



Datar

SciencesPo. CERI
CNRS



COESIONET
RESEAU D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LA COHESION
ET LES TERRITOIRES EN EUROPE

La mise en œuvre de la politique européenne de cohésion en Rhône-Alpes (France).



La maîtrise d'un développement territorial inégal



Mihaela M. Similie Popa
Mars 2011



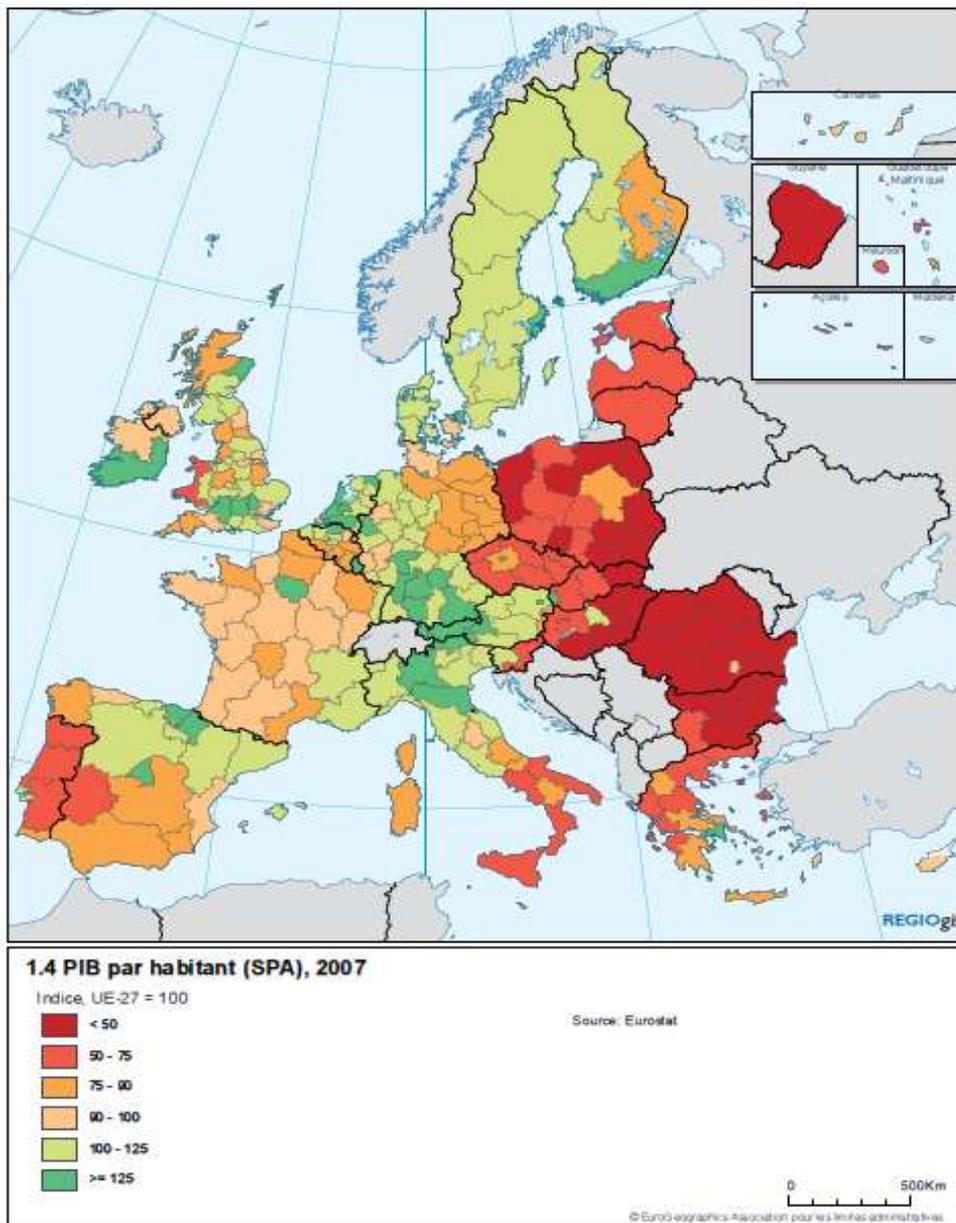
Etude co-financée par l'Union Européenne dans le cadre d'Europ'Act. L'Europe s'engage en France avec le Fonds européen de développement régional

