

# **POUR UNE EFFICACITE RENFORCEE DES POLITIQUES STRUCTURELLES COMMUNAUTAIRES**

**PAR PIERRE TROUSSET**

PRESIDENT DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL  
DE LA REGION CENTRE

PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE PERMANENTE DES PRESIDENTS  
DE CONSEILS ECONOMIQUES ET SOCIAUX REGIONAUX

**30 AVRIL 1998**

Avec la participation de :  
André LOPEZ, Directeur du CESR Centre  
Hubert MONZAT, Administrateur civil au ministère de l'Intérieur  
Patrick BARRAUD, Consultant

## **SYNTHESE**

La réforme des politiques structurelles communautaires, objet d'un récent projet de la Commission de l'Union européenne, intervient à un tournant de l'histoire de la construction de l'Europe avec l'instauration imminente de la monnaie unique, la communication « Agenda 2000 » et le traité d'Amsterdam. Elle se situe dans une double problématique liée à l'élargissement et au renforcement des politiques institutionnelles.

Tout d'abord, l'élargissement de l'Union, qui à l'horizon 2010 comptera sans doute 26 Etats-membres et sera forte de près de 500 millions d'habitants. L'enjeu politique de cet élargissement, dont l'objectif passe par un effort sans précédent de cohésion, permettra de consolider ces nouveaux Etats dans une démarche démocratique pérenne. Il sera, avant cette échéance, nécessaire d'envisager une réforme profonde des institutions européennes et un élargissement de leurs compétences afin de prendre la pleine mesure de la dimension sociale de l'Union, au-delà des problèmes de cohésion économique. Ces enjeux nécessiteront sans doute que les ressources et les dépenses de la Communauté soient adaptées au défi de l'intégration de ces nouveaux Etats.

La deuxième interrogation qui est posée par la réforme est celle de l'efficacité des politiques structurelles qui représentent 0,46 % du PIB de l'Union et plus du tiers du budget de l'Europe des 15. Ces politiques mobiliseront pendant la période 1994-1999 quelques 1 100 milliards de francs, accompagnés de près du double de fonds nationaux.

Malgré l'importance des sommes en jeu, l'efficacité des politiques structurelles n'apparaît pas clairement au niveau de l'Union. Certes, si les régions en retard de développement ont pu bénéficier de la plus grande part des ressources dégagées et si des résultats spectaculaires ont pu être observés dans certains pays comme l'Irlande, l'Espagne, le Portugal, ou certaines régions telle que la Réunion, pour de nombreuses régions il faut bien constater que les écarts en termes de richesses se sont plutôt creusés et que ces politiques n'ont pu enrayer la montée importante du chômage.

Pour la France, ce sont plus de 100 milliards de francs qui seront engagés accompagnés de près de 200 milliards de fonds nationaux (Etat et collectivités locales). Plus de 55 milliards de francs seront affectés aux objectifs territorialisés (Objectif 1, 2, 5b) et concerneront 27 millions d'habitants. Sur la même période, l'Etat engagera 70 milliards de francs et les Régions 50 milliards dans les Contrats de plan Etat/Région. Les fonds structurels représentent près du tiers de la part engagée par l'Etat dans les Contrats de Plan pour la métropole ; pour les régions d'Outre-mer, les fonds structurels apportent une somme triple de celle de l'Etat dans les Contrats de Plan.

Ces quelques chiffres témoignent du rôle majeur des fonds européens dans la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire.

L'élargissement de l'Union nécessitera de consacrer aux nouveaux pays une part croissante du budget de l'Union et, en conséquence, de stabiliser voire de recentrer l'effort dans les pays les plus riches. Des interrogations se posent sur la place réservée à la France dans les politiques structurelles et sur l'avenir de la politique agricole commune, les moyens financiers réservés à l'élargissement et à l'effort de pré-adhésion pouvant paraître sous évalués. Cette éventualité, jumelée à la nécessité de maîtriser les dépenses publiques nationales, impose de renforcer pour les prochaines années l'efficacité des interventions tant françaises que communautaires par une meilleure préparation, un meilleur ciblage et une gestion plus rigoureuse.

C'est ainsi que, sur proposition de madame la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, le CIADT du 15 décembre 1997, présidé par le Premier Ministre a décidé que puisse être élaboré un rapport des évaluations conduites sur les programmes communautaires en cours afin d'en prendre la mesure et se prononcer sur la pertinence des interventions conduites dans le cadre de ces programmes.

Au cours de la présente période, la France ne s'est pas donnée les moyens de permettre aux politiques structurelles de l'Union européenne toute l'efficacité autorisant une véritable ambition en termes de cohésion territoriale.

C'est le sentiment exprimé dans le cadre des nombreuses auditions auxquelles nous avons pu procéder. Qu'il me soit permis de remercier toutes les personnalités qui ont bien voulu éclairer une démarche rendue d'autant plus difficile qu'il n'était pas possible de tirer profit des nombreux rapports d'évaluation mis à notre disposition, ceux-ci ne permettant en effet aucune analyse précise de l'impact des fonds structurels en France.

Compte tenu des délais très brefs qui nous étaient impartis, le bilan et la synthèse des études d'évaluation réalisées pour la DATAR par le Centre de recherches administratives, politiques et sociales de l'Université de Lille II auraient sans doute contribué à alléger notre tâche. Au moment où nous rédigeons les conclusions du rapport final, ces documents n'ont toujours pas été produits.

L'Etat, qui porte vis-à-vis de l'Union la responsabilité de l'emploi des fonds structurels, n'a pas pris les mesures nécessaires tant dans le cadre de l'élaboration des programmes que dans la mise en œuvre de ceux-ci, pour garantir l'efficacité optimale des actions.

Malgré l'ampleur des sommes engagées, il est aujourd'hui difficile de formuler une appréciation précise tant dans le domaine de la croissance en termes d'emplois durables que dans celui de la cohésion territoriale et de la gestion intelligente et économe de l'espace.

Parmi les principales observations que nous avons retenues, nous souhaitons évoquer tout d'abord l'insuffisante réflexion stratégique préalable. En effet, l'élaboration des programmes s'est faite dans des délais très courts, ne permettant pas d'intégrer une approche prospective et anticipative qui aurait pu permettre de définir des objectifs stratégiques précis. Les programmes ont donc été déclinés en axes et mesures de portée très générale conduisant à une large dispersion des actions éligibles, à un manque de lisibilité en direction des porteurs de projets potentiels et à la généralisation de l'effet de guichet. De ce fait même, les actions des programmes devenaient difficilement évaluables et rendaient les procédures d'instruction des dossiers difficiles.

La deuxième observation concerne l'absence de lisibilité sur le rôle de péréquation dans la répartition entre les Régions des crédits de l'Etat dans les Contrats de Plan Etat/Région et des fonds européens dans les programmes structurels territorialisés. Cette péréquation est pourtant indispensable pour opérer un rééquilibrage entre les Régions et répondre à l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale.

La troisième observation que nous souhaitons également retenir a trait aux procédures d'instruction, de programmation et de contrôle qui se sont avérées déficientes ; certaines appréciations internes à l'Administration sur les missions des services de l'Etat dans la gestion du FEDER parlent même de situation inquiétante. Les nombreux retards dans la mise en œuvre des procédures d'engagement sont pour partie liés à la qualité de préparation des dossiers des porteurs de projets. L'engagement des fonds communautaires semble avoir été la préoccupation principale des gestionnaires, l'objectif étant d'atteindre le meilleur ratio possible. Au-delà de la programmation et de

l'engagement, les services gestionnaires ne semblent pas avoir pris la mesure, sans doute par insuffisance d'affectation de moyens, du suivi des opérations en cours, de la clôture des programmes ainsi que des contrôles techniques et financiers, se contentant souvent de certification de dépenses sans véritable contrôle. Cette situation, outre qu'elle provoque un retard certain dans la mise en place des paiements, fait prendre un risque sérieux de demandes de remboursement par la Commission européenne. Enfin, l'ambiguïté existant entre les responsabilités exercées par les représentants de l'Etat dans les régions et les départements, mais aussi entre les services déconcentrés régionaux et départementaux, contribue à rendre très complexes et lourdes les procédures mises en œuvre par l'Etat.

Enfin, une observation a trait aux circuits financiers. La complexité des procédures de l'Union et celle des rattachements budgétaires opérés en France, avec des périodes de neutralisation des crédits de paiement, notamment pour le FEDER (Titre VI), ont eu pour conséquence d'allonger les délais de paiement tout en maintenant une situation de trésorerie importante au niveau de l'Etat (environ 5 milliards de francs fin 1996 sur les Objectifs 1 et 2), en faisant là aussi courir le risque sérieux, en cas de sous-consommation de fonds européens, de remboursements à l'Union européenne. L'ensemble de ces considérations conduit de nombreux « bénéficiaires finals » à attendre entre 1 et 2 ans le paiement des actions réalisées, ce qui en atténue considérablement le caractère incitatif et en affaiblit l'impact en termes de cohésion.

Les ressources publiques étant des ressources qui deviennent de plus en plus rares, il paraît indispensable de réformer de manière profonde la mise en œuvre des politiques structurelles en France, réforme qui passe en particulier par l'exercice des responsabilités de l'Etat qui doit définir de manière précise le positionnement de la DATAR par rapport aux administrations centrales et aux services déconcentrés de l'Etat ainsi que le cadre d'intervention des différents acteurs publics et privés.

Tout d'abord, en lançant dès à présent la réflexion stratégique et en réunissant sans attendre la Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire, consacrant par là-même la coresponsabilité Etat/Région et en impliquant le partenariat des collectivités locales ayant compétence en termes d'aménagement et de développement, ainsi que les acteurs économiques, sociaux et associatifs rassemblés au sein du Conseil économique et social régional. La Conférence aurait à mettre en place une cellule prospective qui permettrait d'élaborer une proposition de charte régionale 2000-2010 composante du Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire. Ce schéma serait élaboré par la Région en association avec l'Etat, dans le cadre d'un partenariat actif avec les Collectivités locales et les acteurs économiques et sociaux.

La cohérence entre l'élaboration du Contrat de plan et celle des politiques structurelles apparaîtrait bien lors de l'identification des projets qui, tout en croisant les axes prioritaires européens, les orientations et prescriptions des schémas de services collectifs nationaux et les orientations stratégiques régionales, viendraient nourrir le contenu des contrats Etat/Région et des Documents de programmation européens. Cette identification permettrait de reconnaître à ce stade de l'élaboration les projets issus des territoires infrarégionaux et notamment les pays et les agglomérations. Elle permettrait, en aval des négociations, la mise en place des lignes budgétaires autorisant la mise en œuvre des contreparties au moment de la programmation des opérations.

Il paraît indispensable de maintenir l'association étroite des Régions et de l'Etat dans le cadre des procédures de gestion tant des Contrats de plan que des politiques structurelles. C'est ainsi qu'il est proposé la mise en place de cellules locales Etat/Région permettant de préparer l'instruction et la programmation des projets éligibles tant aux CPER qu'aux DOCUP. Les Comités de programmation et de suivi devraient être ouverts aux partenaires engagés dans le financement ainsi qu'aux acteurs économiques, sociaux et associatifs rassemblés au sein du C.E.S.R. Enfin, le dispositif de contrôle devrait impliquer, en amont de la programmation, outre les services techniques, les services financiers, ainsi que la Chambre régionale des comptes, afin d'alléger au maximum la phase aval de contrôle

permettant de réduire le délai « engagement-paiement ». Les Comités de programmation seraient coprésidés par le Préfet de Région et le Président du Conseil régional, les relevés de décision étant revêtus de la double signature des co-Présidents. Pour assurer la pleine efficacité de la gestion des programmes, il est indispensable de mettre en place un véritable système d'information et de procédures fiables, avec notamment base de données régionales, cahier des procédures, contrôle interne, renforcement des ressources humaines.

Enfin, la réforme proposée n'aboutirait que partiellement à conforter l'efficacité des politiques structurelles si, parallèlement, l'amélioration des circuits financiers n'était pas étudiée. Il paraît souhaitable, tout en maintenant le passage des fonds européens par l'Agence centrale comptable du Trésor, d'envisager de raccourcir les délais de mise en place des financements européens. Nous souhaitons que plusieurs propositions puissent faire l'objet d'expertises, notamment la délégation automatique et immédiate de crédits aux Préfets de Région sous la forme de reconstitution de l'avance permanente, le rattachement régional par substitution au rattachement central sur un compte soumis aux contrôles budgétaires habituels, la création d'une agence financière peut-être l'ACCT évitant le rattachement budgétaire avec ouverture de comptes au Préfet de Région chez le Trésorier-payeur régional.

Ces propositions visent à renforcer l'efficacité des politiques structurelles. Elles s'appuient sur une coresponsabilité Etat/Région tant dans le domaine de la réflexion stratégique préalable à l'élaboration du Contrat de plan Etat/Région que du programme européen, que dans celui de la gestion des programmes, l'Etat conservant la responsabilité des circuits financiers dans le cadre d'une procédure déconcentrée spécifique.

La proposition formulée de coresponsabilité Etat/Région lors de la mise en œuvre des politiques structurelles européennes ne doit en aucune manière occulter la véritable interrogation qui était implicitement posée : le positionnement des Régions dans le cadre des politiques structurelles. La volonté, largement exprimée par l'Union européenne et reprise dans le projet de règlement qui sera soumis au printemps prochain au Conseil européen, de voir les Etats-membres appuyer, tout en conservant la responsabilité de l'emploi des fonds vis-à-vis de l'Union, la mise en œuvre des politiques structurelles par des procédures décentralisées implique de faire jouer aux Régions un rôle pivot.

Les Régions ont su faire preuve d'une capacité d'adaptation et d'impulsion sans commune mesure avec les lourdeurs des structures restées trop longtemps centralisées de notre Etat. Qu'il s'agisse des compétences transférées dans le domaine de l'éducation, de la formation professionnelle continue, de l'apprentissage, de l'autorité organisatrice des transports régionaux, de la contractualisation avec l'Etat en matière d'enseignement supérieur ou d'infrastructures, les Régions ont su faire preuve d'imagination, d'une forte capacité d'innovation. Elles sont un partenaire privilégié en matière de cohésion, d'aménagement et de développement du territoire.

Il aurait pu paraître logique de proposer aux Régions d'assumer la gestion des politiques structurelles territorialisées répondant ainsi aux propositions souhaitées par la Commission européenne.

La proposition de coresponsabilité associant Etat et Région que nous avons retenue participe de trois réflexions essentielles :

- rien ne permet aujourd'hui d'envisager au-delà de 2006 la pérennité, dans sa présentation actuelle, des politiques structurelles européennes et le pragmatisme implique de proposer une adaptation des procédures actuelles plutôt qu'une évolution plus radicale par un transfert de compétences pour une période qui sera sans doute limitée dans le temps ;
- par ailleurs, la nécessité de réforme de l'institution régionale, qui est apparue à l'évidence

lors des dernières élections régionales, impliquera un élargissement et une clarification des compétences des Régions en donnant à leur Exécutif une légitimité et une capacité d'intervention renforcées par un scrutin régional adapté ;

- enfin, le projet de règlement met en évidence le rôle privilégié et incontournable de trois acteurs : la Commission, les Etats-membres, les Régions. La Commission décide, sur proposition des Etats-membres, des stratégies et priorités de développement. Les Etats-membres et les Régions décident de la mise en œuvre de la programmation, la gèrent, la contrôlent et l'évaluent.

Il est donc apparu hautement souhaitable d'associer étroitement l'Etat et la Région en assurant une véritable coresponsabilité tant dans le domaine de la préparation que de la gestion des programmes européens, dégageant une véritable synergie avec les Contrats de plan, impliquant un large partenariat des acteurs publics locaux et des acteurs économiques, sociaux et associatifs tout en recherchant une amélioration des procédures financières déconcentrées.

Telles sont les propositions développées dans ce rapport que nous souhaitons formuler. Elles n'ont que l'ambition de tendre vers une amélioration significative des politiques publiques développées par les fonds structurels pour atteindre les objectifs de développement soutenable du point de vue de l'environnement et de croissance pérenne et créatrice d'emplois durables dans une démarche de cohésion économique et sociale et de progrès.

## **LETTRE DE MISSION**

Monsieur le Président,

Les fonds structurels sont une composante essentielle de la politique d'aménagement du territoire et apportent, notamment, un soutien significatif aux politiques de l'emploi et de la formation professionnelle.

Sur la période 1994-1999, près de 100 MdF ont ainsi été alloués à la France, auxquels il convient d'ajouter les contreparties nationales pour mesurer l'ampleur de leur impact sur le territoire national.

Ils contribuent à renforcer la démarche des pouvoirs publics français de promouvoir, dans le cadre des contrats de plan, une logique intégrée de développement local, en partenariat avec les élus, les acteurs socio-économiques et associatifs concernés.

La réforme des fonds structurels revêt donc une importance toute particulière.

Pour anticiper sur les futures négociations et la mise en œuvre de la prochaine réforme des fonds structurels, le CIADT a décidé la nomination d'une personnalité qualifiée « *chargée de faire un rapport des évaluations conduites sur les programmes communautaires en cours afin de prendre la mesure et se prononcer sur la pertinence des interventions conduites dans le cadre de ces programmes* ».

Il vous appartiendra de conduire votre mission en vous appuyant sur les services de la DATAR, et pour ce qui concerne les Départements d'Outre-mer, du secrétariat d'Etat à l'Outre-mer, ainsi que sur l'ensemble des administrations concernées notamment celles qui sont les gestionnaires des fonds structurels, soit les ministères de l'Emploi et de la Solidarité, de l'Intérieur et de l'Agriculture et de la Pêche.

Compte tenu de la diversité et de l'hétérogénéité de l'intervention des trois fonds structurels et de l'instrument financier d'orientation de la pêche, au titre des objectifs régionalisés, des objectifs nationaux comme des multiples programmes d'initiative communautaire, votre mission ne saurait viser l'exhaustivité ni l'établissement d'un bilan consolidé de cette politique.

Je souhaite toutefois que vos travaux procèdent à l'analyse des grandes orientations des interventions économiques et sociales afin d'apprécier leurs poids relatif et la pertinence des choix opérés au regard des problèmes diagnostiqués ainsi que la cohérence entre les actions conduites et les divers objectifs de cette politique initialement retenus.

Vous chercherez à cet égard à caractériser les principales approches retenues : grands projets structurants, promotion d'initiatives locales...

Vous porterez une attention particulière sur l'efficacité de ces interventions en matière de stratégie pour l'emploi, d'appui au renforcement des capacités de recherche et d'innovation notamment technologique comme de façon plus générale sur les aides aux entreprises, aides directes et indirectes visant la croissance du système productif dans une démarche de développement endogène et exogène.

Vos propositions devront également viser à clarifier les types d'intervention à privilégier notamment en matière de développement rural et de politique de la ville.

Elles chercheront à favoriser une politique de développement durable en privilégiant, notamment, l'intermodalité entre la route, le rail et la mer.

A partir des premières expériences, vous vous attacherez aussi à présenter des suggestions sur les modalités à retenir pour la mise en œuvre de projets transfrontaliers interrégionaux voire transnationaux.

Vous tirerez les enseignements nombreux issus de l'analyse des conditions de mise en œuvre des interventions pour avancer des propositions susceptibles d'améliorer à l'avenir tant l'information sur les fonds structurels que la programmation des projets et l'efficacité du suivi de leur mise en œuvre.

Vous formulerez toute proposition pour intégrer la diversité des situations et des interventions communautaires dans un cadre partenarial renforcé et élargi favorisant une dynamique de projets.

Vous disposerez pour l'exercice de votre mission de l'ensemble des études d'évaluation intermédiaire réalisés en 1996-1997 sur tous les programmes ainsi que du bilan et de la synthèse des études d'évaluation de métropole réalisés pour la DATAR par le centre de recherches administratives, politiques et sociales de l'université de Lille II.



Vous vous rapprocherez de messieurs les Ministres CHEREQUE et AUROUX, chargés respectivement d'une mission sur les Contrats de Plan et sur les zonages pour que soient pleinement pris en compte les objectifs de contractualisation territoriale et d'approfondissement du partenariat. Vous examinerez en particulier les conditions d'une coordination renforcée entre les Contrats de Plan et la programmation des fonds structurels, intégrant la prise en compte des schémas de service collectifs et les dynamiques contractuelles des pays et agglomérations.

Votre rapport devra nous être remis pour le 30 avril 1998.

Nous vous prions de croire, monsieur le Président, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Dominique VOYNET

Jean-Jack QUEYRANNE

# SOMMAIRE

<b>SYNTHESE.....</b>	<b>2</b>
<b>LETTRE DE MISSION.....</b>	<b>7</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>10</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>14</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : ESSAI D’APPROCHE GLOBALE DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES STRUCTURELLES EN FRANCE</b> .....	<b>16</b>
<i>I. Des démarches d’évaluation encore hésitantes et ne permettant pas de dégager un réel bilan .....</i>	<i>16</i>
A. Une démarche récente .....	16
B. Une démarche longtemps empirique, des résultats hétérogènes. ....	16
C. Un nombre trop important de rapports pour permettre une analyse approfondie .....	17
<i>II. Une réflexion stratégique insuffisante.....</i>	<i>18</i>
A. L’impératif d’un diagnostic initial.....	18
B. Des Documents uniques de programmation (DOCUP) souvent réalisés à la hâte.....	19
C. Un partenariat réduit.....	19
D. Illustrations de l’inadéquation des DOCUP .....	20
<i>III. Les procédures de mise en œuvre : constats et difficultés.....</i>	<i>21</i>
A. Rôle et responsabilité de l’Etat.....	21
B. L’ambiguïté des relations entre échelons régionaux et départementaux.....	22
C. Modalités de programmation et de suivi- réalité du partenariat.....	24
1. Formalisme et lourdeur des procédures .....	24
2. Le rôle majeur des services de l’Etat.....	25
3. Un partenariat très inégal.....	25
4. L’insuffisance de la représentation des milieux économiques, sociaux et associatifs .....	26
5. Les dysfonctionnements liés à la Commission européenne.....	27
D. La difficile mobilisation des contreparties .....	27
1. Des dépenses parfois non inscrites dans les budgets .....	27
2. L’assèchement des ressources dans les zones les plus fragiles.....	27
3. La lourdeur des procédures, facteur dissuasif .....	28
E. Circuits financiers et efficacité de gestion des fonds européens .....	28
1. Des règles communautaires complexes .....	29

2. La procédure budgétaire française : lourdeur et opacité. ....	30
a. Les délais liés à la procédure de rattachement budgétaire.....	30
b. Modalités et délais de délégation : la grande inconnue.....	30
c. La règle du report annuel des crédits .....	31
3. Les délais liés à la procédure de mise en œuvre.....	31
a. Engagement et mandatement : des délais excessifs .....	31
b. Les délais de paiement : une agréable surprise.....	32
<i>IV. Un aperçu du contenu des programmes.....</i>	<i>33</i>
A. Axes de développement et stratégie territoriale.....	33
B. Principaux secteurs d'intervention.....	34
C. Les incidences sur l'emploi.....	37
DEUXIÈME PARTIE : POUR UNE EFFICACITE RENFORCEE DES POLITIQUES STRUCTURELLES :PERSPECTIVES ET PROPOSITIONS D' ACTION.....	39
<i>I. Les objectifs de la réforme des fonds structurels .....</i>	<i>39</i>
A. Une concentration thématique.....	39
B. Une concentration géographique : perspectives et enjeux pour la France .....	41
C. Des procédures simplifiées et décentralisées.....	44
<i>II. Une véritable réflexion stratégique, condition nécessaire à l'efficacité des politiques structurelles.....</i>	<i>44</i>
A. Engager au plus tôt la réflexion.....	45
B. Pour une coresponsabilité Etat/Région .....	45
C. Renforcer le partenariat .....	46
D. Une volonté politique traduite en objectifs et en contreparties clairement affichées.....	46
E. Une dynamique de projet impliquant les territoires .....	47
F. Une proposition de démarche en faveur de la cohérence des dispositifs.....	48
<i>III. Les principaux axes d'intervention à promouvoir .....</i>	<i>50</i>
A. Le soutien aux entreprises et l'emploi .....	50
1. Favoriser et accompagner la prise de risque .....	50
2. Favoriser l'innovation par la veille économique et le transfert de technologie.....	51
3. Soutenir l'investissement matériel dans le cadre de plan stratégique en direction de l'emploi.....	51
4. Aider les entreprises à aborder la mondialisation.....	52
B. Le tourisme et l'emploi.....	52
C. La formation et l'emploi .....	53

D. Infrastructures, équipement et emploi.....	54
E. Les nouvelles techniques d'information et de communication .....	55
F. Le développement soutenable et l'environnement .....	55
G. Le développement local et l'emploi .....	56
H. Une politique ambitieuse pour les DOM .....	57
<i>IV. Renforcer les procédures de mise en œuvre .....</i>	<i>58</i>
A. Les principes majeurs à introduire.....	59
1. Vers une coresponsabilité Etat/Région .....	59
2. La cohérence nécessaire entre le Contrat de Plan et le DOCUP régional.....	60
3. Un partenariat actif et élargi .....	60
B. Le déroulement des procédures .....	61
1. L'animation, l'assistance technique, l'ingénierie de projet .....	61
2. Une cellule « EUROPE » dans chaque région .....	62
3. La programmation.....	62
a. Mieux préparer la sélection des opérations .....	62
b. Mieux informer des décisions .....	64
c. Formaliser les règles auprès des bénéficiaires.....	64
4. Le suivi .....	64
a. Vers un tableau de bord permanent technique et financier.....	65
b. Renforcer le rôle et l'efficacité des comités de suivi .....	65
5. Le contrôle et la clôture des programmes .....	66
6. L'évaluation .....	67
a. L'évaluation, gage d'efficacité des politiques publiques.....	67
b. Professionnaliser l'évaluation .....	68
C. Circuits financiers : déconcentration et efficacité renforcée .....	70
1. Déconcentration et réforme des circuits budgétaires de l'Etat .....	71
2. Désignation d'une structure centrale spécialisée .....	72
D. Renforcer les moyens .....	72
E. Renforcer le contenu démocratique .....	73

<b>CONCLUSION .....</b>	<b>75</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>76</b>
ANNEXE 1 .....	77
ANNEXE 2 .....	82
ANNEXE 3 .....	84
ANNEXE 4 .....	85
ANNEXE 5 .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
ANNEXE 6 .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
ANNEXE 7 .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
ANNEXE 8 .....	97
ANNEXE 9 .....	116
ANNEXE 10.....	120

## **INTRODUCTION**

Le premier rapport sur la cohésion économique et sociale de l'Union européenne met en évidence une réduction des disparités de revenu par habitant, résultant dans une large mesure du rattrapage des pays bénéficiant du fonds de cohésion ainsi que de celui des Régions éligibles à l'Objectif 1. Par contre, à l'intérieur des Etats-membres, les disparités régionales de revenu se sont accrues. Dans le domaine de l'emploi, les faits sont beaucoup plus mitigés, tant pour ce qui concerne le rythme des créations d'emplois que pour l'évolution du taux de chômage, les écarts entre Régions s'étant, là aussi, accrues à l'intérieur des Etats. Plusieurs politiques communautaires ont contribué à la réalisation de la cohésion, chacune avec des moyens et des finalités différents mais complémentaires. Les politiques structurelles de l'Union portées par le fonds européen de développement régional (FEDER), le fonds social (FSE), la section orientation du FEOGA, l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP le plus récent), déclinées en « objectifs » et « initiatives communautaires » représentent plus du tiers du budget de l'Union, la politique agricole commune restant le premier poste avec la moitié du budget.

Les perspectives d'élargissement à de nouveaux pays de l'Europe centrale et orientale dans la prochaine décennie appelleront un effort supplémentaire de solidarité en même temps qu'une réforme des institutions et une nouvelle répartition des dépenses entre les Etats.

La France bénéficiera pendant la période 1994-1999 de près de 10 % des fonds structurels : 55 % au titre des objectifs territorialisés qui concernent 46 % de la population, 34 % au titre des objectifs nationaux en faveur de l'adaptation des structures agricoles, de l'emploi et de l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles, 11 % au titre des initiatives communautaires.

Les sommes ainsi injectées ont pour vocation d'amplifier les politiques nationales et de contribuer à la cohésion économique, sociale et territoriale en aidant les populations, les activités et les territoires les plus fragilisés.

La demande de remboursement d'une somme importante à l'Etat français par la Commission sur des interventions du FEDER pour la période 1975-1988 a conduit le Ministre de l'Economie et des Finances et le Ministre de l'Intérieur à demander à l'Inspection générale des Finances et à l'Inspection générale de l'Administration un rapport d'une part pour vérifier le bien-fondé comptable des notes de débit présentées par la Commission, d'autre part pour analyser les insuffisances éventuelles de notre système de gestion, de suivi et de contrôle des fonds structurels.

En raison du poids financier des fonds structurels pour conduire la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire, des risques de remboursement et de la négociation prochaine du nouveau règlement, il convient de s'interroger sur les efficacité en termes de cohésion sociale, de développement économique soutenable, d'aménagement durable du territoire mais aussi sur les procédures mises en œuvre pour mobiliser ces fonds.

Sur proposition de madame la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, le CIADT du 15 décembre 1997, présidé par le Premier Ministre, a décidé l'élaboration d'un « rapport des évaluations conduites sur les programmes communautaires en cours afin de prendre la mesure et de se prononcer sur la pertinence des interventions conduites dans le cadre de ces programmes », dans la perspective de la prochaine réforme des fonds structurels.

Compte tenu de l'ampleur du champ ouvert par la mission, de la brièveté des délais, du caractère difficilement exploitable des multiples rapports d'évaluation, la méthode de travail choisie à consister à s'appuyer sur la connaissance et les pratiques des différents partenaires : Commission européenne, ministères, DATAR, services déconcentrés de l'Etat, Collectivités territoriales, acteurs socio-économiques, évaluateurs... Qu'ils soient remerciés pour leur précieuse contribution.

Dans un premier temps, le rapport a cherché à dresser un bilan global de la mise en œuvre des politiques structurelles en France en s'intéressant à la réalité des démarches d'évaluation, à la qualité des réflexions stratégiques préalables, aux procédures de mise en œuvre tant sur le rôle respectif des différents partenaires que sur les circuits financiers, ainsi qu'au contenu des programmes et à leur traduction sur le terrain.

Une deuxième partie, tournée vers l'avenir immédiat et vers la nouvelle génération des fonds, dresse des perspectives et des propositions d'actions : face aux objectifs et aux enjeux de la réforme, la réflexion stratégique apparaît une condition nécessaire dans un partenariat renouvelé. Il convient de mieux identifier les axes d'intervention permettant un développement durable, la promotion des territoires et la création d'emplois. Enfin, en appliquant les principes majeurs que sont la coresponsabilité Etat-Région, la cohérence entre les outils contractuels et l'élargissement du partenariat, le rapport propose une rénovation et une clarification dans toutes les phases de la procédure de mise en œuvre.

Seule la conjonction de l'ensemble de ces propositions apparaît de nature à assurer efficacité, mobilisation optimale des fonds publics et en fin de compte, une meilleure image des institutions nationales et européennes auprès des acteurs de terrain et des citoyens.

## **PREMIERE PARTIE : ESSAI D'APPROCHE GLOBALE DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES STRUCTURELLES EN FRANCE**

### **I. DES DEMARCHES D'EVALUATION ENCORE HESITANTES ET NE PERMETTANT PAS DE DEGAGER UN REEL BILAN**

#### **A. Une démarche récente**

Jusqu'à présent, il n'existe au niveau communautaire aucun réel bilan chiffré de l'efficacité de la politique régionale communautaire.

Les évaluations de la politique menée depuis 1989 restaient peu nombreuses et assez approximatives. Même si la mesure de la compétitivité globale des économies sur lesquelles a porté l'action des fonds structurels ne peut s'évaluer que sur le long terme, il est possible de porter des jugements sur la pertinence des actions menées en regard des objectifs définis dans les programmes approuvés.

Il faut, par ailleurs, rappeler que les programmes régionaux ont connu une sensible extension de leurs aires géographiques d'éligibilité qui s'est traduite en France par une augmentation importante des populations concernées directement par ces programmes, celles-ci passant de 15,8 millions à 24,3 millions en 1994.

Ce n'est donc qu'en 1993, à l'occasion de la mise en place des nouveaux règlements communautaires qu'est devenue obligatoire pour la Commission et les Etats Membres une évaluation chiffrée, tout au long de l'exécution des programmes.

Il s'agit ainsi d'une démarche relativement récente, et ce d'autant plus qu'il convient de souligner sa nouveauté dans l'univers administratif français dont elle ne constituait pas la préoccupation première jusqu'à ces dernières années, tout au moins au niveau des administrations directement en charge de la mise en œuvre des politiques.

Révolution dans les esprits mais aussi bouleversement des structures, car si les administrations gestionnaires ou bénéficiaires des procédures, qu'elles soient services de l'Etat ou des Collectivités Territoriales, étaient peu familiarisées avec la démarche nouvelle qui leur était demandée, elles disposaient le plus souvent encore moins des effectifs et des compétences requis par ces nouvelles tâches.

#### **B. Une démarche longtemps empirique, des résultats hétérogènes.**

Il faut bien convenir que la tâche n'était pas commode, et ce pour des raisons multiples, mais ne citons à ce stade que la diversité des ambitions poursuivies et des moyens alloués aux 7 objectifs communautaires principaux sans oublier les 400 programmes issus des Initiatives communautaires.



Il en est résulté à l'évidence une très grande hétérogénéité dans les études réalisées.

En ce qui concerne les objectifs 3 et 4, gérés au niveau national, des études ont été conduites. Leur densité, alliée à une complexité technique certaine, n'en rend pas pour autant l'exploitation facile. Et ce d'autant que selon les mesures, il n'existe pas nécessairement d'indicateurs chiffrés ou quantifiés disponibles, ou préalablement définis à cet effet.

En ce qui concerne les objectifs 1, 2 et 5b, la déconcentration de la gestion vers les préfets de région se traduit là aussi inévitablement par une grande diversité de résultats d'évaluation.

La rencontre nationale sur l'évaluation intermédiaire qui s'est tenue le 27 mars 1997, a permis de faire un bilan d'étape à mi-parcours, mettant en lumière la diversité des dispositifs institutionnels, des travaux préparatoires, des cahiers des charges ainsi que des types d'évaluateurs retenus.

A cette occasion, les échanges entre les services de la Commission et les administrations françaises ont également permis de souligner la nécessité d'une définition claire d'indicateurs et d'objectifs quantifiés.

Les déceptions et difficultés rencontrées sont apparues principalement liées à la nouveauté de l'exercice et à une appréhension insuffisante de sa complexité et des capacités effectives en termes d'affectation de moyens pour conduire les évaluations requises. Est également ressortie de ces débats la nécessité d'instructions précises permettant de cadrer des objectifs clairs et conduisant à la définition de cahiers des charges connus de l'ensemble des partenaires concernés.

Plus encore que pour les documents uniques de programmation (DOCUP), les évaluations concernant les programmes d'initiative communautaire (PIC) restent très limitées et doivent être examinées avec attention.

