependant que le dynamisme démographique est beaucoup plus faible dans les territoires zonés : le taux de variation de la population y est de seulement 1,1 % (contre 5,4 %), avec un faible solde naturel et un solde migratoire négatif. Le taux d'activité étant stable, il en résulte que l'amélioration relative du taux de chômage dans les territoires zonés s'est faite via cette atonie démographique et non via un meilleur taux de création d'emploi (+ 2,3 % contre + 3,6 %).

- *Comparaison entre régions*

Dans ce contexte global, quelles sont les disparités régionales au sein des territoires zonés ? Pour étudier cette question, nous avons agrégé les communes éligibles par région.

- 1) *Les régions qui souffraient le plus du chômage ont reçu davantage de fonds structurels*

Tout d'abord, on constate, à l'exception des régions PACA et Languedoc-Roussillon, une certaine tendance à doter plus généreusement les régions qui souffraient plus du chômage en 1990 (graphique 2a). Un des principaux critères d'attribution des fonds de l'objectif 2 semble donc respecté au niveau régional.

- 2) *L'évolution de la situation du chômage entre 1990 et 1999 n'est pas du tout corrélée aux montants de fonds structurels engagés (graphique 2b)*

De ce constat, on ne peut pas en déduire directement une pure inefficacité des fonds, car il est possible qu'en l'absence de politique de cohésion, les régions les plus défavorisées en 1990 auraient vu leur situation empirer plus que les autres.

- 3) *Il y a une divergence régionale des taux de chômage*

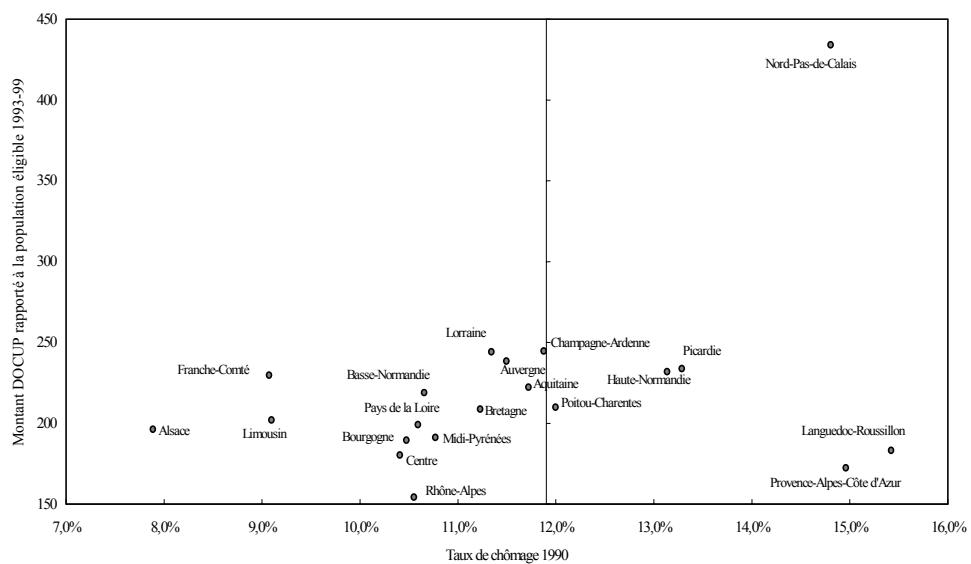
On note un phénomène assez clair de divergence régionale concernant les taux de chômage : globalement, la situation s'est d'autant plus dégradée qu'elle était mauvaise au départ (graphique 2c).

- Annexe 6 -

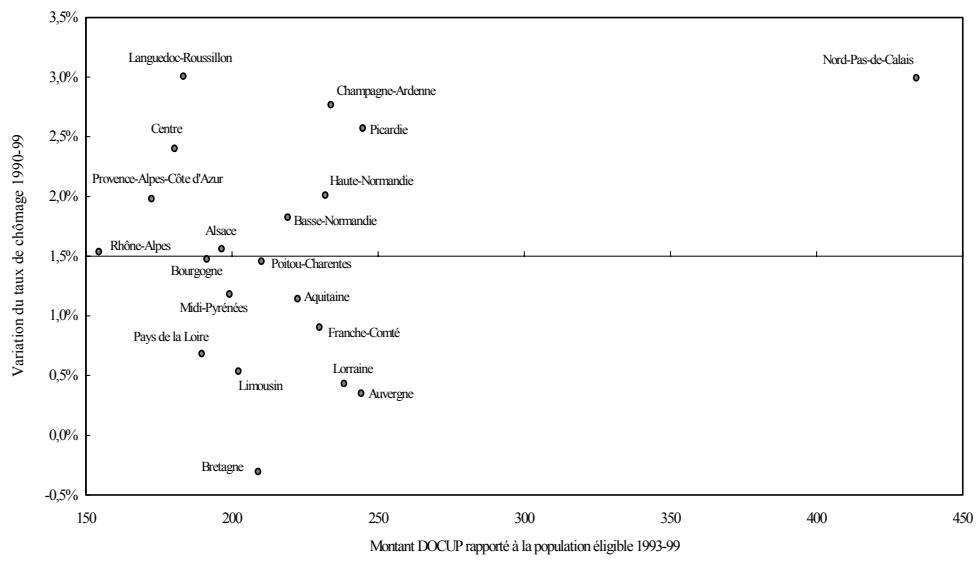
	Zones non éligibles	Zones éligibles objectif 2	Zones éligibles objectif 1	France entière	Part des zones éligibles à l'objectif 2
Population sans double compte 90	29 852 935	25 670 112	1 092 108	56 615 155	45 %
Population sans double compte 99	31 460 524	25 963 228	1 094 643	58 518 395	44 %
Variation de la population	1 607 589	293 116	2 535	1 903 240	
Solde naturel 1990-1999	1 495 295	339 661	28 225	1 863 181	
Solde migratoire 1990-1999	112 294	- 46 545	- 25 690	40 059	
Taux de variation de la population (1990-1999)	5,4 %	1,1 %	0,2 %	3,4 %	
Dû au solde naturel	5,0 %	1,3 %	2,6 %	3,3 %	
Dû au solde migratoire	0,4 %	- 0,2 %	- 2,4 %	0,1 %	
Croissance annuelle de la population	0,7 %	0,1 %	0,0 %	0,4 %	
Superficie	141 362	391 421	11 195	543 978	72 %
Densité 1990	211	66	98	104	
Densité 1999	223	66	98	108	
Population 1990	29 857 837	25 675 381	1 091 808	56 625 026	45 %
Population 1999	31 459 588	25 966 578	1 094 522	58 520 688	44 %
Taux de variation de la population (1990-1999)	5,4 %	1,1 %	0,2 %	3,3 %	
Population de moins de 20 ans, 1990	7 864 160	6 805 465	317 070	14 986 695	45 %
Population de plus de 60 ans, 1990	5 413 837	5 672 955	212 581	11 299 373	50 %
Population de moins de 20 ans, 1999	7 796 519	6 294 052	290 869	14 381 440	44 %
Population de plus de 60 ans, 1999	6 046 390	6 202 236	229 501	12 478 127	50 %
Part des moins de 20 ans, 1990	26 %	27 %	29 %	26 %	
Part des plus de 60 ans, 1990	18 %	22 %	19 %	20 %	
Part des moins de 20 ans, 1999	25 %	24 %	27 %	25 %	
Part des plus de 60 ans, 1999	19 %	24 %	21 %	21 %	
Étudiants de plus de 15 ans 1990	2 927 541	2 229 312	102 771	5 259 624	42 %
Retraités 1990	4 375 863	4 687 726	155 407	9 218 996	51 %
Retraités 1999	5 155 795	5 306 895	171 753	10 634 443	50 %
Population de plus de 15 ans, 1990	24 166 015	20 810 493	862 670	45 839 178	45 %
Population de plus de 15 ans, 1999	25 754 372	21 430 988	885 989	48 071 349	45 %
Crois. annuelle de la pop. + de 15 ans	0,8 %	0,4 %	0,3 %	0,6 %	
Population active, 1990	14 021 643	10 903 261	411 361	25 336 265	43 %
Population active, 1999	14 832 143	11 273 847	436 491	26 542 481	42 %
Taux d'activité, 1990	58 %	52 %	48 %	55 %	
Taux d'activité, 1999	58 %	53 %	49 %	55 %	
Emploi, 1990	12 545 596	9 494 593	334 309	22 374 498	42 %
Emploi, 1999	12 991 761	9 716 870	346 571	23 055 202	42 %
Variation de l'emploi, 1990-1999	446 165	222 277	12 262	680 704	
Taux d'emploi, 1990	52 %	46 %	39 %	49 %	
Taux d'emploi, 1999	50 %	45 %	39 %	48 %	
Taux de variation de l'emploi	3,6 %	2,3 %	3,7 %	3,0 %	
Croissance annuelle de l'emploi	0,4 %	0,3 %	0,5 %	0,4 %	
Croissance annuelle du taux d'emploi	-0,4 %	-0,1 %	0,1 %	-0,2 %	
Nombre de chômeurs, 1990	1 366 283	1 293 504	72 234	2 732 021	47 %
Chômeurs de 15 à 24 ans, 1990	297 704	328 837	18 814	645 355	51 %
Nombre de chômeurs, 1999	1 798 333	1 515 160	88 118	3 401 611	45 %
Chômeurs de 15 à 24 ans, 1999	278 847	286 189	17 817	582 853	49 %
Taux de chômage, 1990	9,7 %	11,9 %	17,6 %	10,8 %	
Taux de chômage, 1999	12,1 %	13,4 %	20,2 %	12,8 %	