Introduction

Analyser la mise en œuvre de la politique européenne de cohésion dans trois régions françaises – Limousin, Lorraine et Rhône Alpes – nous a amené à mettre en œuvre trois démarches complémentaires : d'une part, appréhender les caractéristiques de géographie physique, humaine et économique, les données administratives, humaines, sociales et politiques, de chacune d'elles ; d'autre part, de prendre en compte les éléments de la politique européenne de cohésion et des différents fonds structurels, tels qu'ils ont été mis en œuvre depuis un quart de siècle ; enfin, de conduire des entretiens qualitatifs avec des acteurs clés de la région – responsables politiques, administratifs, économiques, sociaux – visant à éclairer les enjeux et les perspectives de la politique européenne de cohésion à partir de quatre dimensions : la crise et ses effets, la gouvernance de la politique de cohésion, les aspects plus spécifiques transfrontaliers et de coopération, les services publics – services d'intérêt général – et leurs contributions à la cohésion.

Deux indicateurs permettent d'appréhender la diversité des trois régions :

- les statistiques du Produit intérieur brut par habitant (SPA/hab.) de chaque région montrent que par rapport à la moyenne européenne (24 900 en 2007), Rhône-Alpes est l'une des trois régions françaises (avec l'Ile-de-France et PACA) à se situer au-dessus de 100% (27 200€ SPA/hab. en 2007), alors que la Lorraine (22 000€ SPA/hab. en 2007) et le Limousin (21 800€ SPA/hab. en 2007) sont en-dessous de 90%.



- les évolutions récentes des PIB régionaux montrent que les taux de croissance à l'intérieur de chaque pays sont de plus en plus différenciés. Si, en France, dans la décennie 2000-2010 la hausse nationale annuelle moyenne du PIB s'est établie à +1,2%, certains régions ont affiché des taux supérieurs à la moyenne (dont la région Rhône-Alpes) et d'autres inférieurs (dont le Limousin, avec environ 0,5% et la Lorraine avec moins de 0,4%).

Les éléments ici rassemblés demandent à être pris avec précaution. S'il existe bien une politique européenne de cohésion, il est d'autant plus difficile d'en mesurer les effets spécifiques que les outils et les fonds de sa mise en œuvre impliquent des coordinations et complémentarités avec les institutions et acteurs nationaux, régionaux et locaux, des co-financements des projets fondés sur le principe d'additionnalité des différents niveaux.

Table de matières

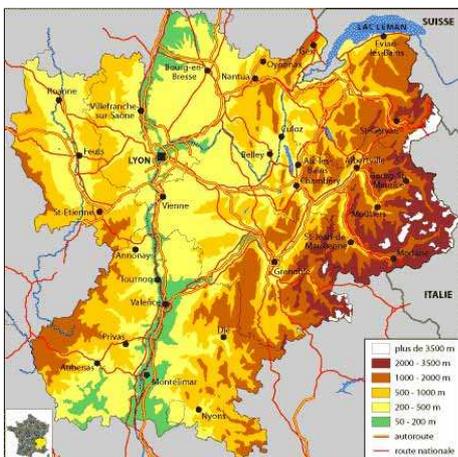
I. PROFIL DE LA REGION RHONE-ALPES.....	4
I.1. DONNEES HISTORIQUES.....	4
I.2. DONNEES GEOGRAPHIQUES.....	4
I.3. DONNEES TERRITORIALES ET ADMINISTRATIVES	5
I.4. DONNEES HUMAINES ET SOCIALES	6
I.5. DONNEES ECONOMIQUES	10
I.6. DONNEES POLITIQUES REGIONALES	13
II. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE DE COHESION : DIAGNOSTICS ET PROSPECTIVES	14
II.1. LA POLITIQUE EUROPEENNE DE COHESION EN FRANCE (2007-2013)	14
II.2. LA GOUVERNANCE DES FONDS EUROPEENS	15
II.2.1. <i>Les fonds structurels dans la région Rhône-Alpes. Données quantitatives.</i>	15
II.2.2. <i>Gouvernance des acteurs et partenariats</i>	16
II.3. IMPACT DE LA CRISE	19
II.4. COOPERATION TRANSFRONTALIERE, TRANSNATIONALE ET INTERREGIONALE	22
II.5. SERVICES D'INTERET GENERAL ET COHESION	25
II.6. EFFETS DES POLITIQUES DE COHESION AU NIVEAU REGIONAL ET INFRAREGIONAL. OBSTACLES ET CONFLITS. DEMANDES ET ATTENTES	26
LISTE DES ENTRETIENS MENES	32
DOCUMENTS DE REFERENCE	33
ANNEXES	35