Le caractère innovant de ces programmes, l'inexpérience relative en la matière d'un certain nombre de porteurs de projets ou de structures supports de ces démarches expliquent en partie cette situation.

### **C. Un nombre trop important de rapports pour permettre une analyse approfondie**

De cet ensemble, il résulte qu'il n'est pas envisageable de dresser, à ce stade, une évaluation chiffrée globale de l'impact et de l'efficacité des politiques structurelles communautaires.

En procédant à l'examen thématique de l'impact de certaines mesures dans le cadre de ce rapport, le constat sera fait qu'il est rarement possible de définir des indicateurs chiffrés, précis et pertinents.

Si, depuis deux à trois ans environ, un dispositif d'évaluation a commencé à se mettre en place et nombre d'études ont été lancées, les résultats disponibles à ce jour restent difficiles à analyser et ne permettent en aucune façon de procéder à l'évaluation globale de l'efficacité du dispositif, et ce de surcroît dans les délais très courts impartis à la rédaction du présent rapport. Le bilan et la synthèse des études d'évaluation, évoqués dans la lettre de mission, auraient constitué un outil de travail précieux et instructif.

Les développements ci-après se limitent donc à une approche générale du sujet, ayant recherché à chaque fois que cela été possible des éléments d'appréciation quantifiés, mais ne prétendant en aucune façon à l'exhaustivité, et ce d'autant plus que l'étude a révélé la difficulté de l'évaluabilité directe de nombreuses mesures.

## **II. UNE REFLEXION STRATEGIQUE INSUFFISANTE**

Evaluer l'efficacité des mesures mises en œuvre et leur pertinence au regard des objectifs initialement poursuivis ne saurait se faire sans avoir rappelé rapidement dans quel cadre organisationnel celles-ci s'inscrivent au départ et selon quelle procédure et quel partenariat celui-ci se trouve défini. De la théorie à la pratique, l'analyse de quelques situations locales permettra de mesurer efficacité et pertinence du dispositif.

### **A. L'impératif d'un diagnostic initial**

En vue de déterminer les objectifs stratégiques qui doivent être finalisés dans les programmes de développement, des études préalables à l'élaboration du document unique de programmation doivent recenser les besoins impérieux du territoire éligible aux crédits européens.

Il s'agit, en fait, de procéder à un véritable état des lieux de départ de la situation d'un territoire, permettant d'apprécier la conjoncture dans laquelle s'insère le programme et de faire émerger les enjeux et atouts fondamentaux de la zone éligible.

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.

Il est, bien sûr, fondamental que cette analyse et l'expression de ces objectifs soient formulées de manière prospective et anticipative afin de rendre le programme évaluable par la suite. Mais il est aussi essentiel que dès l'origine de la démarche, 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 Etat-Région.

Alors que de la justesse de ce constat initial dépend la réussite des programmes, et ce d'autant plus qu'ils sont souvent censés être adossés aux contrats de plan (au-delà même de la seule nécessité de rechercher des contreparties), la réalité se révèle malheureusement parfois fort différente, pour des raisons très diverses.

### **B. Des Documents uniques de programmation (DOCUP) souvent réalisés à la hâte**

La première et la principale difficulté rencontrée résulte de l'absence de plan régional d'aménagement préexistant entre les différents partenaires Etat et Collectivités Locales.

Le deuxième obstacle résulte des délais dans lesquels doivent s'effectuer des travaux préparatoires complexes. Après les longues périodes de négociation et d'attente qui caractérisent les négociations européennes- et notamment à chaque fois qu'il s'est agi de trancher des sujets politiquement aussi sensibles que les zonages- les services déconcentrés de l'Etat sont généralement tenus d'élaborer les DOCUP dans des délais extrêmement courts qui sont de l'ordre de quelques semaines à quelques mois dans les hypothèses favorables.

Comme c'est le plus souvent le cas en termes de procédures de mise en œuvre de programmes communautaires, ces dysfonctionnements résultent en partie de la superposition des échelons administratifs nationaux et européens qui se traduit dans les faits par une accumulation de délais qui réduisent le temps dont disposent in fine les échelons territoriaux responsables de l'élaboration pratique des DOCUP.

Tout se passe comme si les énergies étaient concentrées sur l'inscription du maximum de territoire dans les zones éligibles, en faisant passer au second plan l'élaboration de projets dans les territoires.

Dans la pratique, la réalité de l'élaboration de ces documents de réflexion stratégiques se révèle quelque peu décevante.

La conséquence directe de pareilles situations est que, le plus souvent, face à de telles urgences, les administrations ressortent des études et des analyses de territoire remontant à l'exercice précédent du même type auquel elles se sont livrées et se bornent à en actualiser sommairement les données.

### **C. Un partenariat réduit**

De la même manière, en termes de partenariat, la précipitation tend à réduire le cercle aux interlocuteurs de proximité que sont pour un SGAR, outre les principaux services régionaux de l'Etat, les services de la Région, parfois aux Départements, les organismes consulaires régionaux et dans trop peu de cas le Conseil économique et social régional.

De cela résulte inévitablement que nombre de DOCUP n'ont pas la qualité et la dimension prospective suffisantes et se bornent à des approches succinctes et essentiellement descriptives qui, en les vidant de tout intérêt, les confinent à ce qui semble être parfois leur véritable objectif, à savoir servir de document alibi destiné à déclencher le versement des fonds communautaires.

#### **D. Illustrations de l'inadéquation des DOCUP**

Certaines évaluations intermédiaires mettent ainsi en évidence la déficience du constat de référence.

\* Dans telle région, le DOCUP 5b ne comprend aucun diagnostic de situation au démarrage du programme et, conçu de manière globale, ne fait aucune place à une approche territoriale ; cette situation est d'autant plus paradoxale que la dimension territoriale est justement la clef d'entrée stratégique de l'un des axes majeurs du programme.

\* Dans une autre région, les évaluateurs ont considéré qu'à l'exception d'un plan de développement à l'échelle d'une zone de reconversion industrielle, les axes du programme ne répondaient qu'imparfaitement aux enjeux de la zone éligible dans la mesure où ils traitent de manière identique des besoins diversifiés.

\* Dans une autre encore, alors que l'état des lieux met en évidence l'existence de 19 micro-régions présentant des caractéristiques et problématiques spécifiques et nécessitant donc des réponses adaptées, la stratégie de développement finalisée dans le DOCUP ne repose que sur des priorités thématiques qui gommant de fait les priorités territoriales affichées par ailleurs.

\* Les DOCUP Objectif 2 peuvent effectivement comprendre des démarches intégrées et programmées selon un calendrier pluriannuel et que les fonds structurels permettent d'accélérer. Dans d'autres cas, tout en identifiant les vrais problèmes qui se posent dans la zone (quartiers urbains, reconversion industrielle...), ils se heurtent à l'impossibilité de mise en œuvre des mesures en raison des désaccords politiques locaux.

De ce bref aperçu de quelques situations locales, il ressort que le DOCUP ne constitue pas un cadre fiable garant du respect des identités et des priorités qui devraient être définies dans l'état des lieux.

Les programmes de développement ainsi élaborés ne répondent donc qu'imparfaitement aux spécificités des zones éligibles, aboutissant à la mise en place de stratégies uniformisées qui ne correspondent pas à la diversité de situation des territoires et ne résultent le plus souvent que de la projection des politiques sectorielles préexistantes, parfois soutenues par les groupes de pression professionnels.

### **III. LES PROCEDURES DE MISE EN ŒUVRE : CONSTATS ET DIFFICULTES**

Les procédures de mise en œuvre constituent un enjeu important, tant dépendent de leur efficacité les jugements portés sur la pertinence des actions entreprises.

Il conviendra d'examiner successivement :

- les responsabilités dévolues à l'Etat en la matière, et les contestations dont le rôle prééminent de celui-ci fait l'objet de la part d'un certain nombre de responsables de collectivités locales,
- les ambiguïtés qui caractérisent les relations entre échelon régional et échelon départemental. Aussi bien celles qui caractérisent les rapports entre les services administratifs de l'Etat ou les préfets de région et de département que celles des collectivités locales, Régions et Départements, entre elles,
- les modalités actuelles de gestion des programmes, et notamment les règles qui président au fonctionnement actuel des différents comités de programmation et de suivi,
- les problèmes rencontrés dans la gestion financière des fonds européens, et notamment les raisons expliquant les délais excessifs constatés en matière de versement des subventions aux bénéficiaires.

#### **A. Rôle et responsabilité de l'Etat**

En droit interne, aux termes du décret n° 82-390 du 10 mai 1982, les préfets de région sont, en tant qu'ordonnateurs secondaires, les seuls responsables directs de la mise en œuvre des crédits européens provenant des fonds structurels.

La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et son décret d'application n° 92-604 du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte de la déconcentration sont venus confirmer le rôle de la circonscription régionale comme lieu de mise en œuvre des politiques nationales et communautaires.

Toutefois dans le même temps, ce dernier texte consacrait l'échelon départemental comme le lieu privilégié de mise en œuvre des politiques nationales et communautaires, introduisant par là-même une ambiguïté lourde de conséquences quant aux rôles respectifs des préfets de région, juridiquement seuls responsables ultimes de la bonne gestion des fonds et leurs collègues de département, par nature plus proches du terrain et davantage soumis aux pressions locales des différents groupes d'intérêts.

L'état du droit implique la responsabilité ultime de l'Etat vis-à-vis de l'Union européenne, qui se traduit notamment par le fait qu'il est le seul à pouvoir faire l'objet de procédures de redressements financiers, sous la forme de note de débits.

C'est en s'appuyant principalement sur cet argument, alors même que les instances de mise ne œuvre ont un rôle purement consultatif et que le préfet de région décide en dernier ressort, que l'Etat préside seul les différents comités de programmation et de suivi, même si dans quelques régions les demandes des élus ont permis la mise en place de coprésidences de fait, sans grande portée au demeurant.

Il est toutefois certain qu'au-delà de l'aspect strictement juridique, le problème politique posé avec insistance par de nombreux Exécutifs régionaux se fonde sur le partenariat privilégié qui préside aux relations entre l'Etat et les Régions, dans le cadre notamment de l'élaboration des contrats de plan.

Dans le contexte d'un processus de déconcentration, mais aussi de décentralisation jugé inachevé ou en devenir par beaucoup d'élus locaux, comme ont encore témoigné les transferts de compétence opérés au profit des Régions en 1993 en matière de formation professionnelle des jeunes de moins de 26 ans, la complémentarité souvent soulignée des programmes européens et des contrats de plan plaident naturellement en faveur d'une relation plus équilibrée entre Etat et Régions.

### **B. L'ambiguïté des relations entre échelons régionaux et départementaux**

Cette ambiguïté existe tant au niveau de l'Etat que des collectivités locales.

En l'absence de dispositions précises en la matière, les préfets de région ont été amenés à mettre en place des dispositifs plus ou moins déconcentrés, variant selon le nombre de départements composant la région, l'importance des enveloppes financières, la nature des programmes et leurs liens plus ou moins étroits avec le contrat de plan.

Il en résulte des situations très hétérogènes où coexistent des régions à forte départementalisation, d'autres où elle est fort peu développée, d'autres encore où sont observées des situations intermédiaires.

De la même manière, les relations entre collectivités sont souvent très aléatoires compte tenu de l'absence de définition d'un rôle précis en la matière pour les Départements, voire les villes alors même que les uns et les autres sont sollicités et en premier lieu par l'Etat pour fournir les contreparties nécessaires à l'appel des fonds européens. A défaut de règles de droit, ce sont donc des rapports de force, politiques par nature ou des solutions improvisées localement qui permettent aux partenaires de s'entendre ou de coexister.

Mais ces incertitudes, tant administratives que politiques, ne sont pas sans conséquence, notamment sur la pratique des Comités de programmation et le contenu des actions financées.

Ce double clivage administratif et politique a, de fait, contribué à l'apparition d'une ventilation des enveloppes financières entre les échelons régionaux et départementaux justifiée par la définition, souvent artificielle, d'axes distincts au sein des DOCUP. Ceci s'est traduit dans certaines régions par un éclatement des dotations globales à hauteur de 70% au niveau départemental, l'échelon régional ne conservant que 30% environ pour conduire les actions stratégiques lui incombant.

Une telle situation n'est pas satisfaisante d'un double point de vue. Les conflits entre Collectivités locales ont été le plus souvent à l'origine de la départementalisation accrue du système au regard de la pratique de la précédente tranche de crédits européens. Les préfets de département ont naturellement relayé le mouvement des Départements et ce d'autant plus volontiers que la négociation de la génération 1994-1999 (Paquet Delors 2) intervenant à la suite de l'élaboration des derniers contrats de plan, nombreux sont ceux, élus mais aussi représentants de l'Etat, qui y ont trouvé l'occasion d'une revanche sur l'échelon régional dont le rôle essentiel n'avait pu être remis en cause à cette occasion.

Il conviendra de rappeler également que ce regain de départementalisme au niveau déconcentré et décentralisé a naturellement coïncidé avec l'orientation gouvernementale du moment. La question des relations entre les différents échelons de collectivités territoriales devra être clairement posée, tout comme devront être précisés les rapports entre le Préfet de Région et les Préfets de Département.

Sur le terrain, l'aspect le plus négatif a sans doute concerné les conditions de répartition des enveloppes financières. Les négociations qui se sont déroulées à cette occasion ont souvent donné lieu à des situations de crise, où les élus entre eux et l'Etat s'opposèrent peu sur la définition des actions à financer, mais essentiellement sur le montant des enveloppes départementales.

Chaque Département raisonne en effet comme s'il disposait d'un droit de tirage sur la dotation régionale de crédits européens, le critère d'arbitrage le plus souvent retenu étant celui de la population, le point de départ de la négociation étant naturellement le montant de crédits de la période précédente, chacun ne pouvant envisager qu'une majoration de sa propre dotation.

Dans de telles conditions, il n'est pas surprenant que la programmation apparaisse elle-aussi parfois détournée des objectifs initiaux, en ce sens que le souci d'affichage est d'autant plus grand et plus forte la pression subie par les services de l'Etat que l'instance de programmation est proche du terrain.

Cette gestion très déconcentrée aboutit ainsi inévitablement à une logique de guichet et constitue dans les faits la négation même d'une programmation de projets territorialisés. Elle s'accompagne naturellement d'une très grande hétérogénéité dans la sélection des dossiers et dans la mise en œuvre des programmes.

Sans constituer la clef de tous les problèmes, il est toutefois certain que l'importance de la départementalisation accentue les difficultés rencontrées dans le suivi et l'évaluation par les préfets de région et les Secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR). Et ce d'autant plus, que compte tenu de la faiblesse de l'affectation de moyens à ces derniers et de la brièveté des délais fixés par la commission, leur préoccupation première les conduit déjà naturellement à se concentrer sur la phase amont de la procédure et à privilégier la programmation et l'engagement au suivi et à la clôture des programmes.

La réaction de certains préfets de département, souhaitant réaffirmer leur autonomie vis-à-vis du préfet de région ramené au rôle de *primus inter pares*, constitue une difficulté réelle au bon fonctionnement de la déconcentration, certains Préfets de département allant jusqu'à refuser de renseigner sur l'état d'avancement des enveloppes subdéléguées et à s'opposer aux contrôles. Tout comme doit être rappelée la persistance de réticences marquées de la part de certains chefs de service des administrations déconcentrées de l'Etat à collaborer de manière totalement transparente avec les préfets et à accepter leur autorité.

Il résulte de cela une situation très préoccupante sur le caractère lacunaire et le manque de fiabilité de l'information dont disposent les préfets de région, alors même qu'ils portent seuls la responsabilité juridique de la bonne exécution des politiques structurelles.

### **C. Modalités de programmation et de suivi- réalité du partenariat**

#### **1. Formalisme et lourdeur des procédures**

Le partenariat est au cœur des programmes européens dont il constitue l'un des principes fondamentaux. Il est toutefois difficile de porter un jugement d'ensemble sur la manière dont il fonctionne tant est grande l'hétérogénéité des dispositifs. De plus, il faut bien constater que les conditions de mise en œuvre des actions et de travail des opérateurs sont rarement évoquées dans les rapports des évaluateurs.

Le jugement dominant concernant les conditions de mise en œuvre des politiques structurelles stigmatise généralement la lourdeur et le formalisme des procédures. Malgré ces inconvénients, ces procédures nouvelles ont sans aucun doute eu un rôle pédagogique d'apprentissage du travail en commun au moins au niveau des services techniques des différents partenaires contribuant au cofinancement des dossiers, et donc en charge de leur instruction en amont de la phase de programmation.

Si, en effet, le rôle des comités techniques varie naturellement selon les régions et le caractère plus ou moins déconcentré du dispositif, l'existence même de ces instances spécifiques permettant de préparer la programmation en amont des comités départementaux et régionaux a contribué au développement d'un nouveau partenariat entre services de l'Etat et administrations locales.



Par contre, l'existence d'un second échelon de validation de la programmation est de nature à brouiller la qualité du partenariat. De plus, le fait que le Comité Régional de Programmation ou les Comités Départementaux, lorsqu'ils ont reçu délégation de cette fonction, constituent des instances spécifiques, aboutit à isoler le pilotage des programmes européens des autres programmes régionaux, et en particulier du contrat de plan.

Trois régions ont cependant fait le choix de confier la programmation des actions des programmes européens aux commissions du contrat de plan.

D'une manière générale, toutefois, les différentes évaluations conduites soulignent que dans la phase amont les acteurs locaux sont peu associés au pilotage du programme. Le manque de lisibilité des procédures demeure la caractéristique dominante, les porteurs de projet étant parfois informés du contenu du programme mais rarement de la procédure administrative à suivre pour bénéficier concrètement des aides.

## **2. Le rôle majeur des services de l'Etat**

Tout comme l'élaboration des DOCUP, la mise en œuvre reste du ressort quasi-exclusif des administrations d'Etat. Et si l'on peut se féliciter de ce que la phase de l'instruction technique des dossiers ait souvent permis aux fonctionnaires de l'Etat et des Collectivités Locales de se connaître et de travailler ensemble, le fonctionnement des Comités régionaux de programmation traduit le rôle dominant des administrations d'Etat, soumises néanmoins sur certaines décisions à un droit de veto du représentant de la Commission européenne.

Les Comités de Suivi qui doivent se réunir au moins deux fois par an pourraient constituer en quelque sorte la structure locale en charge du contrôle de la mise en œuvre des politiques structurelles par l'autorité exécutive locale qui se trouve être le représentant de l'Etat au niveau régional dans le schéma actuel. Leur rôle ne devrait d'ailleurs pas se limiter à une fonction passive de contrôle de l'adéquation des mesures mises en œuvre avec le contenu du DOCUP, mais au-delà les conduire à tirer les leçons des difficultés rencontrées et à adapter et à modifier les mesures et actions en tant que de besoin.

## **3. Un partenariat très inégal**

Dans la pratique, ce résultat n'est pas atteint : le partenariat fonctionne de manière très inégale et, de plus, le Comité de Suivi ne dispose pas de pouvoirs suffisamment étendus et déconcentrés pour pouvoir prendre en temps réel les décisions qui s'imposent.

S'agissant du partenariat au sein de cette instance à caractère stratégique, et devenue par conséquent un enjeu de pouvoir entre l'Etat, les Régions mais aussi les Départements, celui-ci reste dominé par une double hypothèque.

Au plan politique, il est clair que de nombreuses Régions revendiquent la coprésidence des Comités de Suivi en se fondant sur la situation qui est la leur dans les instances équivalentes des contrats de plan, mais aussi en évoquant le précédent pour ceux qui en ont bénéficié des Programmes Intégrés Méditerranéens, dans lesquelles les Régions coprésidaient les instances de programmation et de suivi.

Pourtant, l'Etat n'a pas pu définir suffisamment tôt les éléments de cadrage et de cohérence des procédures : absence de système informatisé homogène de suivi, qui a obligé les SGAR à inventer leurs propres logiciels, absence de document-cadre précisant les obligations des services déconcentrés, des maîtres d'ouvrage, voire les pièces nécessaires pour engager les crédits...

Cette démarche est aujourd'hui clairement soutenue par la Commission , comme en atteste l'exposé des motifs de la réforme des fonds structurels.

Au-delà de l'aspect purement formel de cette demande, la rigidité avec laquelle l'Etat a toujours réagi traduit sa détermination d'assurer seul la présidence et de prendre en dernier recours la décision finale. Les limites du partenariat s'en trouvent par là même fixées dans un sens qui ne paraît pas correspondre à l'esprit des politiques structurelles.

La deuxième difficulté concernant le partenariat réside dans la définition même de son étendue. Par delà les collectivités élues, la nécessaire intégration de la représentation des intérêts socioprofessionnels se heurte elle aussi à de réelles difficultés.

#### **4. L'insuffisance de la représentation des milieux économiques, sociaux et associatifs**

Les enquêtes réalisées auprès des SGAR et des CESR mettent en évidence l'insuffisance de la représentation des milieux économiques, sociaux et associatifs au sein du partenariat.

L'absence des organisations professionnelles patronales, des syndicats de salariés ainsi que de représentants du monde associatif constitue un obstacle à un véritable rôle des Comités de Suivi en matière d'orientation économique des politiques structurelles, et ce d'autant plus si l'on aspire à leur voir jouer un rôle optimum et donc accru en termes de création d'emplois et de développement durable.

La question se trouve donc nettement posée d'une représentation accrue des partenaires économiques, sociaux et associatifs et des modalités concrètes selon lesquelles celle-ci pourrait s'organiser.

## **5. Les dysfonctionnements liés à la Commission européenne**

Mais au-delà des seuls problèmes franco-français de fonctionnement des Comités de suivi, il convient également de dénoncer les rigidités de fonctionnement résultant de la pratique actuelle des services de la Commission.

De la manière qu'au fur et à mesure que s'est banalisé le fonctionnement des comités de programmation et des comités de suivi, les collectivités locales ont vu leur niveau de représentation décliner régulièrement des Présidents eux-mêmes à leurs élus, puis des élus aux fonctionnaires, force est de constater que les services de la Commission ont suivi la même voie.

Si on ajoute à cela une pratique de la déconcentration extrêmement tatillonne entre les différentes Directions des services de la Commission et les fonctionnaires participants aux Comités locaux, il en résulte des lenteurs extrêmes dans la prise de décision entièrement imputables aux services de la Commission.

Sur la base des rapports de différents SGAR, il n'est pas rare qu'un délai de 12 à 18 mois s'écoule entre la décision du Comité de Suivi et sa validation par la Commission, même s'il s'agit d'une simple modification de mesure.

### **D. La difficile mobilisation des contreparties**

Les fonds communautaires n'interviennent pas seuls, ils nécessitent l'existence de contreparties venant de l'Etat, des collectivités locales ou de partenaires privés, dans des proportions plus importantes que la part européenne, en dehors des zones d'Objectif 1 où l'intervention communautaire peut atteindre jusqu'à 75 %.

#### **1. Des dépenses parfois non inscrites dans les budgets**

L'insuffisante réflexion stratégique, l'élaboration à la hâte des DOCUP sans cohérence suffisante avec les autres procédures publiques se sont traduites, dans de nombreux cas, par des accords de principe des collectivités territoriales de financer tel axe ou telle mesure, sans que les documents budgétaires n'identifient clairement la participation. Il faut dire que beaucoup d'actions restaient générales, empêchant une décision formelle de la collectivité. Cette situation a obligé d'attendre parfois de nombreux mois l'examen d'un dossier par l'Exécutif ou par l'Assemblée avant de pouvoir engager l'opération.

#### **2. L'assèchement des ressources dans les zones les plus fragiles**

Les zones éligibles à la génération 1989-1993 des fonds structurels ont pu mobiliser largement les ressources publiques ou privées pour réaliser des opérations plus ou moins structurantes.

Dans les zones les plus fragiles, notamment en milieu rural, les ressources ont été sollicitées dans des proportions telles que la capacité d'intervention s'en trouve réduite voire annihilée pour engager de nouvelles actions.

### **3. La lourdeur des procédures, facteur dissuasif**

Le manque de lisibilité des programmes et des procédures, l'insuffisante préparation des dossiers ont conduit à privilégier d'autres types d'intervention que l'accompagnement des fonds structurels : les collectivités territoriales ont notamment préféré mettre l'accent sur leurs politiques propres dont elles assurent totalement la maîtrise plutôt que d'engager des crédits sur des opérations jugées trop aléatoires ou sur lesquelles elles n'avaient pas de maîtrise.

#### **E. Circuits financiers et efficacité de gestion des fonds européens**

Il n'est que d'évoquer la question des fonds structurels auprès des acteurs de terrain pour s'entendre immédiatement répondre délais de paiement et voir mis en cause les procédures de délégation de crédits et, par ce biais, les lenteurs présumées de la Comptabilité Publique, et donc la responsabilité ultime de l'Etat.

Il est certain qu'il existe un réel problème de délai de paiement des subventions européennes, le temps écoulé entre la décision du Comité de programmation et le versement effectif entre les mains du bénéficiaire étant en moyenne estimé à 18 mois environ.

Les causes de cette situation sont toutefois diverses et toute simplification excessive ne réglerait rien, mais serait, au contraire, de nature à susciter des difficultés plus grandes encore, en laissant subsister certains des facteurs à l'origine des dysfonctionnements.

Il est toutefois certain que les conditions dans lesquelles s'effectue la programmation, résultat de l'absence de réflexion stratégique en amont et la lourdeur des procédures de gestion et des circuits financiers constituent le cœur du problème.

Contrairement aux idées reçues, une analyse complète du cheminement des fonds européens, du déblocage des avances au paiement effectif au bénéficiaire, montre que les causes de retard et de délais de paiement excessifs ne sont pas toutefois pas toutes situées, loin s'en faut, dans la chaîne de la dépense relevant de la comptabilité publique française.

Si certains éléments à l'origine des retards résultent de problèmes techniques susceptibles d'être résolus, d'autres découlent de choix politiques et leur traitement relève donc d'une logique différente, quand d'autres encore sont le fruit de mauvaises pratiques en terme de programmation privilégiant systématiquement l'affichage et aboutissant à terme à fausser l'analyse objective des délais de paiement.

Dans le cadre des programmes transfrontaliers tels que INTERREG, les difficultés de cofinancement sont accrues en raison de pratiques et de calendriers budgétaires différents entre les partenaires des pays concernés.

Il convient donc de distinguer les délais résultant des circuits financiers tant communautaires que nationaux des retards résultant des dysfonctionnements au niveau de la mise en œuvre.

## 1. Des règles communautaires complexes

Avant d'entrer dans l'analyse du circuit financier, il convient de rappeler que la logique présidant au système communautaire de gestion des crédits européens est en elle-même génératrice de retard de paiement dès l'amont de la procédure.

Les engagements liés aux programmes communautaires sont en général divisés en plusieurs tranches.

A l'exception de la première tranche dont l'engagement et le versement de la première tranche sont concomitants à la notification de la décision de la Commission approuvant le programme, les engagements et paiements des autres tranches s'effectuent selon des modalités particulièrement complexes, subordonnant l'ouverture de nouveaux versements de crédits européens à la certification par l'Etat membre d'un certain pourcentage de dépenses engagées sur la tranche en cours ou sur la tranche précédente selon les cas.

L'inconvénient majeur du système est incontestablement l'obligation pour les services de la Commission d'ouvrir en temps utile chacune des tranches, la consommation des crédits par la Commission résultant directement des demandes d'appels de fonds par les Etats membres.

Cette contrainte de volume d'opérations certifiées explique probablement en partie au moins la pratique qui prévaut dans nombre de comités de programmation, tendant à privilégier systématiquement l'affichage d'un nombre maximum d'opérations et aboutissant à gonfler artificiellement les taux d'engagement.

Par ailleurs, cette procédure aboutit dans les faits à pénaliser les porteurs de projets les plus réactifs et les plus rapides en créant un phénomène de file d'attente, dès lors que le SGAR ne pourra adresser l'appel de fonds correspondant à sa programmation qu'une fois engrangé un nombre de dossiers permettant d'atteindre le pourcentage de dépenses requis par le règlement communautaire. Seul un appel massif à des préfinancements des collectivités locales permet de gommer en partie les effets de seuil.

Il en résulte, de plus, de grandes déconvenues au niveau des délais de paiement effectif, dès lors que les dossiers n'ont pas été suffisamment préparés, ni expertisés en amont, à supposer que leur faisabilité soit réelle et que les porteurs de projets soient effectivement décidés à les mettre en œuvre dans le calendrier requis.

En réalité, la procédure de paiement mise en place par l'Union européenne illustre la contradiction qui existe entre l'approche budgétaire de la Commission et les règles de la comptabilité publique française, aux termes desquelles toute décision de subvention sur fonds publics, sur crédits d'investissement, doit intervenir avant le début d'exécution.

Au contraire le système européen aboutit, alors même que ce n'est pas sa philosophie première à une logique de remboursement des porteurs de projets, si ce n'est directement au cas par cas, du moins globalement, dans la mesure où l'Etat Membre ne peut appeler la tranche suivante de crédits que sur la base de la certification des dépenses préalablement engagées au titre de l'opération bénéficiaire du financement public.

En ce qui concerne la procédure d'appels de crédits européens, il convient de rappeler que celle-ci s'effectue, tout au moins pour les programmes territorialisés, à l'initiative des préfets de région, celle-ci transitant directement par chacun des Ministères techniques de rattachement, sans même qu'à ce stade la DATAR, pourtant chargée de l'interface globale avec la Commission, en soit informée. Elle ne reçoit que les rapports annuels d'exécution dont l'envoi conditionne le paiement du solde de chaque tranche annuelle.

Les délais résultant du passage par les ministères de rattachement mais aussi, et surtout à ce stade, ceux propres aux mécanismes européens peuvent être estimés à 2 à 3 mois environ.

## **2. La procédure budgétaire française : lourdeur et opacité.**

### **a. Les délais liés à la procédure de rattachement budgétaire**

Si l'on en vient au système français en lui-même, le rattachement budgétaire se fait au travers de l'Agence Centrale Comptable du Trésor (ACCT), par le truchement de fonds de concours au profit des différents ministères gestionnaires que sont l'Agriculture, l'Intérieur, l'Emploi et la Solidarité, respectivement pour le FEOGA, l'IFOP, le FEDER et le FSE, sans oublier le Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer pour les DOM voire en fonction de la composition des Gouvernements, le ministère de la Mer pour l'IFOP.

Concrètement chaque Ministère procède à l'émission des titres de perception correspondant au montant des fonds perçus, qu'il transmet à l'ACCT pour comptabilisation. La Direction du Budget prend ensuite un arrêté de rattachement portant ouverture de crédits sur les chapitres budgétaires concernés.

Dès lors les crédits européens se trouvent en quelque sorte banalisés et vont suivre les règles communes à l'ensemble de la procédure budgétaire nationale. Ainsi au terme de chaque exercice budgétaire, les crédits non consommés devront-ils être reversés par les ordonnateurs secondaires pour n'être rétablis dans le cadre de l'exercice suivant que 3 à 4 mois plus tard.

Les délais moyens de rattachement, sans être négligeables, seraient toutefois inférieurs à la représentation que l'on s'en fait généralement. Ils seraient de 36 jours en moyenne pour le FEDER, de 45 jours pour le FSE et de 45 jours également pour le FEOGA, soit une moyenne pour l'ensemble de 42 jours.

### **b. Modalités et délais de délégation : la grande inconnue**

Informés de l'arrivée des fonds par les ministères de rattachement, les préfets de région font connaître leurs besoins réels en fonction de l'avancement effectif des opérations, tant pour les autorisations de programme que pour les crédits de paiement.

Concrètement, cela signifie qu'à réception du montant forfaitaire de crédits débloqués sur la base des clefs d'engagement communautaire, les différentes administrations centrales vont intervenir directement à ce stade en tant que gestionnaire de trésorerie. Elles ne délégueront aux préfets de région que les montants de crédits strictement nécessaires aux opérations susceptibles d'être immédiatement engagées ou payées et ce selon un calendrier dont elles ont seules la maîtrise.

Cette phase non écrite dans les textes de la procédure de délégation des crédits européens n'est pas pour autant la plus négligeable en termes de délais. Si ceux-ci varient naturellement selon les Ministères concernés et la période de l'année budgétaire, il ne paraît pas excessif de considérer qu'ils peuvent se traduire par des retards supplémentaires de 1 à 3 mois.

### **c. La règle du report annuel des crédits**

Comme cela a été rappelé précédemment, la règle de l'annualité budgétaire aboutit à geler les délégations de crédits des Administrations centrales vers les ordonnateurs secondaires à compter du 30 novembre, tout paiement de subvention étant interdit à ces derniers à compter du 15 décembre.

La reprise des opérations relative à la phase d'engagement- subdélégation de crédits et paiement de subventions- est en pratique, de surcroît, gelée jusqu'au 1<sup>er</sup> mars.

Les conséquences concrètes de cette procédure aboutissent, selon les services de la Commission, à ce que le versement d'une avance communautaire- en particulier la première avance d'une tranche- en fin d'exercice (entre le 15 décembre et le 1<sup>er</sup> mars) reste sans aucun effet en termes de paiement aux bénéficiaires durant cette phase de neutralisation qui peut être estimée de l'ordre de 3 à 4 mois.

C'est ainsi qu'en matière de crédits de paiement, contrairement aux autorisations de programme, les préfets doivent procéder à leur restitution aux administrations centrales dès lors qu'ils demeurent inutilisés avant le 15 décembre.

## **3. Les délais liés à la procédure de mise en œuvre**

### **a. Engagement et mandatement : des délais excessifs**

L'attention a déjà été attirée sur les dérives observées en matière de programmation. Insuffisance d'analyse et de préparation des dossiers, souci excessif de privilégier l'affichage aux dépens d'une programmation effectivement opérationnelle conduisent non seulement à privilégier une politique généralisée de guichet mais aussi à retenir des opérations insuffisamment préparées.

Il en résulte des retards considérables au niveau des phases d'engagement et de mandatement. C'est ainsi qu'en moyenne, le délai correspondant à la phase d'engagement est de 4 à 6 mois et celui correspondant à la phase de mandatement de 2 à 4 mois. La mise en application à partir du 15 octobre 1997 de la démarche dite SEM 2000 comprend des facteurs d'amélioration.

Au-delà des pratiques qui viennent d'être évoquées, il convient également de signaler l'insuffisante association des services des Trésoreries Générales en amont des procédures qui éviteraient bien des remises à niveau des dossiers et donc des délais supplémentaires dans les étapes postérieures à la programmation. Une démarche dans ce sens est expérimentée depuis 1997 dans 5 régions sous l'égide de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC).

### **b. Les délais de paiement : une agréable surprise**

En ce qui concerne le paiement aux bénéficiaires par les comptables publics, il convient, par contre, de souligner l'efficacité globale du système.

Actuellement, en effet, le délai entre la transmission par l'ordonnateur du titre de dépenses et l'exécution effective par le comptable est en moyenne de 11 à 12 jours.