- Éléments sur la mesure de l'impact économique des fonds structurels -

Graphique 2a : Attribution des fonds structurels en fonction du taux de chômage initial

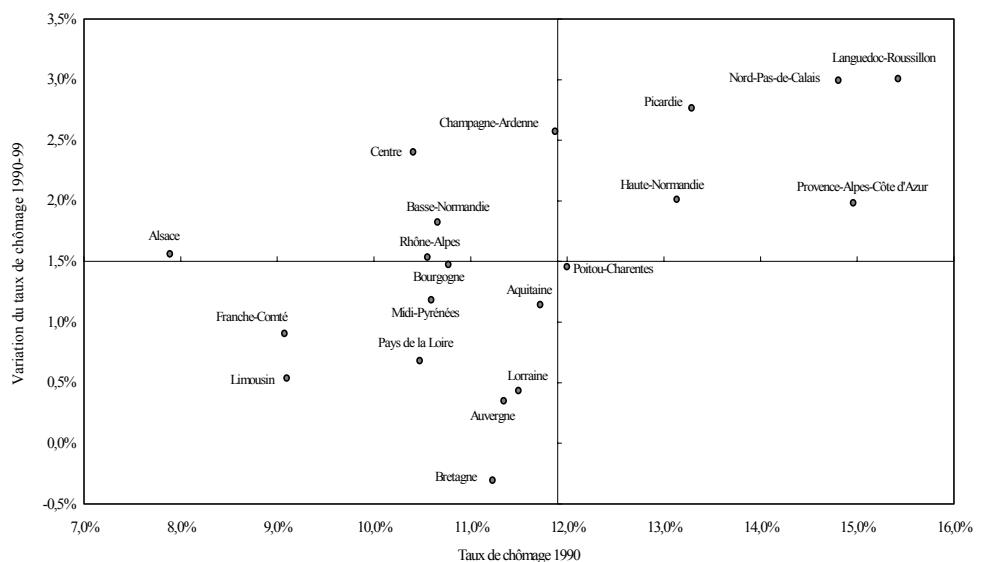


Graphique 2b : « Impact » des fonds structurels sur le taux de chômage



- Annexe 6 -

Graphique 2c : Convergence des régions en terme de taux de chômage



P.J. n° 2 : Bibliographie non exhaustive sur l'impact des fonds structurels

(1) Bachtler et Turok, *The coherence of EU regional policy : contrasting perspectives on the structural funds*, Londres, J. Kingsley éd., 1997.

Dans cette étude, Bachtler et Turok ont invité de nombreux experts à partager leur expérience des fonds dans plusieurs régions et pays. L'effet de la politique régionale est généralement jugé difficile à quantifier, et en tout état de cause, modeste. Si les fonds structurels ont contribué à la diffusion de certaines bonnes pratiques, ils ont aussi induit des comportements de **recherche de rente, entraînant une distorsion dans l'allocation de la dépense**.

(2) Basile, de Nardis et Girardi, *Regional Inequalities and Cohesion Policies in the European Union*.

Entre 1988 et 1998, les inégalités régionales n'ont pas significativement diminué en Europe. Il n'y a pas de relation positive entre l'allocation de fonds structurels et les distributions régionales de revenu par habitant, de niveau de productivité et de niveau d'emploi.

(3) Boldrin et Canova, *Inequality and Convergence in Europe's Regions : Reconsidering European Regional Policies*, tiré de la revue *Economic policy*, 2001.

Le phénomène de convergence interrégionale en Europe a connu un coup d'arrêt dans les années 1980, c'est-à-dire précisément au moment où l'aide structurelle est montée en puissance. Les auteurs soulignent également que les régions bénéficiaires du FEDER n'ont pas connu d'augmentation de revenu par habitant significative par rapport à la moyenne européenne. Pour eux, **l'inefficacité de la politique régionale**

- Annexe 6 -

est due au fait qu'elle est motivée par des raisons politiques autres que la réduction des inégalités de richesse entre régions. Par ailleurs, ils signalent qu'en permettant à des travailleurs de rester dans des régions plus défavorisées au lieu d'émigrer vers des régions plus riches, la politique structurelle pèse sur la mobilité du facteur travail, qui est un important facteur de convergence réelle.

(4) Boscà, Doménech et Taguas, *La política fiscal en la Unión económica y monetaria*, tiré de la revue *Moneta y Credito*, 1999.

L'étude souligne que le phénomène de « **convergence naturelle** » des économies est prépondérant par rapport à la convergence imputable à la politique de cohésion.

(5) Commissariat général du Plan, *Économies et territoires, rapport des groupes présidés par Joël Bourdin, Jacques Boyon et Adrien Zeller*, 1997.

(6) Davezies, « Un essai de mesure de la contribution des budgets des pays membres à la cohésion européenne », *Économie et Prévision* : n° 138-139, 1999.

Document préparatoire du premier rapport sur la cohésion, qui s'intéresse aux effets redistributifs de l'ensemble des transferts régionaux. Nombreuses remarques d'ordre méthodologique, notamment sur la pertinence de l'indicateur de PIB.