I. Profil de la Région Rhône-Alpes

I.1. Données historiques

A quelques exceptions près, les régions françaises ne dessinent pas un territoire cohérent et unifié. Et Rhône-Alpes ne fait pas partie de ces exceptions. C'est une région qui n'a pas une cohésion identitaire préexistante, une unité historique et culturelle entre les différentes parties de la région. Elle s'est constituée artificiellement par l'assemblage de quelques départements et son histoire est travaillée par des identités subrégionales très fortes et des oppositions très marquées.¹ L'identité territoriale en Rhône-Alpes est bien le produit d'un échange politique contemporain. « Rhône-Alpes doit se 'construire' plutôt qu'exprimer un patrimoine, elle doit se projeter dans l'avenir en utilisant ses atouts, sa puissance économique et financière, ses capacités intellectuelles. »²

En fait, quand sous la Quatrième République, la politique d'aménagement du territoire met en place les 24 « régions de programme » (l'arrêté ministériel du 28 novembre 1956) - un découpage administratif dont les compétences furent ensuite étendues pour donner les régions françaises actuelles, la région Rhône-Alpes n'existait pas en tant que telle. Ce qui deviendra son territoire est réparti entre une « région du Rhône » (regroupant les départements de l'Ain, de l'Ardèche, de la Drôme, de la Loire et du Rhône) et une « région des Alpes » (départements de l'Isère, de la Savoie et de la Haute-Savoie). La région Rhône-Alpes est créée de la fusion de ces deux régions de programme par le décret du 2 juin 1960. « Qu'il faille créer une grande région autour de Lyon ne faisait pas débat. Ses limites, en revanche, étaient complexes. Dans les 'régions de programme', l'Isère était associée aux deux Savoies dans une région 'Alpes', différente de la région 'Rhône'. Après un examen attentif des trafics téléphoniques, j'en suis arrivé au résultat actuel. Je n'ai guère hésité, en revanche, à rattacher Grenoble à la grande région lyonnaise. A l'époque, la préfecture de l'Isère n'était pas encore une ville de poids. Et puis, ce rattachement permettait de conforter Lyon dans son rôle de métropole. »³ Structurellement, les premières approches de la régionalisation ont pris corps sur la base d'une hégémonie lyonnaise, notamment économique, acceptée ou supportée. L'institutionnalisation de la région en Rhône-Alpes s'intégrera par la suite dans l'ensemble du processus national qui aboutira à la transformation des Etablissements Publics Régionaux de 1972 en collectivités territoriales par les lois de décentralisation du 2 mars 1982 et du 29 juillet 1982 et qui, depuis 1986, est dotée d'une assemblée élue au suffrage universel direct.



I.2. Données géographiques⁴

Situé dans le sud-est de la France (limitrophe des régions françaises Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Auvergne, Bourgogne et France-Comté), à la frontière avec la Suisse (cantons de Vaud du Valais et de Genève) et l'Italie (les régions Val d'Aoste et Piémont), la région Rhône-Alpes est, par sa superficie (43 698 km²) la seconde région française. Elle représente 8% de l'espace de la France métropolitaine, 7% de la superficie de la France (632 834 km²) et 1% du territoire de l'Union européenne à 27 (4 313 188 km² pour les 271 régions UE). Son territoire est varié avec un caractère montagnard marqué (2/3 de sa superficie), mais son positionnement reste stratégique, à la proximité d'importants marchés, au centre

d'importants flux de transports routier, ferroviaire et navigable.

¹ Bernard Jouve, « D'une mobilisation à l'autre. Dynamique de l'échange politique territorialisé en Rhône-Alpes », in *Qui gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations régionales*, L'Harmattan, 1998, p. 105 et suiv.