Dans certaines régions pilotes, les délais ont été ramenés à des niveaux tout à fait remarquables. C'est ainsi que dans la région Centre, le délai de paiement moyen est aujourd'hui de 5,8 jours.

Il est donc avéré que, contrairement à bien des idées reçues, la longueur des délais ne résulte pas de l'intervention des comptables publics, mais résulte du système budgétaire français à proprement parler et des choix politiques qui ont été faits par les autorités françaises, sans oublier les retards considérables résultant d'une mauvaise pratique de la programmation et les conséquences qui en découlent.

Toutefois, il est certain que les décalages considérables existant entre les sommes déléguées par la Commission et les montants délégués aux ordonnateurs secondaires, compte tenu des faibles taux de réalisation effective des programmes, mettent en évidence un impact important de trésorerie au profit de l'Etat qui explique peut-être en partie le schéma de rattachement financier retenu.

Ainsi, selon les tableaux fournis par la Commission, en février 1998, 5 milliards de francs du FEDER étaient disponibles dans les caisses de l'Etat au titre des Objectifs 1 et 2, représentant la différence entre les paiements effectués par l'Union à l'Etat et les fonds reversés par l'Etat au titre des programmes. Cette situation ne peut qu'exposer à des risques de remboursement. On peut craindre qu'il en soit de même pour le FSE et pour la section Orientation du FEOGA.

A l'heure des préconisations nouvelles, il conviendra de mettre en regard des délais excessifs en terme de paiement que nous connaissons, la sécurité juridique et financière offerte par un système comptable d'Etat centralisé, au moment où l'Union Européenne préconise certes une déconcentration, voire une décentralisation accrue, mais, dans le même temps annonce un renforcement significatif de son rôle de contrôle.

\* \* \* \* \*

Les jugements portés sur la mise en œuvre des programmes européens en France sont souvent sévères et peu nuancés comme l'ont illustré un certain nombre d'éléments présentés.



La synthèse des enquêtes effectuées dans le cadre de la mission auprès des SGAR révèle la diversité des procédures et dans certaines régions des difficultés de mise en œuvre des programmes qui risquent de se traduire par une sous-consommation des enveloppes allouées au titre des fonds structurels et des demandes de remboursement par la Commission.

Le nouveau règlement communautaire du 15 octobre 1997 sur le contrôle financier impose aux Etats-membres de nouvelles obligations applicables dès à présent.

Ceci renforce encore l'ardente obligation d'être plus performant dans cette dernière ligne droite, tout en gardant présent à l'esprit que les préconisations formulées le sont pour une période de temps limitée, a priori peu propice à de grands bouleversements organisationnels.

#### **IV. UN APERÇU DU CONTENU DES PROGRAMMES**

##### **A. Axes de développement et stratégie territoriale**

L'ensemble des documents de programmation ont en commun de définir un certain nombre d'axes principaux d'intervention des fonds européens, matérialisant ainsi théoriquement la stratégie sous-tendant les choix opérés au sein des DOCUP.

De façon générale, les axes des programmes des objectifs 1 et 2 se regroupent autour de 6 thèmes :

- développement économique, compétitivité et diversification des entreprises,
- formation et ressources humaines,
- accueil des entreprises,
- recherche-développement et transfert de technologie,
- attractivité, requalification et environnement,
- Tourisme.

En ce qui concerne l'objectif 5b, à l'exception du Limousin dont l'axe 1 est consacré aux services publics et équipements collectifs, les autres régions font également du développement économique l'axe N°1 de leur programme. Les autres axes des DOCUP sont consacrés au renforcement de l'attractivité des territoires ruraux et à l'assistance technique des programmes, sujet sur lequel il sera nécessaire de revenir au niveau des propositions en raison de son importance essentielle, à défaut d'être stratégique, pour la mise en œuvre effective des programmes.

Si l'on cherche, au-delà des présentations spécifiques à chaque programme à agréger les données, on relève tout d'abord la place éminente accordée tout au long des deux périodes de programmation aux actions en faveur du secteur productif et des ressources humaines qui ont drainé plus de 80% des financements. Autre trait caractéristique, la place croissante faite aux investissements immatériels (formation et technologie) auxquels 40,7% des fonds sont consacrés dans les programmes actuels contre 33,5% précédemment. Dernière indication, la place modeste et décroissante des infrastructures.

La distribution de ces thèmes au sein des DOCUP est capitale dans la mesure où elle est révélatrice de leur importance stratégique-financière.

Compte tenu de la manière dont les DOCUP sont élaborés et du fait, notamment de leur caractère essentiellement descriptif et non prospectif, il est naturel que la déclinaison des principales priorités affichées en terme d'actions s'effectue, le plus souvent, selon une lecture strictement opérationnelle des diagnostics, en s'attachant à traiter de problèmes contingents immédiats, sans toujours, chercher à viser un objectif sur le moyen-long terme.

Le défaut général d'un manque relatif de formalisation de la stratégie des programmes en diminuant leur degré de pertinence par rapport aux besoins clefs du développement régional est susceptible d'entamer leur crédibilité et celle de l'utilisation des fonds européens publics.

S'il apparaît que le manque de sélectivité des stratégies relève certainement d'insuffisances dans les méthodes de travail employées, l'origine en est peut-être aussi à rechercher dans la difficulté de monter dans les régions des partenariats constructifs.

Pour ce qui est de la ventilation des crédits entre ces différents axes, le développement économique mobilise à lui seul plus de 38 % des crédits, suivi de la protection de l'environnement avec 23 % et des aides à l'emploi avec 12 %. Les infrastructures routières et de transport recueillent 11,6 %, tandis que la recherche et le développement technologique viennent ensuite avec 10,5 % et la coopération interrégionale et transfrontalière reçoit 4,3 % des crédits.

## **B. Principaux secteurs d'intervention**

La contribution des Fonds européens aux changements structurels a tout d'abord porté sur le renouvellement du tissu productif.

**Dans le domaine de l'agriculture**, les zones fragiles ou défavorisées ont été les principales bénéficiaires des interventions européennes. Ainsi en moyenne, près de 50 % des plans d'aide à la modernisation au titre de l'objectif 5a sont-ils portés sur les exploitations situées dans ces secteurs géographiques.

Cette modernisation des exploitations est indissociable des efforts en faveur du renouvellement des générations d'exploitants qui a permis de freiner la dépopulation rurale.

Parallèlement, des encouragements à la diversification des activités des exploitations agricoles ont été mis en œuvre, par le biais notamment d'aides liées au tourisme et aux infrastructures de loisirs.

A défaut de telles interventions, il est à craindre que l'existence même d'une fraction notable des exploitations aurait été menacée, accentuant plus encore les déséquilibres d'occupation du territoire.

**Dans le secteur de la pêche**, le redimensionnement de la flotte a permis de rapprocher sensiblement le potentiel économiquement viable du potentiel effectif, limitant ainsi le déclin d'une activité primaire durement éprouvée par une concurrence extérieure vive et peu régulée.

La politique communautaire a, parallèlement soutenu l'essor remarquable de l'aquaculture marine.

**Dans le domaine de l'industrie**, l'un des axes majeurs des politiques menées a consisté à soutenir de manière spécifique les PME-PMI, en raison notamment de leur rôle spécifique en matière de création d'emplois.

Les soutiens ont porté principalement sur :

- l'investissement matériel,
- le renforcement des équipes dirigeantes,
- le recours à des conseils extérieurs.

Dans la mesure où les PME-PMI françaises sont caractérisées par une capacité d'innovation insuffisante, il était indispensable d'aller au-delà du seul soutien au tissu existant. A partir de 1994, les programmes structurels enregistrent une intensification des actions visant à développer la recherche appliquée et les transferts de technologie.

De la même manière, afin de remédier à la faiblesse de leur structure financière, caractéristique des PMI françaises, la seconde génération des programmes européens s'efforce de mettre en place des mesures d'ingénierie financière destinées à permettre un développement des structures de capital-risque.

Enfin, dans la plupart des régions intéressées, le renouvellement du tissu industriel est intimement dépendant de la capacité de création de nouvelles entreprises. Force est de constater que les actions inscrites jusqu'ici dans les programmes structurels n'ont sans doute pas revêtu l'ampleur qu'imposerait la situation actuelle.

Le renouvellement du tissu industriel s'est par ailleurs appuyé sur de très importants investissements publics dans le domaine des structures d'accueil qui ont en outre contribué aux relocalisations d'activités et à la restructuration des espaces urbains.

Compte tenu de l'ampleur prise par le développement de ces structures, les risques de suréquipement sont toutefois réels et l'imposition de critères plus stricts d'éligibilité aux financements européens paraît nécessaire.

Pour ce qui concerne la main d'œuvre, les programmes soutenus par le FSE se sont donné pour objectif de concentrer les efforts sur l'insertion professionnelle des jeunes et des chômeurs de longue durée.

A partir de 1995, avec le nouvel objectif 4, l'effort de qualification de la main d'œuvre salariée s'est intensifié. Il est certain qu'une stratégie plus fortement orientée vers l'élévation des qualifications de la population salariée dans le but d'accélérer la modernisation de l'économie eut sans doute exercé à terme des effets plus positifs.

**Dans le domaine de la modernisation des infrastructures**, les investissements routiers ont eu pour objet principal le désenclavement de certains territoires, en particulier dans les départements d’Outre-mer et dans certaines zones rurales de la métropole.

Les opérations de modernisation et d’extension des infrastructures aéroportuaires, relativement importantes, ont été limitées à la Corse et aux départements d’Outre-mer.

Les interventions en faveur des infrastructures portuaires, dans les régions métropolitaines situées sur la façade atlantique, ainsi que là encore dans les départements d’Outre-mer, correspondent à des investissements particulièrement lourds.

Seuls deux programmes objectif 2 ont comporté des opérations ferroviaires.

Des actions importantes ont également été conduites **dans le domaine du renforcement de l’université, de la recherche et de l’innovation**.

En matière d’enseignement supérieur, les soutiens européens ont été pour l’essentiel axés sur les infrastructures destinées à l’enseignement technique et professionnel.

Dans le domaine de la recherche et du développement technologique, les soutiens européens bénéficient principalement à la recherche publique et visent les applications directement liées au développement technologique.

Pour ce qui est de l’innovation et des transferts de technologie, les dépenses engagées concernent surtout la construction d’infrastructures et l’acquisition d’équipements, alors que l’encouragement des efforts et des projets de diffusion de technologies demeure encore trop modeste.

**Dans le domaine de la formation professionnelle**, enfin, les actions ont été concentrées sur les publics en difficulté.

Pour ce qui est des actions conduites en entreprise, en dehors des jeunes, les actions ont été concentrées sur l’accompagnement des programmes de restructuration et de modernisation.

Les jeunes sans qualification ont bénéficié d’importants soutiens, combinant de plus en plus acquisition de connaissances professionnelles et aide personnalisée à la recherche d’un emploi.

Le soutien à la création et à la reprise d’entreprise s’est traduit en actions de formation, venant fréquemment en complément des contributions au capital initial. Son impact sur le renforcement du tissu des PME paraît toutefois limité, en raison probablement de l’insuffisance des moyens consacrés à un suivi pluriannuel des entreprises aidées.

D’une manière générale, l’intervention des fonds structurels a par ailleurs permis l’introduction de pratiques innovantes prenant en compte des préoccupations nouvelles.

C'est ainsi que des actions spécifiques ont été consacrées à la prise en compte des préoccupations relatives au développement durable, au lien « enseignement-innovation », à la relation entre formation des hommes et modernisation de l'économie, aux mutations dans les formes du travail. Le renforcement de cette tendance paraît devoir être clairement encouragé dans les futurs programmes.

### **C. Les incidences sur l'emploi**

L'emploi est une priorité de l'Union européenne et de l'Etat français ; il était donc logique que la mission se préoccupe, in fine, de l'adéquation des politiques structurelles conduites et de leur efficacité face à l'emploi.

#### ➤ Synthèse des questionnaires adressés aux SGAR

Les avis des gestionnaires de programme convergent pour déclarer que l'efficacité des fonds structurels est difficile à évaluer même si les retombées de l'initiative publique ne peuvent être que positives pour l'emploi notamment dans les domaines du BTP et des entreprises.

Pour les responsables de programmes, l'efficacité des fonds structurels est qualifiée de moyenne voire médiocre en matière d'emploi au regard notamment des moyens mis en œuvre alors que cette efficacité est reconnue en ce qui concerne l'employabilité.

En effet s'il convient de rappeler le rôle important pour la promotion de l'emploi que les fonds structurels doivent tenir au niveau communautaire et régional, il n'en demeure pas moins qu'en l'état actuel des pratiques d'élaboration des programmes, des modes de suivi de leur mise en œuvre et des méthodologies d'appréciation de leur impact, les effets sur l'emploi demeurent insuffisamment caractérisables et inégalement évaluables.

#### ➤ Estimation des effets sur l'emploi de l'objectif 2 1997-1999

Le 8<sup>ème</sup> rapport annuel sur les fonds structurels (1996) de la Commission européenne et une étude du CNASEA permettent de tirer parti de certains travaux d'évaluation ex ante de l'objectif 2 1997-1999.

A partir d'une reclassification des DOCUP, on estime qu'en France près de 150 000 emplois seraient sauvegardés ou créés grâce à la seconde phase des interventions de l'objectif 2 et que les projets financés contribueraient à occuper 14 000 emplois. La France occuperait à ce titre la seconde place de l'Union, largement derrière le Royaume-Uni (340 000 emplois seraient maintenus ou créés).

Dans les 9 régions pilotes étudiées par le CNASEA, et sans préjuger des résultats des évaluations intermédiaires en cours et des futures évaluations ex-post, il apparaît pour le FEDER que 42 % de ces emplois maintenus ou créés sont liés aux aides visant à l'amélioration de la compétitivité des entreprises – soit environ 40 % des financements- tandis que 37 % de ces emplois liés à la réalisation d'équipements structurants seraient essentiellement temporaires à court terme mais avec des perspectives positives à moyen et à long terme au vu notamment de l'accroissement de l'attractivité des zones aménagées.

La recherche, le transfert de technologie et l'innovation expliqueraient 10 % des emplois ; leur effet serait plutôt différé et indirect mais avec une forte valeur ajoutée.

➤ Un estimation difficile

D'un point de vue méthodologique, les effets sur l'emploi sont d'autant plus difficile à estimer :

- qu'il est difficile d'identifier de façon spécifique les résultats de l'intervention communautaire,
- que la recherche de la compétitivité économique et de la réduction des disparités régionales n'est pas mécaniquement pourvoyeuse d'emplois et de cohésion sociale,
- que la notion d'emploi se décline dans le temps en terme d'emplois temporaires et d'emplois pérennes d'une part et d'autre part dans l'espace en terme d'effet direct et indirect,
- que les modes de calcul des effets sur l'emploi doivent faire l'objet d'une homogénéisation en ce qui concerne les concepteurs et gestionnaires de programmes et les maîtres d'ouvrage par ailleurs.

Par ailleurs, s'il est indispensable de prendre en compte de façon prioritaire les effets sur l'emploi au moment de la conception des programmes en promouvant notamment les interventions pourvoyeuses d'emploi à court et à long terme, il convient de rechercher des indicateurs de mesure de l'emploi quantifiés, crédibles et utilisables.

## **DEUXIEME PARTIE : POUR UNE EFFICACITE RENFORCEE DES POLITIQUES STRUCTURELLES :PERSPECTIVES ET PROPOSITIONS D’ACTION**

### **I. LES OBJECTIFS DE LA REFORME DES FONDS STRUCTURELS**

Le 18 mars dernier, la Commission européenne a rendu publiques ses propositions de règlement des fonds structurels pour la période 2000-2006.

Cette réforme s’inscrit dans un contexte historique très particulier, marqué par les prochains élargissements et par la prochaine réalisation de l’Union Monétaire, sans oublier bien sûr les futures négociations de l’Organisation mondiale du Commerce (OMC) et leur impact prévisible sur la Politique agricole commune.

Sans procéder à une analyse détaillée de l’exposé des motifs de cette réforme, les principales priorités de la Commission feront l’objet d’un bref rappel afin de faciliter la mise en perspective des préconisations du présent rapport .

Tout en confirmant la priorité politique de la cohésion économique et sociale, les préconisations de la Commission s’articulent autour de 3 axes essentiels qui sont :

- le maintien de la solidarité financière au niveau atteint en 1999, soit un montant de 218,4 milliards d’Euros, valeur 1999, hors fonds de cohésion et élargissement ;
- la concentration des interventions des Fonds afin d’améliorer leur efficacité et renforcer leur impact en terme de convergence ;
- la clarification du rôle des différents partenaires en vue, là aussi, de parvenir à un meilleur résultat en terme de coût/efficacité, par une simplification des procédures, une amélioration de l’évaluation et du contrôle, un renforcement du partenariat et notamment du rôle des Régions.

Sans entrer dans le détail, il est nécessaire de présenter les idées maîtresses qui sous-tendent les préconisations de la Commission sur la concentration des interventions et sur la clarification du rôle des différents partenaires, tant celles-ci se retrouvent au cœur des propositions du présent rapport.

#### **A. Une concentration thématique**

En ce qui concerne les priorités communautaires des politiques structurelles, celles-ci doivent stimuler un développement compétitif soutenable du point de vue de l’environnement, une croissance durable et créatrice d’emplois, l’innovation technologique et économique, la promotion d’une main d’œuvre qualifiée en assurant l’élimination des inégalités.

Dans ce contexte, le principal objectif de l'intervention des fonds structurels est de contribuer à la mise en place de conditions permettant d'assurer un développement économique durable par la croissance, la compétitivité et l'emploi, et donc de contribuer au soutien du secteur productif par des aides à l'investissement et à l'innovation technologique, tout en améliorant le lien entre les ressources humaines avec l'environnement productif et le fonctionnement général du marché du travail.

Dans un contexte de concentration, cela signifie aussi que les tâches essentielles des fonds devront concerner les ajustements structurels majeurs et la réduction des disparités qui résultent principalement de l'insuffisance des dotations en infrastructures de base (Objectif 1), d'une main-d'œuvre faiblement qualifiée et d'un bas niveau de capacités innovatrices, notamment en raison d'un développement limité de la recherche technologique.

Dans le domaine de l'emploi, les fonds devront contribuer au soutien des quatre axes de la stratégie européenne pour l'emploi : esprit d'entreprise, aptitude pour l'emploi, adaptabilité et égalité des chances.

Par ailleurs, il est clair que la dimension développement durable devra être prise en compte de manière beaucoup plus significative, ce critère devenant un élément de sélection des mesures économiques et sociales. De son côté, la situation environnementale constituera l'un des facteurs d'éligibilité des zones urbaines à l'Objectif 2.

Dans le même temps où la Commission préconise de recentrer les domaines d'intervention prioritaires favorisant une approche intégrée de développement du territoire et non un saupoudrage des actions, elle propose d'accroître la lisibilité du dispositif des fonds structurels en réduisant de 7 à 3 les Objectifs et en limitant à 3 également les Initiatives Communautaires. Un nouvel Objectif 2 consacré aux régions en reconversion économique et sociale regroupera les problématiques préalablement traitées dans le cadre des Objectifs 2 et 5b, auxquelles viendra s'adjoindre la dimension spécifique de la politique de la Ville.

Les Initiatives Communautaires seraient limitées à la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, au développement rural et enfin à la coopération transnationale en matière de lutte contre les discriminations et inégalités dans l'accès au marché du travail.

Le rappel de ces grandes orientations des futurs programmes européens devra être gardé présent à l'esprit au moment de formuler nos propositions thématiques pour la mise en œuvre des futurs fonds structurels.



## **B. Une concentration géographique : perspectives et enjeux pour la France**

Cette concentration thématique devrait de plus s'accompagner d'une concentration géographique progressive, le pourcentage de la population des 15 Etats membres éligibles aux Objectifs 1 et 2 devrait être ramené de 51 % à un chiffre compris entre 35 et 40 %. La mise en place d'un soutien transitoire d'une période de 6 ans pour l'Objectif 1 et de 4 ans pour l'Objectif 2 devrait permettre de lisser les effets négatifs de la sortie du régime des fonds structurels.

### **APPROCHE DE REPARTITION COMPAREE DES FONDS STRUCTURELS COMMUNAUTAIRES 1994-1999/2000-2006**

1994 – 1999			2000 - 2006		
% budget fonds structurels	% population Union européenne	Objectifs correspondants et interventions	Objectif et autres interventions	% population Union européenne	% budget fonds structurels
62	25.4	1 et 6	1	20	66-67
14,5	25,2	2 et 5b	2	18	} 27-28
9.9		3 et 4	3		
4.5		5a	FEOGA-G		hors FS
≈ 9		PIC (3)	PIC (13)		5
≈ 1		actions innovantes	actions innovantes		0.7
intégré dans le DOCUP			assistance technique		0.3

*D'après les documents de la Commission européenne*

- L'Objectif 1 réservé en France aux régions d'Outre-mer

L'Objectif 1 continuerait à viser le rattrapage des régions en retard pour les régions dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire : cet Objectif devrait bénéficier de 2/3 environ du total des fonds structurels.

Pour la France, l'enjeu se situe autour de la nouvelle définition des régions éligibles : les régions d'Outre-mer resteraient éligibles en raison d'une part de leur caractère ultrapériphérique, d'autre part de leur PIB. Pour la Corse et le Hainaut, il conviendra d'utiliser de façon optimale le dispositif de transition (phasing out) qui devrait s'étaler jusqu'au 31 décembre 2005. Un des objectifs à défendre est le niveau du soutien durant cette phase.

➤ L'Objectif 2 : concentration géographique et élargissement thématique

Le nouvel Objectif 2 rassemblerait les zones en difficulté économique et sociale, qu'il s'agisse de reconversion industrielle et tertiaire, de zones rurales en déclin, de zones urbaines ou de zones en crise dépendantes de la pêche. La Commission propose que le nouvel Objectif 2 soit plafonné à 18 % de la population totale de l'Union, alors que les Objectifs actuels 2 et 5b concernent environ 25 % de la population européenne.

Afin de garantir une contribution équitable de chaque Etat-membre à la concentration, la Commission propose de ne pas réduire la population des zones éligibles au nouvel Objectif 2 dans un Etat-membre (y compris les régions de l'Objectif 1 1994-1999 en phase transitoire) de plus du tiers de la population actuellement éligible aux Objectifs 2 et 5b. Pour la France, deuxième bénéficiaire de l'Objectif 2 derrière le Royaume-Uni et premier bénéficiaire de l'Objectif 5b, tant en termes financier qu'en population éligible, l'enjeu est de justifier et d'obtenir le maintien d'une enveloppe de fonds à la hauteur de ses besoins.

Dans les négociations à venir avec la Commission européenne, l'Etat français devra veiller à ce que les critères d'éligibilité soient réellement adaptés aux réalités économiques et sociales régionales : outre des critères tels que le taux de chômage et la densité de population, des critères plus évolutifs doivent être introduits, par exemple les variations de population.

Par ailleurs, la question se pose des moyens de concilier à l'intérieur d'un même Objectif des thématiques aussi différentes. Le projet de règlement indique que dans chaque Etat les zones industrielles et rurales devront couvrir au minimum 50 % de la population concernée par l'Objectif 2.

La traduction régionale en population éligible et par type de préoccupation doit faire l'objet d'études, de simulations et de concertations avec les collectivités territoriales et les représentants économiques, afin de pouvoir peser sur les négociations à venir avec la Commission.

➤ L'Objectif 3 : l'outil de la stratégie européenne pour l'emploi

Le nouvel Objectif 3, financé par le Fonds social européen, vise à soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques d'emploi, de formation et d'éducation. Il se substituera aux Objectifs 3 et 4 de la période 1994-1999.

Il interviendra financièrement en dehors des zones Objectif 1 et 2 et assurera un cadre de référence pour l'ensemble des actions en faveur des ressources humaines sans préjudice des spécificités régionales.

Il a vocation à contribuer à l'amélioration du marché du travail, à l'insertion sociale, à « l'employabilité » des personnes, à l'anticipation des mutations sociales et économiques, à l'égalité des chances entre hommes et femmes.

La Commission devra faire preuve de suffisamment de flexibilité dans sa mise en œuvre pour ne pas pénaliser les initiatives des Etats-membres par un cadre trop rigide. Il importe également de rechercher une appropriation par le niveau régional permettant une cohérence entre le DOCUP Objectif 3 et les programmes Objectif 1 et 2. Il doit être un vecteur de facilitation du dialogue social pour identifier les besoins et accompagner les processus de changement organisationnel et les mutations technologiques.

#### ➤ La révision de la politique structurelle agricole

L'Objectif 5a en faveur de l'adaptation des structures agricoles et de la pêche est financé sur la période 1994-1999 par le FEOGA-Orientation et par l'IFOP. Désormais, le FEOGA-Orientation n'interviendra que dans le cadre de l'Objectif 1. Dans les zones Objectif 2, c'est la section Garantie du FEOGA, qui n'est pas un fonds structurel, qui financerait les actions de développement rural. Cette même section Garantie du FEOGA financerait selon les mesures d'accompagnement de la Politique agricole commune et du développement rural hors des zones éligibles aux Objectifs 1 et 2, par un transfert de dépenses de la section Orientation à la section Garantie.

Le règlement de la PAC proposé le 18 mars 1998 fait état de deux catégories de mesures en faveur du développement rural :

- les mesures d'accompagnement de 1992 (mesures agro-environnementales, boisement, préretraite),
- les mesures de modernisation et de diversification (investissements dans les exploitations, installation de jeunes agriculteurs, investissements de transformation et de commercialisation...).

Jusqu'où l'existence de deux sections au sein du FEOGA serait-elle désormais justifiée ? Quelles mesures supplémentaires seraient possibles sur le FEOGA-Orientation dans les zones Objectif 1 et sur le FEOGA-Garantie dans les zones Objectif 2 ?

#### ➤ L'articulation DOCUP nationaux/DOCUP locaux

Le passage de 7 Objectifs à 3 politiques structurelles n'apparaît guère devoir créer d'ambiguïté, sauf pour le nouvel Objectif 2 où la crainte existe, malgré l'exigence d'un programme régional intégrant l'ensemble des préoccupations, d'une concurrence entre les types de zones éligibles, voire de sous-objectifs juxtaposés.

Les futurs programmes régionaux - DOCUP régionaux - ne devront pas limiter leur champ aux zones éligibles à l'Objectif 2, mais intégrer les choix régionaux en faveur des ressources humaines au titre de l'Objectif 3, en faveur de l'accompagnement de la PAC et en faveur du développement rural au titre du FEOGA-Garantie.

La clarification apparaît plus nette pour les PIC puisqu'une initiative communautaire répondrait à chaque fonds structurel. L'initiative en faveur du développement rural peut constituer un prolongement des programmes LEADER, bien que le thème de l'échange avec les autres pays de l'Union ne soit pas explicitement cité. LEADER a amorcé un réseau européen de développeurs ruraux. Malgré les lourdeurs et les retards français de LEADER II, cette dynamique ne doit pas être cassée. Elle devrait au contraire servir d'exemple sur d'autres thèmes. Les initiatives relatives au FEDER et au FSE apportent clairement une dimension transnationale. Elles devraient cependant être traitées en cohérence avec les programmes d'objectif.

### **C. Des procédures simplifiées et décentralisées**

Dans un tel contexte de recentrage du dispositif et de concentration de l'effort sur des thèmes et des territoires plus ciblés, il n'est pas surprenant que la Commission en appelle également à une clarification des responsabilités de chacun et à la définition d'un nouveau partenariat.

La réforme envisagée se fonde sur une meilleure définition des rôles entre la Commission, les Etats membres et les Régions. L'idée sous-jacente est de mieux mettre en œuvre le principe de subsidiarité à tous les niveaux.

L'intervention des fonds doit être simplifiée grâce à la clarification des responsabilités de la Commission et des Etats-membres. L'évaluation et le contrôle deviennent ainsi des instruments fondamentaux pour la gestion des fonds structurels.

La Commission décide, sur proposition des Etats-membres et après l'exercice du partenariat, dans et avec les Etats-membres, des stratégies et priorités de développement dans des documents de programmation et alloue les crédits des fonds structurels dans ce contexte.

Sur cette base, les Etats-membres et les Régions décident de la mise en œuvre de la programmation, la gèrent, la contrôlent et l'évaluent. Ils en rendent compte à la Commission.

Tel est brossé à grands traits le nouveau cadre institutionnel, partenarial et financier dans lequel doivent s'inscrire les préconisations nouvelles que nous nous proposons de formuler en vue d'améliorer l'efficacité de notre dispositif national de mise en œuvre des politiques structurelles communautaires.

## **II. UNE VERITABLE REFLEXION STRATEGIQUE, CONDITION NECESSAIRE A L'EFFICACITE DES POLITIQUES STRUCTURELLES**

La pertinence et la pérennité de toute politique d'aménagement du territoire nécessitent au préalable une réflexion stratégique. Les objectifs structurels communautaires en sont une composante au même titre que les orientations nationales et régionales.

C'est pourquoi il convient de manière urgente d'engager cette réflexion stratégique qui devra s'exercer dans le cadre d'une pleine coresponsabilité Etat/Région s'appuyant sur un partenariat actif et élargi avec l'ensemble des collectivités territoriales et l'ensemble des forces vives économiques, sociales, associatives.

### **A. Engager au plus tôt la réflexion**

Les règlements des fonds ne seront adoptés qu'en 1999, la délimitation des zones éligibles sera encore postérieure, des programmes sont en cours pour encore deux ans.

Par ailleurs, la préparation de la future génération des contrats (de Plan) Etat/Région devrait être engagée prochainement, les nouveaux exécutifs régionaux vont logiquement définir leurs orientations pour la mandature 1998-2004 à concrétiser dans un projet régional, voire un Schéma régional d'Aménagement et de Développement du Territoire. Le Gouvernement souhaite inscrire les Pays et les agglomérations dans une nouvelle approche de sa politique d'aménagement du territoire.

Il convient de profiter pleinement de la conjonction selon un même calendrier de l'ensemble de ses démarches pour anticiper, dès maintenant, l'élaboration de chaque programme régional, puisque désormais la Commission souhaite un cadre régional.

### **B. Pour une coresponsabilité Etat/Région**

Le projet de règlement de la Commission implique que la Commission assume la responsabilité de la programmation stratégique, l'Etat et les Régions celle de la mise en œuvre de la programmation.

En droit interne français, aux termes du décret n° 82-380 du 10 mai 1982, les Préfets de région sont, en tant qu'ordonnateurs secondaires, les seuls responsables directs de la mise en œuvre des crédits européens provenant des fonds structurels.

Le décret n° 92-604 du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte de la déconcentration confirme le rôle de la circonscription régionale comme lieu de mise en œuvre des politiques nationales et communautaires.

Les lois de décentralisation ont confié aux Régions la compétence de « promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement du territoire... ».

Les Régions constituent les interlocuteurs privilégiés de l'Etat dans le cadre des contrats de Plan Etat/Région depuis 1989.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a inscrit le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) comme instrument majeur de la politique d'aménagement du territoire, son élaboration et son approbation relevant de la Région.

Enfin, dans la même loi, un partenariat régional est instauré au sein de la Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire, coprésidée par le Préfet de région et le Président du Conseil régional.

L'ensemble de ces dispositions, la cohérence évidente qui doit exister entre politiques nationale et européenne de cohésion sociale et territoriale conduisent à proposer une coresponsabilité Etat/Région pour l'élaboration des projets régionaux et des SRADT, rendant plus facilement acceptable par les autres collectivités territoriales un éventuel caractère prescriptif de ces documents. Les politiques structurelles communautaires en seront parties intégrantes et, donc également, sous la coresponsabilité Préfet de région/Président du Conseil régional.

### **C. Renforcer le partenariat**

Sous le copilotage du Préfet de région et du Président du Conseil régional, l'ensemble des acteurs doit être mobilisé pour élaborer un diagnostic approfondi, définir des objectifs et les moyens de les atteindre en intégrant une logique territoriale et une logique thématique.

Le partenariat devra associer :

- les collectivités territoriales infrarégionales : Départements, associations de maires, structures intercommunales...
- les acteurs socio-économiques organisés : compagnies consulaires, organismes professionnels et syndicaux...
- les acteurs associatifs et de terrain,
- les grands organismes et structures présents dans la Région : Universités, Centres de recherche, sociétés nationales et établissements publics nationaux...

Dans cette phase, le Conseil économique et social régional devrait être appelé à jouer un rôle majeur aux côtés du Préfet et du Président du Conseil régional, en raison de la richesse de ses composantes et de l'originalité de sa place et de sa vision.

### **D. Une volonté politique traduite en objectifs et en contreparties clairement affichées**

La réflexion stratégique fixera une ambition pour le moyen et le long terme. Elle devra être traduite en objectifs et en axes d'intervention réellement adaptés à la problématique du territoire régional, des grandes entités socio-économiques infrarégionales.

S'il est indispensable de bien répondre aux orientations définies par l'Union européenne, le fond doit être cohérent avec la forme. Il s'agit de cibler sur les actions les plus porteuses en termes de développement durable, de développement économique soutenable, de structuration du territoire et de cohésion sociale, en recherchant le meilleur effet de levier des fonds structurels.

L'objectif n'est pas de satisfaire aux demandes d'aide de l'ensemble des acteurs, de saupoudrer des crédits européens sur chaque commune mais bien de rechercher l'efficacité collective.

La clarté des programmes appelle une identification précise des contreparties publiques et privées dans leurs budgets respectifs dès l'adoption du DOCUP. Ainsi, les collectivités locales, Région, Département, établissements publics de coopération intercommunale, doivent faire figurer dans leurs budgets les autorisations de programme nécessaires à leur participation financière, les crédits de paiement pouvant être identifiés au fur et à mesure de l'avancement des opérations. Les maîtres d'ouvrage disposeraient de l'assurance des contreparties et la mobilisation des fonds européens, nationaux et locaux s'en trouverait grandement accélérée.

### **E. Une dynamique de projet impliquant les territoires**

L'évaluation des programmes territorialisés retenus au titre des fonds structurels montre que la logique de zonages tels qu'ils ont été définis pour la génération en cours n'est pas totalement satisfaisante :

- exclusion de pôles de développement économique moteurs dans des zonages Objectif 5b,
- éclatement de certains zonages sur des microterritoires n'ayant pas la taille critique pour définir un projet de développement,
- appartenance de territoires ruraux à des zones Objectif 2 excluant l'intervention du FEOGA, alors que leur problématique était celle de l'Objectif 5b.

L'accroissement des zonages entre la période 1989/1993 et la période 1994/1999, induite par l'attitude de la Commission de stabiliser son effort moyen par habitant alors qu'elle augmentait les enveloppes, ne s'est pas accompagné de la nécessaire mobilisation permettant d'élaborer des stratégies de développement et d'aménagement de tous les territoires.

Le règlement soumis à la discussion des Etats-membres confirme que les fonds structurels interviendront sur la base de zonages et qu'au sein du nouvel Objectif 2 les thématiques de l'industrie et des services, urbaine, rurale et de la pêche seront abordées selon des zonages spécifiques.