(7) Ederveen, Gorter, de Mooij et Nahuis, *The Economics of European Cohesion Policy*, CPB, 2002.

Cette étude néerlandaise propose une importante synthèse des travaux économiques réalisés jusqu'à présent sur l'impact des fonds structurels. Elle souligne que l'efficacité de la politique régionale sur la convergence est controversée, étant jugée au mieux faible, au pire contre-productive. Elle présente par ailleurs une première estimation chiffrée de **l'effet d'éviction de la dépense nationale**. Enfin, elle souligne qu'il existe un écart important entre l'impact potentiel des fonds structurels et leur impact effectif.

- Éléments sur la mesure de l'impact économique des fonds structurels -

(8) Fagerberg et Verspagen, *Heading for Divergence ? Regional Growth in Europe Reconsidered*, tiré du *Journal of Common Market Studies*, n° 34, 1996.

Les auteurs constatent que pour 70 régions de 6 États membres, le phénomène de convergence interrégionale a connu un coup d'arrêt au cours des années 1980, soit au moment où la politique de cohésion européenne a pris son ampleur. Toujours selon eux, l'aide structurelle aurait **un impact négatif sur la convergence** : les régions qui en ont bénéficié auraient fait mieux sans cette aide.

(9) Fayolle et Lecuyer, *Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens*, tiré de la *Revue de l'OFCE*, n° 73, avril 2001.

Cette étude montre que la capacité d'une région retardataire à résorber son retard de développement est certes positivement influencée par l'accès aux fonds structurels alloués au titre de l'objectif 1 mais qu'elle est fortement conditionnée par l'appartenance nationale. **Les régions françaises par exemple sont fortement pénalisées par leur appartenance nationale, si bien que les fonds structurels y ont un impact réduit. Les fonds de l'objectif 2 ne sont quant à eux pas significativement corrélés au rattrapage.**

(10) Garcia-Mila et McGuire, *Do Interregional Transfers Improve the Economic Performance of Poor Regions ? The Case of Spain*, tiré de *International Tax and Public Finance*, n° 8, 2001.

Les politiques structurelles, tout comme les politiques nationales, ne sont pas parvenues à stimuler l'investissement privé, ni à améliorer les performances économiques globales des régions les plus pauvres. L'augmentation de l'aide structurelle s'est assortie d'une baisse importante de la redistribution nationale, signalant un important **effet d'éviction de la dépense publique**.

- Annexe 6 -

(11) ISAE, Annual Report on the State of the European Union, Rome, 2001.

Le rapport constate que les régions bénéficiaires de l'aide structurelle de l'UE n'ont pas réussi à rattraper leur retard sur les autres régions : cela indique que **l'aide régionale n'a pas permis une convergence effective des économies.**

(12) Jayet, Puig et Thisse, Enjeux économiques de l'organisation du territoire, tiré de Revue d'économie politique, n° 106, 1996.

Les auteurs soutiennent notamment qu'**aux États-Unis les régions convergent plus en raison des mouvements migratoires que par des implantations économiques dans des régions défavorisées.**

(13) Lapouge, Évaluation de l'impact des fonds structurels. Le diagnostic socio-économique, tiré de Géoéconomie, n° 24, 2002.

L'article souligne qu'il est extrêmement difficile de déterminer l'influence des fonds structurels dans le développement, si ce n'est de façon résiduelle.

(14) Martin, Regional Policy in the European Union, Bruxelles, CPER, 1998.

Martin souligne que **l'effet redistributif de la politique régionale est moins fort** que ce que l'on croit habituellement. Par ailleurs, il signale que les États membres riches mènent par eux-mêmes des politiques plutôt redistributives en direction des régions pauvres, ce qui affaiblit la spécificité de la politique européenne.

(15) Martin, Regional Convergence in the EU: Determinants for Catching Up or Staying Behind, tiré de Review of Regional Research, 1999.

L'étude montre que l'efficacité de la politique régionale est **largement dépendante du cadre macro-économique dans lequel elle s'inscrit**, comme le montre l'analyse des performances comparées de l'Espagne, de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal entre 1980 et 1994.

**P.J. n° 3 : Évaluation ex-post de la politique régionale
au titre de la programmation 1994-1999
dans les zones classées objectif 1 (juillet 2003)**

Dans le cadre des travaux sur la préparation des perspectives financières de l'Union, la Direction générale chargée de la politique régionale a commandité une étude auprès d'un cabinet de conseil britannique (Ecotec) pour évaluer l'impact des fonds structurels de la programmation 1994-1999 à travers l'objectif 1. Ce rapport a été présenté comme une démonstration de l'efficacité de la politique régionale sous sa forme actuelle et comme la réponse au rapport Sapir. Il a à ce titre reçu de la part de la DG REGIO une très large diffusion. Pour autant, un examen attentif de la méthodologie de ce rapport montre qu'il est difficile d'en tirer des conclusions très favorables à l'impact de la politique régionale. Bien au contraire, ce rapport souligne le faible rapport coût-efficacité de cette politique, le surcroît de croissance économique généré grâce aux fonds apparaissant faible par rapport à la taille des enveloppes allouées à l'objectif 1.

Ces résultats s'appliquant à des territoires éligibles à l'objectif 1, les montants en jeu sont beaucoup plus importants que pour les territoires de l'objectif 2 et il est plus facile d'en mesurer l'impact. La méthodologie utilisée par le rapport n'est pas transposable à l'étude des fonds de l'objectif 2 qui sont plus faibles et plus disséminés.

1. Une présentation très positive de l'impact de l'objectif 1 lors de la programmation 1994-1999

- 210 milliards d'euros de décaissements (fonds européens et contreparties nationales) sur 232 milliards prévus, l'écart étant lié pour l'essentiel,

- Annexe 6 -

selon le rapport, à la contribution moins importante que prévue du secteur privé.

- Un gain de PIB évalué entre 1,3 % et 4,7 % en fin de période de programmation (1999) selon les régions : 1,3 % en Irlande du Nord, 1,4 % en Espagne, 2,2 % en Grèce, 2,8 % en Irlande, 4,0 % dans l'ex-Allemagne de l'Est, 4,7 % au Portugal.
- 800 000 emplois créés dans les régions objectif 1 (dont 390 000 en Grèce, 213 000 en Irlande, 74 000 en Italie et 57 000 en Allemagne), avec une légère baisse du taux de chômage dans les régions de l'objectif 1 (16,0 % en 1993, 15,7 % en 1999).
- Une réduction sensible des inégalités régionales mesurées à travers le PIB par habitant (les régions objectif 1 étant à 64 % de la moyenne communautaire en 1993 et à 69 % en 1999).