² Guy Saez, Mireille Pongy, « Rhône-Alpes : une construction identitaire difficile », in *Politiques culturelles et régions en Europe*, L'Harmattan, 1994, p. 237

³ « Les dessous de l'actuelle carte des régions. Région par région, Serge Antoine explique comment il a effectué ses choix », par Michel Feltin, dans *L'Express*, 25 février 2009

⁴ Source carte : <http://www.memo.fr/dossier.asp?ID=764> © Intercarto

I.3. Données territoriales et administratives



La région Rhône-Alpes compte 8 départements (Ain, Ardèche, Drôme, Isère, Loire, Rhône, Savoie, Haute-Savoie), 25 arrondissements, 335 cantons et 2 879 communes. Au 1^{er} janvier, 91% des communes soit 92% de la population étaient membres d'un groupement intercommunal à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération et la communauté urbaine de Lyon).

« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » (article 72 alinéa 2 de la Constitution, telle que complétée par la loi

constitutionnelle du 28 mars 2003). Néanmoins, les pouvoirs des régions françaises sont moins grands que dans d'autres pays (en particulier en Allemagne, Autriche ou Espagne). Les premiers transferts de compétence de l'État aux collectivités territoriales ont été institués par les lois des 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 et le processus a été poursuivi en 2004, en particulier par la loi du 13 août 2004. Les compétences des collectivités territoriales, à quelques exceptions près (la formation professionnelle et les transports ferroviaires régionaux (TER) pour les régions, l'action sociale pour les départements, les règles d'urbanisme au niveau communal), sont partagées entre elles. En dehors des compétences dans le domaine de la formation professionnelle, la région a des compétences dans le domaine de l'aménagement du territoire (élaboration du schéma régional, contrat de plan Etat-région, avec l'avis des départements et des collectivités communales), de l'environnement (espaces naturels, parcs régionaux, eau – participation avec les départements au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux), de l'enseignement (l'entretien des lycées et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de services), de la culture (bibliothèques, musées, archives etc.), du sport (subventions) et du tourisme, des grands équipements (ports fluviaux et aéroports), des transports ferroviaires régionaux (TER), dans le domaine de logement (financement), de gestion des réseaux de communications, du développement économique (aides directes et indirectes). Une grande partie des crédits des collectivités locales est consacrée à des secteurs où ils ont le monopole de la compétence ou où elles ont la compétence principale (par exemple, pour les régions, dans le domaine de la formation et les transports ferroviaires régionaux ou, pour les départements, dans le domaine de l'infrastructure routière et de l'action sociale).

	Arrondissements	Cantons	Communes	Densité (2006)
Ain	4	43	419	98
Ardèche	3	33	339	55
Drôme	3	36	369	72
Isère	3	58	533	157
Loire	3	40	327	155
Rhône	2	54	293	514
Savoie	3	37	305	67
Haute-Savoie	4	34	294	159
Rhône-Alpes	25	335	2879	138
France métropolitaine	330	3883	36570	113

Les circonscriptions administratives de la région Rhône-Alpes⁵

Les nouveaux transferts de compétences opérés vers les régions dans les années 2000 ont engendré une hausse importante des dépenses régionales. Entre 2004 et 2009, les hausses des budgets ont été de presque 64%⁶. Après 2006, les dépenses et recettes de la région Rhône-Alpes sont davantage orientées vers le fonctionnement (dont un total de 75% pour : le transport - convention SNCF - 26%, la formation -

5

http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=8&ref_id=16193&page=dossiers_electroniques/tera10/01terr/01_01_france/tera01_01_reg_dep_villes.htm

Pour les Subdivisions, superficie et population de la République française voir

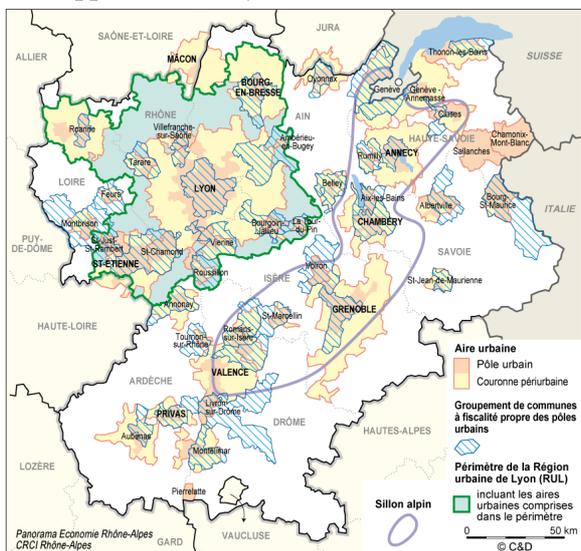
http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATTEF01209