Tout doit être mis en œuvre pour éviter que les intérêts catégoriels n'entraînent des surenchères sur les populations éligibles à l'un ou l'autre titre, au détriment de l'équilibre territorial et du développement économique et social.

Lors des auditions, il est clairement apparu que le niveau régional disposait d'une mission prédominante pour assurer la cohérence du développement territorial et définir, en partenariat, une ambition régionale. Par ailleurs, la notion de territoire de projet a été mise en exergue pour sortir des logiques trop souvent rencontrées de juxtaposition d'opérations sans vision stratégique à long terme : il s'agit, sur un territoire cohérent au plan économique, social, humain, de définir un projet et programme permettant de favoriser le développement endogène et durable en mobilisant l'ensemble des acteurs. Les Pays, tels que définis dans la loi d'orientation et qui se mettent en place progressivement, répondent à cette approche : les partenaires doivent veiller à la qualité de la réflexion et du partenariat pour éviter toute dérive vers un effet de guichet. De même, les agglomérations, disposant d'une politique commune en matière de développement économique, d'aménagement et d'urbanisme, de transport, de gestion des ressources naturelles, doivent participer à la négociation.

Pour concilier l'ensemble de ces approches et assurer les synergies indispensables à la meilleure utilisation des fonds publics et à l'avenir des territoires, le schéma suivant est proposé :

- en anticipation de la révision de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, définir sur le territoire régional un maillage de territoires de projets conciliant les objectifs régionaux, les volontés et initiatives territoriales pour bâtir un projet de développement global, intégré et durable. Ces territoires de projets peuvent notamment être des pays et des agglomérations ; ce qui importe c'est qu'il existe un partenariat véritable, des objectifs ciblés (et non des regroupements de circonstance sans projet commun),
- sur la base des critères « d'admissibilité » ou d'éligibilité fixés par le règlement des fonds, les partenaires locaux - au premier rang desquels figure le Préfet de Région et le Président du Conseil régional- devront proposer, à l'intérieur des territoires de projet, les zones sur lesquelles ils souhaitent une intervention des fonds structurels : il ne s'agira pas de créer des sous-zonages mais de définir, à l'intérieur d'un ensemble cohérent, les territoires qui feront l'objet des efforts conjugués de l'Europe, de l'Etat, des collectivités locales, en raison de handicaps structurels ou conjoncturels :

#### **F. Une proposition de démarche en faveur de la cohérence des dispositifs**

La Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CORADT) instaurée par la loi d'orientation du 4 février 1995 devrait être réunie sans délai pour élaborer une méthode de travail efficace et pragmatique. Il est suggéré la création d'une cellule de prospective, à laquelle pourraient se joindre des experts extérieurs (universitaires, prospectivistes, personnalités qualifiées...) et qui pourrait également s'appuyer sur les sections Prospective des C.E.S.R.

Cette cellule aurait à proposer, d'ici la fin de l'année 1998, une vision de la région à l'horizon de 20-25 ans, à faire approuver par la CORADT.



Les semaines et mois à venir amèneront les nouveaux exécutifs régionaux à réfléchir à leurs priorités politiques et budgétaires pour la mandature. Dans le même temps, la révision de la loi du 4 février 1995, engagée par le Gouvernement, devrait se traduire par des consultations, notamment sur les attentes des régions pour les schémas de services collectifs. Enfin, et même si les grands principes et schémas ne sont pas encore adoptés par le Parlement, l'Etat sera conduit très rapidement à définir ses orientations stratégiques dans chaque région dans la perspective d'un nouveau contrat Etat/Région.

L'ensemble des réflexions issues de ces démarches, ainsi que les orientations de l'Union européenne à travers le projet de Schéma de développement de l'espace communautaire, la réflexion « Agenda 2000 », traduites par les projets des nouveaux règlements des politiques communautaires, devront être synthétisées au plan régional dès la connaissance des axes prioritaires européens pour définir un Projet régional ou Charte régionale d'aménagement et de développement du territoire, sous la coresponsabilité de l'Etat et de la Région.

Afin de donner à cette charte toute sa portée pour conduire les politiques publiques dans les prochaines années, elle doit pouvoir être approuvée dans le courant du 2ème trimestre 1999 par les Assemblées régionales et départementales. Pour éviter toute situation de blocage, il conviendrait de prévoir, un dispositif en cas de non-approbation, sous un délai de 4 mois par exemple, après sa mise en consultation :

- soit comme pour les schémas d'aménagement régional de l'Outre-mer, une approbation par l'Etat par décret,
- soit en donnant à l'Exécutif les moyens légaux de faire approuver le document au-delà d'une date butoir.

Mais en tout état de cause, la charte devra servir de base à la négociation de deux documents contractuels cohérents :

- le contrat (de plan) Etat/Région pour la prochaine période,
- le programme (ou DOCUP) régional de mise en œuvre des fonds structurels européens,

de façon à ce que, contrairement aux situations rencontrées dans les périodes précédentes, la signature puisse avoir lieu fin 1999 pour une mise en application dès les premières semaines de l'année 2000.

Le DOCUP régional devra faire apparaître clairement les contreparties des collectivités locales et des partenaires et se traduire dans leurs budgets par un « fléchage » vers les axes et mesures du DOCUP.

### **III. LES PRINCIPAUX AXES D'INTERVENTION A PROMOUVOIR**

Le projet de règlement des fonds structurels adopté le 18 mars 1998 précise, dans son article 1er, les missions de fonds : ils contribuent à « promouvoir un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, en particulier le développement de la compétitivité et de l'innovation, notamment dans les PME, le développement de l'emploi et des ressources humaines, la protection et l'amélioration de l'environnement, et l'élimination des inégalités et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes ».

Dans les programmes antérieurs ou en cours, ces dimensions ont été affichées, mais les actions mises en œuvre n'ont pas, dans nombre de cas, été à la hauteur des ambitions. Pour la génération à venir, il importe de cibler la participation des fonds structurels sur des interventions de moyen et long terme, aptes à asseoir durablement le développement économique et territorial et à résoudre les problèmes de fond de nos sociétés.

Par ailleurs, les porteurs de projets devraient s'attacher –et les gestionnaires y veiller- à présenter des actions d'une certaine dimension soit qu'il s'agisse d'une opération bien identifiée, soit de plusieurs interventions réparties dans l'espace et de nature différente mais constituant un projet global cohérent. La participation des fonds communautaires devrait être significative, permettant ainsi de mieux identifier, sur le terrain, le rôle de l'Union européenne.

#### **A. Le soutien aux entreprises et l'emploi**

Les aides à l'investissement matériel des entreprises constituent le premier type de soutien mais l'impact de la modernisation sur l'emploi est difficile à mesurer. Les aides immatérielles et les dispositifs d'ingénierie financière semblent avoir connu des succès mitigés ; l'innovation et les transferts de technologie restent largement à renforcer. Plus que l'aide directe aux entreprises, c'est vers l'environnement du tissu économique que les soutiens devraient être portés. Face à ce constat, l'accent devrait être mis sur les types d'actions qui suivent :

##### **1. Favoriser et accompagner la prise de risque**

Un des handicaps des PME françaises et des TPE réside dans la fragilité de leur structure financière et la culture bancaire française est peu orientée vers la prise de risque. Une voie à privilégier tient dans la mise en place de mesures d'ingénierie financière, le soutien aux sociétés de capital risque pour les entreprises qui souhaitent s'engager sur des produits ou des marchés nouveaux. En outre, des dispositifs de capital-développement doivent être accessibles pour renforcer la compétitivité des entreprises.

Un tel soutien devra se situer dans une logique d'ensemble : études de marché, diagnostic d'entreprise et études stratégiques mais également adaptation des formations et accompagnement par suivi pluriannuel. La réussite réside non seulement dans l'entreprise elle-même mais aussi dans l'existence d'un réseau de spécialistes dans les structures d'appui.

Dans les programmes, une attention particulière doit être apportée à la création d'entreprises notamment de très petites entreprises, notamment artisanales, susceptibles de répondre aux besoins nouveaux de la population et à des nouveaux créneaux d'activité industrielle. Des dispositifs d'accompagnement par un capital d'amorçage et par un suivi rapproché lors des premières années d'activité sont à favoriser.

La transmission et la reprise d'entreprises doivent également être des préoccupations fortes pour assurer la continuité de l'activité, l'adaptation, la diversification.

## **2. Favoriser l'innovation par la veille économique et le transfert de technologie**

Face à la mondialisation, la veille économique constitue un outil essentiel de la compétitivité pour connaître les tendances générales des économies et des marchés, avoir accès à l'évolution des technologies et aux innovations de la recherche-développement, détecter les procédés et savoir-faire...

La plupart des PME-PMI, faute de culture, de moyens ou de compétences, n'effectuent pas de veille structurée.

De la même façon, et même si des entreprises moyennes, petites et artisanales sont performantes et innovantes, la demande des PME-PMI en matière d'innovation est souvent imprécise. Pourtant l'offre est en voie de structuration autour de CRITT par exemple mais cette offre est souvent hétérogène et freine l'accès des PME-PMI.

Si l'organisation rationnelle de la diffusion technologique doit se concevoir à un niveau régional, elle doit fonctionner en réseau et les fonds structurels peuvent avoir un effet moteur en aidant, au niveau d'un bassin industriel, à la création d'interfaces « entreprises-enseignement supérieur technologique-laboratoires de recherche-développement ». Ainsi pourrait-on encourager le soutien à des centres de développement industriel auprès des établissements d'enseignement supérieur ayant vocation à être des lieux d'échange entre les entreprises, d'identification des besoins des entreprises et de mise en relation avec les partenaires compétents, de détection d'entreprises aptes à valoriser brevets et technologies.

## **3. Soutenir l'investissement matériel dans le cadre de plan stratégique en direction de l'emploi**

Le soutien aux investissements de modernisation et d'augmentation des capacités de production doit être abordé dans le cadre de plans stratégiques d'entreprises comprenant :

- une vision à moyen et long termes de positionnement d'activités et de marchés,
- une politique interne de maintien et de création d'emplois basée notamment sur la gestion prévisionnelle de l'emploi et l'évolution de l'organisation du travail.

Les engagements doivent être quantifiés et mesurables.

Le soutien devrait pouvoir prendre des formes autres que la seule subvention : avance remboursable, bonification d'intérêts, prime de garantie, prise de participation...

Les exigences communautaires à l'égard des aides d'Etat à finalité régionale, la proposition de loi en chantier sur les interventions économiques des collectivités locales devront fixer un cadre cohérent pour les différents niveaux d'intervention.

#### **4. Aider les entreprises à aborder la mondialisation**

Tous les moyens doivent être mis en œuvre pour inciter les entreprises petites, moyennes et artisanales à s'adapter au contexte mondial et favoriser leur entrée sur les marchés étrangers. Il convient, à ce titre, d'appuyer les entreprises pour prendre des parts de marchés à l'extérieur de l'Europe, favoriser la création de réseaux d'entreprises européennes, soutenir les accords d'entreprises permettant de valoriser les savoir-faire et les productions spécifiques ou innovantes.

#### **B. Le tourisme et l'emploi**

Il ressort des rapports d'évaluation que les programmes contribuent peu à l'émergence de pôles touristiques structurants et que les actions portent souvent sur des espaces trop limités.

L'économie touristique constitue un secteur porteur mais à condition de répondre aux besoins de la clientèle, quelle que soit sa diversité. C'est pourquoi il est nécessaire d'élaborer un programme global de développement touristique, articulé au programme régional, s'il existe : l'offre touristique n'est pas la seule juxtaposition d'initiatives publiques ou privées promues le cas échéant à travers une brochure commune !

Le projet touristique devra intégrer le développement et l'amélioration du parc d'hébergement, l'animation et l'information, la structuration de l'offre de sites et de produits touristiques, l'organisation d'activités nouvelles complémentaires capables de capter une partie de la clientèle fréquentant les sites-phares, la valorisation de certaines ressources locales et du milieu naturel.

Les investissements d'importance devront faire l'objet d'une étude d'opportunité et de faisabilité et, dans tous les cas, d'une étude des besoins de fonctionnement.

Quels que soient le public et les activités visés, une professionnalisation s'impose et un volet formation devrait obligatoirement accompagner tout projet touristique, concernant les particuliers (hôteliers, propriétaires de gîtes...), les responsables d'offices de tourisme...

### **C. La formation et l'emploi**

L'analyse des rapports d'évaluation intermédiaire des Objectifs 3 et 4, la rencontre avec des praticiens du FSE ont mis en évidence la complexité voire la confusion entraînée par l'existence au sein du même DOCUP d'un volet national et d'un volet régional, une forte centralisation du système de conception et de gestion, un manque d'ouverture en termes de mesures comme de partenaires, un abondement des dispositifs les mieux maîtrisés (apprentissage, EDDF...) plutôt que l'appui à des mesures innovantes.

Le Fonds social européen sera l'outil privilégié d'aide à la mise en oeuvre des « objectifs de Luxembourg » issus du sommet des 15 sur l'emploi les 20 et 21 novembre 1997 :

- améliorer la capacité d'insertion professionnelle notamment les mesures en faveur des jeunes chômeurs et des chômeurs de longue durée. Par exemple, les jeunes sans emploi depuis plus de 6 mois et les chômeurs de longue durée après un an de chômage pourraient se voir proposer, après une formation préalable, des stages de plusieurs mois, dans des entreprises, soit pour remplacer des personnes en formation longue, soit pour anticiper des départs. Une telle démarche passe par une gestion prévisionnelle au sein d'une entreprise ;
- améliorer le passage du système éducatif vers la vie active. La sortie de la formation première vers la vie active doit être mieux préparée. Elle impose que s'instaurent de véritables échanges entre le monde de l'activité et celui de l'éducation par une forte mobilisation des personnels d'enseignement, une participation des responsables socio-économiques au cursus éducatif et un plus grand appel à des stages. Elle implique un profond engagement des enseignants et des responsables des secteurs d'activités ;
- développer l'esprit d'entreprise : exploiter les opportunités de nouvelles créations d'emplois. Cela impose l'accès des entreprises à un système organisé de veille économique et de développement industriel permettant une adéquation entre les savoir-faire et les opportunités de production ;
- encourager la capacité d'adaptation des entreprises et des personnels. Dans ce cadre, c'est une vision large qu'il conviendra de privilégier - et non la seule logique industrielle du DOCUP objectif 4 1994-1999 - en recherchant les mesures au plus fort taux d'anticipation ou d'innovation : stratégie globale d'entreprises intégrant organisation du travail, travail à temps partiel, développement marchés ou produits, démarches qualité, formation, systèmes d'anticipation des besoins en qualification et de gestion provisionnelle des emplois... ;

- favoriser de nouvelles formes d'organisation du travail : toute stratégie globale d'entreprise devrait s'accompagner d'un volet « organisation du travail », mais, au-delà, les perspectives de droit du travail français incitent à anticiper dans chaque entreprise ou dans chaque secteur d'activité la réduction du temps de travail de façon à aborder sans heurt les échéances prochaines. L'importance de l'enjeu justifie que le Fonds social européen accompagne les dispositions nationales. Ce volet doit cependant être appréhendé dans une vision large, ne se limitant pas à la durée du travail : conditions de travail, travail à temps partiel, télétravail... .
- renforcer l'égalité des chances : hommes/femmes, handicapés, réintégration dans la vie active...

En tout état de cause, le FSE qui s'appliquera sur l'ensemble du territoire intégré ou non à un programme territorialisé, ne pourra représenter qu'un complément aux crédits publics nationaux pour tenter de répondre aux problèmes de l'emploi. Il ne pourra abonder l'ensemble des dispositifs existants, il ne pourra concerner tous les publics.

Il apparaîtrait plus lisible et plus efficace - notamment en termes de gestion - de ne faire porter la participation de l'Union européenne que sur un nombre limité de dispositions ayant un caractère innovant, incitatif ou expérimental sans exclure des mesures qui ont fait leur preuve et qui entrent dans le champ direct du FSE : les Programmes Locaux d'Insertion pour l'Economie (PLIE) sont dans ce cadre. Il faut veiller à ce que les changements dans la conduite des politiques régionales ne remettent pas en cause les dynamiques qui auront pu être engagées en raison de la suppression de certaines mesures.

#### **D. Infrastructures, équipement et emploi**

Les infrastructures de communication sont exceptionnellement retenues dans les programmes territorialisés, hormis dans les zones Objectif 1. Peut-il en être autrement dans la prochaine génération des fonds structurels ?

Le Gouvernement a annoncé l'élaboration de schémas de services collectifs de transport, l'un pour le transport de marchandises, l'autre pour le transport de voyageurs. Le FEDER doit pouvoir financer les infrastructures encore indispensables dans les DOM pour continuer à combler les retards en la matière ; mais en métropole, il ne pourra intervenir que sur des projets relativement ponctuels mais entrant dans une logique nationale ou régionale. Pourraient être retenus des projets d'infrastructure élaborés dans une approche multimodale et intégrant l'optimisation des coûts internes et externes.

Plus que les infrastructures elles-mêmes, la logistique est à développer et à diversifier notamment en améliorant l'offre de transport ; en effet, les zones éligibles aux fonds structurels nécessitent d'être reliées aux pôles principaux de la région pour accéder à certains services, à l'enseignement supérieur, à certains types d'emploi.

Cette mobilité passe par l'organisation de relations inter-cités, la mise en cohérence des transports régionaux avec les transports urbains...

La mise sur rail d'une partie du transport de fret (transport combiné) grâce d'une part à l'aménagement des ouvrages pour permettre le transport de conteneurs, d'autre part à la création ou à l'équipement de plates-formes pourrait être éligible, sous réserve des études de marchés et de l'implication assurée de partenaires économiques.

La recherche de modes alternatifs de transport, de multimodalité mériterait d'être une dimension forte du futur programme d'initiative communautaire en faveur de la coopération interrégionale et transnationale : ce n'est qu'avec une action coordonnée et volontaire de l'ensemble des Etats-membres que l'on pourra orienter les transports dans une vision de développement soutenable.

### **E. Les nouvelles techniques d'information et de communication**

L'accès aux nouvelles techniques d'information et de communication (NTIC) mérite de constituer une préoccupation de la nouvelle génération des DOCUP, notamment en raison du retard de la France par rapport à d'autres pays européens.

Si les grandes entreprises développent des applications Internet ou Intranet, il est indispensable pour les PME et les TPE de ne pas rester à l'écart et d'utiliser les nouveaux moyens de communication pour disposer d'un meilleur accès à l'information économique et technique, pour s'adapter rapidement aux fluctuations des marchés grâce à une plus grande souplesse d'organisation, pour se faire connaître et aborder de nouveaux marchés. Les services et applications télématiques permettent également de compléter l'offre existante dans le domaine des services aux personnes (soins médicaux, éducation, surveillance...) et des loisirs.

Face à cet enjeu d'avenir, les actions devront concerner l'équipement et l'accès, la formation et la sensibilisation des acteurs, la création de plates-formes de services accessibles aux entreprises petites, moyennes et aux associations. Les nouvelles techniques d'information et de communication constituent un facteur de « désenclavement » favorable au développement de l'emploi dans les zones rurales et les territoires ne bénéficiant pas de la proximité physique des services structurants.

Enfin, les NTIC peuvent concourir au maintien de services publics de qualité et contribuer à la création d'emplois durables grâce aux différentes formes de télétravail qu'ils permettent : travail à domicile, travail en « télécentres », téléservices aux entreprises...

### **F. Le développement soutenable et l'environnement**

La priorité donnée à l'environnement et au développement durable conduit à accorder plus d'importance aux infrastructures environnementales de base mais également aux mesures préventives. Ainsi les préoccupations de préservation ou de reconstitution de la qualité de l'eau, de l'air, des milieux naturels doivent-elles être mieux présentes.

Pour autant, les fonds structurels n'ont pas vocation à systématiquement financer les unités de traitement des déchets ou les réseaux d'assainissement, même s'il s'agit de mise à des normes européennes. Des opérations de cet ordre doivent être dûment justifiées par une acuité particulière, par une spécificité locale ou par un caractère exemplaire ou innovant.

Par contre des thèmes comme les énergies renouvelables (dans les DOM en particulier), les techniques d'économie de traitement ou de recyclage de l'eau ou de l'énergie méritent d'être davantage promues, non seulement pour des équipements d'intérêt général mais également dans les investissements industriels.

L'organisation de l'espace apparaît comme un élément-clé de cohésion sociale territoriale et de développement soutenable. Les fonds structurels auraient vocation à soutenir les opérations les plus motrices ou les plus novatrices, notamment pour endiguer la tendance à l'expansion continue des villes et la correction des erreurs du passé : requalification d'espaces, logements nouveaux en centre-ville, maîtrise de l'urbanisme commercial, mixité des espaces urbains (habitat, loisirs, activité), maîtrise des sols.

Les espaces naturels présentent un intérêt reconnu pour préserver la diversité biologique, présentant une fonction paysagère, culturelle ou récréative forte ou un intérêt stratégique (trame verte par exemple) pourraient bénéficier de l'intervention des fonds structurels dans la mesure où ils sont le lieu d'aménagement, de mise en valeur et de gestion favorisant un développement durable.

### **G. Le développement local et l'emploi**

Lors de la réflexion stratégique, il a été demandé de s'appuyer sur les territoires de projets que constituent les Pays et les agglomérations. Pour les territoires de ces entités qui seront inclus dans les périmètres éligibles aux fonds structurels, il devrait être possible de retenir des actions spécifiques qui n'entrent pas dans les cadres évoqués ci-dessus mais qui participent activement à la structuration ou à la cohérence du projet de territoire. Cela répond à la volonté de la Commission de privilégier les démarches de soutien des initiatives locales.

De la même façon, en cours de DOCUP, devraient pouvoir être soutenues les démarches nouvelles d'intercommunalité qui apparaîtront même en dehors d'un pays.

Le nouveau programme d'initiative communautaire sera en outre, et sur l'ensemble du territoire national, le vecteur de la démarche de développement rural, en prolongement de LEADER I et II afin que tout territoire rural puisse bénéficier d'un appui communautaire s'il dispose d'un projet de développement global innovant.

Une thématique apparaît trouver toute sa place dans les stratégies de développement local : celle des services au public. Elle se pose tant en milieu urbain qu'en milieu rural, pour les services publics que pour les services privés, à tous les âges de la vie et pour toutes les catégories de population.



## **H. Une politique ambitieuse pour les DOM**

Les départements d'Outre-mer devraient être les seuls territoires français éligibles au futur Objectif 1. Si l'ultrapériphéricité constitue une caractéristique essentielle, l'ambition doit être d'élever le PIB des DOM vers le niveau moyen communautaire.

Les régions d'Outre-mer ont des collectivités locales et un statut particuliers ; l'absence de continuité territoriale avec la métropole, l'originalité des problèmes démographiques et économiques justifient un traitement spécifique, traduit par l'existence d'un département ministériel en charge de l'Outre-mer. Compte tenu de leur position géostratégique, elles constituent un atout pour l'ouverture de la France sur le monde qu'il convient de valoriser ; à ce titre les régions d'Outre-mer doivent être intégrées à part entière dans la stratégie nationale d'aménagement du territoire. L'Objectif 1 constituera un moyen puissant de mise en œuvre d'une ambition nationale et européenne pour les régions d'Outre-mer dans cette perspective d'ouverture sur le monde.

La convention de Lomé entre l'Union européenne et les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) représente un frein au développement économique des DOM car elle déséquilibre les échanges : pas de droits de douane pour les produits des pays ACP entrant, droits de douane pour les produits « domiens » exportés vers les pays ACP. Il faut souhaiter que le nouvel article du traité d'Amsterdam sur l'ultrapériphéricité permettra d'en atténuer les effets. Les accords en préparation entre les pays de l'Océan Indien doivent encourager l'orientation des fonds structurels vers les activités d'exportation à la Réunion. Des démarches similaires sont à engager dans les Caraïbes.

Si les orientations évoquées précédemment doivent trouver leurs traductions dans les DOM , toutes les règles générales européennes doivent pouvoir s'adapter aux conditions spécifiques à s'appliquer dans les DOM : le cas le plus flagrant est le secteur de la pêche, tant du point de vue de la richesse halieutique que du point de vue des structures socio-économiques ; des orientations spécifiques devront s'appliquer aux régions ultramarines.

Les programmes antérieurs ont largement mis l'accent sur le désenclavement, en prenant en compte les retards en matière d'infrastructures et d'équipement. Ces actions devront être prolongées dans les programmes futurs : les ports et aéroports des régions ultrapériphériques doivent être revalorisés et considérés par l'Union européenne comme des « postes avancés » dans le contexte de mondialisation de l'économie.

Le développement du secteur productif est à poursuivre et à renforcer vis à vis des pays environnant et à accompagner des structures technologiques et de recherche aptes à créer une attractivité ; de puissants dispositifs d'ingénierie financière sont à instaurer et à structurer pour aborder une stratégie offensive ouverte sur la mondialisation. Les activités de transformation et les services à haute valeur ajoutée devraient constituer les cibles privilégiées. Par ailleurs, il apparaît indispensable d'adapter les dispositifs d'aides européennes aux très petites entreprises, tant en matière de fonds propres qu'en matière de formation (formation individualisée, remplacement).

Dans le secteur agricole, les fonds structurels doivent favoriser la production locale, structurer la commercialisation à travers une plus grande professionnalisation des filières.

Les régions d'Outre-mer devraient jouer un rôle de plate-forme de la recherche française et de transfert de technologie dans l'Océan Indien et dans les Caraïbes. Il faut prévoir une croissance des dotations des fonds structurels dans les domaines de la recherche et de l'innovation : recherche agronomique, exploitation de la mer (IFREMER), recherche-développement en pharmacologie, cosmétologie...

La démographie, le taux de chômage, le retard de formation sont autant de phénomènes qui créent un contexte favorable aux exclusions et aux problèmes sociaux : les fonds structurels et notamment le FSE doivent participer à la recherche de solutions innovantes et spécifiques en faveur de l'emploi ou s'ouvrir au financement d'actions actuellement non éligibles telles que le financement du logement très social.

Le tourisme représente une carte essentielle de développement économique et social des régions d'outre-mer. Malgré des évolutions positives en termes d'investissement, de flux de clientèle et en pourcentage de PIB, le secteur touristique reste en retrait par rapport au potentiel lié au climat, à la qualité et à la diversité des paysages.

L'attrait d'une large clientèle des pays développés pour ces destinations, l'amélioration des dessertes aériennes et des tarifications attractives doivent inciter à conforter les équipements, à renforcer la professionnalisation des différents opérateurs et à développer la promotion afin également de se maintenir dans une concurrence de plus en plus aiguë des nouvelles destinations ultrapériphériques.

Il convient pour chaque région d'outre-mer de mettre en place une politique volontariste et concertée au plan économique, social et spatial, fondée sur une meilleure connaissance des marchés, une diversification des produits au-delà du seul balnéaire, un élargissement de la clientèle visée, le respect et la mise en valeur de l'environnement, une meilleure compétitivité des entreprises touristiques.

#### **IV. RENFORCER LES PROCEDURES DE MISE EN ŒUVRE**

Le projet de règlement des fonds structurels du 18 mars 1998, tout en proposant une simplification et une décentralisation de la mise en œuvre, appelle à plus d'exigence et de rigueur en termes d'efficacité et de contrôle ; l'accès à la réserve de performance de 10 % des fonds est liée au respect de ses exigences.

Pour le groupe des pays les plus développés auquel appartient la France, cette nécessité s'accompagne d'une considération annexe, à savoir qu'il est très probable que ce nouveau « paquet » de fonds structurels a toutes chances d'être le dernier, ce dans la mesure où l'élargissement programmé pour les prochaines années s'accompagnera inexorablement d'un abaissement de la moyenne du PIB des Etats-membres et réduira de manière automatique l'accès des Etats contributeurs les plus riches de l'Union aux fonds structurels européens.

S'il importe pour la France d'améliorer qualitativement les dispositifs pour clôturer dans les meilleures conditions possibles les programmes en cours, il est indispensable de mettre sur pied les procédures qui accompagneront la génération 2000-2006 des fonds structurels.

## **A. Les principes majeurs à introduire**

### **1. Vers une coresponsabilité Etat/Région**

La logique inhérente à la démarche des fonds structurels fait de l'échelon régional le niveau adéquat de ce type de démarche : en termes de programmation, la Commission a toujours souhaité privilégier un échelon de niveau NUTS 2, dont la correspondance dans notre organisation territoriale est clairement l'échelon régional.

Dans l'exposé des motifs qui introduit le projet de règlement des fonds structurels, la Commission appelle à un partage plus clair des responsabilités d'une part entre la Commission et les Etats-membres, d'autre part, au sein des Etats-membres, entre l'Etat et les Régions. Par ailleurs, en application du principe d'une intervention plus décentralisée et plus simple, elle préconise que les Etats-membres et les Régions décident de la mise en œuvre de la programmation, la gèrent, la contrôlent et l'évaluent.

Ainsi, la coresponsabilité préconisée dans la réflexion stratégique destinée à préparer le programme régional relatif aux fonds structurels et le Contrat de plan Etat/Région doit se prolonger dans la programmation des fonds mis à disposition pour l'Union européenne.

En effet, si l'Etat reste responsable financièrement vis à vis de la Commission de la bonne utilisation des crédits et dispose d'une pratique de plusieurs années pour la programmation, le suivi, les Régions sont les collectivités territoriales les plus pertinentes en matière d'aménagement et de développement du territoire. L'Union européenne semble d'ailleurs favorable à ce que les collectivités locales s'émancipent de la tutelle trop pesante de l'Etat et deviennent des partenaires directs des services de la Commission.

Des exemples récents de transfert de compétence réussis au profit des Régions –la formation professionnelle des jeunes de moins de 25 ans dans le cadre de la Loi Quinquennale pour l'Emploi- ont démontré la réactivité et la capacité d'adaptation de ces collectivités à faire face à des situations sensibles politiquement et complexes à gérer au plan administratif et financier.

Plus récemment et en application de la loi d'orientation pour l'Aménagement et de Développement du Territoire du 4 février 1995, 6 régions se sont engagées dans une expérimentation du transfert de compétences dans le domaine des transports collectifs régionaux. D'une part, la Région devient autorité organisatrice en lieu et place de la SNCF avec laquelle elle signe une convention ; d'autre part, elle reçoit de l'Etat la contribution financière qu'il versait auparavant à la SNCF pour les services régionaux.

Certaines orientations thématiques mises en exergue par le projet de règlement sont du ressort spécifique de l'Etat : la politique de la ville et la politique de l'emploi même si les Régions ont commencé à intervenir. Il convient de noter que malgré l'absence de compétence explicite, les Régions ont signé, à la demande de l'Etat, des contrats Etat/Région/Ville en application d'un volet du Contrat de Plan 1994-1998.

## **2. La cohérence nécessaire entre le Contrat de Plan et le DOCUP régional**

Elle découle logiquement de la déclinaison de la charte ou du schéma régional d'Aménagement du Territoire en ces deux outils contractuels dont les périodes de démarrage seront concordantes dans le temps et dont les financements seront complémentaires : le Contrat de Plan apportera un montant important des contreparties nationales (Etat et collectivités locales).

Par les contrats Etat/Région, l'Etat doit assurer une péréquation entre les régions en fonction de leur richesse, de leur dynamique démographique, du niveau de leur développement économique et de l'état de la cohésion sociale de leur territoire. Cette orientation est à marquer plus nettement que dans les contrats antérieurs. Dans la même logique, les fonds structurels doivent, en priorité, être un outil de péréquation favorisant la cohésion sociale et territoriale entre les régions et au sein des régions éligibles (*situation actuelle : cf. Annexe*).

Le Document unique de programmation devra non seulement faire apparaître les contreparties inscrites dans le Contrat de plan, mais aussi les contreparties hors Contrat de plan. Ces dernières devront faire l'objet de délibérations des collectivités publiques ou de décisions de la part des autres partenaires. Les accords de principes ou des autorisations de programmes ainsi inscrites appelleront les procédures plus simples et plus rapides pour l'engagement effectif des crédits.

La superposition des procédures actuelles, les compétences parfois croisées voire concurrentes des différents partenaires, appellent une homogénéisation et une meilleure articulation gages d'efficacité et de lisibilité.

La cohérence ne devra pas se limiter à la phase d'élaboration des programmes et à la définition de leur contenu, elle devra se prolonger dans la programmation et le suivi, grâce à des comités communs comme cela est déjà le cas dans certaines régions.

## **3. Un partenariat actif et élargi**

La Commission constate que trop souvent encore, les autorités nationales ou régionales n'associent les autres partenaires du développement économique et social que de façon insuffisante pour assurer l'efficacité recherchée.

Impliquer davantage les Régions dans les politiques structurelles, a pour corollaire de développer un partenariat entre les institutions actives sur le territoire régional, non seulement avec les collectivités intrarégionales – Départements, communautés de communes, agglomérations, communes - mais aussi avec les acteurs économiques, sociaux et associatifs. La recherche des actions les plus pertinentes, l'identification et la mobilisation des contreparties financières s'en trouveront renforcées et facilitées.

Les acteurs socio-économiques ne doivent pas être seulement présents en qualité de porteurs de projets ; il doivent participer au choix des orientations, au choix des opérations, à l'instruction des dossiers afin d'éclairer les financeurs sur leur bien-fondé et leur faisabilité.

Certains partenaires pourraient être désignés comme organismes-relais pour la mise en œuvre et la gestion de volets spécifiques des DOCUP pour lesquels ils disposent d'une compétence reconnue. L'article 26 du projet de règlement permet, grâce à la subvention globale, d'envisager un tel processus à formaliser par une convention déléguant des responsabilités techniques et financières relevant du gestionnaire.

Les divers comités participant à la mise en œuvre des fonds structurels sont à adapter en conséquence.

Le CESR, Assemblée consultative de la Région, doit avoir un rôle pivot dans la représentation du partenariat économique, social et associatif.

## **B. Le déroulement des procédures**

### **• L'animation, l'assistance technique, l'ingénierie de projet**

Afin de faire vivre le dispositif dans un nouvel état d'esprit, il est nécessaire qu'un investissement considérable soit fait en matière d'information, mais aussi en termes d'animation de terrain.

L'information relève du rôle des coresponsables des programmes Etat pour les dispositifs nationaux, Etat et Région pour les dispositifs territorialisés.

Les services déconcentrés de l'Etat, en particulier les SGAR mais également les administrations techniques et notamment les DRTEFP doivent disposer des personnels compétents et en nombre suffisant pour assurer la promotion, le guidage, la communication sur les programmes communautaires et les actions finançables.

Les Régions doivent également entrer de façon plus volontariste qu'actuellement dans les démarches communautaires ; la coresponsabilité proposée a pour corollaire une adéquation des moyens humains et organisationnels.

Cette communication institutionnelle ne peut suffire à la remontée des projets du terrain, à l'identification des porteurs de projets et à l'émergence d'actions nouvelles. Elle doit être fortement relayée au niveau du terrain ; la dynamique des territoires mise en cohérence avec les politiques structurelles offre un vecteur de l'animation du terrain. Les Pays, les agglomérations, les organes économiques, sociaux et associatifs représentatifs doivent disposer dans leurs structures d'assistants techniques, de développeurs locaux, capables de diffuser l'information au plus près des acteurs et de les aider à monter leur projet. Un tel investissement humain est de nature à favoriser à la fois l'identité territoriale, la qualité des projets et la pérennité.