2. Mais une méthodologie limitée et une analyse partielle

- L'étude du cabinet Ecotec – contrairement au communiqué de presse de la Commission – ne se fait pas faute de souligner **les limites de la méthodologie employée**. Le modèle HERMIN tend à fournir une appréciation optimiste de l'impact des fonds structurels à court terme (effet du multiplicateur keynésien de l'investissement public) alors que d'autres modèles reposant sur des postulats non keynésiens – modèle QUEST de la Commission ou modèle économétrique du CPB (équivalent néerlandais de l'INSEE) – donneraient des résultats plus modestes. **Tenter d'établir un lien « mécanique » entre fonds structurels et croissance, comme le fait ce rapport, est donc en soi fragile.**
- Même en se plaçant dans le cadre du modèle retenu, la principale conclusion à en tirer n'est pas l'impact des fonds structurels sur la croissance mais bien au contraire **l'absence de lien entre l'intensité de l'effort financier consenti via les fonds structurels et l'impact en termes de croissance économique** :

- Éléments sur la mesure de l'impact économique des fonds structurels -

	Grèce	Irlande	Portugal	Espagne	Ex-RDA	Ulster
Apport des fonds européens en % du PIB (moyenne 1994-1999)	3,00	1,59	3,02	1,19	1,91	1,11
Impact sur le PIB – 1999	+ 2,16 %	+ 2,83 %	+ 4,66 %	+ 1,39 %	+ 3,95 %	+ 1,09 %
Impact sur le PIB – 2010	+ 0,66 %	+ 1,00 %	+ 2,06 %	+ 0,58 %	+ 4,68 %	+ 0,12 %
Croissance moyenne annuelle (1994-1999)	+ 2,48 %	+ 8,58 %	+ 2,74 %	+ 3,11 %	ND	ND

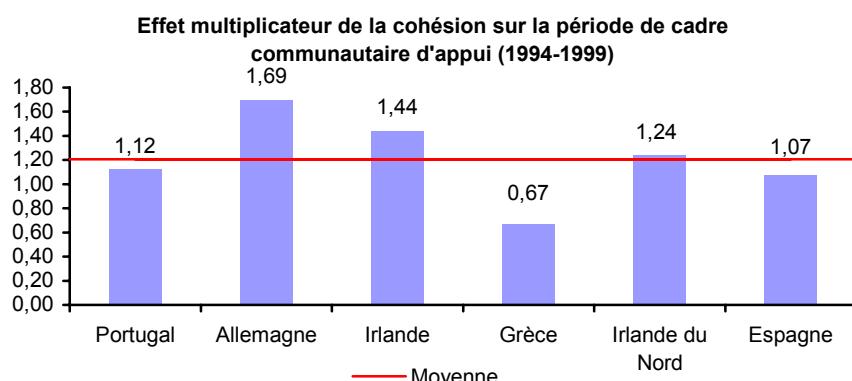
Ainsi, la Grèce, qui a bénéficié d'un effort considérable (3,0 % du PIB chaque année sur la période 1994-1999) en a retiré, en 1999, un PIB supérieur de 2,16 % à ce qu'il aurait été sans les fonds structurels. Mais, à plus long terme, une fois les effets keynésiens dissipés, le surcroît de PIB lié aux fonds structurels est beaucoup plus modeste et se limite à 0,66 point, soit l'équivalent de moins d'un trimestre de la croissance grecque sur la période 1994-1999.

L'Irlande enregistre un surcroît de PIB par rapport au scénario sans fonds structurels plus important que la Grèce (+ 2,83 % contre + 2,16 % en 1999) et surtout plus durable (+ 1,00 % contre + 0,66 % en 2010), alors même que les fonds perçus étaient nettement inférieurs (1,59 % du PIB contre 3,00 % du PIB en moyenne sur 1994-1999).

Le Portugal et l'ex-Allemagne de l'Est sont les deux zones où les fonds structurels ont procuré un surcroît de richesse durable particulièrement significatif. Pour l'ex-RDA, cela s'explique selon Ecotec par le fait que le « bouclage » macro-économique (hausse des salaires et de l'inflation liée au surcroît de croissance généré par les fonds structurels) s'est fait sur l'Allemagne de l'Ouest et a probablement généré, pour cette dernière, une croissance inférieure.

- Annexe 6 -

En tout état de cause et en excluant l'ancienne RDA de l'analyse, deux enseignements ressortent du modèle d'Ecotec : en terme de croissance durable, les fonds structurels n'apportent nulle part à horizon 2010 un surcroît de PIB supérieur à 2 points (cas du Portugal) et **n'expliquent donc qu'une faible part du rattrapage économique**. Et, même sur le court terme, le lien entre la dotation de fonds structurels (exprimée en pourcentage du PIB) et le surcroît de richesse générée est loin d'être **automatique**, puisque les fonds structurels en Irlande, malgré une dotation deux fois inférieure à celle de la Grèce, ont généré un surcroît de croissance nettement supérieur. **Le rapport parle à cette fin d'un « effet multiplicateur » de la politique régionale, très variable selon les pays :**



- Une approche plus micro-économique, axée sur **la mise en œuvre concrète des différents programmes**, révèle des résultats nuancés. Sur un échantillon de soixante grands projets financés par les fonds européens, seul un tiers ont été terminés dans les délais prévus, un autre tiers souffrant de plus d'un an de retard (le plus souvent en matière d'environnement). Par ailleurs, deux tiers des projets auraient dépassé leur budget, dont un cinquième coûtant 30 % de plus que prévu.

* * *

- Éléments sur la mesure de l'impact économique des fonds structurels -

La méthodologie de l'étude est donc limitée et ses conclusions suscitent une autre interprétation que celle – extrêmement positive – faite par la Commission. Ceci n'enlève en revanche rien de leur valeur aux pistes d'amélioration, il est vrai sans grande originalité, suggérées pour la période 2000-2006 : renforcer les aides à la recherche-développement et augmenter les interventions dans le domaine des ressources humaines ; porter une attention accrue envers les schémas géographiques de développement (choix de localisation) et les éléments de contexte pouvant influencer l'efficacité des interventions (politique fiscale, marché du travail, etc.) ; améliorer la gestion des fonds structurels en développant l'innovation et la prise de risques ; promouvoir un cadre d'attribution moins lourd et moins directif et développer des stratégies de *phasing-out*.

Annexe 7

LE RÔLE DU DOCUMENT UNIQUE DE PROGRAMMATION (DOCUP) DANS LES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS

Instruments de la politique régionale européenne, les fonds structurels sont le socle de programmes d'action pluriannuels. Ils participent à la mise en œuvre d'objectifs qui correspondent aux grandes lignes de la politique régionale européenne sur lesquelles les États membres se sont accordés.

Ces programmes européens sont encadrés par quatre principes de base :

- la concentration : l'action se focalise sur des priorités définies en commun par les États membres ;
- le partenariat : pour appliquer ces programmes, la Commission européenne doit travailler de concert avec les autorités nationales, régionales et locales de chaque État membre bénéficiaire des fonds, et ceci tout au long de la vie du programme en question : préparation, négociation, mise en œuvre, suivi, évaluation ;
- la programmation : afin d'élaborer des projets globaux cohérents, les subventions européennes sont planifiées sur sept ans pour la période 2000-2006 ;
- l'additionnalité : ce principe renvoie à la condition d'utilisation des fonds structurels, à savoir qu'ils ne peuvent être alloués qu'à partir du moment où ils participent à des politiques nationales.

- Annexe 7 -

Dans le cadre des programmes d'action communautaire, les fonds structurels européens participent à trois objectifs : le premier est relatif au soutien aux régions en retard de développement, le second au soutien à la reconversion économique et sociale des zones connaissant des difficultés structurelles, tandis que le troisième se focalise sur l'adaptation et la modernisation des politiques d'éducation, de formation et d'emploi.

Pour la période 2000-2006, les 21 régions de France métropolitaine sont concernées par le deuxième de ces objectifs. Le fonds utilisé dans le cadre de cet objectif est le FEDER, fonds européen de développement régional.