⁶ 1499 millions euros en 2004, 1679 millions euros en 2005, 1963 millions euros en 2006, 2116 millions euros en 2007, 2179 millions euros en 2008, 2348 millions euros en 2009, 2448 millions euros budget primitif 2010 et 2420 millions euros budget primitif 2011. Compte administratif 2009, Annexe 1 – Analyse rétrospective <http://www.rhonealpes.fr/551-compte-administratif-2009.htm>

28% - et les lycées - 21% - du budget primitif 2011), les dépenses d'investissements étant en proportion plus importantes dans la France hors Ile-de-France en 2009.⁷

La région Rhône-Alpes regroupe des territoires aux dynamiques contrastées qui peuvent être regroupés en trois grands ensembles : les espaces sous influence urbaine ou les campagnes autour des villes, caractérisés par un fort dynamisme agricole et démographique ; les espaces ruraux sous influence touristique et résidentielle (notamment dans le sud de la région et dans certaines parties des Alpes et Préalpes) ; les espaces ruraux fragiles, à fort risque de déprise (principalement sur des massifs de moyenne montagne – monts de la Madeleine, large bordure ouest de l'Ardèche, Bugey)⁸.

Par rapport à la moyenne nationale⁹, le territoire régional est davantage urbanisé¹⁰, comptant 43 aires urbaines qui rassemblent 81% de la population régionale (la capitale régionale, Lyon a 1 417 461 habitants en 2006, 23,5% de la population régionale) ; les grands villes Grenoble et Saint-Etienne (respectivement 7,1% et 4,8% de la population régionale) ; 4 villes de plus de 100 000 habitants (2% de la population régionale) ; 7 villes entre 50 000 et 100 000 habitants ; une trentaine de villes moyennes de 10 000 à 50 000 habitants)¹¹ et l'influence urbaine s'étend davantage qu'en moyenne dans le territoire national¹².



Source : Document régional de développement rural (DRDR) Rhone-Alpes, 2009

I.4. Données humaines et sociales¹³

La région se situe au deuxième rang des régions françaises en termes de population (6 074 000 d'habitants en 2008) regroupant ainsi environ 10% de la population de la France (63 614 000 en 2007) et 1,2% de celle de l'Union européenne (495 278 000 en 2008). Par rapport aux années 1990-1999, dans lesquelles le taux annuel moyen de croissance de la population était de 0,6% en Rhône-Alpes (0,3% en France métropolitaine), dans la période 1999-2007 la région a bénéficié d'une croissance démographique annuelle encore plus marquée (0,9%, supérieure à la moyenne métropolitaine 0,7%, et européenne 0,4%). La croissance démographique est due à un double excédent, naturel et migratoire¹⁴. La région bénéficie d'un taux de natalité de 13,3 (plus important que la moyenne nationale de 13,1 et européenne – 10,6, en 2006). La contribution de l'immigration au peuplement de la région est d'une portée notable. Les

⁷ INSEE, « Tableau de l'économie Rhône-Alpes », édition 2010 et INSEE, Serge Maury, *Economie. Finances publiques*,

http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=8&ref_id=16109&page=dossiers_electroniques/tera10/08eco/08_02_fin_publ/tera08_02_fin_publ.htm

⁸ DATAR, *Quelle France rurale en 2020 ?*, 2003

⁹ Selon Insee, plus de 75 % de la population de France métropolitaine vit dans l'une de ses 354 aires urbaines, que ce soit en centre ville ou dans un espace directement sous son influence, Lyon étant, au 1^{er} janvier 2007 la deuxième aire urbaine française.

¹⁰ C'est la quatrième région française qui a un taux d'urbanisation en dessus de la moyenne nationale. Pour un tableau comparatif « Espace urbain, espace rural en 1999 : comparaisons régionales » voir

http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=99&ref_id=t_0202R

¹¹ Insee, « Tableau de l'économie Rhône-Alpes », édition 2010

¹² 45% des communes de la région font partie d'une aire urbaine contre 38% dans l'ensemble de la métropole où elles regroupent alors 77% de la population. http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=8&ref_id=16193

¹³ L'on ne dispose que de peu de données concernant les effets de la crise. Ils seront abordés plus loin dans la monographie.