## **2. Une cellule « EUROPE » dans chaque région**

Des cellules « EUROPE » se mettent progressivement en place au sein des SGAR : elles doivent être généralisées et renforcées dans leur rôle d'animation et de coordination de l'action européenne de l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat dans la région et dans les départements ainsi que les services régionaux.

Elles assurent l'interface entre les instances communautaires et nationales et les acteurs ou porteurs de projet sur le terrain. A ce titre, leurs missions sont multiples :

- conception de la communication relative aux politiques structurelles, diffusion de l'information, appui méthodologique et orientation des porteurs de projets, élaboration de guides détaillés des procédures et de documents-types... La communication a l'attention des porteurs de projets doit être conçue par des professionnels fonctionnant en relais avec l'ensemble des partenaires de terrain.
- centralisation des informations relatives à la mise en œuvre des axes, mesures et opérations tant sur le plan financier que sur le plan technique. Pour ce faire, il est indispensable qu'existe dans les SGAR une base régionale de données. Un outil informatique performant et harmonisé doit permettre, par un fonctionnement en réseau, de disposer en permanence de l'ensemble des données régionales et une consolidation aisée au niveau national.
- instruction ou orientation des dossiers en vue de leur examen dans les différents comités.

Les cellules « EUROPE » devront également assurer la coordination entre les partenaires des programmes, les collectivités territoriales et les autres cofinanceurs, publics ou privés.

Dans l'esprit de la coresponsabilité Etat/Région, et à l'image de l'Association de gestion des initiatives locales européennes (AGILE) de l'île de la Réunion qui associe des personnels de l'Etat et des collectivités, les cellules « EUROPE » pourraient s'orienter vers un partenariat institutionnel plus authentique et vers une véritable instruction en commun des programmes.

## **3. La programmation**

Elle occupe une place centrale dans le bon déroulement des programmes ; c'est pourquoi elle doit être organisée de manière à être efficace techniquement et financièrement mais aussi fondée sur une démarche partenariale et coordonnée.

**a•**

### **Mieux préparer la sélection des opérations**

Pour ce faire, les procédures devront être mieux formalisées et l'instruction des dossiers des maîtres d'ouvrage examinés sous différents aspects :

- la conformité du projet au DOCUP,
- la capacité financière,
- la viabilité économique et la pérennité du projet,
- le respect du plafond d'aides publiques,
- l'impact sur l'emploi et/ou sur le territoire, sur l'environnement.

La démarche expérimentée depuis 1997 dans 5 régions sous l'égide de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) mérite d'être généralisée et traduite sous forme d'un guide à l'usage des maîtres d'ouvrage précisant non seulement les conditions d'éligibilité d'un projet, mais également les obligations en termes de gestion du projet (pièces à fournir, délais à respecter...).

Comme proposé par la CICC, il apparaît souhaitable de sécuriser le dispositif en associant davantage, dès la programmation, les services financiers de l'Etat : Trésorier-payeur général de Région et réseau des comptables publics ainsi que les Chambres régionales des comptes, afin de recueillir leur avis sur la viabilité financière des projets. Selon le montant financier mis en jeu et suivant la nature des opérations plusieurs niveaux d'avis peuvent être sollicités :

- un avis simple pour des dossiers classiques
- un avis approfondi pour les dossiers innovants ou dont l'enjeu financier est important
- une saisine de la mission d'expertise économique et financière (MEEF) placée auprès du TPG de région pour les grands projets d'investissement public ou les dossiers présentant une complexité particulière.

Pour autant l'instruction des dossiers ne peut rester du seul ressort des services de l'Etat, qu'ils soient techniques ou financiers. Des structures professionnelles, territoriales, techniques doivent apporter une connaissance pratique permettant de juger la finalité d'une action, son adéquation à un programme de branche ou de filière, son impact prévisible sur le terrain.

L'ensemble de ces compétences est à regrouper au sein de comités de programmation renouvelés permettant une analyse approfondie des dossiers, une sélection sur des critères objectifs, un débat véritable sur les projets à privilégier refusant des solutions de facilité (généraliser ce qui a marché) au profit de logiques plus innovantes.

Les comités de programmation doivent impérativement disposer au préalable des dossiers et les consultations doivent être à « géométrie variable » en fonction de la nature du projet.

Il importe de faire prévaloir dans les programmes une logique de projet au lieu d'une logique de guichet ; l'impact des fonds structurels serait ainsi plus facilement mesurable, la gestion pourra en être facilitée.

## **b. Mieux informer des décisions**

Dans la pratique, ces orientations pourraient se traduire par :

- des précomités de programmation mensuels réunissant les services de l'Etat, de la Région, des collectivités territoriales destinés à effectuer un premier examen des dossiers présentés pour définir les dossiers non recevables en l'état, les dossiers complets et les dossiers devant faire l'objet d'un examen technique ou financier plus approfondi,
- des comités de programmation coprésidés par le Préfet de région et le Président du Conseil régional chargés d'une instruction plus stratégique des projets, notamment au regard de leur participation à la réalisation des objectifs inscrits dans le DOCUP. Il apparaît tout à fait opportun et cohérent de fusionner en un seul comité la programmation du Contrat de Plan Etat/Région et celle du DOCUP régional. Une telle disposition existe d'ailleurs dans quelques régions,
- les relevés de décisions dudit comité de programmation arrêtant la liste des opérations retenues seraient cosignés par le Préfet de région et le Président du Conseil régional,
- en application de la codécision du comité de programmation, les services de l'Etat dans la région procéderaient à l'engagement comptable des dépenses et à l'appel de fonds communautaires. Pour une parfaite clarification des responsabilités vis à vis de la Commission, vis à vis des cofinanceurs et vis à vis des maîtres d'ouvrage, il conviendrait de désigner le service unique responsable de l'instruction et du suivi de chaque dossier.

## **c. Formaliser les règles auprès des bénéficiaires**

Pour plus de clarté et pour prévenir les risques, il faut établir des règles plus exigeantes pour les bénéficiaires, traduites par dans une convention cosignée par le Préfet de Région, le Président du Conseil régional et le bénéficiaire. Cette convention comprendrait les éléments destinés à faciliter le suivi, le contrôle ainsi que les obligations respectives : engagement précis en termes d'objectifs, calendrier du déroulement de l'opération, plan de financement et engagement des différents partenaires, pièces justificatives à fournir aux différents stades.

## **4. Le suivi**

La qualité de la programmation et des conventions signées avec les « bénéficiaires finals » est une condition nécessaire à la bonne qualité du suivi.



- **Vers un tableau de bord permanent technique et financier**

Il est nécessaire d'optimiser le suivi global du programme en termes financiers de façon à pouvoir solliciter et justifier les appels de fonds pendant la mise en œuvre du DOCUP mais également d'organiser un suivi opération par opération sur la base des conventions signées avec les maîtres d'ouvrage. Ainsi pourrait être organisé un dispositif d'alerte permettant de détecter les éventuels retards, les opérations qui rencontrent des difficultés de programmation, voire les projets « dormants ». Les dossiers dans lesquels un dysfonctionnement a été identifié devraient faire l'objet d'une procédure de relance ou d'investigations de la part du service responsable désigné pour en connaître les raisons et chercher à y remédier, notamment en cas de non justification en temps utile de l'utilisation de la première avance.

L'ensemble des informations techniques et financières seraient consolidé au plan régional dans un tableau de bord alimenté régulièrement par les différents services gestionnaires et, éventuellement, les organismes-relais qui pourraient être désignés.

La réussite d'un tel suivi passe impérativement par l'existence d'un logiciel informatique standardisé, mis en réseau et centralisé au SGAR : c'est aux services centraux de l'Etat, contrairement à la pratique pour les programmes en cours, de définir un logiciel commun.

#### **b. Renforcer le rôle et l'efficacité des comités de suivi**

La composition et les modes de fonctionnement des comités de suivi doivent être repensés. En fait, il existe un décalage entre les membres du comité de suivi et les acteurs au quotidien des programmes. Il conviendrait au minimum d'adresser périodiquement aux membres des états récapitulatifs des décisions du comité de programmation et du tableau de bord, afin qu'ils soient à même, lors des réunions, de prendre des décisions et orientations en toute connaissance de la situation.

En outre, en fonction de l'évolution des règlements communautaires et de l'éventualité d'une déconcentration accrue vers les Etats, une articulation plus opérationnelle entre suivi du Contrat de plan et suivi des programmes communautaires est à instaurer : comme pour le comité de programmation, il faut s'orienter délibérément vers un comité de suivi unique.

Selon le projet de règlement des fonds 2000-2006, les Etats-membres et les Régions se verraient transférer une plus grande responsabilité dans l'ajustement des mesures et des actions du DOCUP : le comité de suivi aura un rôle majeur et une légitimité renforcée dans ce cadre.

Afin d'améliorer le fonctionnement du partenariat et de répondre à la critique relative à la représentation insuffisante des acteurs économiques, il est proposé de faire entrer dans cette instance une délégation élargie du Conseil économique et social régional, permettant d'associer au travers d'une délégation de 4 à 6 membres les différentes catégories d'intérêts socioprofessionnels.

En corollaire de cet élargissement et comme le permet la loi, il est suggéré de doter chaque CESR d'une section « EUROPE » dont la vocation dépasserait la seule problématique de la mise en œuvre des fonds structurels en région. La représentation au sein de la section d'organismes et de personnalités extérieurs au CESR permettrait d'enrichir les analyses et les propositions.

Les comités de suivi pourraient se réunir trois fois par an et il n'est pas réaliste de multiplier au-delà de telles réunions qui rassemblent un nombre important de partenaires. Il pourrait être envisagé d'instaurer un groupe de liaison permanent constitué des principaux cofinanceurs et du Conseil économique et social régional qui, tous les mois, dresserait un bilan de la mise en œuvre du DOCUP et analyserait le tableau de bord.

Ce groupe transmettrait à l'ensemble des membres du Comité de suivi un rapport d'étape sous forme de constats, de questions voire d'alertes dans l'intervalle des réunions plénières. Si le besoin s'en fait sentir, il pourrait procéder à une consultation écrite sur des ajustements de problèmes mineurs ; il pourrait même, en cas de difficulté majeure, accélérer la tenue du Comité de suivi.

## **5. Le contrôle et la clôture des programmes**

Le règlement du 15 octobre 1997 demande aux Etats-membres d'organiser, « sur la base d'un échantillon approprié, des contrôles des projets ou des actions » pour vérifier l'efficacité des systèmes de gestion et examiner des déclarations de dépenses aux différents niveaux. Ces contrôles doivent porter sur 5 % au moins des dépenses éligibles et sur un échantillon représentatif. L'article 8 du même règlement impose d'accompagner la demande de versement final et le certificat final des dépenses d'une déclaration de légalité et de régularité établie par un service indépendant du service d'exécution.

Outre les dispositifs évoqués précédemment :

- meilleure sélection des opérations par la tenue de précomités de programmation et l'association des services financiers aux décisions
- affichage des règles et prévention des risques par la signature d'une convention précise avec le maître d'ouvrage
- mise en place d'un véritable tableau de bord technique et financier permettant un suivi performant et une fonction d'alerte,

la réponse à ces dispositions passe par de nouvelles pratiques dans la gestion française des fonds structurels :

- implication des services désignés responsables par dossier dans la certification de la réalisation des opérations et de la conformité à la convention afin de déclencher le versement de la subvention (avance ou solde),

- contrôle pendant le déroulement des opérations, sur la base du tableau de bord et du système informatique de gestion. Ces contrôles doivent aussi porter sur des dossiers représentatifs de la diversité du programme et choisis par sondage ou échantillonnage à des stades divers de réalisation,
- vérification permanente (contrôle interne) de l'adéquation des procédures régionales pour satisfaire aux attentes de la Commission

L'ensemble de ce dispositif de contrôle et des procédures de mise en œuvre et de suivi contribue à anticiper la clôture définitive des opérations et, in fine, des programmes. Toute lacune ou toute dérive par rapport aux contraintes communautaires peut entraîner des retards dans le solde des fonds structurels, voire des demandes de remboursement qui pénaliseraient l'Etat et les « bénéficiaires finals », la bonne réalisation des projets mais aussi nuiraient à l'image de la France dans la gestion des fonds, ainsi qu'à tort ou à raison, à l'image de l'Europe.

## **6. L'évaluation**

- **L'évaluation, gage d'efficacité des politiques publiques**

### **➤ Une démarche peu pratiquée**

La démarche d'évaluation est nouvelle dans l'univers des pouvoirs publics français dont elle ne constituait pas une préoccupation majeure jusqu'à ces dernières années, tout au moins au niveau des administrations et collectivités locales directement en charge de la mise en œuvre des politiques.

Elle implique un certain bouleversement dans les esprits car perçue comme une ingérence et comme un risque de remise en cause des institutions, mais aussi un bouleversement dans les structures conduites à se doter de compétences voire de moyens nouveaux pour conduire les nouvelles tâches qu'implique l'évaluation.

La démarche d'évaluation est devenue obligatoire en 1993 d'une part dans les procédures contractuelles initiées par l'Etat français : contrats de Plan Etat/Région, contrats de ville (circulaire du 9 décembre 1993), d'autre part dans le règlement communautaire relatif aux fonds structurels 1994-1999.

### **➤ Une aide à la décision**

L'évaluation doit permettre d'appréhender les programmes à plusieurs niveaux : les procédures de mise en œuvre, l'impact micro-économique des actions, l'impact macro-économique global à mi-parcours ou in fine.

Elle a pour finalité de donner aux décideurs des informations pertinentes et justifiées pour leur permettre de « corriger le cap » soit par un réajustement des objectifs, soit par une réadaptation des moyens mis en œuvre en termes de champ d'application, de montants, soit même par une révision plus radicale des objectifs et des moyens.

Elle impose d'afficher clairement les objectifs retenus dans les programmes, de les formaliser et de bien décrire la situation initiale : cette responsabilité incombe aux décideurs qui devront traduire leurs attentes auprès des maîtres d'ouvrage.

La rareté des ressources publiques devient une dimension incontournable : elles rend d'autant plus justifiée l'évaluation des politiques publiques.

## **b. Professionnaliser l'évaluation**

L'évaluation doit être pensée comme une fonction majeure à organiser et dont il convient de professionnaliser les tâches pour que les résultats des travaux d'évaluation rendent fidèlement compte du déroulement des programmes communautaires, aident les décideurs et gestionnaires à piloter ces programmes voire à les orienter et enfin permettent d'apporter des éléments fiables sur l'efficacité des mesures et des programmes.

Si elle est maintenue dans le règlement final, la réserve de performance constituera une incitation supplémentaire en faveur de l'évaluation.

Au niveau des contenus la fonction évaluation doit faire face à sept enjeux-clés :

- s'assurer de la qualité de l'analyse des besoins en matière de développement régional d'une part, et d'autre part, de la pertinence et de la cohérence des programmes par rapport aux diagnostics et stratégies élaborées (évaluation ex ante) ;
- rendre évaluables les programmes à travers la mise en place de tableaux de bord socio-économiques et d'indicateurs financiers, physiques et d'impact fiables et renseignables ;
- mesurer de façon quantitative et qualitative la réalisation des objectifs des programmes d'action. L'explication des écarts entre le prévu et le réalisé doit permettre de vérifier la pertinence des choix stratégiques et la capacité de réponse des acteurs institutionnels et socio-économiques par rapport à ces stratégies dans une éventuelle optique de réajustement ;
- porter un regard critique et constructif sur le dispositif de mise en œuvre et de suivi des programmes dont l'efficacité doit concourir à la réalisation optimale des objectifs du DOCUP ;
- concourir au renforcement de l'action partenariale qui a pu être engagée entre les services de l'Etat et de la Région au niveau de la définition puis de la mise en œuvre du DOCUP ;
- apprécier l'impact spécifique des fonds structurels tant sur le développement socio-économique régional que sur la réduction des disparités régionales au niveau communautaire ;
- apprécier la mise en cohérence des DOCUP avec les autres programmes et politiques publiques de développement et notamment, les Contrats de plan Etat/Région.

Dans son organisation, la fonction évaluation doit lier la production de résultats et conclusions fiables et opérationnels à une intégration au processus de suivi et de décision des politiques structurelles conduites dans les régions.

C'est ainsi qu'un chargé de l'évaluation devrait être mis en place dans les SGAR dans l'optique de :

- préparer, suivre et animer les travaux d'évaluation ;
- assurer la mise en cohérence des différentes missions d'évaluation concernant notamment les programmes communautaires et les Contrats de plan Etat/Régions ;
- démultiplier les résultats des travaux d'évaluation auprès des autres services ;
- assurer la communication des conclusions des évaluations auprès des autres partenaires institutionnels et socio-économiques ;
- aider les décideurs à prendre en compte les résultats des évaluations pour mieux orienter l'action publique ;
- faire fonctionner le dispositif d'évaluation qui intervient au niveau régional.

Il conviendra aussi de mettre en place au niveau régional une instance de pilotage des évaluations coprésidée par le Préfet de région et le Président du Conseil Régional et s'appuyant largement sur le Conseil Economique et Social Régional en particulier.

Cette instance serait chargée de préparer les décisions du comité de suivi relatives à l'évaluation et d'assurer une veille permanente permettant :

- d'identifier les champs, programmes et thèmes à évaluer ;
- de piloter les travaux d'évaluation ;
- de proposer les évaluateurs sur la base de cahiers des charges et par appel d'offre ;
- d'assurer l'indépendance des évaluateurs vis à vis des financeurs et des maîtres d'ouvrage ;
- de veiller à l'exploitation des données des évaluations ;
- de décider au niveau régional des actions à engager pour prendre en compte les conclusions des évaluations.

Au niveau interrégional, il conviendrait de systématiser le réseau d'échanges d'expériences et de propositions en matière d'évaluation pour compléter ce dispositif.

Ce réseau, composé des différents chargés de l'évaluation des SGAR et des autres partenaires prescripteurs d'évaluations de politiques publiques (Commission, collectivités territoriales, Commissariat au Plan, administrations centrales notamment) ferait appel, en tant que de besoin, aux opérateurs d'évaluations (experts, consultants).

Il viserait à :

- faciliter les échanges autour des différentes expériences d'évaluation conduites au niveau régional ;
- élaborer des outils communs de suivi des programmes communautaires ;
- généraliser les pratiques de l'évaluation dans l'action publique et la culture des administrations d'Etat et territoriales ;
- faire des propositions méthodologiques en matière d'évaluations de politiques publiques et de mise en œuvre de programmes communautaires ;
- identifier les savoir-faire, procédures et méthodes de travail à promouvoir de façon spécifique pour l'évaluation des politiques publiques notamment d'initiative communautaire.

Ainsi configurée, la fonction « évaluation » doit tenir une place centrale dans l'optimisation de l'efficacité des fonds structurels et la conduite des politiques publiques.

- **Circuits financiers : déconcentration et efficacité renforcée**

L'amélioration des circuits financiers et des modalités de gestion des programmes constitue un autre volet essentiel des mesures nouvelles à mettre en œuvre.

L'accélération des délais de mise à disposition des fonds européens passe notamment par un raccourcissement des procédures de rattachement, ainsi que par une réduction du temps de transit dans les ministères gestionnaires.

La nouvelle procédure préconisée par les services de la Commission doit d'ailleurs mettre les services financiers centraux des Etats Membres à l'abri de toute tentation de jouer avec les fonds européens en termes de trésorerie :

- en ce qui concerne les paiements, le principe général de remboursement des dépenses effectives et certifiées et la volonté de la Commission de versement des fonds par l'autorité de paiement aux « bénéficiaires finals » dans les plus brefs délais, contenus dans le projet de règlement, obligent à une grande transparence et à une rapidité de transmission accrue ;
- les enveloppes déléguées le seront sous forme d'avances plafonnées à hauteur de 10 % des dotations globales et couvriront donc les dépenses effectuées par les bénéficiaires finals au plus près ;
- de surcroît, il conviendra d'être particulièrement efficace dans la gestion, du fait que la nouvelle procédure prévoit que l'absence ou l'insuffisance de consommation des crédits, c'est à dire de paiement effectif aux « bénéficiaires finals », pourra conduire à des annulations de concours et à des reversements

Plusieurs scénarios ont été envisagés dans cet objectif de raccourcissement des circuits financiers.

La logique de coresponsabilité Etat/Région n'a pas été à ce stade retenue pour l'engagement comptable des dépenses. Le scénario d'une décentralisation de la gestion financière des fonds structurels vers les Régions aurait pu se traduire par un circuit court de trésorerie ACCT-Régions ou un système calqué sur l'exemple allemand où les fonds communautaires sont intégrés dans les procédures et régimes d'aide de chaque Land. Il appellerait simultanément un bouleversement des règles et circuits financiers et une réforme des lois de décentralisation.

Le réalisme a conduit à limiter les propositions à une plus grande déconcentration, l'Etat restant le responsable unique vis à vis de la Commission.

Deux propositions méritent d'être expertisées : elles sont plus ou moins élaborées et complexes selon qu'elles visent à remédier aux seules difficultés rencontrées au niveau de la mise en œuvre ou cherchent à traiter également des divers problèmes rencontrés plus en amont à l'occasion du transit des crédits européens par les administrations centrales.

### • **Déconcentration et réforme des circuits budgétaires de l'Etat**

Tout comme dans l'hypothèse d'une décentralisation, la déconcentration peut s'accompagner de modalités de gestion plus ou moins innovantes.

Trois variantes sont à considérer :

- une première consisterait dans le cadre du maintien de la procédure budgétaire à prévoir une délégation automatique de crédits aux préfets de région sous la forme d'une reconstitution automatique de l'avance initiale de 10% ;
- une seconde permettrait de supprimer le rattachement central par un rattachement régional direct sur un compte soumis aux contrôles budgétaires habituels, mais dont le Préfet de région serait cette fois l'ordonnateur principal. Cette formule pourrait prendre la forme d'un Compte d'Affectation Spéciale, susceptible d'être créé dans le cadre d'une loi ordinaire. La novation constituée par la reconstitution automatique de l'avance de trésorerie, à prévoir également dans le cadre de cette solution, devrait permettre de surmonter l'inconvénient originel de cette formule du compte d'affectation spéciale qui exclut la possibilité d'y inscrire des autorisations de programme européennes.
- une troisième consisterait à réduire les délais d'engagement et de mandatement par l'engagement global.

Ces délais représentent à eux seuls de 6 à 9 mois : ils se situent dans le cadre de la procédure budgétaire à laquelle l'engagement global pourrait apporter une amélioration sensible.

La pratique nouvelle préconisée en matière de programmation – fondée sur une assistance accrue à la conception des projets, un renforcement de l'instruction, une association systématique des services de la Trésorerie Générale de région – doit permettre de revendiquer pour les crédits européens le bénéfice de la procédure d'engagement global.

Une telle procédure permettrait un gain de temps considérable, l'ensemble des opérations de contrôle des différents éléments constitutifs des dossiers étant réalisés en amont du Comité de programmation, l'engagement et le mandatement de la première avance seraient ensuite opérés automatiquement et en une seule phase sur la base du relevé de décisions listant l'ensemble des dossiers retenus. Le paiement des acomptes successifs se ferait sur la base de la présentation et de la justification des dépenses constatées.

## **2. Désignation d'une structure centrale spécialisée**

Une deuxième formule, évoquée précédemment, s'appuie sur la création d'une structure centrale spécifique, permettant de faire l'économie du temps de rattachement budgétaire et d'échange d'informations actuellement requis pour la délégation de crédits.

Il apparaîtrait souhaitable de confier à l'Agence Comptable Centrale du Trésor un tel rôle dès lors que les attributions complémentaires nécessaires à l'exercice de ses missions nouvelles lui seraient dévolues.

Chaque préfet de région disposerait de comptes spécifiques liés à chaque fond structurel, ouverts à l'ACCT. Le paiement aux « destinataires finals » s'effectuerait par le trésorier payeur de région.

Dans le cas où une telle hypothèse ne serait pas envisageable, la création d'un établissement public administratif spécifique servant d'agence financière de gestion des fonds structurels pourrait être étudiée dans des conditions de sécurité juridique satisfaisante.

La vocation de cette structure nationale serait de demeurer la plus transparente possible dans le sens descendant de la procédure budgétaire.

Elle enregistrerait les flux financiers européens entrants, les ventilant automatiquement dès réception sur la base des critères de répartition géographiques résultant des DOCUP.

Cette structure aurait par ailleurs vocation à jouer un rôle essentiel en centralisant l'ensemble des données relatives au suivi financier des programmes, permettant ainsi contrôle et consolidation nationale.

Elle paraîtrait tout naturellement devoir être également chargée, en liaison directe avec la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles Communautaires du suivi et de l'animation de la mise en œuvre de l'ensemble des obligations de contrôle portant sur les opérations financées par les fonds structurels.

## **D. Renforcer les moyens**

Au-delà des problèmes de procédures et quelles que soient les réformes mises en œuvre à court ou moyen termes, la responsabilité ultime de l'Etat commande à celui-ci de se réorganiser et plus encore d'affecter des moyens lui permettant d'assumer pleinement son rôle.



Au niveau des Administrations Centrales, se sont succédés en tant que gestionnaire direct la direction du Budget, la DATAR, la Direction Générale des Collectivités Locales sans oublier le secrétariat d'Etat à l'Outre-mer.

L'absence de compétences antérieures au niveau des administrations centrales a curieusement abouti à ce que personne ne se saisisse du dossier et ne se sente véritablement concerné.

Il semble aujourd'hui nécessaire, sans remettre en cause, bien au contraire, la déconcentration de facto qui est résultée de ce vide relatif au niveau central, de désigner une structure chef de file en charge d'assurer le relais entre les Préfets de Région, mais aussi les élus et l'Europe, et de centraliser les informations financières relatives à la gestion, au suivi et à l'évaluation des programmes européens mis en œuvre en France.

Aux échelons déconcentrés de l'Etat, les SGAR doivent voir leurs moyens en personnel mis en rapport avec les responsabilités qui sont les leurs en matière de mise en œuvre des crédits européens.

Il apparaît nécessaire, comme cela avait été envisagé, sans suite, il y a quelques années, qu'une circulaire du Premier Ministre vienne rappeler aux membres du Gouvernement le caractère stratégique des SGAR et la nécessité qui en découle pour eux de favoriser le détachement de chargés de mission de qualité au sein de ces services et de faciliter le déroulement de la carrière de ces personnels à leur retour dans leurs administrations d'origine.

Pour ce qui est de la mise en œuvre des programmes européens, il est nécessaire que les Préfets affectent en nombre suffisant des personnels compétents et formés aux questions européennes.

Dans le même temps, et dans la perspective du renforcement de la déconcentration de la gestion de ces programmes, les préfets de région pourraient être incités à constituer des pôles de compétence en mobilisant au sein des services déconcentrés concernés par la mise en œuvre les personnels techniques compétents. La logique de cette démarche conduit à préconiser que, dans un souci d'efficacité optimale, les personnels des services déconcentrés ainsi redéployés soient placés sous l'autorité fonctionnelle des SGAR.

### **E. Renforcer le contenu démocratique**

Au-delà du partenariat préconisé en amont et lors de la mise en œuvre des fonds structurels, il est nécessaire que les instances représentatives de notre pays, au niveau national et régional, aient connaissance régulièrement de l'état d'avancement des programmes communautaires, de leur portée et des éventuelles difficultés rencontrées.

- les assemblées régionales comme les assemblées départementales devraient se prononcer sur le plan stratégique régional et sur leur déclinaison sous forme de programme régional au titre des Objectifs communautaires de même qu'elles le seront sur le Contrat de Plan Etat-Région ;

- comme elles sont amenées à le faire sur le Contrat de Plan, les assemblées régionales devraient se prononcer sur le bilan annuel de la mise en œuvre des fonds structurels, à la fois au plan budgétaire et au plan qualitatif. Cette procédure sera d'autant plus facile que Contrat de Plan et DOCUP feront l'objet d'un suivi commun ;
- le Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT) instauré par la loi du 4 février 1995 doit pouvoir formuler des avis et des propositions sur les orientations des Contrats de plan Etat/Région et de la politique structurelle communautaire, ainsi que sur leur mise en œuvre, leur suivi et leur évaluation. Le CNADT doit être un partenaire actif permanent du gouvernement et un lieu de dialogue de l'ensemble des forces vives ;
- enfin, un rapport annuel, synthèse des bilans des DOCUP régionaux et des DOCUP nationaux, serait à débattre au Parlement et au Conseil économique et social pour que ces assemblées puissent juger du bien-fondé des actions engagées, de leur cohérence avec l'ensemble des politiques nationales et de leur efficacité.

## **CONCLUSION**

Ces propositions visent à renforcer l'efficacité des politiques structurelles en France, condition impérieuse de l'utilisation des fonds publics, qu'ils soient d'origine européenne, nationale, régionale ou locale.

L'effort de cohésion, tant dans le domaine de l'emploi que dans celui de l'identité territoriale et de la gestion intelligente de l'espace, impose de renforcer la concentration sur des critères permettant d'atteindre des objectifs compatibles avec une politique de solidarité et de progrès. Les partenaires publics sont dorénavant soumis à une obligation de résultat.

La maîtrise des dépenses publiques impose de faire beaucoup mieux en dépensant sans doute moins. L'Etat n'a pas donné au cours des précédentes périodes toute la mesure et l'attention qu'il convenait aux politiques de cohésion. Il doit tenir compte de ce relatif échec :

- En incitant à la coresponsabilité Etat-Région lors de la préparation stratégique et la mise en œuvre des programmes territorialisés.
- En répondant à l'ardente obligation de relance d'une véritable politique d'aménagement et de développement du territoire, associant les priorités européennes, les orientations et prescriptions issues des schémas de services collectifs et des axes stratégiques régionaux.

L'Etat doit exercer ses responsabilités par la mise en place de procédures qui s'imposeront à l'ensemble des territoires tant dans le domaine de la préparation stratégique des Contrats de Plan Etat-Région et des programmes européens territorialisés que de leur mise en œuvre, de leur suivi, de leur contrôle et de leur évaluation.

Enfin, l'Etat aura à promouvoir le renforcement du contrôle démocratique des politiques structurelles européennes et d'aménagement du territoire tant au plan national qu'au plan régional par le contrôle de la préparation et de la mise en œuvre de ces politiques par le Parlement, le Conseil économique et social ainsi que les Assemblées régionales.

Telles sont les conditions qui nous paraissent nécessaires au renforcement de l'efficacité des politiques structurelles européennes en France.