Ces collectivités territoriales sont donc concernées par la mise en œuvre d'actions visant le soutien à la reconversion économique et sociale des zones connaissant des difficultés structurelles : zones dont l'industrie et/ou les services sont en phase de mutation, zones rurales en déclin, zones urbaines en difficulté et zones dépendantes de la pêche.

Pour ancrer ces actions au sein des territoires, la Commission européenne a demandé à chaque région française, avec l'aide de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) qui a ici une mission de coordination, de définir une carte des zones géographiques à même de pouvoir recevoir des fonds structurels pour atteindre le second objectif général visé. Ce travail est communément appelé « zonage ».

Une fois ce zonage défini, les services de l'État en région ont présenté à la Direction régionale de la politique régionale de la Commission européenne les principaux axes de développement envisagés pour répondre aux objectifs européens visant *in fine* la cohésion économique et sociale de l'Europe.

Le DOCUP fixe le cadre et les modalités d'intervention des fonds européens en région. Il intègre les quatre principes de base qui structurent les programmes européens : concentration, partenariat, programmation, additionnalité. C'est en fait un véritable contrat pluriannuel – ici 7 ans, de 2000 à 2006 – passé entre l'État en région et la Commission européenne.

- Le rôle du document unique de programmation... -

Au sein de chaque région, ce document est élaboré par l'autorité de gestion des fonds. Pour l'objectif 2, cette autorité est le préfet de région, qui délègue cette tâche au secrétariat général aux Affaires régionales. Une consultation des acteurs de l'aménagement du territoire et du développement économique de la région ainsi que des principales collectivités territoriales est engagée afin de recueillir leurs points de vue.

Le DOCUP, véritable ossature des actions européennes de développement économique en région, comprend un diagnostic socio-économique régional qui doit fonder la stratégie de développement. La prise en compte de l'évaluation *ex-ante*, le montant des aides européennes et des cofinancements nationaux, la description des axes retenus devant être déclinés en mesures sont ensuite développés, tout comme les éléments relatifs à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation du programme.

Une fois l'élaboration terminé le DOCUP est envoyé à la Commission européenne qui l'adopte ou le renvoie en région pour remarques et modifications à apporter.

L'adoption étant définitive, la préfecture de région peut alors préparer le complément de programmation, véritable pendant technique du DOCUP. Il détaille l'ensemble des éléments financiers et juridiques – taux d'intervention communautaire, régimes d'aide français, plan de financement – relatifs à chaque sous-mesure de chaque mesure. C'est à ce niveau que sont précisés les bénéficiaires potentiels des aides européennes.

Sur la base de ces documents – DOCUP et compléments de programmation – qui s'accompagnent parfois d'actions de communication à destination des porteurs de projets, un comité de programmation, présidé par le préfet de région, sélectionne les projets à soutenir.

Annexe 8

LISTE DES DOCUMENTS DISPONIBLES SUR LE SITE *Vit@Min*

Le site *Vit@Min* comprend les travaux qui ont été mobilisés par l'instance « fonds structurels et politiques régionales ».

L'adresse de ce site est la suivante : www.vitamin.gouv.fr

L'identifiant est : **fspr**

Le mot de passe est : **fspr**

Le thème : **fonds structurels et politiques régionales**

Y figurent :

1. les comptes rendus de l'instance. Ils intègrent les vingt auditions réalisées en séance plénière de l'instance depuis son installation du 26 février 2003 jusqu'à sa clôture du 15 octobre 2003. Cette rubrique contient également le mandat et le cahier des clauses techniques particulières ;
2. l'agenda de l'instance nationale d'évaluation ;
3. la rubrique consacrée aux dossiers : les décisions d'attribution de subventions des programmes objectif 2 et les communiqués de presse de la Commission européenne qui les ont accompagnées ; les contributions des membres de l'instance ;
4. des statistiques portant sur l'articulation entre fonds structurels objectif 2 et contrats de Plan État-région pour les périodes 1994-1999 et 2000-2006 ;

- Annexe 8 -

5. la rubrique relative à la documentation : elle comprend les documents liés aux séances plénières, le rapport sur les stratégies de l'État en régions (Aurélien J. Colson) et l'étude sur l'articulation entre fonds structurels et CPER à travers la mise en œuvre du FEDER en région Picardie (Sébastien Doutreligne) ; le cahier des clauses techniques particulières ;
6. des liens vers les sites de la Commission européenne consacrés à la politique régionale.

Annexe 9

GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISÉS

ACCORD : nom donné au progiciel intégré de gestion et de comptabilité de la dépense de l'État

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

ANVAR : Agence française de l'innovation

CICC : commission interministérielle de coordination des contrôles (des opérations cofinancées par les fonds structurels européens)

CAR : conférence administrative régionale

CIADT : Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire

CNASEA : Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles

CP : comité de programmation

CPER : contrat de Plan État-région

DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DG REGIO : Direction générale de la politique régionale de la Commission européenne

DOCUP : document unique de programmation

FEDER : fonds européen de développement régional

- Annexe 9 -

FEOGA : fonds européen d'orientation et de garantie agricole

FSE : fonds social européen

INDIA : nom d'un logiciel (applicatif) informatique de suivi des données de la dépense de l'État

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

INTERREG : (pour interrégional). Nom générique donné à des programmes d'initiative communautaire impliquant plusieurs régions, que celles-ci appartiennent à un même pays ou à des pays différents, transfrontaliers

JOCE : Journal Officiel des Communautés européennes

LEADER : nom générique donné aux programmes européens d'initiative communautaire consacrée au développement rural

MODERFIE : (pour modernisation de la loi de finances). Nom donné à la réforme de la gestion publique liée à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001

NDL : nouvelle dépense locale

NUTS : nomenclature des unités territoriales statistiques

PIB : produit intérieur brut

PPA : parité de pouvoir d'achat

PRESAGE : programme régional et européen de suivi, d'analyse, de gestion et d'évaluation

PDRN : plan de développement rural national

PME : petites et moyennes entreprises

SER : stratégie de l'État en région

SGAR : secrétariat ou secrétaire général aux Affaires régionales

TPG : trésorier-payeur général

UE : Union européenne

Annexe 10

ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE « FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS ET POLITIQUES RÉGIONALES »

Ouvrages issus des travaux de la Commission européenne, du Parlement européen et du Comité des régions

Les actions structurelles 2000-2006 : commentaires et règlements. Les fonds structurels. Le fonds de cohésion. L'instrument structurel de préadhésion, CEE, Commission européenne, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999.

Au service des régions, CEE, Commission européenne, Office des publications des Communautés européennes, 2001.

La coopération UE-ACP, CEE, Commission européenne, juillet 1995.

Europe-providence ou Europe des nations ? L'avenir des fonds structurels : contribution au débat sur la réforme des fonds structurels pendant la période 2000-2006, CEE, Parlement européen.

Fonds structurels communautaires, 1994-1999 : textes réglementaires révisés et commentaires, Luxembourg, 1993.

Guide des pactes territoriaux pour l'emploi 2000-2006, CEE, Commission européenne, Office des publications officielles des Communautés européennes, novembre 1999.

Guide sur la mise en œuvre des fonds structurels dans le secteur des communications électroniques, Commission européenne, 29 juillet 2003.

- Annexe 10 -

La réforme des fonds structurels, CEE, Comité des régions, mars 1998.

Tour de France des régions : 27 projets soutenus par les fonds structurels européens, CEE, Commission européenne, 1999.

Fonds structurels communautaires

Évaluer les programmes socio-économiques. Cinq volumes.