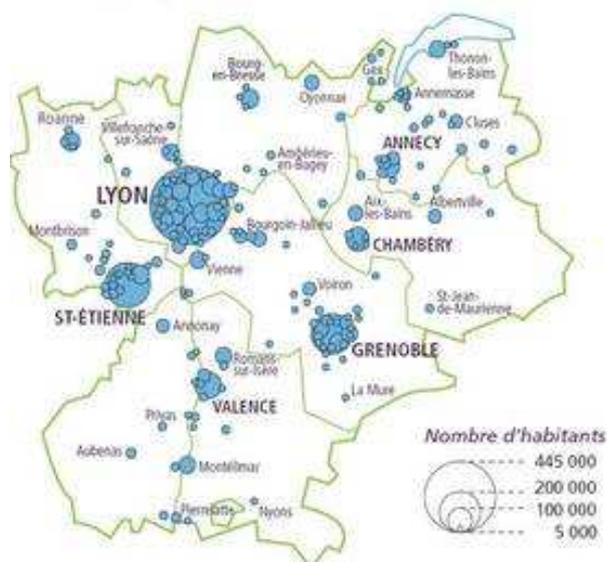
¹⁴ Voir Insee, « Évolution de la population par région 1999-2009 »,

http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=99&ref_id=CMRTEF01212 et Insee, « Évolution de la population par département 1999-2008 », http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=99&ref_id=CMRTEF01213

Selon un scénario récent de l'Insee, entre 2007-2040, la population de la région Rhône-Alpes connaîtra une croissance de 22,8% et passera d'un âge moyen de 38,6 ans en 2007 à un âge moyen de 42,6 ans en 2040. Olivier Léon, Insee Première, N° 1326 – Décembre 2010, « La population des régions en 2040. Les écarts de croissance démographique pourraient se resserrer » http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=ip1326

échanges migratoires s'intensifient avec toutes les régions et pour toutes les grandes classes d'âges. De nombreux espaces ruraux profitent aussi d'un attrait accru malgré un solde naturel peu favorable (Ardèche, Baronnies, Diois, Vercors, Oisans). Les facteurs de croissance sont différents selon les territoires : extension de la périurbanisation, héliotropisme et retour au pays des retraités, « sédentarisation » de saisonniers avec l'extension des périodes de fréquentation touristique etc.

La population en Rhône-Alpes



La densité médiane de 139 hab/km² (en 2007) est en-dessus de la moyenne nationale (101 hab/km²) et européenne (115 hab/km²). En même temps, les disparités de densité au sein de la région sont importantes. Rhône est le département français le plus densément peuplé de la région et, avec la Loire, l'Isère et la Haute-Savoie, enregistre une densité supérieure à la moyenne nationale. L'Ardèche reste le département le moins densément peuplé de la région (55 hab/km² contre 514 hab/km² dans le Rhône).

Les menaces de désertification rurale semblent limitées à quelques espaces de l'arrière pays drômois, le canton de Corps, le Haut-Bugey, les monts du Forez et les hauts plateaux ardéchois, qui cumulent à la fois solde naturel négatif et déficit migratoire.

La tendance nationale au vieillissement de la population se retrouve aussi, mais la part des moins de 20 ans est légèrement plus importante (25,7% en 2008) que la moyenne nationale (25,1%) et européenne (22,1%), avec néanmoins des disparités départementales. Les 18-25 ans sont mieux représentés dans le Rhône, en Isère et dans la Loire. La Loire, la Drôme et l'Ardèche comptent la moindre proportion de 20 à 59 ans et, corrélativement, davantage de personnes âgées (24,8% en Ardèche, 23% dans la Loire et 22% dans la Drôme).¹⁵

La part des 60 ans et plus – 20,3% - situe la région Rhône-Alpes en dessous de la moyenne nationale et européenne (21,9%) ; mais au sein de la région certains départements contiennent une forte proportion de retraités, supérieure à la moyenne nationale (l'Ardèche, la Loire, la Drôme et la Savoie).