## **ANNEXES**

- N° 1. LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**
- N° 2. OBJECTIFS STRUCTURELS COMMUNAUTAIRES – DEFINITION**
- N° 3. LES FONDS STRUCTURELS DANS LES 15 ETATS-MEMBRES ET EN France – PERIODE 1994-1998**
- N° 4. TABLEAU PAR REGION CPER/DOCUP**
- N° 5. GESTION DES FONDS STRUCTURELS EN France : CAS DU FEDER. ELEMENTS D'INFORMATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE**
- N° 6. LES FINANCEMENTS DE RECHERCHE-DEVELOPPEMENT PAR LES OBJECTIFS 1 ET 2**
- N° 7. DE LA REFLEXION STRATEGIQUE AUX DOCUMENTS CONTRACTUELS DE MISE EN ŒUVRE (SCHEMA)**
- N° 8. SYNTHESE DES REPONSES DES SGAR**
- N° 9. SYNTHESE DES REPONSES DES CESR**
- N° 10. APERÇU DU CONTENU DES PROGRAMMES**

## **ANNEXE 1**

### **PERSONNES RENCONTREES DANS LE CADRE DE LA MISSION DU PRESIDENT TROUSSET SUR LES FONDS STRUCTURELS**

M.	ALBERTINI	Direction du Budget
Valérie	AREKIAN	Université Lille II – DRIAR/CRAPS
Jean	AUROUX	Président de la Fédération nationale des villes moyennes, chargé d’une mission sur les zonages par le CIADT
Patrice	BAILLEUX	Commission européenne (DG VI)
M.	BANDARRA	Commission européenne (DG VI)
Jacques	BAREL	Préfet de la Région Centre
Gaëlle	BARON	Ten Conseil
M	BAULINET	Inspecteur des Finances
Marie	BELLOT	Direction de la Comptabilité publique
Marc	BERTHIAUME	Cabinet de Mme la Ministre de l’Emploi et de la Solidarité
Claude	BLOCH	Président du groupe « Politique régionale européenne » du CNPF
Jean-Claude	BONTRON	SEGESA
Dorothee	BOSTAETTER	Délégation au développement de la région nazairienne
M.	BOUGAS	Commission européenne (DG XVI)
Alain	BOURNAZEL	Assemblée des Présidents des Conseils régionaux
Michel	BOURY	Directeur CRCI du Centre
M.	BOUTTONAT	Confédération européenne des syndicats
Jean	BRIANE	Groupe Monde Rural – FNHDR
Huguette	BRUNEL	Ministère de l’Emploi

Anne	BUCHER	Commission européenne (DG V)
Jean-Claude	BURY	CFDT
Michel	CADOT	Directeur à la DATAR
Sylvain	CAZES	Groupe Monde Rural – FNSEA
Guillaume	CELLIER	Direction des Pêches
M.	CHARPIN	Commissaire général au Plan
Jean-Louis	CHAUZY	Président du CESR Midi-Pyrénées
Kassim	CHENAÏ	Directeur de l'AGILE
Jacques	CHEREQUE	Chargé d'une mission sur les Contrats de plan par le CIADT
Cécile	CHICOYE	Ministère de l'Industrie
Alain-Gérard	COHEN	Inspecteur général des Finances CICC
Pierre	COINAUD	Président du CESR Limousin
M.	COLIN	Groupe Monde Rural – FNFR
Jean-Louis	COLL	Conseil régional Midi-Pyrénées
Michel	COUGUL	SGAR de Midi-Pyrénées
Pierre	DAP	Président du CESR Lorraine
Jean	DAUBIGNY	Délégué interministériel à la ville et au développement social urbain
Pierre	DAUCE	ENESAD Dijon/ENSA Rennes
Mme	DAVAL	DGCL
M.	DE LA MAISONNEUVE	Groupe Monde Rural – FNSEA
Louis	DE REBOUL	Groupe Monde Rural – CGPME
Alain	DE ROMEFORT	Délégation aux affaires européennes et internationales au Ministère de l'emploi
M.	DECK	Assemblée permanente des Chambres de Métiers
M.	DELMAS	Groupe Monde Rural – UPA

M.	DELPECH	Groupe Monde Rural – CNJA
Jean-Luc	DELPEUCH	Secrétaire général adjoint SGCI
Michel	DIEFFENBACHER	Préfet de Région Limousin
Olivier	DREGE	Directeur de la Production et des Echanges – Ministère de l’Agriculture
Maurice	DROULIN	Président de la section des économies régionales et de l’aménagement du territoire du CES. Président du CESR Basse-Normandie
Olivier	DU CRAY	SGAR du Limousin
Anne-Marie	DUPUIS	Département FSE – Ministère de l’Emploi et de la Solidarité
Michel	EHRHART	Chargé de mission DPE Ministère de l’Agriculture
Laurent	FABIUS	Président de l’Assemblée nationale
M.	FOUASSI	Commission européenne
M.	FRANCOIS	Groupe Monde Rural – UNAPL
Jean	FRANCOIS- PONCET	Président de la Commission des Affaires économiques du Sénat
Xavier	FROMENT	DRTEFP du Centre
Christian	GARNIER	France Nature Environnement
Yves	GEFFROY	DEPSE – Ministère de l’Agriculture
Gérard	GEOFFRAY	Président du CESR Rhône-Alpes
M.	GONNET	Directeur de la Comptabilité publique
Stéphane	GRAUVOGEL	Secrétariat d’Etat à l’Outre-mer
Etienne	GUEPRATTE	Représentation française auprès de l’Union européenne
Jean-Louis	GUIGOU	Délégué à l’Aménagement du territoire et à l’action régionale
Luc	GUYAU	Président de la FNSEA

Marie-Françoise	HAYE-GUILLAUD	Préfet du Cher
Roger	HOARAU	Conseiller régional la Réunion
Claude	HUSSON	Conseiller auprès du Président du Conseil régional du Limousin
Jean-Louis	JOSEPH	Président de la Commission Europe de l'Association des Maires de France
Raymond	LACOMBE	Sol et civilisation – ANDAFAR
Michel	LAFAY	Groupe Monde Rural – AMF
Michelle	LAPEROUSSAZ	Commission européenne (DG XVI)
Etienne	LAPEZE	Président du Groupe Monde Rural
Jean	LARDIN	Groupe Monde Rural – UPA
Thierry	LATASTE	Directeur de Cabinet – Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer
Hélène	LAURIERE	Commission européenne (DG XVI)
Françoise	LAVALLARD	GERI
M.	LE DUIGOU	CGT
Mme	LE GALL	UNSA
M.	LEROY	Groupe Monde Rural – Familles rurales
J. Charles	LEYGHES	Commission européenne – (DG XVI)
Claude	LISE	Association des Présidents de Conseils généraux
M.	LOMBARD	Directeur général des stratégies industrielles au ministère de l'Economie et des Finances
Frédérique	LORENZI	Commission européenne – (DG XVI)
Gilbert	LOUIS	APCA
Christine	LOUSSERT	CODE
Ghislain	LUEZA	CODE



Jacques	MAIRE	Directeur de Cabinet (Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement)
Bernadette	MALGORN	Préfet de Lorraine et les services du SGAR
Tony	MANGLOU	Président du CESR Réunion
Jean	MATTEOLI	Président du CES
M.	MAURICE	Groupe Monde Rural – UNAPL
M.	MEADOWS	Commission européenne (DG XVI)
Jean-Noël	MENARD	Directeur général adjoint CNASEA
François	MONGIN	Sous-directeur du Budget
M.	OURLIAC	DGS Conseil régional de Midi-Pyrénées
José	PALMA-ANDRES	Commission européenne (DG XVI)
Daniel	PARIS	Chargé de mission au CNPF
Henri	PAUL	Directeur des Affaires économiques, sociales et culturelles – Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer
Mme	PERARD	Direction du Budget
Jacques	PINEAU	DERF – Ministère de l'Agriculture
Jacques	PRADE	Commission européenne (DG VI)
M.	QUENTIN	FO
Dominique	RADUREAU	Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer
M.	RAMET	Ministère de l'Agriculture
Claude	REISMAN	TPG du Centre
M.	REMY	Association Nationale des Elus de la Montagne
Alain	RIST	Conseiller technique (Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement)
Denis	ROBIN	SGAER la Réunion
Marie	RODRIGUEZ	CNASEA

M.	ROSSI	Assemblée permanente des Chambres de Métiers
Michel	ROUHAN	Directeur adjoint CNASEA
M.	SAINT-MICHEL	du SGAR de Midi-Pyrénées
Henri	SALMON	Groupe Monde Rural – Sol et civilisation
Michel	SAPIN	Président du Conseil régional du Centre
M.	SAUTY	Secrétaire général adjoint de la CFTC
Jacques	SAVATIER	SGAR Centre
Robert	SAVY	Président du Conseil régional Limousin
M.	STEINLEIN	Groupe Monde Rural – GREP
Jean-Pierre	THEBAULT	Conseiller diplomatique, Cabinet de Mme VOYNET
M.	VAN DE POELE	Commission européenne – (DG VI)
Myriam	VERGER	Direction du Budget
Levi	VERMELHO	Commission européenne – (DG V)
Jérôme	VIGNON	Commission européenne – (DG Cellule de prospective)
Philippe	VINCON	DPE – Ministère de l’Agriculture
Jacques	VOISARD	GERI

Pierre TROUSSET tient également à remercier :

- tout particulièrement, Jérôme VIGNON, Directeur général de la Cellule de prospective de la Commission européenne, qui vient d’être nommé Directeur à la DATAR, et qui a bien voulu, par sa disponibilité et ses grandes compétences, éclairer une démarche difficile,
- Josiane MEAR, Martine LEVY de l’équipe européenne de la DATAR
- l’ensemble des SGAR pour leur contribution lors des réunions organisées par la DATAR et pour leurs réponses au questionnaire
- les Présidents de Conseils économiques et sociaux régionaux
- le groupe de travail « fonds structurels » du CNADT
- les secrétariats de la DATAR et du CESR Centre

## **ANNEXE 2**

## Objectifs structurels communautaires

### Définitions

#### **Règlement-cadre 1993 pour la période 1994-1999**

- Objectif 1 :** Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des zones en retard de développement
- Objectif 2 :** Reconvertir les régions gravement affectées par le déclin industriel
- Objectif 3 :** Combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail
- Objectif 4 :** Faciliter l'adaptation des travailleurs et travailleuses aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production
- Objectif 5a :** Promouvoir le développement rural en accélérant l'adaptation des structures agricoles et de la pêche dans le cadre de la réforme de la PAC et de la politique commune de la pêche
- Objectif 5b :** Promouvoir le développement rural en facilitant le développement et l'ajustement structurel des zones rurales
- Objectif 6 :** Répondre au problème particulier des régions arctiques

#### **Projet de règlement de mars 1998 pour la période 2000-2006**

- Objectif 1 :** Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement
- Objectif 2 :** Soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle
- Objectif 3 :** Soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi

### **ANNEXE 3**

#### **FONDS STRUCTURELS DANS LES 15 ETATS-MEMBRES (Montant en milliards de francs pour la période 1994-1999)**

	Objectif 1	Objectif 2	Objectifs 3 et 4	Objectif 5a	Objectif 5b	Objectif 6	PIC	TOTAL
Belgique	4,9	2,3	3,1	1,3	0,5		1,9	14,2
Danemark		0,8	2,0	1,8	0,4		0,7	5,7
Allemagne	92,2	10,6	13,1	7,7	8,3		14,9	146,9
Grèce	94,5						7,8	102,3
Espagne	177,8	16,3	12,5	3,0	4,5		18,8	233,0
France	14,8	25,5	21,7	13,1	15,1		10,8	101,0
Irlande	38,0						3,6	41,6
Italie	100,5	9,9	11,6	5,5	6,1		12,8	146,4
Luxembourg		0,1	0,1	0,3	< 0,1		0,1	0,7
Pays-Bas	1,0	4,4	7,3	1,1	1,0		2,8	17,7
Portugal	94,5						7,2	101,7
Royaume-Uni	15,9	31,0	22,8	1,9	5,5		10,6	87,8
Autriche	1,1	0,7	2,6	2,6	2,7		1,0	10,7
Finlande		1,2	2,3	2,4	1,3	3,0	1,0	11,2
Suède		1,1	3,5	0,9	0,9	1,7	0,8	8,8
Europe 15	635,5	103,8	102,7	41,6	46,4	4,7	95,1	1 029,8
Part de la France	2,3 %	24,5 %	21,1 %	31,4 %	32,6 %		11,4 %	9,8 %

Source : DATAR – Janvier 1998

#### **LES FONDS STRUCTURELS EN France Période 1994-1999**

	Population concernée		Montants fonds structurels	
	En millions d'habitants	En %	En millions de francs 1994	En %
Objectif 1	2,55	4,4	14 810	14,7
Objectif 2	15,00	25,9	25 487	25,2
Objectif 3	57,90	100,0	17 300	17,1
Objectif 4	57,9	100,0	4 360	4,3
Objectif 5a	57,9	100,0	13 092	13,0
Objectif 5b	10,0	17,3	15 121	15,0
PIC			10 854	10,7
TOTAL	57,9	100,0	101 023	100,0

Source : DATAR

**ANNEXE 4**

	CPER		Fonds européens	Fonds européens sur dotation de l'Etat
	Dotation Etat	Dotation Région	Objectifs 1,2 et 5b	
REGIONS	en MF	en MF	MF	en %
Alsace	2264	1502	598	26
Aquitaine	3047	2553	3070	98
Auvergne	2455	1076	2033	80
Bourgogne	2069	1565	1463	69
Bretagne	5199	3007	2587	47
Centre	2399	1794	927	37
Champagne-Ardenne	1799	1336	1317	71
Franche-Comté	1687	1155	1 208	69
Ile de France	11 159	23 255		
Languedoc-Roussillon	3690	2315	1858	48
Limousin	1541	876	887	56
Lorraine	4389	3463	2451	55
Midi-Pyrénées	4219	2887	2581	59
Nord-Pas de Calais	8271	5034	7453	88
Basse-Normandie	2890	2290	1757	58
Haute-Normandie	2444	2492	2137	86
Pays de la Loire	2978	2110	2756	90
Picardie	2493	2392	1723	68
Poitou-Charentes	2529	1763	1652	63
PACA	4359	3190	2281	50
Rhône-Alpes	5150	4627	2586	49
TOTAL métropole	77 726	71 262		
<b>TOTAL métropole sans Ile de France et sans Corse</b>	<b>65 872</b>	<b>47 427</b>	<b>43 325</b>	<b>64</b>
<b>Corse</b>	<b>695</b>	<b>580</b>	<b>1691</b>	<b>235</b>
Guadeloupe*	824	741	2 333	283
Guyane*	573	362	1 116	195
Martinique*	684	451	2 232	326
Réunion*	1 220	603	4 463	365
<b>TOTAL Outre-mer</b>	<b>3 301</b>	<b>2 157</b>	<b>10 144</b>	<b>307</b>
TOTAL général France	81 722	73 999	55 160	

- hors contrat de ville

Etabli d'après les données de la DATAR et du Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer



COMMISSION EUROPÉENNE  
DIRECTION GÉNÉRALE XVI  
POLITIQUE RÉGIONALE ET COHÉSION  
Interventions régionales en Allemagne, France, Royaume-Uni  
France

## ANNEXE 5

Bruxelles, le  
XVI.D.2/WL D(96)

### **Gestion des Fonds structurels en France: cas du Feder. Eléments d'information sur le dispositif**

Les procédures budgétaires et comptables applicables aux concours financiers européens, dans le cadre des programmes cofinancés, sont celles des crédits de l'Etat. Les conséquences au niveau de la mise à disposition des crédits européens, pour les autorités gestionnaires déconcentrées de l'Etat (Préfets), se traduit par la neutralisation d'une période qui va du, 30/11 de l'année n, au 1/3 de l'année n+1, et qui correspond à la clôture budgétaire.

Il convient de préciser que c'est en partie le choix fait par la France de rattacher les crédits européens sur un chapitre d'investissement (titre VI) qui impose certaines procédures; une inscription sur un chapitre dit de fonctionnement (titre IV), aurait ménagé plus de souplesse aux gestionnaires pour verser les aides communautaires (cas du FSE).

Les dispositions en vigueur ne permettent pas, en effet, d'assurer la fluidité des crédits sur l'ensemble de l'année, et compromettent le bon déroulement des programmes qui dépendent des états de paiements des dépenses liées aux opérations.

### **Analyse des contraintes du calendrier comptable français en fin d'année:**

#### **Hypothèse:**

1. - versement d'une 1ère avance de la dernière tranche 96 par la Commission au bénéfice d'une région
2. - ouverture d'une autorisation de programme européenne et délégation au préfet de région; (le montant qu'il a "autorisation" d'utiliser est égal à celui de la tranche tout entière, alors que la trésorerie disponible est de 50% au maximum; ce point n'est pas négligeable pour expliquer certains décalages signalés par les bénéficiaires qui attendent les subventions, cf. infra\*\*)

**\*Dates limites imposées par le contrôle financier, pour les différentes phases de la procédure comptable:**

**-A. engagements comptables:**

Rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles - Belgique - Bureau: CSM1 4/109.  
Téléphone: ligne directe (+32-2)295.15.54, standard 299.11.11. Télécopieur: 296.43.15.  
Télex: COMEU B 21877. Adresse télégraphique: COMEUR Bruxelles.

1. subdélégations des crédits ( aux autorités déconcentrées, ex: préfets de département): **30 novembre**

2. engagements des subventions ( décision d'octroi de l'aide - convention ou arrêté- au bénéficiaire): **15 décembre**

N.B une instruction du Ministre des finances et du budget adressée aux TPG a prévu une dérogation à ce calendrier ( acceptation des engagements jusqu'au 31/12; celle ci est manifestement restée lettre morte)

3. reprise des opérations liées à la phase d'engagement (1et2) au plus tôt : **1er mars de n+1**

Les autorisations de programme restent acquises par le préfet de région et ne sont pas restituées à l'administration centrale en fin de gestion annuelle

#### **B. paiements aux bénéficiaires:**

la clôture des paiements est le **31 décembre**

le versement des subventions aux bénéficiaires ne peut être effectué que pour autant que :

- la décision d'octroi ait été visée par le contrôleur financier

- l'autorité gestionnaire dispose des crédits de paiements; ceux ci correspondent aux avances communautaires versées et doivent être demandés à l'administration centrale en fonction des paiements à effectuer auprès des bénéficiaires.

**Par conséquent , le versement d'une avance communautaire -en particulier la 1ère avance d'une tranche- en fin d'exercice (à partir du 15 novembre jusqu'au 1er mars) reste sans effet pour les raisons ci dessus.**

Il convient d'ajouter qu'en matière de crédits de paiement ,un élément à charge est à ajouter pour confirmer la lourdeur du système français; il peut en partie expliquer les retards dans les constats de dépenses certifiées:

Contrairement aux autorisations de programme, qui ne constituent pas de la trésorerie, les crédits de paiement dont le préfet a demandé la délégation en cours d'année doivent faire l'objet d'un report auprès de l'administration centrale s'ils n'ont pas été utilisés;(une bonne prévision de gestion devrait normalement éviter des reports trop importants puisque les demandes sont faites en fonction des besoins, par le préfet) Cette opération doit être effectuée avant le 15 décembre: le respect de cette date permet le retour de crédits auprès du préfet au mois de février ; si les services renvoient les crédits non utilisés avec l'ensemble des crédits d'Etat non utilisés ce qui s'effectue le 15 février auprès de l'administration centrale , leur retour auprès du préfet gestionnaire ne se fait qu'au mois de mai.

## France : Objectif 1 - Période 94-99

Tableau 1

Feder

Régions couvertes	Concours		Dépenses éligibles		Dépenses déclarées			Dép. Déclarées		Palements Feder versés	
	(Kécus)	2	(KFF)	3	(Kécus)	(KFF)	% Dépens. Élig.	Date	Feder (Kécus)	(Kécus)	Différence *
	1				4	5	6	7	8=4*taux cof.	9	10=9-8
Corse	150.627	406.295	2.666.242		82.836	543.594	20,4%	déc-97	30.710	54.080	23.370
Guadeloupe	164.584	399.130	2.607.252		138.597	905.361	34,7%	nov-97	57.151	83.042	25.891
Guyane	92.208	168.752	1.099.827		36.728	239.369	21,8%	nov-97	20.068	34.213	14.144
Martinique	166.340	288.009	1.892.852		6.897	44.014	2,3%	déc-96	3.868	25.809	21.941
Réunion	328.498	566.225	3.678.528		82.382	535.202	14,5%	déc-96	47.794	81.798	34.004
Haïaut	317.193	699.790	4.561.761		176.574	1.151.043	25,2%	juil-97	80.035	125.347	45.312
Total DOUP	1.219.450	2.528.201	16.566.492		599.913	3.418.562	20,7%		239.827	404.289	164.462

\* Différence = Paiements communautaires versés - (Dépenses déclarées \* taux cofinancement Feder)



## France : Objectif 2 - Période 94-96

Tableau 2

Feder

Régions couvertes	Concours		Dépenses éligibles		Dépenses déclarées				Dép. Déclarées		Palements Feder versés	
	(Kécus)	(Kécus)	(KFF)	2	3	(Kécus)	(KFF)	% Dépens. Élig.	Date	Feder (Kécus)	Différence *	
											(Kécus)	(Kécus)
1	1	2	3	4	5	6	7	8=4*taux cof.	9	10=9-8		
Alsace Aquitaine Auvergne Basse Normandie Bourgogne Bretagne Centre Champagne Ardenne Franche-Comté Haute Normandie Languedoc Roussillon Lorraine Midi-Pyrénées Nord-Pas-de-Calais Pays de la Loire Picardie Poitou-Charentes Prov.-Alpes-Côte d'Azur Rhône-Alpes	16.132	39.396	258.934	10.457	68.732	26,5%	déc-96	4.282	12.906	8.623		
	89.776	345.001	2.231.287	84.069	543.715	24,4%	nov-96	21.876	74.871	52.994		
	42.681	88.933	581.842	48.985	320.484	55,1%	mai-97	23.509	37.509	14.000		
	39.966	123.533	805.004	75.086	489.297	60,8%	avr-97	24.292	34.741	10.449		
	31.412	108.934	703.270	43.096	278.227	39,6%	nov-96	12.427	26.766	14.339		
	73.091	205.642	1.332.738	79.361	514.328	38,6%	nov-96	28.207	59.644	31.437		
	14.191	83.258	547.222	5.138	33.770	6,2%	déc-96	876	11.353	10.477		
	45.458	218.820	1.419.996	55.249	358.527	25,2%	déc-96	11.477	37.769	26.292		
	41.773	104.020	674.462	35.633	231.041	34,3%	nov-96	14.310	28.269	13.960		
	118.010	355.763	2.311.068	180.107	1.169.989	50,6%	janv-97	59.743	101.535	41.792		
	51.483	217.289	1.412.193	64.559	419.576	29,7%	déc-96	15.296	43.194	27.898		
	80.182	178.013	1.146.437	64.713	416.765	36,4%	mai-96	29.149	69.351	40.202		
	33.376	133.811	870.748	50.734	330.142	37,9%	déc-96	12.654	21.534	8.880		
	259.120	819.530	5.346.381	218.097	1.422.803	26,6%	janv-97	68.958	215.218	146.260		
	106.650	263.051	1.711.829	114.294	743.778	43,4%	déc-96	46.339	87.262	40.923		
	98.839	430.821	2.808.623	159.546	1.040.117	37,0%	juin-97	36.603	81.818	45.215		
	44.222	110.229	713.182	47.250	305.708	42,9%	oct-96	18.956	37.996	19.041		
	91.396	240.406	1.556.384	71.417	462.353	29,7%	nov-96	27.151	76.494	49.343		
	61.698	210.097	1.380.882	70.124	460.897	33,4%	déc-96	20.593	51.040	30.447		
	1.339.457	4.276.546	26.822.436	1.279.613	9.819.243	37,6%		476.699	1.109.270	632.570		
Total DOCUP												

\* Différence = Paiements communautaires versés - (Dépenses déclarées \* taux cofinancement Feder)



**Financements Recherche et Développement  
Objectifs 1 et 2 (1994/1996 - 1997/1999)**

**ANNEXE 6**

**MEU**

Région	Objectif	Coût total	Dépenses publiques										Privé
			Concours Fonds structuraux						Dépenses publicq. nationales				
			Total DP	FS	Feder	FSE	FEOGA IFOP	Total EM	Etat	Autres			
Alsace	Total 2, 2*	85,407	42,698	17,030	13,631	3,399			25,668	13,175	9,784	42,709	
Aquitaine	Total 2, 2*	85,310	69,272	34,324	34,324				34,947	7,119	27,829	16,038	
Auvergne	Total 2, 2*	62,109	51,380	20,405	19,771	0,634			30,976	9,227	11,178	10,729	
Basse-Normandie	Total 2, 2*	34,340	32,939	11,495	11,495				21,444	3,709	17,735	1,401	
Bretagne	Total 2, 2*	51,105	48,401	24,106	22,908	1,198			24,295	6,138	18,157	2,756	
Centre	Total 2, 2*	20,842	18,701	8,607	6,372	2,235			10,094	7,456	2,638	2,141	
Champagne-Ardenne	Total 2, 2*	73,157	56,438	26,884	25,781	1,103			29,554	11,717	17,837	16,720	
Corse	Total 1	19,546	15,217	6,930	2,851	0,709	3,370		8,287	4,022	4,266	4,329	
Franche-Comté	Total 2, 2*	16,755	16,755	7,687	6,308	1,379			9,068	4,290	4,778		
Guadeloupe	Total 1	9,502	9,502	4,666	4,666				4,836	0,653	4,182		
Haute-Normandie	Total 2, 2*	92,284	82,232	34,439	32,190	2,249			47,793	15,980	27,277	10,053	
Languedoc-Roussillon	Total 2, 2*	46,533	24,877	7,788	7,459	0,329			17,089	3,176	1,116	21,656	
Lorraine	Total 2, 2*	14,742	14,742	7,371	6,868	0,503			7,371	6,220	1,151		
Martinique	Total 1	6,060	6,060	3,030			3,030		3,030	1,273	1,757		
Midi-Pyrénées	Total 2, 2*	25,835	24,835	11,120	10,120	1,000			13,715	9,215	3,500	1,000	
NPdC	Total 1,2,2*	500,568	448,910	218,615	217,797	0,818			230,295	142,352	87,322	51,658	
PACA	Total 2, 2*	149,185	129,450	61,299	60,405	0,894			68,152	17,182	44,570	19,735	
Pays-de-la-Loire	Total 2, 2*	105,900	105,900	49,008	38,197	10,811			56,892	25,376	31,516		
Picardie	Total 2, 2*	62,467	43,611	21,867	18,683	3,184			21,744	6,821	14,923	18,856	
Poitou-Charentes	Total 2, 2*	40,792	40,058	20,028	16,658	3,370			20,029	5,740	14,289	0,734	
Réunion	Total 1	18,095	10,595	6,500	5,500	1,000			4,095	1,221	2,874	7,500	
Rhône-Alpes	Total 2, 2*	37,632	29,691	15,450	15,450				14,241	6,340	7,901	7,940	
	Total :	1.558,166	1.322,264	618,649	577,434	21,077	6,400		703,616	308,401	356,580	664,982	

M.P.

file: R et D Objectifs 1-2.xls  
sheet: Régions R et D

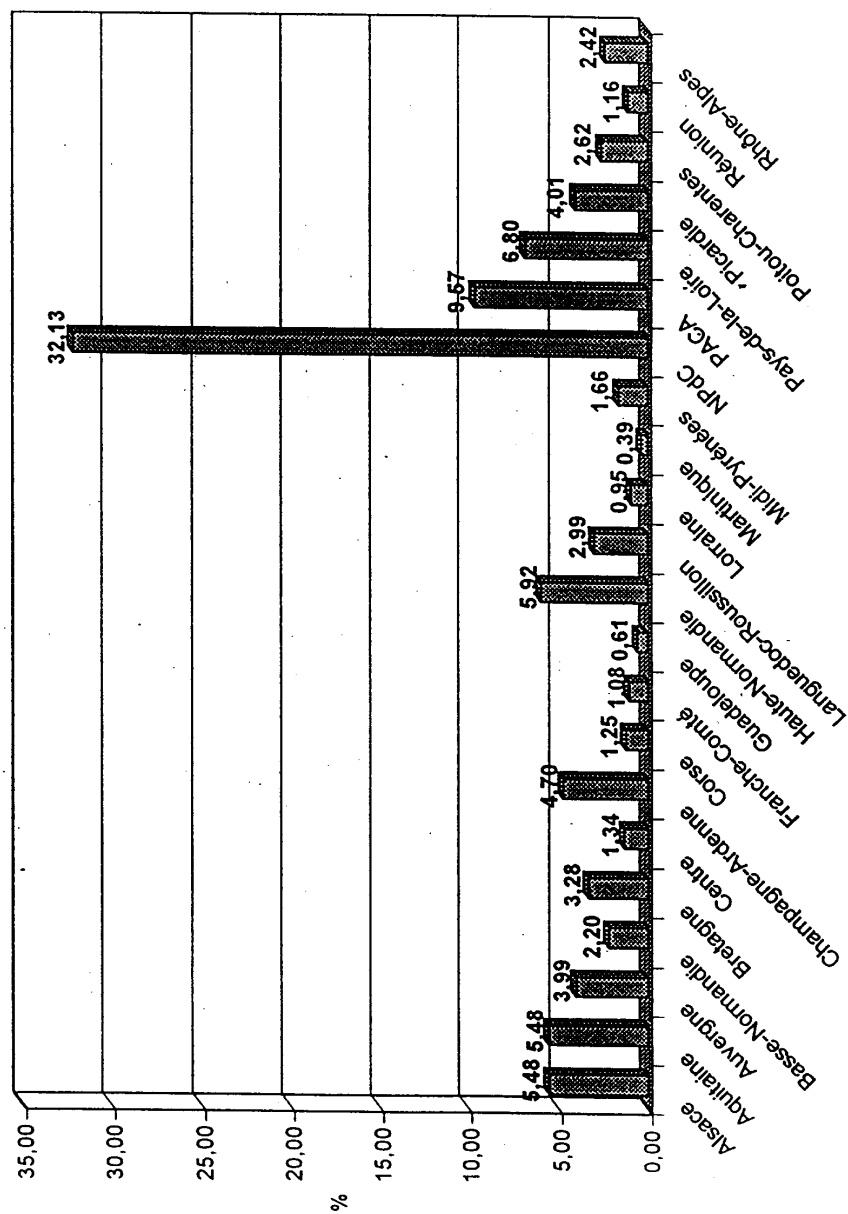
Commission européenne

Imprimé le 05/02/98

**Recherche et Développement**  
**Objectifs 1 et 2 (94/96 - 97/99)**  
**Part du financement dans chacune des régions sur le coût total Recherche et Développement**

Région	Part du financement sur le coût total R&D de chaque région sur le coût total R&D (%)	Coût total R&D (Mécus)
Alsace	5,48	85,407
Aquitaine	5,48	85,310
Auvergne	3,99	82,109
Basse-Normandie	2,20	34,340
Bretagne	3,28	51,105
Centre	1,34	20,842
Champagne-Ardenne	4,70	73,157
Corse	1,25	19,546
Franche-Comté	1,08	16,755
Guadeloupe	0,61	9,502
Haute-Normandie	5,92	92,284
Languedoc-Roussillon	2,99	46,533
Lorraine	0,95	14,742
Martinique	0,39	6,060
Midi-Pyrénées	1,66	25,835
NPdC	32,13	500,568
PACA	9,57	149,185
Pays-de-la-Loire	6,80	105,900
Picardie	4,01	62,467
Poitou-Charentes	2,62	40,792
Réunion	1,16	18,095
Rhône-Alpes	2,42	37,632
<b>Total</b>	<b>100,000</b>	<b>1.558,166</b>

**Recherche et Développement Objectifs 1 et 2 (94/96 - 97/99)**  
**Part du financement de chaque région par rapport au coût total R&D**



M.P.  
 file: RD Objectifs 1-2.xls  
 sheet: Graf.%RD

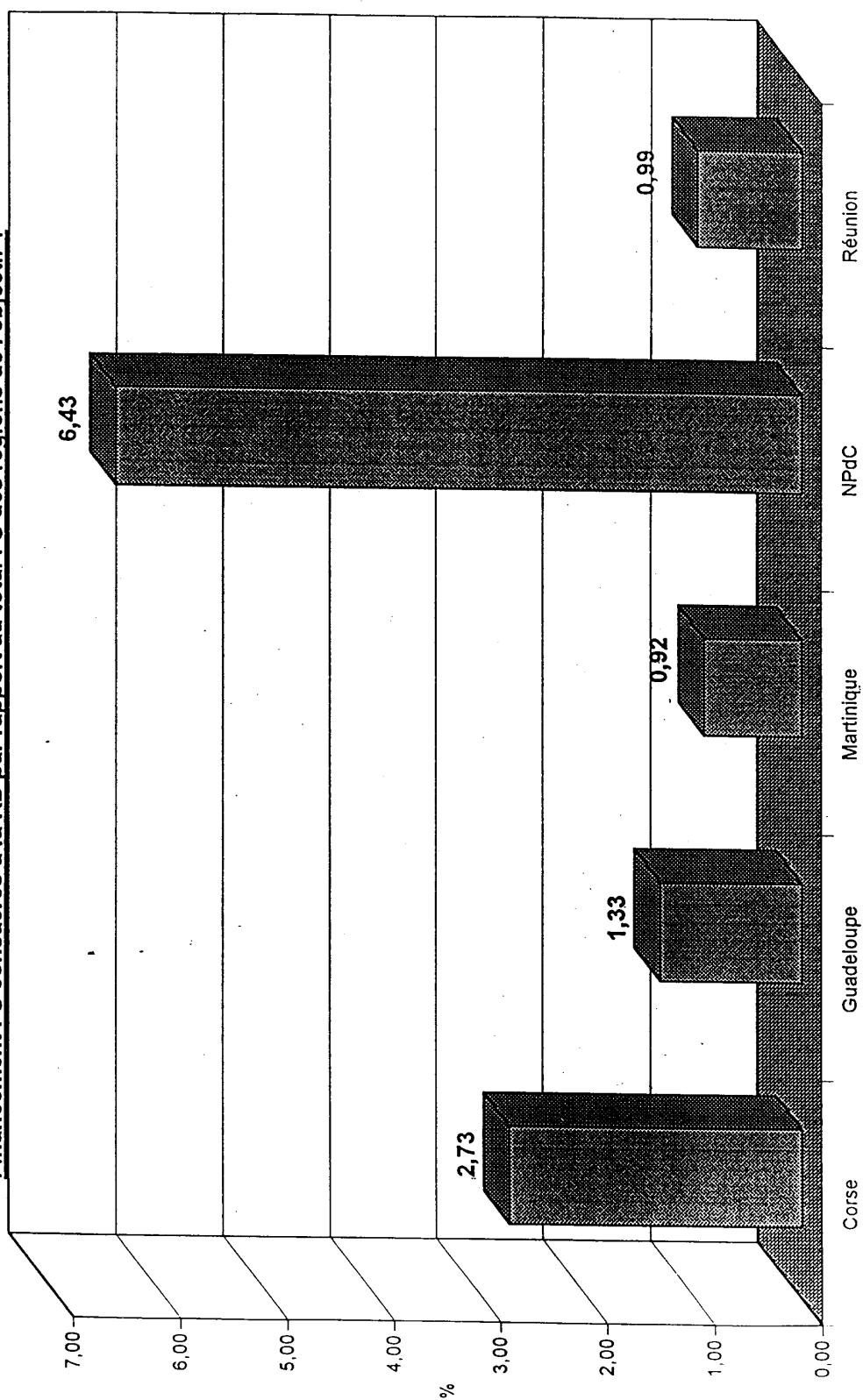
Commission européenne

imprimé le 05/02/98

# Recherche et Développement

## Objectif 1

Financement FS consacrés à la RD par rapport au total FS des régions de l'objectif 1



M.P.

file RD Objectifs 1-2.xls

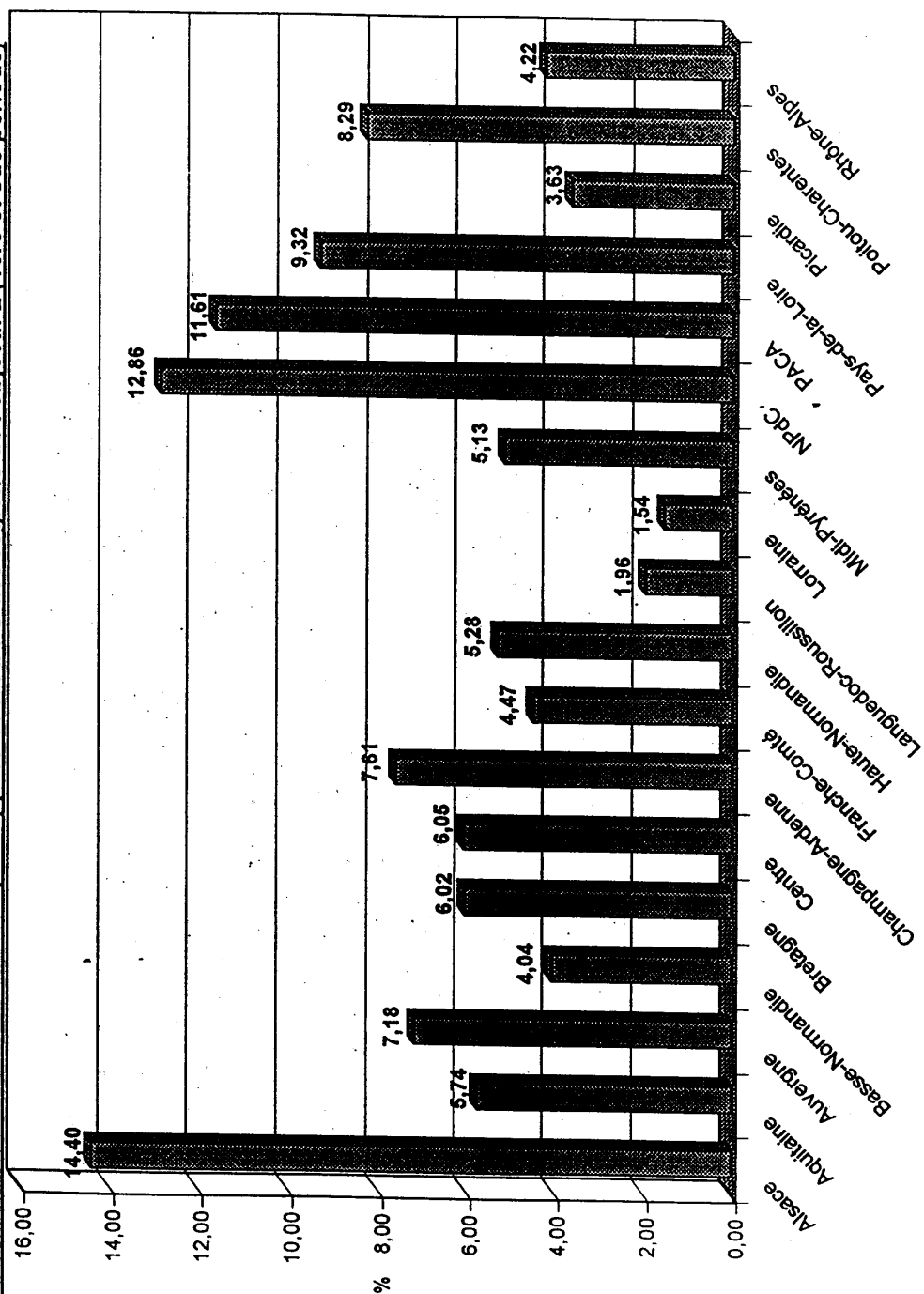
sheet: Graf. % FS RD obj1

Commission européenne

imprimé le 06/02/98

**Recherche et Développement**  
**Objectif 2 (1994/1996 - 1997/1999)**

**Financements FS consacrés à la RD par rapport au total FS des régions de l'objectif 2 (1ère et sde période)**



M.P.

file: RD Objectifs 1-2.xls

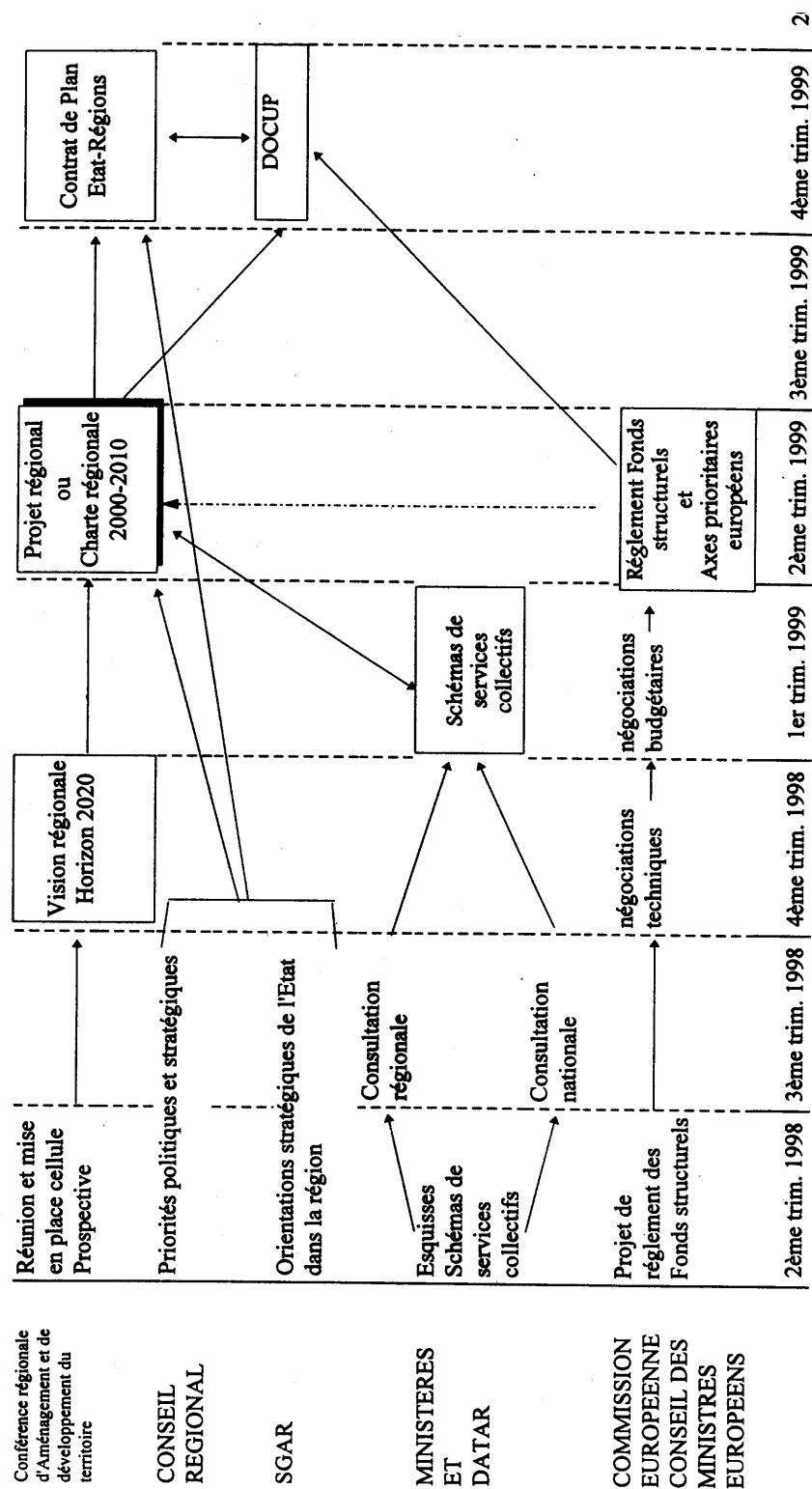
sheet: Graf. % FS RD obj2

Commission européenne

imprimé le 06/02/098

## ANNEXE 7

### DE LA REFLEXION STRATEGIQUE AUX DOCUMENTS CONTRACTUELS DE MISE EN ŒUVRE





## **ANNEXE 8**

### **SYNTHESE DES REPONSES DES SECRETAIRES GENERAUX AUX AFFAIRES REGIONALES SUR LE QUESTIONNAIRE RELATIF AUX FONDS STRUCTURELS**

Par Patrick BARRAUD, consultant

Le présent document de travail a été établi à partir de 20 grilles d'analyses des fonds structurels renseignées par les SGAR.