Volume 1 : *Conception et conduite d'une évaluation*

Volume 2 : *Choix et utilisation des indicateurs pour le suivi et l'évaluation*

Volume 3 : *Principales techniques et outils d'évaluation*

Volume 4 : *Solutions techniques pour évaluer dans le cadre d'un partenariat*

Volume 5 : *Évaluation transversale des impacts sur l'environnement, l'emploi et les autres priorités d'intervention*

CEE, Commission européenne, Collection MEANS, Office des publications officielles des Communautés européennes, octobre 1999.

« *Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne* », SDEC – Schéma de développement de l'espace communautaire, approuvé par le Conseil informel des ministres responsables de l'Aménagement du territoire à Postdam, mai 1999.

Ouvrages divers

« *Agenda 2000* » : quel élargissement pour l'Europe ?, Nallet Henri, Assemblée nationale, Délégation pour l'Union européenne, 6 novembre 1997 (*Cahiers d'information* n° 425).

Cohésion économique et sociale et politique régionale, Morlot Jean-Baptiste, Nancy, 1990.

Les contrats de Plan État-région, Moulin Olivier (coord.), Chapelet Marie, Pinson Gaëlle, La Documentation française – DATAR, 2002.

Convergences des économies et intégration européenne, Hanaut A., Loufir R., Mouhoud E-M, Commissariat général du Plan, avril 1997.

Les enjeux de la réforme de la politique structurelle communautaire pour les opérateurs locaux : structuration de la mission Europe de la Fédération des Centres Pact Arim, Centlivre Catherine, 1999.

The EU Structural Funds, Evans Andrew, Oxford, 1999.

- Éléments de bibliographie -

L'Europe politique au miroir du local : les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni, Smith Andy, L'Harmattan, 1996 (ou 1995).

Les fonds structurels européens, Challeat Marc (dir.), Thoin Muriel, La Documentation française - DATAR, octobre 2001.

Les fonds structurels européens en région, Duprat Jean-Pierre, Simmony Marc, Tubul Maurice, éd. LGDJ, 2003.

Fonds structurels européens et syndicats, Boutonnat Pascal (IRES), CFTC, janvier 2001.

Conseil européen de Berlin : les régions européennes et la France dans la perspective Agenda 2000. Réforme des fonds structurels communautaires et de la politique agricole commune, Mauvilain-Guillot Barbara (dir.), GERI, 1999.

Gouverner par contrat. L'action publique en question. Gaudin J.-P., éd. Presses de Sciences Po, 1999.

L'investissement public et les acteurs du développement régional - vol. 1 : Contrats de Plan État-région, fonds structurels communautaires et politique de la ville. Éléments pour un tableau de bord, Lavallard Françoise (dir.), Voisard Jacques, La Documentation française, avril 1997.

La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le contrat de Plan État-région, Leroy Marc, éd. L'Harmattan, Coll. « Administration et Aménagement du territoire », juin 2000.

Mémento sur l'évaluation des programmes financés par les fonds structurels européens, DATAR, Centre européen d'expertise en évaluation (C3E), octobre 1998.

Les paradoxes des régions en Europe, sous la dir. de Le Gales P. et Lesquesne Ch., éd. La Découverte, 1997.

Politiques structurelle et rurale communautaires : France 2000-2006 : guide à l'usage des associations et collectivités locales / CELAVAR ; Caisse des dépôts et consignations, 2001.

Que gouvernent les régions d'Europe ?, sous la dir. de Jouve B. et de Negrier E., éd. L'Harmattan, 1998.

Les régions européennes et la France dans la perspective Agenda 2000 : réforme des fonds structurels communautaires et de la politique agricole

- Annexe 10 -

commune / Territoires d'Europe, Courtois Jocelyn, Lavallard Françoise (dir.), Mauvillain-Guillot Barbara, La Documentation française, 1998.

Le territoire pour politique, Balme R. et al., éd. L'Harmattan, 1994.

Territoires et subsidiarité, éd. L'Harmattan, 1997, notamment la contribution de Faure A.

Vade-mecum sur la mise en œuvre des fonds structurels communautaires en France. 1994-1999, DATAR, 1996.

Rapports

L'avenir de la politique régionale européenne, rapport du groupe de prospective opérationnelle dirigé par Marcou Gérard, DATAR – SGCI, septembre 2002.

Budget communautaire pour 2002 : un budget à courte vue, rapport d'information sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2002, Fuchs Gérard, Assemblée nationale, Délégation pour l'Union européenne, 5 juillet 2001.

Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale. Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, Barnier Michel, CEE, Commission européenne, 31 janvier 2001 (2 volumes).

Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, Barnier Michel, Commission européenne, 30 janvier 2003.

Du zonage... au contrat, une stratégie pour l'avenir, Perrin-Gaillard Geneviève, Duron Philippe, novembre 2002.

Rapport comparatif sur la gestion des fonds structurels, ministère de l'Intérieur, Mission comparative sur la gestion du FEDER, Larangé A., Michelier Gaëlle, Brunetiere Xavier, Debrosse Philippe, éd. La Documentation française, juillet 2003.

L'évaluation au service de l'avenir : rapport annuel 1999, Cousquer Yves (président CNE), Trosa Sylvie (rapporteure générale CNE), La Documentation française, octobre 2000.

- Éléments de bibliographie -

Les fonds structurels comme outils d'aménagement du territoire, Conseil économique et social, 2 juillet 2003, rapporteur : Bonissol Charles, au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire du CES.

Les fonds structurels européens 2002-2006 à la croisée des chemins, Sénat, document de travail du Sénat, Service des collectivités territoriales, février 2003.

Les fonds structurels européens : premiers enseignements de la seconde phase de programmation, Genton Jacques, Sénat, 28 juin 1996, n° 478.

Plus de région et mieux d'État, Chereque Jacques, ancien ministre de l'Aménagement du territoire, mai 1998.

Pour une efficacité renforcée des politiques structurelles communautaires, Troussel Pierre, 1998.

Rapport général sur l'activité de l'Union européenne 1996, CEE, Commission européenne, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997.

Rapport d'information sur les conséquences des politiques européennes sur l'aménagement du territoire, Assemblée nationale, 19 mars 2003, fait par Beaugendre Joël et Folliot Philippe, députés, au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire.

Rapport d'information sur l'avenir des fonds structurels européens dans le cadre de l'Agenda 2000, n° 157, Gaillard Yann, Sénat, 1997-1998.

Rapport d'information sur le volet territorial des contrats de Plan État-région, n° 2416, Daniel Jean-Claude, Assemblée nationale, 24 mai 2000.

Réforme des zonages et aménagement du territoire, rapport au Premier ministre, Auroux Jean (DATAR, INSEE), ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, juin 1998.

Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers une nouvelle approche globale plus cohérente, Darsieres Camille, rapport d'information sur les régions ultrapériphériques et sur les propositions de règlement du Conseil, Assemblée nationale, 3 mai 2001.

Les troisièmes contrats de Plan État-région (1994-1999) : une ambition inachevée, André Pierre, Sénat, 28 juin 2000, n° 446.

Revues

« *L'Europe et ses territoires* », GREP, revue *POUR* n° 167, septembre 2000.

« *Les fonds structurels européens : les clefs de la nouvelle programmation* », AFCCRE/DATAR, revue *Europe locale*, numéro spécial, juillet 2001 (sept articles).