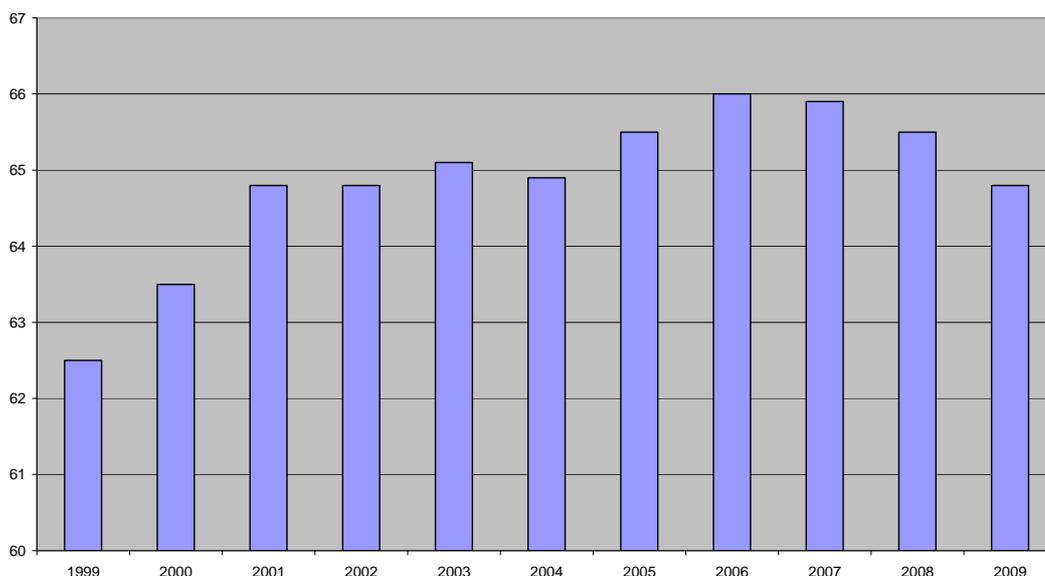
La population active augmente également, en raison de cette relative jeunesse et à l'attractivité des actifs. Elle était de 2 864 788 de personnes en 2006 (46% de la population régionale, environ 10% de la population active de la métropole), presque la moitié des actifs de la région étant concentrés dans les départements du Rhône (28%) et de l'Isère (19%).

Depuis 1998, l'évolution de l'emploi a été plus favorable en Rhône-Alpes qu'au plan national. Entre 2002 et 2006 la région a connu une croissance de l'emploi plus rapide que la moyenne nationale (+ 1,5%)¹⁶, avec une progression plus soutenue de l'emploi non salarié. La progression de l'emploi s'accélère en 2006 (avec une croissance de 1,0%, environ 13 300 emplois), dû au ralentissement des destructions d'emplois dans l'industrie, à la croissance du tertiaire, à l'importance du secteur de la construction). Malgré cela, le taux d'emploi régional moyen demeure inférieur à l'objectif de Lisbonne (70%) et il en est de même également pour le taux d'emploi des travailleurs âgés (42,4% en Rhône-Alpes, en 2006, contre 41% pour la moyenne de la France métropolitaine et 50% comme objectif minimal posé par la stratégie de Lisbonne). A l'inverse, en 2006, le taux d'emploi des femmes en Rhône-Alpes était au-dessus de l'objectif de Lisbonne (un taux d'emploi des femmes supérieur à 60%), avec 68,1% (contre 67,2% la pour la moyenne métropolitaine).

¹⁵ Insee, « Tableau de l'économie Rhône-Alpes », édition 2010

¹⁶ Insee Première, N° 1295 – Mai 2010, Stève Lacroix, « Les conséquences de la crise sur l'emploi dans les régions », p. 1.