Le traitement des différentes grilles d'analyse s'est fait dans la double optique :

- d'opérer une mise en synthèse de données d'informations manquant parfois d'homogénéité,
- et de rendre compte de façon fidèle des avis exprimés.

Le présent document n'engage pas le responsable de la mission : il n'engage que les auteurs des réponses au questionnaire et le rédacteur de la synthèse ; les analyses sont à confronter avec les opinions et les réalités vécues par les autres partenaires des programmes communautaires.

## **SOMMAIRE**

<b>I. LES FONDS STRUCTURELS : DES EFFETS D'ENTRAÎNEMENT EN DIRECTION DE L'INTERVENTION PUBLIQUE ET DE L'INITIATIVE PRIVÉE A CONSOLIDER .....</b>	<b>99</b>
<b>II. DES PROGRAMMES EUROPEENS DOMINÉS PAR LES ENJEUX ÉCONOMIQUES ET ASSORTIS DE FORTES PRÉOCCUPATIONS EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'EMPLOI A UN DEGRÉ MOINDRE .....</b>	<b>101</b>
<b>III. DES ORIENTATIONS ET CONTENUS DE PROGRAMMES JUGES RELATIVEMENT PERTINENTS MALGRÉ L'EXISTENCE DE PRATIQUES DE « GUICHET ».....</b>	<b>104</b>
<b>IV. UNE EFFICACITÉ DES PROGRAMMES EUROPEENS INÉGALE DANS LES DOMAINES DE L'EMPLOI, LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE ET LE DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE ET L'INNOVATION.....</b>	<b>106</b>
<b>V. UN NECESSAIRE PARTENARIAT A RENFORCER AU NIVEAU ÉCONOMIQUE EN PARTICULIER ET A DOTER D'OUTILS DE GESTION RIGoureux ET TRANSPARENTS .....</b>	<b>107</b>
<b>VI. DES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES CERTAINEMENT PERFECTIBLES.....</b>	<b>108</b>
<b>VII. DES TRAVAUX D'ÉVALUATION INTERMÉDIAIRE APPAREMMENT PRIS EN COMPTE PAR LES RESPONSABLES DE PROGRAMMES .....</b>	<b>110</b>
<b>VIII. DES BONNES PRATIQUES DE TRAVAIL A PROMOUVOIR EN MATIÈRE DE PERTINENCE ET DE MANAGEMENT DES PROGRAMMES .....</b>	<b>112</b>
<b>IX. DES PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION POUR SIMPLIFIER LES PROCÉDURES DE TRAVAIL, RENFORCER LE PARTENARIAT, FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT INTÉGRÉ, DONNER DU TEMPS A LA PROGRAMMATION ET EXPÉRIMENTER DE NOUVEAUX MODES D'INTERVENTION PUBLIQUE .....</b>	<b>112</b>

## **I. LES FONDS STRUCTURELS : DES EFFETS D'ENTRAÎNEMENT EN DIRECTION DE L'INTERVENTION PUBLIQUE ET DE L'INITIATIVE PRIVÉE À CONSOLIDER**

**Tableau 1** : Taux de financement, de programmation et de paiement des politiques structurelles conduites sur la période 1994-1999 en France<sup>1</sup>

Origine des financements	Taux de cofinancement <sup>2</sup>	Taux de programmation <sup>3</sup>	Taux de paiement <sup>4</sup>
Union européenne	35,7 %	52,1 %	22,6 %
Contre parties publiques	40,1 %	71,3 %	28,7 %
Financements privés	24,2 %	69 %	31,3 %
Taux moyens	33,3 %	63,9 %	27,1 %

L'analyse du tableau 1 conduit aux quatre remarques suivantes :

1• Les fonds structurels ont un double effet d'entraînement en mobilisant d'une part des contreparties publiques à un niveau substantiel (40,1 %) et d'autre part des financements privés pour un volume important (24,2 %). Dans cette perspective, les fonds communautaires constituent un facteur de mise en cohérence de l'intervention publique et de l'initiative privée au service de l'ajustement structurel des territoires et du développement régional ; ce faisant, les fonds structurels renforcent les pratiques partenariales entre les représentants des instances communautaires nationales, régionales, locales et socio-économiques dans le cofinancement des différents programmes d'actions. Bien que se situant à un niveau non négligeable (24,2 %) -qui témoigne de l'intérêt porté par l'initiative privée aux politiques structurelles- les financements privés en augmentant de volume pourraient parachever l'ancrage des politiques structurelles dans le tissu économique des régions.

<sup>1</sup> Etabli à partir du traitement de 17 grilles d'analyse des fonds structurels renseignées par les SGAR pour les régions respectives.

<sup>2</sup> Le taux de cofinancement est calculé par rapport aux montants totaux (prévus au 31.12.96) des politiques structurelles pour la période 1994-1999 ; ce taux rend compte de la configuration financière des politiques structurelles selon l'origine des financements.

<sup>3</sup> Le taux de programmation est calculé par rapport au montant des financements prévus ; ce taux rend compte au 31.12.97 de l'état d'avancement virtuel des politiques structurelles en fonction des actions juridiquement engagées par l'instance de programmation.

<sup>4</sup> Le taux de paiement est calculé par rapport au montant des financements prévus ; ce taux rend compte au 31.12.97 de l'état d'avancement financier effectif des politiques structurelles au regard des dépenses effectuées et certifiées.

2• Le taux moyen de programmation des politiques structurelles au 31.12.97 en s'établissant à 63,9 % doit inciter les décideurs à maintenir au moins les efforts de programmation déjà entrepris. Les fonds communautaires présentent par ailleurs un taux de programmation de 52,1 % -nettement inférieur au taux moyen- dont le faible niveau présente des risques pour la consommation des montants financiers prévus.

Quant aux contreparties publiques avec un taux de programmation élevé (71,3 %), elles tiennent un rôle moteur dans l'avancement des politiques structurelles, accompagnées en cela par les financements privés qui affichent un taux de 69 %.

3• Estimé au 31.12.97 à 27,6 % le taux moyen des paiements, même s'il est légèrement sous-évalué, est de nature à attirer l'attention des gestionnaires de programmes afin de stimuler le processus de réalisation des opérations et d'accélérer les procédures de paiement.

Les fonds structurels avec le plus faible taux de paiement (22,6 %) risquent à terme d'obérer la réalisation exhaustive des programmes tant du point de vue financier que physique.

Par contre, les financements privés font état d'un taux de paiement plutôt satisfaisant (31,3 %) suivis des contreparties publiques qui en affichant un taux de 28,7 % se situent un peu au dessus de la moyenne.

4• Complexes à gérer et mettre en oeuvre en raison des mécaniques de financement mises en place, de la diversité des partenariats sollicités et des opérations conduites et de l'empilement de nombreuses procédures de travail notamment, les politiques structurelles semblent souffrir de difficultés spécifiques de management en matière de gestion des fonds et des opérations d'une part et d'autre part de programmation et d'exercice de la maîtrise d'ouvrage.

## **II. DES PROGRAMMES EUROPEENS DOMINES PAR LES ENJEUX ECONOMIQUES ET ASSORTIS DE FORTES PREOCCUPATIONS EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'EMPLOI A UN DEGRE MOINDRE**

**Tableau 2** : Taux de répartition et de programmation des fonds structurels par champs clefs d'intervention et appréciation de leur efficience<sup>5</sup>

Champs clés d'intervention des fonds structurels	Taux de répartition <sup>6</sup>	Taux de programmation <sup>7</sup>	Degré d'efficience <sup>8</sup>
1. Adaptation de l'activité économique et soutien aux entreprises	38,9 %	56,1 %	B +
2. Aide à l'emploi et valorisation des ressources humaines	16,8 %	57,7 %	B
3. Développement du potentiel de recherche et de l'innovation technologique	7,6 %	64,7 %	B
4. Protection, requalification et valorisation de l'environnement, des espaces ruraux et urbains	22,5 %	54,6 %	B
5. Développement de la coopération interrégionale et transnationale	3 %	23,6 %	C +
6. Développement des infrastructures de base et de support	11 %	67,1 %	B +
Taux moyen		57 %	B

La répartition des fonds structurels en 6 champs clefs d'interventions fait apparaître les 7 constats suivants :

1. Au travers de l'adaptation de l'activité économique et du soutien aux entreprises

<sup>5</sup> Etabli à partir du traitement de 17 grilles d'analyse des fonds structurels renseignées par les SGAR pour leurs régions respectives.

<sup>6</sup> Le taux de répartition est calculé par rapport aux montants financiers prévus pour les fonds structurels sur la période 1994-1999 ; ce taux rend compte de l'importance financière relative de chaque champ clef d'intervention

<sup>7</sup> Le taux de programmation est calculé pour chaque champ clef d'intervention par rapport au montant financier consacré du champ clé concerné ; ce taux rend compte au 31.12.97 de l'état d'avancement virtuel des champs clefs d'intervention en fonction du montant financier des actions juridiquement engagées par les instances de programmation des programmes.

<sup>8</sup> L'efficience est l'appréciation de l'efficacité par rapport aux coûts financiers ; l'appréciation de l'efficience par les SGAR porte sur 23 programmes dans 20 régions selon l'échelle suivante : A = bon ; B = moyen ; C = insuffisant ; D = faible.

qui bénéficient de presque 2/5<sup>ème</sup> des fonds structurels, le tissu économique régional français occupe une position centrale dans les orientations stratégiques et financières des programmes de développement régional. Et bien que se voyant attribuer une note d'efficacité plutôt bonne (B+) par les SGAR responsables de programmes, ce champ clef d'intervention souffre d'un taux de programmation de 56,1 %, légèrement inférieur à la moyenne et qui peut révéler les difficultés rencontrées au niveau de la mise en oeuvre par les politiques structurelles à dynamiser l'activité des entreprises. On ne manquera pas en outre de faire remarquer qu'une partie d'autres champs d'interventions relevant de l'aide à l'emploi et de la valorisation des ressources humaines, du développement du potentiel de recherche et de l'innovation technologique est susceptible de contribuer au développement de l'activité économique et des entreprises.

Par ailleurs, il apparaît que le taux d'implication financière d'initiative privée (24,2 %) aussi prometteur soit-il pour une politique publique de développement, reste largement en-deçà de l'effort consenti en faveur du soutien des entreprises (38,9 %).

2. Représentant 1/6<sup>ème</sup> des fonds structurels, le champ de la protection, de la requalification et de la valorisation de l'environnement, des espaces ruraux et urbains constitue une deuxième priorité financière dont la mise en oeuvre doit faire face à des difficultés de programmation (54,6 %) dans un contexte d'efficacité jugé moyen (B) ; il serait dans ces conditions dommage que des délais de programmation compromettent la réalisation exhaustive d'un champ d'intervention prioritaire et indissociable des processus de développement durable engagé dans les régions.

3. En 3<sup>ème</sup> position arrive le champ de l'aide à l'emploi et de la valorisation des ressources humaines qui bénéficie de 16,8 % des fonds structurels ; d'une efficacité jugée moyenne (B), ce champ d'intervention peut faire état d'un taux de programmation de 57,7 % très légèrement supérieur à la moyenne.

4. Le développement des infrastructures de base et de support avec 11 % des fonds structurels bénéficie d'un fort taux de programmation (67,1 %) et d'un degré d'efficacité au dessus de la moyenne (B+) qui témoignent de la qualité des savoir-faire mobilisés dans ces domaines.

5. Le champ d'intervention du développement du potentiel de recherche et de l'innovation technologique est doté de 7,6 % des fonds structurels avec une efficacité moyenne (B) mais profite d'un taux de programmation fort (64,7 %) qui rend compte de l'intérêt que suscite ce champ clef.

6. Avec 3 % des fonds structurels prévus et un très faible taux de programmation (23,6 %) conjugué à un degré d'efficacité jugé à peine suffisant (C+), le développement de la coopération interrégionale et transnationale rend compte d'une ouverture des politiques de développement régional sur l'extérieur limitée et peu utilisée.

7. Sur la période 1994-1999 les fonds structurels soutiennent des politiques de développement régional très largement orientées en faveur de la dynamisation du tissu des entreprises et consolidées à l'aide de fortes préoccupations environnementales d'une part et d'autre part à un degré moindre au travers d'un appui affirmé en faveur de l'emploi et des ressources humaines ; au niveau de la mise en oeuvre, ces orientations doivent faire face à de relatives difficultés de programmation que ne connaissent pas les champs du développement des infrastructures et du potentiel de la recherche et de l'innovation technologiques moins bien dotés. On peut craindre que sous l'effet conjugué de la limitation de la dotation consacrée à la coopération interrégionale et transnationale et de son utilisation, faute d'ouverture sur l'extérieur, des pratiques de développement régional autocentrées ne perdurent.

### **III. DES ORIENTATIONS ET CONTENUS DE PROGRAMMES JUGES RELATIVEMENT PERTINENTS MALGRE L'EXISTENCE DE PRATIQUES DE « GUICHET »**

Tableau 3 : Pertinence des orientations et contenus des programmes financés sur les fonds structurels par rapport aux besoins de développement des régions

Les programmes<sup>9</sup> vous semblent-ils

pertinents ?	10
plutôt pertinents ?	7
inégalement pertinents ?	4
insuffisamment pertinents ?	0

1. La quasi moitié des SGAR s'accorde pour confirmer la pertinence des programmes à vocation structurelle.

- est en particulier soulignée la bonne adéquation entre les objectifs des programmes et les attentes des partenaires et acteurs locaux et régionaux tant au niveau de la définition des zonages qu'en ce qui concerne l'élaboration des DOCUP et la mise au point des mesures ; cette bonne adéquation a notamment été facilitée par l'élaboration partenariale d'un plan de développement régional et par l'adoption d'une logique d'intégration des programmes nationaux et communautaires d'une part et d'autre part l'existence d'une stratégie transversale pour décloisonner les interventions sectorielles.
- la pertinence des programmes a par ailleurs fait l'objet d'effets de démultiplication des programmes nationaux par les financements communautaires.
- en outre, cette pertinence associée à l'importance des moyens mis en place s'est explicitement traduite par des relations effectivement cohérentes et complémentaires entre les mesures et les axes qui ont favorisé au niveau de la mise en oeuvre une forte émergence de projets.

<sup>9</sup> 20 grilles d'analyse renseignées par les SGAR dont une grille comportant une double réponse



2. 1/3 des avis estiment par ailleurs que les programmes ne sont que relativement pertinents.

- en effet dans certains cas, la pertinence des programmes pâtit de carences au niveau de l'analyse des besoins de développement d'une part et d'autre part de l'existence de distorsions entre le diagnostic, la stratégie, le contenu des mesures et leur mise en oeuvre.
- la recherche d'une couverture maximale de territoires au détriment de la recherche de la qualité des interventions et de leurs concentrations apparaît comme un frein aux dynamiques de rattrapage impulsées par les fonds structurels.
- des effets de distorsion au niveau des modes d'interventions sont par ailleurs constatés en raison de l'hétérogénéité des procédures des différents partenaires d'une part et d'autre part à cause de la multiplicité des programmes
- enfin, il est regretté que lors de l'élaboration du diagnostic et de la stratégie d'intervention, la dimension européenne soit trop souvent sous-estimée.

3. Quatre SGAR, dans leurs réponses, font par ailleurs état d'une pertinence inégale des programmes.

- une logique de « guichet » favorisant les projets faciles à financer a, dans certains cas, prévalu au détriment du développement de l'innovation.
- des redondances entre programmes, la rigidité de l'encadrement des aides aux PMI, un recouvrement partiel des aires d'intervention définies par les Conseils régionaux et des zones éligibles aux fonds européens et certains cas d'éligibilité en matière sociale et dans la protection de l'environnement ont réduit la pertinence des programmes au niveau de la mise en oeuvre.

#### **IV. UNE EFFICACITE DES PROGRAMMES EUROPEENS INEGALE DANS LES DOMAINES DE L'EMPLOI, LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE ET LE DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE ET L'INNOVATION**

1. En matière d'emploi, l'efficacité des programmes apparaît difficile à évaluer même si les retombées de l'initiative publique ne peuvent être que positives pour l'emploi notamment dans le BTP et les entreprises ; ceci s'explique par la difficulté d'apprécier les effets spécifiques des fonds structurels en raison de l'existence d'autres facteurs macro-économiques ou locaux.

En outre, l'emploi ne peut pas toujours être l'objectif n°1 lorsqu'il s'agit d'améliorer la compétitivité du tissu économique d'un territoire. Cependant, au regard des moyens mis en oeuvre, l'efficacité des politiques structurelles sur l'emploi pourrait être qualifiée de moyenne en général et dans certains cas de médiocre. Par contre, on peut affirmer que les programmes européens ont vraisemblablement contribué à améliorer l'employabilité de certaines populations.

2. En ce qui concerne l'efficacité des politiques structurelles pour la protection de l'environnement, les avis sont partagés voire opposés :

- certains parlent d'efficacité faible et insuffisante au regard des moyens mobilisés,
- d'autres relèvent des effets positifs et même très positifs dans le cadre d'une action efficace et pertinente encore améliorable en direction des entreprises polluantes.

Par ailleurs, il est constaté que l'intégration de la dimension environnementale dans les instructions publiques régionales à travers la programmation d'opérations spécifiques de protection et valorisation d'une part et d'autre part la prise en compte de l'impact positif ou négatif dans les autres interventions permet à l'environnement de devenir un facteur du développement local.

3. Pour ce qui est de la lutte contre l'exclusion sociale, les réponses font état d'un manque de bilans par défaut d'informations sur les bénéficiaires des programmes.

Néanmoins, il est fait mention d'une efficacité apparemment correcte au niveau de la lutte contre l'exclusion dans le cadre de la politique de la Ville en dépit de lourdeurs.

4. En matière de développement technologique et d'innovation, prévaut le sentiment que l'efficacité est inégale c'est-à-dire que les programmes européens ont des effets positifs sur l'offre mais médiocres sur la demande ; à ceci s'ajoutent des moyens financiers privés et d'animation jugés insuffisants et un manque d'opérations d'envergure. Il est parallèlement mis l'accent sur la nécessité de moderniser le système français de capital risque pour faire face au défaut de financements privés.

## **V. UN NECESSAIRE PARTENARIAT A RENFORCER AU NIVEAU ECONOMIQUE EN PARTICULIER ET A Doter D'OUTILS DE GESTION RIGOUREUX ET TRANSPARENTS**

L'ensemble des réponses s'accordent pour constater que le partenariat est au centre des programmes européens auxquels il assure une bonne utilisation. Le partenariat Etat/Région est jugé incontournable au niveau de la conception, la négociation et dans certains cas, la mise en oeuvre des programmes. Par ailleurs, s'il est regretté que les acteurs économiques ne sont pas suffisamment représentés dans le partenariat, il est souligné qu'un excès de partenariat risque de nuire à la mise en oeuvre et de devenir contre-productif ; en effet, il faut éviter la dilution des responsabilités, en identifiant avec précision les niveaux et instances des prises de décision politiques et stratégiques de façon à les distinguer des partenaires techniques.

Les programmes européens doivent aussi apprendre à se protéger des effets de lobbying conduits par certains partenaires notamment les départements et les organismes consulaires.

En matière de mise en oeuvre des programmes, il est suggéré le recours à des partenaires de taille importante (Conseils régionaux et généraux voire des structures intercommunales, chambres consulaires...). Dans ces conditions, il pourrait être rédigé des conventions d'exécution qui concrétiseraient le partenariat et permettraient de confier à l'un des partenaires la tâche de procéder à la mise en place des crédits publics au nom de l'ensemble des participants.

Par ailleurs, le partenariat doit s'accompagner d'une gestion rigoureuse et transparente des programmes doublée d'un dispositif d'évaluation permanente ; ce qui conduit à homogénéiser et généraliser l'outil informatique dans les relations de travail des différents partenaires.

## **VI. DES CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES CERTAINEMENT PERFECTIBLES**

Tableau 4 : Qualité de la mise en oeuvre des programmes.

Les conditions de mise en oeuvre des programmes<sup>10</sup> vous semblent-elles

satisfaisantes en général ?	9
moyennement satisfaisantes ?	5
inégalement satisfaisantes ?	5
plutôt insatisfaisantes et à repenser	2

1. Une petite moitié (9) des réponses font état de conditions de mise en oeuvre satisfaisantes à travers notamment :

- ♦ une bonne mécanique de mise en oeuvre des programmes reposant notamment sur le partenariat, le travail en réseau et la mobilisation des acteurs locaux et recueillant une large adhésion des différents partenaires.
- ♦ l'organisation de la fonction de programmation qui tient une place centrale dans la mise en oeuvre des programmes : elle doit être bien formalisée et clairement identifiée pour affirmer son caractère stratégique.
- ♦ un management de projet de qualité lié à une forte stimulation de projets, à un travail d'instruction méthodique, à une conduite d'opérations efficace et à l'appréciation des premiers impacts.

Néanmoins, ces conditions de mise en oeuvre satisfaisantes doivent faire face :

- à l'absence d'une culture du développement de nombreux maîtres d'ouvrage
- à l'endettement des collectivités publiques,
- à la dispersion de la programmation,
- à l'existence de mesures à risques techniques et financiers.

<sup>10</sup> 20 grilles d'analyse renseignées par les SGAR dont une grille comportant une double réponse

2. Pour ¼ des réponses les conditions de mise en oeuvre sont moyennement satisfaisantes.

- ◆ la règle de l'annualité des crédits et le système des avances et soldes alourdissent les procédures et allongent les délais et produisent des lourdeurs administratives.
- ◆ la lourdeur et la lenteur de la Commission qui sont des facteurs de délais s'ajoutent au rôle plus « inquisitionnel » que partenarial de la Commission.
- ◆ le manque d'homogénéisation de la gestion informatique et de formalisation des outils obère la crédibilité des systèmes d'information.
- ◆ les moyens d'assistance technique sont trop limités.

3. Pour 1/3 des réponses, les conditions de mise en oeuvre sont inégalement satisfaisantes ou plutôt insatisfaisantes notamment en raison :

- d'un partenariat Etat-Région trop faible,
- d'une programmation pas assez anticipative et faiblement stratégique,
- de la pesanteur des différentes procédures administratives financières et réglementaires qui pèsent sur le suivi des programmes et produisent des retards dans les paiements,
- de la multiplicité des intervenants tant politiques que techniques,
- d'un trop grand nombre de projets financés.

## **VII. DES TRAVAUX D’EVALUATION INTERMEDIAIRE APPAREMMENT PRIS EN COMPTE PAR LES RESPONSABLES DE PROGRAMMES**

Tableau 5 : Nature des décisions arrêtées dans les DOCUP<sup>11</sup> à l’aide des rapports d’évaluation intermédiaire.

	OUI	NON
a) La modification du contenu de certaines mesures*	11	11
b) Des redéploiements financiers		
* entre mesures*	13	10
* entre fonds*	5	17
c) La stratégie à promouvoir pour la poursuite du programme ou la préparation de la phase suivante <sup>12</sup>	15	9
d) Des adaptations des modalités de mise en oeuvre du programme, en termes :		
* d’information des différents acteurs et bénéficiaires potentiels,	14	10
* d’animation et d’appui aux porteurs de projets,	12	12
* de programmation/reprogrammation	8	16
* de pilotage et de suivi	15	9
* de gestion financière*	11	12
<b>TOTAL</b>	<b>104</b>	<b>106</b>

Récents dans leurs formes actuelles, les exercices d’évaluation intermédiaire iront en se généralisant pour accompagner la mise en oeuvre des fonds structurels ; ce faisant, ils complètent le dispositif d’évaluation des politiques structurelles soutenu par la Commission avec le développement des évaluations ex ante et ex post.

L’actuelle génération de fonds structurels a fait l’objet de rapports d’évaluation intermédiaire dont il convient d’apprécier la valeur ajoutée au niveau de l’utilité, de la mise en oeuvre et de la stratégie des programmes notamment ; pour ce faire, les avis des SGAR agissant en tant que responsables de programmes ont été sollicités. D’ores et déjà les réponses des SGAR confirment les apports des évaluations intermédiaires sous trois angles, à savoir :

1. En priorité, le management global des programmes en contribuant en particulier :

<sup>11</sup> 24 programmes dans 19 régions ont été exploités

\* non réponses (6 au total)

<sup>12</sup> notamment pour les zones d’Objectif 2 qui ont fait l’objet d’une programmation en deux phases

- à la réinterpellation de la stratégie existante pour poursuivre le programme ou préparer la phase suivante,
- au pilotage et au suivi de la mise en oeuvre par les gestionnaires du programme,
- à l'information des différents acteurs et bénéficiaires potentiels,
- aux redéploiements financiers entre mesures,
- à la modification du contenu de certaines mesures,
- à l'animation et à l'appui aux porteurs de projets,
- à l'amélioration de la gestion financière.

Il semble qu'en ce qui concerne les processus de programmation/reprogrammation d'une part et d'autre part les redéploiements financiers entre fonds notamment les résultats de l'évaluation intermédiaire soient moins pris en compte par les responsables de programmes ; notamment en raison des règlements de la Commission qui réduisent les marges de manœuvre financières possibles entre les différents fonds.

2. et l'efficacité des résultats obtenus au niveau de :

- l'adéquation de la stratégie aux besoins du développement régional,
- l'amélioration de la qualité du suivi en ce qui concerne la consommation des mesures, la mobilisation des crédits et la dynamique de réalisation des programmes,
- la mise en évaluabilité (évaluation ex ante) des programmes pour mesurer l'impact des investissements sur le développement de ces zones.

3. Ensuite, l'utilité spécifique de l'intervention communautaire à travers notamment :

- la vérification de la pertinence des programmes par rapport au bilan socio-économique d'une région,
- l'officialisation d'une logique d'objectifs lors du choix des actions à aider au regard de la situation économique,
- la formalisation de l'obligation de partenariat entre l'Etat, les collectivités territoriales et les socioprofessionnels,
- la production d'effets de levier et de concentration de l'intervention publique dans le déclenchement ou la finalisation de projet,
- la recherche de mise en cohérence au niveau de la gestion des programmes avec la production d'effets de décloisonnement des services déconcentrés de l'Etat et de coordination avec les services des Conseils régionaux,
- et à un degré moindre, la capacité des programmes européens à générer de l'investissement supplémentaire et un surplus de valeur ajoutée en mobilisant les entreprises
- le développement de l'intercommunalité et de la responsabilisation des partenaires locaux.

## **VIII. DES BONNES PRATIQUES DE TRAVAIL A PROMOUVOIR EN MATIERE DE PERTINENCE ET DE MANAGEMENT DES PROGRAMMES**

Dans leurs réponses les SGAR identifient un certain nombre de « bonnes pratiques » de travail dont l'utilisation est une garantie pour la pertinence des projets.

- La conduite d'une réflexion stratégique menée en commun entre l'Etat, les Collectivités territoriales et les acteurs économiques est au centre du processus d'élaboration d'un programme pertinent. Dans cette optique, il doit y avoir acceptation et partage par l'ensemble des partenaires :
  - d'un diagnostic prospectif commun sur les besoins de développement de la région,
  - d'une stratégie unique et détaillée pour répondre à ces besoins,
  - d'une ventilation claire des moyens financiers correspondants à la charge de chaque partenaire,
  - du respect des règles cohérentes pour les interventions économiques et en matière de développement ; ce qui passe par une forte cohérence de l'action publique en matière d'aide au développement et une intégration des conditions d'octroi de ces aides pour les rendre complémentaires et non pas concurrentes,
  - de la mise au point de documents contractuels détaillés et de qualité,
  - d'une volonté effective de s'engager dans une approche intersectorielle favorisant le décloisonnement entre institutions et services déconcentrés,
  - du recours aux appels à projets sur une thématique et ciblés dans le temps,
  - et de façon générale d'une clarification des engagements et compétences des différents partenaires.
- Au niveau de la mise en oeuvre, la pertinence d'un programme passe par son aptitude à être fidèlement traduit sur le terrain qui relève des savoir-faire et méthodes du management de projet ou par objectifs à travers notamment :
  - la mise en place d'outils d'information et de suivi formalisés (tableaux de bord, protocoles de collecte de l'information auprès des maîtres d'ouvrage, calendrier de livraison des données d'information, etc.),
  - le développement d'une ingénierie spécifique de dynamisation de la mise en oeuvre des programmes (repérage des mesures clés, identification des mesures à risques, mise au point de procédures d'alerte, enclenchement des dispositions correctives, installation d'un tableau de bord du redéploiement d'aide à la décision notamment),
  - la stimulation du management des DOCUP (formalisation de l'instruction technique, homogénéiser la fonction de programmation, dynamiser l'émergence de projets, appuyer le montage technique de projets, généraliser l'appel à projets, identifier les savoir-faire, méthodes et procédures de travail à promouvoir pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage).

## **IX. DES PROPOSITIONS D'AMELIORATION POUR SIMPLIFIER LES PROCEDURES DE TRAVAIL,**



## **RENFORCER LE PARTENARIAT, FAVORISER LE DEVELOPPEMENT INTEGRE, DONNER DU TEMPS A LA PROGRAMMATION ET EXPERIMENTER DE NOUVEAUX MODES D'INTERVENTION PUBLIQUE**

De façon générale un ensemble d'améliorations sont proposées par les SGAR dans la perspective de réforme des fonds structurels à savoir :

1. Simplifier les procédures administratives et financières des programmes pour accroître la marge de manœuvre au plan régional et accélérer les prises de décision (remettre en cause l'annualité budgétaire des crédits, le système des avances et soldes, la multiplication et la rigidité des programmes, la justification des financeurs et la rigidité des transferts entre fonds notamment).

2. Impliquer davantage les collectivités territoriales dans la conception et dans la mise en oeuvre des programmes européens ainsi que les chambres consulaires d'une part et d'autre part mieux sensibiliser les porteurs de projets sur leurs obligations.

3. Soutenir en priorité les démarches intégrées et porteuses d'une dynamique territoriale en assouplissant notamment la logique de zonage au profit de la logique de projet.