« *Les fonds structurels européens en région* », *Revue française de finances publiques*, n° 74, avril 2001 (huit articles).

« *Infofinance 1995 : le fonds européen de développement* », CEE, Commission européenne, revue *Développement*, février 1996.

« *Infofinance 1996 : le fonds européen de développement* », CEE, Commission européenne, revue *Développement*, juin 1997.

Articles de revues

« La cohérence des politiques publiques dans les contrats de Plan État-région à l'épreuve de la régulation financière », Leroy Marc, in *Construire la dynamique des territoires*, sous la dir. de Nemery J.-C. et Loinger G, éd. L'HARMATTAN, Coll. « Administration et Aménagement du territoire », 1997.

« Comment bénéficier des nouveaux fonds structurels européens », in *La Gazette des communes* n° 1582, 29 janvier 2001.

« La Commission européenne et les fonds structurels : vers un nouveau modèle d'action ? », Smith A., in *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 3, juin 1996.

« Comparaison de la mise en œuvre des évaluations des programmes européens dans les pays du Benelux et en France », Lobet Marc, in *Politiques et management public*, vol. 17, n° 4, décembre 1999.

« Le contrat de plan État-région, l'exemple de Rhône-Alpes », Leroy Marc, in *La région, laboratoire politique*, sous la dir. de Jouve B., Spenlehauer V., Warin P., éd. La Découverte, 2001.

- Éléments de bibliographie -

« Le contrôle des fonds structurels de l'Union européenne », Cordier Marie-Pierre, in *Revue française de finances publiques*, n° 56, 1996.

« Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens : un bilan d'étape », in *Revue de l'OFCE*, n° 73, avril 2000.

« DOCUP objectif 3 : fonds structurels européens 2000-2006 » (première partie), *La Gazette des communes*, n° 1569 / hors-série, Collection Documents, n° 39, 15 octobre 2000.

« DOCUP objectif 3 : fonds structurels européens 2000-2006 » (deuxième partie), *La Gazette des communes*, n° 1571 / hors-série, Collection Documents, n° 41, 30 octobre 2000.

« Les effets de la gestion de dispositifs communautaires sur les acteurs et les systèmes d'action nationaux », Mathiot P., in *Politix*, n° 43, 1998.

« L'Europe en région : les fonds structurels et la régionalisation de l'action publique en France métropolitaine », in *Politiques et management public*, vol. 13, n° 2, Cahier n° 1, juin 1995.

« L'évaluation des politiques communautaires de développement régional : enjeux, méthodes, résultats. L'exemple de l'objectif 5B en Bourgogne », in *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, 1998.

« Fonds social européen 2000-2006 : soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi – Objectif 3 en France – Complément de programmation – juillet 2000 » (première partie), *La Gazette des communes*, n° 1577 / hors-série, Collection Documents, n° 47, 11 décembre 2000.

« Fonds social européen 2000-2006 : soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi – Objectif 3 en France – Complément de programmation – juillet 2000 » (deuxième partie), *La Gazette des communes*, n° 1578 / hors-série, Collection Documents, n° 47, 25 décembre 2000.

« Fonds structurels et contrats de Plan : trois scénarios de la subsidiarité », Smith Andy, in *Pouvoirs locaux*, n° 33, juin 1997.

« Fonds structurels européens : nouvel horizon 2000-2006 », in *La Gazette des communes*, n° 1498, 19 avril 1999.

- Annexe 10 -

« Gestion du fonds européen de développement régional (FEDER) sur la période 2000-2006 », in *La Gazette des communes*, n° 1589 / hors-série, Collection Documents, n° 11, 19 mars 2001.

« Légitimité de référence et régulation financière de l'action publique conventionnelle. Le cas du contrat de Plan État-région », Leroy Marc, in *Revue française d'administration publique*, n° 85, janvier-mars 1998.

« L'impact des fonds structurels sur les politiques publiques locales touristiques », Rainaud Philippe (Institut du management public), in *Politiques et Management public*, n° 1, mars 2000.

« Multi-Level Governance "French Style" ? The Contribution of the European Structural Funds to Redefining Intergovernmental Relations in France », in *European Planning Studies*, vol. 6, n° 5, octobre 1998.

« La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de Plan État-région », Leroy Marc, in *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 4, août 1999.

« La négociation en régime d'incertitude. Une comparaison des partenariats publics régionaux dans la mise en œuvre de la politique européenne », Nay Olivier, in *Revue internationale de politique comparée*, 8 (2) et 8 (3), 2001.

« Négocier le partenariat : jeux et conflits dans la mise en œuvre de la politique communautaire en France », Nay Olivier (FNSP), in *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 3, juin 2001.

« Les nouveaux circuits budgétaires et comptables pour la gestion des fonds structurels européens », Larrey Pierre, in *Revue du Trésor*, n° 3-4, mars-avril 2001.

« Le partenariat dans la gestion des fonds structurels : la situation française », in *Pôle Sud* (Montpellier), n° 8, 1998.

« Les politiques de l'Union européenne et l'évolution du contrôle des finances publiques en France », Vachia Jean-Philippe (Institut du management public), in *Politiques et Management public*, vol. 15, n° 3, septembre 1997.

« Programme de développement rural national : incidences sur les politiques agricoles et de développement rural des collectivités locales » (première partie), in *La Gazette des communes*, n° 1564 / hors-série, 11 septembre 2000.

- Éléments de bibliographie -

« Programme de développement rural national : incidences sur les politiques agricoles et de développement rural des collectivités locales » (deuxième partie), in *La Gazette des communes*, n° 1565 / hors-série, 18 septembre 2000.

« Quelle convergence pour les politiques fiscales en Europe ? », Leroy Marc, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 393, décembre 1995.

« Reform of the Structural Funds : Central and East European Perspectives », in *European Planning Studies*, vol. 6, n° 6, décembre 1998.

« Studying Multi-Level Governance : Examples From French Translations of the Structural Funds », in *Public Administration* (Londres), vol. 75, n° 4.

« Territorialisation de l'action publique : la Région s'affirme », Leroy Marc, in *Pouvoirs locaux*, n° 50, septembre 2001.

Colloques

« Construire la dynamique des territoires : processus, acteurs, institutions, développement », Palais du Luxembourg, Association OIPR-CRDT, 28-29 avril 1997.

« Les enjeux du contrat de Plan État-région », Leroy Marc, contribution au colloque franco-russe d'Orel, mai 1999, Fédération de Russie, principe d'autonomie fiscale, publiée dans *Les Cahiers de l'Administration territoriale*, n° 18, Presses Universitaires de Reims, 2001.

« Les enjeux du partenariat dans le contrat de Plan État-région », Leroy Marc, contribution aux 6^{es} Assises de la fonction financière, du contrôle de gestion et de l'évaluation, Angers, 27 et 28 septembre 2001.

« L'évaluation du contrat de Plan État-région entre référentiel et logique financière », Leroy Marc, contribution aux 3^{es} Journées françaises de l'évaluation, 15 et 16 juin 2001.

« La lecture financière de l'action publique territoriale », Leroy Marc, contribution au Colloque du 10 mai 2000 organisé par le CRDT à Reims, publiée dans *Quelle administration territoriale pour le XXI^e siècle*, sous la dir. de Nemery J.-C., éd. L'Harmattan, 2001.

« *Intégration européenne et économie sociale. 21^{es} Journées de l'AES, Lille, 13-14 septembre 2001* », éd. L'Harmattan, Coll. Logiques économiques, septembre 2001.

Lettres

Lettres d'information *Inforegio News*

Fonds structurels 2000-2006 – Zones éligibles et répartition financière, CEE, Commission européenne, *Inforegio News*, n° 65, juin 1999.

Interventions structurelles 2000-2006 : information et publicité, CEE, Commission européenne, *Inforegio News*, n° 70, décembre 1999.

Programmation 2000-2006 : état des lieux général – Adoption de deux programmes objectif 1 italiens – Adoption du programme objectif 2 danois – Approbation des dernières cartes d'aides à finalité régionale, CEE, Commission européenne, *Inforegio News*, n° 79, octobre 2000.

Fiches d'information *Inforegio*

L'action des fonds structurels en 1997, CEE, Commission européenne, *Inforegio*, décembre 1998.

L'action des fonds structurels en 1998, CEE, Commission européenne, *Inforegio*, novembre 1999.

Aides régionales européennes : le zonage 2000-2006, CEE, Commission européenne, *Inforegio*, septembre 2001.

Aides structurelles pour les pays candidats + carte des zones objectif 1 des fonds structurels 2000-2006, CEE, Commission européenne, *Inforegio*, n° 66, juillet 1999.

Fonds structurels 1993 : premier bilan de la période 1989-1993, CEE, Commission européenne, *Inforegio*, septembre 1995.

Huit nouvelles interventions des fonds structurels, CEE, Commission européenne, *Inforegio*, n° 67, août 1999.

Transferts des fonds structurels non utilisés en 2000 – Lancement des programmes INTERREG III – Trois programmes pour l'Allemagne, CEE, Commission européenne, *Inforegio*, n° 86, mai 2001.

- Éléments de bibliographie -

Lettres du CEPII

Convergences et politiques régionales en Europe, Martin Philippe (CEPII), *Lettre du CEPII*, n° 159, juillet 1997.

Fonds structurels et disparités régionales en Europe, Cour Phillipine, NAYMAN Laurence, *Lettre du CEPII*, n° 177, mars 1999.

Lettres de la DATAR

Contrats de Plan État-région 2000/2006 : ultimes ajustements, premières signatures..., *La Lettre de la DATAR*, n° 168, janvier 2000.

1999 : les voies du changement (dont fonds structurels et politiques régionales), *La Lettre de la DATAR*, n° 165, mars 1999.

Règlements européens

Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels.

Règlement (CE) n° 1783/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au fonds européen de développement régional.

Règlement (CE) n° 1784/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au fonds social européen.

Règlement (CE) n° 643/2000 de la Commission du 28 mars 2000 portant modalités relatives à l'utilisation de l'euro dans l'exécution budgétaire des fonds structurels.

Règlement (CE) n° 1159/2000 de la Commission du 30 mai 2000 visant les actions d'information et de publicité à mener par les États membres sur les interventions des fonds structurels.

Règlement (CE) n° 1685/2000 de la Commission du 28 juillet 2000 portant modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses dans le cadre des opérations financées par les fonds structurels.

- Annexe 10 -

Règlement (CE) n° 438/2001 de la Commission du 2 mars 2001 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle du concours octroyé au titre des fonds structurels.

Règlement (CE) n° 448/2001 de la Commission du 2 mars 2001 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne la procédure de mise en œuvre des corrections financières applicables aux concours octroyés au titre des fonds structurels.

Lois, circulaires et mandats de négociation

Circulaire du Premier ministre du 20 juillet 1992 relative à la stratégie de l'État en région.

Circulaire du Premier ministre du 29 juillet 1993 relative à la préparation des contrats de Plan État-région.

Mandat de négociation du 30 septembre 1993 relatif à la préparation des troisièmes contrats de Plan État-région.

Circulaire du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire du 12 novembre 1993 relative à la préparation des contrats de Plan.

Circulaire du Commissaire au Plan, du délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale, du délégué interministériel à la Ville, du directeur des affaires économiques, sociales et culturelles de l'Outre-mer du 9 décembre 1993 relative à la mise en œuvre de la démarche d'évaluation dans les procédures contractuelles (contrats de Plan – contrats de ville).

Circulaire du 30 mars 1994 du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire relative à la gestion financière des contrats de Plan.

Circulaire du directeur de la Comptabilité publique adressée aux TPG du 22 avril 1994 relative à l'élaboration des contrats de Plan État-région (en référence à la circulaire du 12 novembre 1993).

Circulaire du 13 septembre 1994 du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et du ministre délégué à l'Aménagement du territoire et aux Collectivités locales relative au suivi comptable des contrats de Plan (CPER 1994-1998).

- Éléments de bibliographie -

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire modifiée par la loi n° 99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

Circulaire du ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'Intégration du 19 septembre 1996 relative au report d'un an de l'échéance de l'actuelle génération des contrats de Plan.

Circulaire du Premier ministre du 12 mai 1998 relative au renforcement du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens.

Circulaire du délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale du 4 juin 1998 relative à l'évaluation finale des DOCUP objectifs 1, 2 et 5b.

Circulaire de la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement du 1^{er} juillet 1998 relative à la préparation des prochains contrats de Plan État-région – stratégie de l'État dans la région.

Circulaire du Premier ministre aux ministres du 31 juillet 1998 relative à la préparation des prochains contrats de Plan État-région.

Mandat de négociation du 2 septembre 1998 relatif à la préparation des quatrièmes contrats de Plan État-région.

Circulaire du Premier ministre aux ministres du 7 septembre 1998 relative à l'évaluation interministérielle des politiques publiques.

Circulaire de la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement aux préfets de région du 11 mai 1999 relative au développement durable dans les CPER.

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Circulaire de la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement aux préfets de région du 27 août 1999 relative à la préparation des futurs CPER et la prise en compte de l'effet de serre.

Circulaire de la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement du 9 septembre 1999 relative à la préparation des propositions de zonage pour le futur objectif 2 des fonds structurels 2000/2006.

Circulaire de la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement du 3 janvier 2000 relative à la préparation des DOCUP objectif 2 pour la

- Annexe 10 -

reconversion économique et sociale des régions en difficultés structurelles ainsi que des compléments de programmation pour ces régions.

Circulaire du Premier ministre du 25 août 2000 relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrats de Plan – contrats de ville et d'agglomération – contrats de pays – contrats conclus avec les parcs naturels régionaux pour la période 2000-2006.

Circulaire de l'Intérieur, du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (MATE) et du Budget aux ministres et aux préfets du 14 décembre 2000 relative au suivi financier des CPER 2000 – 2006.

Circulaire de la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement du 14 décembre 2000 (date sous réserve) relative au volet territorial des contrats de Plan.

Circulaire du Premier ministre du 17 avril 2001 relative à l'action de l'État dans la région et moyens des secrétariats généraux pour les Affaires régionales.

Circulaire de l'Intérieur, du METL, du MATE et de la Ville aux préfets du 8 juin 2001 relative à la mise en œuvre du volet territorial des CPER.

Circulaire du 5 juillet 2001 relative à l'intégration de l'environnement dans le volet territorial des contrats de Plan État-région.

Circulaire de la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement du 20 août 2001 relative à l'évaluation à mi-parcours des contrats de Plan État-région et des documents uniques de programmation. Suivi environnemental des programmes et des mesures.