4. Disposer effectivement de 7 années de programmation pour mener des actions structurantes sinon l'expérience montre que le retard n'est rattrapé qu'au détriment de l'aspect innovant des dossiers et favorise les actions consommatrices de crédits comme les routes et infrastructures notamment pour les programmes Objectif 2 ; la mise en oeuvre de politiques partenariales de développement nécessite du temps pour sa définition, sa conception puis sa réalisation.

5. Considérer les programmes européens comme l'occasion d'expérimenter de nouveaux modes d'intervention publique au travers de dispositifs de coopération et de gestion déléguée à des partenaires qui agiront au nom de l'ensemble des acteurs ; ces partenaires devront par ailleurs rendre compte en toute transparence de leurs actions aux différents partenaires, sous le contrôle et la responsabilité du représentant de l'Etat en Région qui reste le pivot de ces programmes et le garant du respect des compétences et devoir de chacun.

Et en particulier, il est mis l'accent sur les changements suivants :

a. Au niveau des objectifs ou des champs d'intervention : concentrer pour impulser

- procéder à un ciblage des programmes plus fin au niveau financier, thématique et géographique à travers notamment l'identification d'objectifs moins nombreux et le recentrage de l'intervention communautaire sur des projets structurants.
- rendre les financements communautaires plus incitatifs en mettant notamment en place des critères d'éligibilité plus qualitatifs et définis de façon positive.
- mieux prendre en compte les attentes des acteurs économiques notamment en matière de capital-risque.

b. En ce qui concerne les outils ou modes d'intervention : rendre transparent pour mieux gérer

- renforcer la transparence et la bonne lisibilité des modalités de mise en oeuvre en lançant des démarches communes d'évaluation au niveau régional, en homogénéisant les outils de suivi pour faciliter la mobilisation des données statistiques et en formalisant les méthodes et procédures d'évaluation (ex ante, in itinere et ex post).
- unifier les modalités de gestion des fonds à défaut d'unifier les fonds.
- rééquilibrer les aides à l'emploi et les aides à l'investissement.

c. Pour ce qui est du partenariat et des conditions de mise en œuvre : élargir et formaliser le partenariat pour renforcer son rôle

- accroître la participation des acteurs économiques et des agglomérations à certaines étapes clés de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes.
- définir de façon plus précise les droits et obligations du partenariat pour déboucher sur une responsabilité accrue dans l'exécution des programmes et assurer aux interventions publiques une meilleure cohérence.
- généraliser le principe des fonds de concours entre l'Europe, l'Etat et les collectivités locales pour la mise en place de fonds d'ingénierie financière notamment.
- attribuer aux mesures du DOCUP un caractère contractuellement prescriptif pour en faciliter la mise en oeuvre par les différents partenaires.
- renforcer l'animation et les moyens d'assistance technique qui seraient intégralement financés sur les fonds structurels pour éviter les difficultés liées à la mobilisation des contreparties.
- désigner des chargés de mesure qui seraient responsables du suivi des mesures.

d. Dans le domaine de la prise en compte des territoires de projet : stimuler l'émergence des projets pour structurer les territoires

- placer les pays et territoires au centre des DOCUP et projets notamment en tenant compte des réalités de l'organisation territoriale dans les critères d'éligibilité d'une part et d'autre part en promouvant une politique par territoire.
- intégrer les politiques territoriales nationales dans la stratégie des programmes communautaires à travers notamment la mise en place de projets structurants.
- stimuler l'émergence de projets à base territoriale et l'accompagner d'une ingénierie de montage de projets.

e. En matière de production d'interventions : adapter les règlements pour développer des projets pluri-fonds

- élaborer des mesures pluri-fonds.
- renforcer les liens entre les projets d'investissement et la formation des personnes chargées de leur exploitation et donner un avantage financier à ces projets.

f. Pour la mise en cohérence des fonds structurels avec les autres politiques publiques : élaborer un plan de développement pour mieux impliquer les différents partenaires

- élaborer un plan de développement régional commun aux différents partenaires assorti d'une part d'un contrat de développement régional interpartenarial et d'autre part d'un volet européen commun à l'ensemble des politiques publiques.
- harmoniser la stratégie et les priorités territoriales des différents documents de programmation et d'autre part des rythmes d'intervention des CPER et DOCUP ; dans cette perspective il convient d'associer à l'élaboration des documents de programmation sous le pilotage de l'Etat et la Région, les acteurs publics et économiques majeurs (départements, réseaux de ville, CESR, assemblées consulaires) en leur demandant de délibérer sur ces programmes afin de confirmer leur participation financière et leur accord sur les orientations proposées.

## **ANNEXE 9**

**SYNTHESE DES REPONSES DES CONSEILS ECONOMIQUES  
SOCIAUX REGIONAUX  
SUR LE QUESTIONNAIRE RELATIF AUX FONDS STRUCTURELS**

Par Marina MARTIN

La présente synthèse se fonde sur les questionnaires reçus des CESR qui, dans leur majorité, n'ont pas répondu point par point aux questions, ce qui rend difficile l'exploitation.

Les CESR se sont également exprimés à l'occasion des réunions de l'Assemblée permanente de Présidents de CESR.

- **PERTINENCE ET EFFICACITE DES PROGRAMMES**

- 1• Les CESR jugent inégales la pertinence et l'efficacité des actions menées ainsi que les orientations et le contenu des programmes financés par les fonds structurels par rapport aux besoins de leur région. L'élaboration, la mise en oeuvre, la mobilisation, et le suivi des fonds sont jugés moyennement satisfaisant.
- 2• Les CESR ont fait part de leurs réflexions sur l'efficacité des politiques suivantes :

⇒ ***EMPLOI***

La situation apparaît contrastée selon les programmes et les mesures, mais dans la plupart des cas, il ne s'agit pas d'une mesure directe des effets sur l'emploi.

Dans les zones éligibles à l'objectifs 5b, le secteur agricole a été largement bénéficiaire des fonds, ce qui a permis d'améliorer les structures d'exploitation, de favoriser le maintien du tissu existant voire de créer des emplois dans la transformation des produits de l'agriculture. Le volet tourisme est présent dans tous les programmes Objectif 5b et intervient généralement auprès d'une grande diversité d'acteurs et selon des modalités variées. La liaison entre aides et emplois créés n'est pas évidente. Dans certaines régions, des contrats d'objectifs passés avec les stations touristiques ont été déterminants pour leur assainissement financier et le développement de l'emploi.

Dans le domaine de l'artisanat, les interventions sont souvent intégrées à des procédures nationales (ORAC) ; les opérations collectives rencontrent des succès variables et l'effet sur l'emploi des fonds structurels est difficile à distinguer.

Dans les zones en objectifs 2, l'efficacité en termes d'emplois est difficilement mesurable. Grâce aux fonds structurels les entreprises des zones éligibles ont pu réaliser des investissements pour moderniser leur appareil de production, renforcer leur potentiel de développement et former leur personnel.

Globalement, c'est plutôt le maintien de l'emploi qui a accompagné les investissements industriels. Un changement dans la nature des emplois (emplois plus qualifiés) est noté.

Cependant, il est prématuré de juger si les mesures ont un réel effet durable sur la dynamisation du tissu industriel.

Les dispositifs en faveur des PME-PMI nécessiterait une refonte en raison du manque d'information, des lourdeurs administratives et de la lenteur des procédures de paiements.

⇒ En matière de protection de *l'ENVIRONNEMENT ET D'EXCLUSION SOCIALE* l'efficacité des mesures est jugée limitée.

⇒ Le domaine du *DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE ET DE L'INNOVATION* est présent dans la plupart des programmes européens Objectif 2 et ceci apparaît positif. Le rapprochement entreprises/centres de recherches et le développement de réseaux de transfert de technologie semblent dotés de moyens d'animation insuffisants pour mobiliser réellement les acteurs économiques ; l'approche manque souvent d'envergure car mal reliée à un projet plus global.

#### • **LES PROCEDURES DE MISE EN OEUVRE DE LA GENERATION 1994-1999**

Les CESR regrettent l'effet de saupoudrage dû à la nature des aides qui privilégie le local au détriment d'infrastructures à dimension régionale. Par ailleurs, la complexité des financements croisés rend difficile la mesure de l'impact des fonds structurels. Néanmoins, sans ces financements de nombreuses opérations n'auraient pas été envisagées.

Les procédures sont considérées par les porteurs de projets comme lourdes et lentes. Il ressort une impression de cumul des contraintes des législations communautaires et nationales.

- **LES CHANGEMENTS MAJEURS A INTRODUIRE**

Les éléments jugés déterminants pour la mise en oeuvre de la prochaine génération des fonds sont les suivants :

⇒ La cohérence dans la préparation et la mise en oeuvre avec les CPER, les contrats de territoires et l'ensemble des politiques publiques. La nécessité de faire coïncider la durée des financements des CPER avec les fonds structurels. Eviter que les financements communautaires se substituent dans les CPER à ceux de l'Etat.

⇒ La simplification des procédures d'attribution, de délais de paiement et de contrôle des fonds structurels.

⇒ La mise en place d'un lieu unique d'information et de montage de dossier pour les porteurs de projets.

⇒ La mise en place d'outils d'évaluation.

⇒ Le renforcement du rôle du Préfet de Région qui deviendrait le « pivot » de l'information et de l'instruction des dossiers en région.

- **LA DEFINITION DES ZONES ELIGIBLES**

Les CESR préconisent l'élargissement des critères d'éligibilités des fonds structurels. Ces critères devraient s'appuyer sur des projets de développement régionaux (notion de pays ou d'agglomération) ou sur certaines filières transversales porteuses.

- **L'INFORMATION**

L'information est jugée insuffisante et inadaptée malgré les efforts entrepris depuis quelques années par la Commission européenne. Le Préfet de région apparaît comme interlocuteur privilégié des porteurs de projets en terme de source d'information.

- **LE PARTENARIAT**

Le rôle des différents acteurs :

⇒ La DATAR doit être garante de la cohérence de la stratégie d'aménagement du territoire mais doit prendre en compte les spécificités régionales. Elle doit proposer aux partenaires locaux un cadre et une méthodologie ainsi qu'un appui lors de l'élaboration des projets.

- ⇒ Le Préfet de région et le Président du Conseil régional doivent être les acteurs privilégiés de la mise en oeuvre des programmes. Dans le cadre d'un partenariat fort, ils doivent veiller à la cohérence des actions avec les stratégies régionales, et les divers dispositifs contractuels.
- ⇒ Les collectivités territoriales (communes, départements, structures intercommunales..) figurent parmi les autres acteurs et financeurs à associer au dispositif. Un effort d'information et de formation des élus locaux aux politiques communautaires est souhaité, afin que les fonds structurels ne soient plus considérés uniquement comme une ligne de crédit supplémentaire, mais comme la possibilité de promouvoir une véritable politique de développement local.
- ⇒ La Commission européenne définit le cadre des interventions dans une logique communautaire : elle est le partenaire financier des projets d'aménagement du territoire dans le cadre des comités de suivi.
- ⇒ L'intervention de l'Etat via la DATAR apparaît comme une contrainte majeure au niveau de la conception, du pilotage et du financement (transit des fonds par le budget national) des programmes européens.

Les compétences de la DATAR ne sont pas pour autant remise en cause, néanmoins la DATAR n'apparaît pas la mieux placée pour défendre à Bruxelles les dossiers des régions.

- ⇒ Les CESR ne sont pas opposés à ce que la Région devienne l'interlocuteur direct de la Commission comme cela se pratique ailleurs, néanmoins ils sont conscients que cela nécessite une remise en cause profonde du centralisme français. D'où la préconisation d'un partenariat plus direct entre, d'une part, les institutions de la région (SGAR et Conseil Régional) et, d'autre part, la Commission européenne.

### • **LES PLACE DES CESR**

Les CESR sont associés à l'ensemble des programmes par une participation aux comités de suivi, en revanche l'ensemble des CESR ne sont pas directement associés aux procédures d'évaluation. leur rôle et leur participation aux dispositifs des financements communautaires sont jugés insuffisants actuellement.

La participation institutionnelle des socioprofessionnels dans les comités de programmation et les comités d'évaluation est fortement revendiquée, de même qu'il souhaitent être consultés pour avis sur les projets de DOCUP et les rapports d'évaluation.

## **ANNEXE 10**

### **UN APERÇU DU CONTENU DES PROGRAMMES MIS EN ŒUVRE DANS LA PERIODE PRECEDENTE**

Par Hubert MONZAT, Administrateur civil

#### **I. AXES DE DEVELOPPEMENT ET STRATEGIE TERRITORIALE.**

L'ensemble des documents de programmation ont en commun de définir un certain nombre d'axes principaux d'intervention des fonds européens, matérialisant ainsi théoriquement la stratégie sous-tendant les choix opérés au sein du DOCUP.

De façon générale, les axes des programmes objectif 1 et 2 se regroupent autour de 6 thèmes :

- Développement économique, compétitivité et diversification des entreprises,
- Formation et ressources humaines,
- Accueil des entreprises,
- Recherche/Développement et transfert de technologie,
- Attractivité, requalification et environnement,
- Tourisme.

En ce qui concerne l'objectif 5b, à l'exception du Limousin dont l'axe 1 est consacré aux services publics et équipements collectifs, les autres régions font également du développement économique l'axe N°1 de leur programme. Les autres axes des DOCUP sont consacrés au renforcement de l'attractivité des territoires ruraux et à l'assistance technique des programmes, sujet sur lequel il sera nécessaire de revenir au niveau des propositions en raison de son importance essentielle, à défaut d'être stratégique, pour la mise en œuvre effective des programmes.

Si l'on cherche, au delà des présentations spécifiques à chaque programme à agréger les données, on relève tout d'abord la place éminente accordée tout au long des deux périodes de programmation aux actions en faveur du secteur productif et des ressources humaines qui ont drainé plus de 80% des financements. Autre trait caractéristique, la place croissante faite aux investissements immatériels (formation et technologie) auxquels 40,7% des fonds sont consacrés dans les programmes actuels contre 33,5% précédemment. Dernière indication, la place modeste et décroissante des infrastructures.

La distribution de ces thèmes au sein des DOCUP est capitale dans la mesure où elle est révélatrice de leur importance stratégique-financière.



Compte tenu de la manière dont les DOCUP sont élaborés et du fait, notamment de leur caractère essentiellement descriptif et non prospectif, il est naturel que la déclinaison des principales priorités affichées en terme d'actions s'effectue, le plus souvent, selon une lecture strictement opérationnelle des diagnostics, en s'attachant à traiter de problèmes contingents immédiats, sans toujours, chercher à viser un objectif sur le moyen-long terme.

Faisant exception à cette règle, une démarche de mise en place d'une stratégie transversale a été effectuée en Guadeloupe avec la redistribution des axes d'intervention en quatre grands équilibres- économique, spatial, écologique et social- dans la double optique de ne pas enfermer les interventions dans des logiques sectorielles et de faire face aux effets de l'insularité et de l'ultrapériphéricité.

En dehors de cet exemple, le défaut général d'un manque relatif de formalisation de la stratégie des programmes en diminuant leur degré de pertinence par rapport aux besoins clefs du développement régional est susceptible d'entamer leur crédibilité et celle de l'utilisation des fonds européens publics.

S'il apparaît que le manque de sélectivité des stratégies relève certainement d'insuffisances dans les méthodes de travail employées, l'origine en est peut-être aussi à rechercher dans la difficulté de monter dans les régions des partenariats constructifs.

Pour ce qui est de la ventilation des crédits entre ces différents axes, le développement économique mobilise à lui seul plus de 38 % des crédits, suivi de la protection de l'environnement avec 23 % et des aides à l'emploi avec 12 %. Les infrastructures routières et de transport recueillent 11,6 %, tandis que la recherche et le développement technologique viennent ensuite avec 10,5 % et la coopération interrégionale et transfrontalière reçoit 4,3 % des crédits.

A titre d'illustration de ce caractère prioritaire du développement économique, cet axe focalise à lui seul 52% du montant du programme en Franche-Comté en objectif 4 mais fait des scores aussi substantiels en 5b, avec 56,27% des crédits en Basse-Normandie et près de 60% en Lorraine.

Une exception notable mérite d'être relevée, en Pays de Loire, où l'axe 4 « requalifier les territoires et diversifier leurs activités » est l'axe prioritaire avec plus de 720MF. Exception relative, toutefois, lorsque l'on tient compte du total cumulé des crédits alloués aux axes 1 et 3 consacrés au développement économique et à l'accueil des entreprises qui s'élèvent à 980 MF.

Les autres axes voient leur caractère prioritaire fluctuer au gré de la diversité régionale et des priorités qui en résultent.

En Auvergne, la priorité seconde est ainsi donnée au développement local, le développement de la recherche et de la formation apparaissant comme l'axe financièrement le moins doté.

La situation est identique en Franche-Comté où, à côté du développement des activités économiques, l'axe 3 « attractivité et valorisation des territoires » mobilise l'essentiel des dépenses publiques locales.

En Lorraine, l'axe 2 du DOCUP présente une particularité intéressante et qui pourrait peut-être constituer un modèle pour la prochaine génération des crédits européens en ce sens que le PED (Programme Européen de Développement) de Longwy intègre des objectifs tels que le développement économique et la requalification urbaine dans le cadre d'une approche globale et territorialisée.

En ce qui concerne la programmation effective des crédits affectés à ces axes, on observe une assez grande homogénéité, puisque, sur la base des données fournies par les SGAR, le pourcentage de crédits, affectés à des opérations physiquement identifiées, se situait pour l'ensemble des axes à l'intérieur d'une fourchette allant de 54 à 65%, à l'exception de la coopération interrégionale et transfrontalière qui plafonnait à 26% environ.

Le niveau du taux d'aide communautaire est certes réglementairement plafonné selon les objectifs, mais son taux moyen peut constituer un indicateur des stratégies de développement retenues et des effets de levier escomptés. Il se situe en moyenne entre 30 et 50%.

La concentration des sommes sur les mesures renseigne sur le niveau de ciblage des programmes et accessoirement sur l'existence de grands projets structurants. En Nord-Pas-de-Calais, 10 mesures concentrent 74% des financements alors qu'en Guadeloupe 7 mesures en mobilisent 40%.

## **I. LES PRINCIPAUX SECTEURS D'INTERVENTION**

### **A. Le développement économique**

Seront examinées dans ce cadre les aides apportées aux entreprises des secteurs de l'agriculture, de la pêche et de l'industrie.

#### **1. Agriculture**

Dans les zones dites fragiles ou défavorisées situées en France, 17% des crédits communautaires de l'objectif 5b sont, selon les chiffres de la commission, affectés au soutien et au développement de l'activité agricole. S'il est vrai que la part représentée par l'activité de ces zones dans la production et les revenus globaux de ce secteur est limitée (20% du total), il convient, par contre, de souligner sa dimension sociale, en raison de l'importance de la population d'exploitants concernés (600.000 entreprises).

Cette dimension demeure politiquement essentielle aux yeux des organisations professionnelles et ne devra pas le moment venu être omise, pas plus que ne saurait être escamoté le débat sur l'avenir de ce volet agricole des fonds structurels au-delà de 2006, dans le cadre de la réforme de la PAC.

Trois axes majeurs ont structuré les interventions publiques en ce domaine. Il s'est agi de :

- l'aide aux investissements productifs, sous la forme de Plans de Modernisation,
- l'aide au renouvellement des générations d'exploitants,
- l'aide à l'amélioration de la qualité des productions et à la diversification des activités des ménages agricoles.

Les plans de Modernisation ont parfois mobilisé jusqu'à 50% des enveloppes dans les zones montagneuses ou en difficulté. Concentrées principalement sur l'élevage bovin et ovin, ces aides ont permis d'obtenir des résultats très intéressants tant en termes de productivité et d'abaissement des coûts, que de normes d'hygiène, sans oublier le nécessaire rajeunissement des chefs d'exploitation, à travers d'importantes campagnes d'aide à l'installation de jeunes agriculteurs.

Même si les projections démographiques laissent présager d'un déclin de la population active agricole de 998 500 à 700 000 entre 1990 et 1998, il est certain que les actions conduites ont très largement contribué à freiner le dépeuplement, en soutenant chaque année quelque 150 000 exploitations.

Toutefois la course à l'amélioration de la productivité et la baisse consécutive des coûts des produits tout en conduisant nécessairement à une élévation régulière de la taille moyenne des exploitations, ne fait que contribuer à la persistance d'un endettement excessif du secteur et à une vulnérabilité financière accrue.

Il en résultera, à n'en pas douter, des demandes de soutien renforcé de la part des organisations professionnelles qui ne sauraient s'appuyer sur les seules considérations relatives au maintien des effectifs agricoles à un moment où la prise en compte des problèmes de la ville, concernant l'immense majorité de la population requerront des moyens d'une ampleur nouvelle.

Il convient toutefois de souligner les difficultés rencontrées aujourd'hui par les préfets dans la mobilisation des acteurs de terrain, les représentants de l'Etat étant parfois conduits à se transformer en véritables « V .R.P. » pour faciliter le montage des dossiers et plus encore la consommation des crédits communautaires.

L'assèchement des contreparties privées mais aussi publiques lorsqu'il s'agit de petites communes rurales est à l'origine de cette situation qui sans être encore générale, constitue néanmoins un avertissement à prendre en compte pour la nouvelle génération de programmes.

## **2. Pêche**

A dater de 1993 l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche est venu se substituer aux différents financements antérieurement regroupés au sein du volet structurel de la pêche. Sur l'ensemble de la période des résultats substantiels ont été obtenus, même si là encore les évaluations quantitatives s'avèrent difficiles.

Les aides européennes ont tout d'abord permis d'agir à la fois en faveur de la modernisation de la flotte de pêche tout en accompagnant son redimensionnement, afin de rapprocher le potentiel économiquement viable du potentiel effectif.

Dans le même temps, des actions importantes ont été conduites dans le domaine de l'aquaculture, tant marine que continentale, permettant un développement rapide des capacités de production et une modernisation des filières déjà existantes.

Financés sur la période (1989) par les fonds structurels, des investissements significatifs ont été réalisés en faveur des infrastructures portuaires et en équipements de première commercialisation. Ceux-ci se poursuivent dans le cadre des programmes actuels, sans toutefois se concentrer dans les zones les plus porteuses à terme et en se heurtant en ce qui concerne la transformation des produits à certaines difficultés liées à l'organisation et à l'atomisation des entreprises du secteur concerné.

Même si l'initiative Pesca, intervenue en 1994, est venue compléter ce dispositif, il ne fait pas de doute que la modernisation des conditions de production et de l'organisation de cette filière devra être poursuivie, dans un contexte de concurrence internationale exacerbée.

### **3. Industrie, commerce et artisanat**

Bien adossés à la politique nationale, les fonds structurels ont eu, du fait notamment d'une bonne concentration géographique, un rôle certain dans l'accompagnement et le traitement des conséquences des grandes opérations de restructuration industrielle engagées depuis le début des années 80. A titre d'exemple, sur la période 89-93, près de la moitié de la dotation communautaire à la reconversion a été affectée au Nord-Pas-de-Calais.

Du fait de la multiplicité des interventions publiques en la matière et de l'existence de nombreux financements croisés, il est toutefois impossible de déterminer avec précision l'effet moteur spécifique des crédits communautaires, ni d'affirmer que la règle de l'additionnalité a toujours été parfaitement respectée et qu'en aucun cas l'Etat n'a pas mis à profit l'existence de telle ou telle mesure pour se désengager et substituer des fonds européens à ses propres crédits.

Depuis 1994, près de 200 MECU par an sont consacrés à des interventions en faveur des PME-PMI (30 MECU en objectif 1, 110 MECU en objectif 2, 60 MECU en objectif 5b). Aides à l'investissement matériel, aides au conseil, renforcement de l'encadrement ont été les principaux types d'intervention financés dans une première phase.

Sont venus s'y ajouter depuis 1994 des financements significatifs en faveur des investissements immatériels et du développement technologique. Près de 115 MECU par an sont désormais consacrés au transfert de technologie et à la recherche appliquée (11,5 MECU en objectif 1, 96 MECU en objectif 2, 7,4 MECU en objectif 5b).

Nonobstant la qualité et l'importance du potentiel de recherche mobilisé sur le terrain, la difficulté demeure de parvenir à faire travailler effectivement ensemble entreprises, laboratoires, universités et établissement de recherche.

Difficulté supplémentaire, ces actions dont la poursuite et l'intensification sont indispensables, y compris dans les zones de l'objectif 5b, s'adossent le plus souvent à des mesures initiées dans le cadre des contrats de plan et impliquent de ce fait un partenariat avec les collectivités locales qui, s'il est souhaitable dans son principe, s'accompagne parfois de difficultés politiques de mise en œuvre additionnelles, tant entre l'Etat et les Conseils Régionaux, qu'entre les Régions et les Départements notamment.

Des initiatives intéressantes ont, par ailleurs, été prises dans un autre domaine de faiblesse du tissu économique français, le Capital-Risque, malgré les réserves initiales de la Commission. C'est ainsi que des mesures bien ciblées existent dans plusieurs régions en faveur de la consolidation des fonds propres (Auvergne, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon).

Des financements importants ont également été alloués aux structures d'accueil des entreprises et donc à des investissements publics en ce domaine, à raison d'une centaine de MECU par an (en 1994, 16,2 MECU en objectif 1, 70 MECU en objectif 2, 9,3 MECU en objectif 5b).

Si ces interventions doivent permettre une meilleure relocalisation des activités, souvent indispensable dans le cadre des opérations d'aménagement urbain, il sera probablement nécessaire à freiner l'engouement des investisseurs publics à multiplier parfois des zones d'accueil aménagées et réalisées sans aucune coordination et dont la réalisation fondée sur la venue d'hypothétiques investisseurs extérieurs est de nature à mettre en péril la santé financière des collectivités locales les plus fragiles.

Des mesures en faveur de la création d'entreprises existent enfin dans de nombreuses régions. De l'évaluation faite par les services de la Commission, il résulte que, si le flux de créations a été globalement important, celui-ci aurait été pour l'essentiel constitué de micro-projets, souvent individuels et dotés de moyens financiers et techniques insuffisants pour leur assurer une pérennité suffisante.

Une autre caractéristique de la politique conduite dans ce secteur est l'insuffisance de l'accompagnement de l'entreprise nouvellement créée qui se limite généralement à une dotation au capital initial et à des aides à la formation, alors que des besoins importants existent également en termes de suivi financier et technique dans une perspective pluriannuelle.

En matière de Commerce et d'Artisanat, les interventions qu'il n'est pas toujours facile d'isoler des mesures prises en faveur des entreprises, s'exercent le plus souvent soit à travers des démarches territoriales, les opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC, OPARCA), soit plus récemment à travers des programmes de filières, expérimentés notamment en Bourgogne et en Auvergne.

. Quelques opérations innovantes méritent d'être relevées : ainsi en Auvergne, modernisation de la réparation automobile et agricole en milieu rural, des opérations collectives sur des filières artisanales et des aides au commerce ambulant en Bourgogne, la constitution d'un Archipel des Métiers d'Art en Languedoc-Roussillon

## **B. Modernisation des infrastructures**

### **1. Transports terrestres**

Dans le domaine routier, les investissements ont le plus souvent portés sur des opérations de désenclavement, notamment dans les DOM-TOM et dans certaines zones rurales.

Dans la première période de programmation, les montants de crédits européens mobilisés à ce titre ont été faibles.

Il convient toutefois de signaler une dérive qui s'est fait jour à l'occasion de la négociation des derniers contrats de plan où, sous la pression très forte des élus locaux en faveur des investissements routiers et le caractère limité du montant des crédits qu'à juste titre l'Etat entendait consacrer à ce type d'équipements, plusieurs préfets de région ont du, pour emporter la signature des collectivités locales, affecter par anticipation des enveloppes importantes de crédits européens aux opérations d'infrastructures routières.

De telles pratiques ne doivent pas se reproduire, sous peine de détourner le plus souvent les programmes européens de leurs véritables objectifs et d'amputer de ce fait les enveloppes disponibles au profit de priorités souvent plus essentielles pour la revitalisation économique des territoires en reconversion industrielle ou en retard de développement.

### **2. Transports aériens et maritimes**

Dans le domaine aérien, des investissements significatifs ont été réalisés essentiellement en Corse et dans les départements d'Outre-mer (à Cayenne en Guyane, au Raizet à la Guadeloupe ainsi qu'à la Réunion). Des investissements très lourds ont été par ailleurs réalisés sur la façade atlantique en vue d'enrayer le déclin du transport maritime et de développer des secteurs d'activité annexes. Les évaluations intermédiaires ont souligné un ciblage insuffisant des objectifs visés et le manque de coordination entre plusieurs dossiers aboutissant à des mises en concurrence négatives.

## **C. Universités, recherche et transfert de technologie**

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, les soutiens européens ont porté pour l'essentiel sur les locaux destinés à l'enseignement technique et professionnel, mais aussi parfois sur des bâtiments universitaires, pour l'essentiel dans les zones objectifs 1 et 2 (en moyenne 55 MECU par ab dont 20 à 25 en zone 1 et 25 à 30 en zone 2).

De nombreuses régions se sont, souvent dans la foulée des contrats de plan, lancées dans le financement d'opérations de transfert de technologie mais aussi de dossiers structurants d'implantation d'établissements de recherche, en liaison tant avec les universités qu'avec les principaux établissements publics nationaux spécialisés en la matière.

Les mesures n'ont en effet pas porté uniquement sur le transfert de technologie, et dans certaines régions ce sont des opérations lourdes de recherche qui ont fait l'objet de financements européens, venant compléter – et parfois même au-delà- les financements de l'Etat résultant des contrats de plan. La création d'un pôle Mer et Lagunes par l'IFREMER à Sète ou la délocalisation de plusieurs unités de l'INSERM à Montpellier ont pu être réalisées grâce à des mécanismes européens de ce type.

Comme cela a été dit précédemment à propos des opérations routières du contrat de plan, et même si, s'agissant d'opérations de recherche structurantes en termes d'aménagement du territoire, la finalité n'apparaît en rien critiquable, il convient de dénoncer deux dangers susceptibles de résulter de pareilles initiatives décentralisées ou déconcentrées, selon le cas.

Le premier se réfère à la tentation pour l'Etat, dans un contexte budgétaire tendu, de substituer les crédits européens à ses crédits propres, niant en cela même le principe d'additionnalité

Le second se rapporte à la nature des politiques de recherche et à la répartition des compétences entre Etat et Collectivités Territoriales.

L'absence de compétence directe des Régions et des Départements n'est pas synonyme de désintérêt des élus dès lors qu'il s'agit de projets phares, pour le rayonnement universitaire et/ou scientifique de leur territoire. De surcroît, certains grands établissements nationaux de recherche savent très bien utiliser la pression des élus locaux sur les autorités gouvernementales pour faire appels des dotations budgétaires ou des rallonges de financement qui leur ont été refusées par l'Etat.

Il sera donc nécessaire de clarifier pour l'avenir le rôle alloué aux différents partenaires et de caler, tant en terme de calendrier que de contenu, Contrat de Plan et Programmes Européens afin d'éviter tout risque de substitution, de surenchère, voire d'incohérence dans un domaine aussi stratégique que celui de la recherche scientifique.

#### **D. Elévation des qualifications et insertion professionnelle**

En moyenne annuelle, , le FSE correspond à 6 milliards de francs sur un montant total de 35 milliards de retour de crédits européens à ce titre pour la période. Ces sommes ne représentent pour autant que 3% du budget global de la Formation Professionnelle en France.

On comprend mieux l'impatience de la Commission de parvenir à une meilleure lisibilité de ses interventions par un ciblage plus précis dès lors que l'on sait que le FSE se trouve, de surcroît, ventilé sur 7 objectifs structurels et 400 programmes d'initiative communautaire.

Il résulte de cette situation un jugement sévère de la Commission pour qui, alors que l'évolution doit tendre vers une politique active de l'emploi confirmée par les dernières lignes directrices arrêtées au Sommet de Luxembourg, la machinerie de la formation professionnelle fonctionne toujours en France de la même manière.

Selon les services de la DG V, le FSE continue d'intervenir dans le cadre d'une superposition de mesures, de plus en plus complexes et de plus en plus déconnectées des réalités pratiques et des besoins de la population.

La responsabilité initiale de la Commission dans cette situation ne saurait pour autant être passée sous silence. En 1993, notamment, à l'occasion de la négociation du contenu du paquet Delors 2, ce sont les services de la Commission qui ont exigé la présence généralisée du FSE dans l'ensemble des programmes et des objectifs, aboutissant par là même à la situation de dispersion actuelle.

Alors que 80 % du FSE est concentré sur les seuls objectifs 3 et 4 et le programme spécifique Adapt, les 20% restants, soit un peu plus de 1 milliard de francs par an, sont ventilés entre les objectifs 1, 2 et 5b( et donc entre 50 DOCUP pour ce qui est de la définition de leurs règles d'emploi), auxquels viennent s'ajouter 14 programmes d'initiatives communautaires d'où résultent 70 programmes spécifiques de mise en œuvre au sein desquels la part spécifique du FSE ne dépasse pas le plus souvent les 5 %.

Il en résulte donc une situation jugée aberrante par la plupart des acteurs concernés, consistant à ce que 20% du FSE soit dispersé entre 120 programmes d'application spécifiques, aboutissant à une dispersion et une complexité extrêmes pour une efficacité par définition réduite mais coûteuse en moyens humains de mise en œuvre, tandis que les 80% de crédits restants sont certes concentrés sur des politiques gérées au plan national, mais au sein desquelles ils ne représentent qu'une part marginale des financements.

Dans le même temps le développement massif du chômage, tant dans les bassins industriels que dans les zones rurales, a conduit à concentrer les actions sur l'insertion des publics en difficulté, particulièrement les jeunes et les chômeurs de longue durée, et simultanément à déconcentrer la gestion d'un certain nombre de programmes des objectifs 3 et 4, pour mieux répondre à la diversité des situations et des besoins ressentis au niveau du terrain.

Il en est résulté le plus souvent une complexité accrue au niveau de la mise en œuvre, du fait de la superposition des règlements communautaires, des dispositions élaborées dans le cadre des DOCUP et des modalités spécifiques fixées par les différents services des administrations centrales françaises concernées que leur spécialisation et leur cloisonnement extrêmes a parfois conduit à définir des conditions de mise en œuvre concurrentes, voire contradictoires.

D'une manière générale et nonobstant l'absence d'indicateurs chiffrés spécifiques permettant de mesurer l'impact propre des crédits européens, la question posée est de savoir s'il est raisonnable de continuer à utiliser le FSE dans les conditions actuelles, alors même qu'avec 6 milliards de francs sur un total de 200 milliards consacrés annuellement à la lutte contre le chômage et à la formation professionnelle, son impact apparaît faible, peu lisible et pour partie obéré par des règles d'emploi d'une extrême complexité.



Dans ce domaine également une déconcentration assouplie et donc globalisée des fonds sur les préfets de région alliée à une territorialisation accrue des projets devraient permettre de mieux discerner l'efficacité propre de ces financements tout en facilitant leurs conditions de mobilisation.