Rhône-Alpes: employment rate (15-64 years) (Eurostat)



En termes d'emploi, l'attractivité des territoires de la région Rhône-Alpes est très diversifiée, de nature et d'intensité très différentes (voir les développements à la fin de la section économique de cette partie) et, la différence de la plupart des régions françaises, la région est structurée par une armature métropolitaine multipolaire en quatre zones d'emploi centrées sur les métropoles de Lyon (16% de l'emploi), Grenoble (17% de l'emploi), Chambéry (10% de l'emploi total) et Annecy (13% de l'emploi, alors que la moyenne nationale est de 11%).¹⁷

Une cartographie des 26 régions françaises, du point de vue de leur caractéristiques d'emploi, situe la région Rhône-Alpes dans le groupe des régions tertiaires (régions du Sud-Est de la France), dans lesquelles l'emploi est plutôt qualifié et féminisé, la majorité des personnes employées sont titulaires d'au moins le baccalauréat et les salariés travaillent plus souvent à temps partiel que dans les autres régions (plus de 19% des salariés à temps partiel dans l'emploi salarié, plus de 15% des salariés sous contrat temporaire)¹⁸ En 2006, en France métropolitaine, les taux de féminisation sont proches dans la très grande majorité des régions : entre 45 et 47% (entre 45% et 45,9% en Rhône-Alpes). Par ailleurs, entre les régions de la France métropolitaine, la part des jeunes (moins de 30 ans) dans l'emploi est proche (entre 19 et 23% - plus de 22% dans la région Rhône-Alpes).

L'évolution de l'emploi n'est pas continue et favorable dans tous les secteurs économiques. Sur quinze ans, de 1990 à 2005, l'agriculture a enregistré une perte régulière de ses effectifs. La part de l'emploi agricole dans l'emploi total est passée de 4,2% fin 1989 à 2,4% fin 2004 et 2% en 2007 (par rapport au 3,4% de la moyenne nationale et 5,6% de la moyenne européenne), avec des écarts infrarégionaux importants (en 2008, la Drôme et l'Ardèche sont les départements conservant la plus importante part d'emplois agricoles, avec respectivement 4% et 5%).

L'industrie a connu des périodes de repli des effectifs et employait en 2007 (hors construction) 19,2% de l'emploi régional, plus que la moyenne nationale (16%), mais un peu moins que la moyenne européenne (19,4%). Au niveau infrarégional ce sont les départements de l'Ain, de l'Ardèche et de la Loire dont la part d'emploi dans l'industrie est la plus importante (25% dans l'Ain, 20% dans les deux autres départements).

En général, dans l'évolution de l'emploi régional après 1990, le rôle moteur a été joué par le tertiaire (de 49% fin 1989 à 57% fin 2004¹⁹, 45,2% en 1999 et 50,6% en 2009²⁰). En 2007, les services et le commerce occupaient 71,1% dans l'économie régionale, un peu moins que la moyenne nationale (71,7%) mais plus élevé que l'européenne (66,4%). La part la plus importante d'emploi dans le secteur tertiaire est

¹⁷ Insee Rhône-Alpes, La lettre Aménagement du territoire, n° 105 – février 2009, « Territoires de Rhône-Alpes : cinq grands types d'attractivité »

¹⁸ Insee Première, N° 1280 – Février 2010, Olivier Marchand, « Une cartographie de l'emploi régional d'après le recensement de la population de 2006 », p. 1, 3

¹⁹ http://www.panorama.rhone-alpes.cci.fr/5_1_c_marche_emploi.html

²⁰ <http://www.emploi-rhonealpes.fr/annuelle/rhone-alpes/2009/evolutionactivite.html>

enregistrée dans le département du Rhône (79%) et en Savoie (78% ; dans ce département, 11% de salariés travaillant dans l'hébergement et la restauration). A l'inverse, l'Ain (64 %) et l'Ardèche (67%) sont les départements rhônalpins les moins tertiaires.

Le niveau de formation élevé²¹ et le fort potentiel de recherche et d'innovation constituent aussi l'un des atouts de la région. Rhône-Alpes est le second pôle français de recherche scientifique et technique avec plus de 600 laboratoires publics et 19 000 chercheurs (en 2009).²² Les ressources humaines en science et technologies représentaient 42,3% de la population active en 2009 contre 33,8% en 1998.²³

Grâce, entre autres, à un taux d'activité élevé, à une proportion importante de cadres et à un niveau de qualification élevée de la population, depuis 1982 le chômage dans la région Rhône-Alpes a toujours été (à l'exception de l'année 1993) moins élevé que pour l'ensemble de la métropole, En 2006, en moyenne annuelle, le taux de chômage régional s'élevait à 7,4% des actifs, moins élevé que dans l'ensemble de la France (8,6%) ; au 4^{ème} rang national des régions ayant le taux de chômage le plus bas.²⁴ Il était encore plus faible en 2008 (6,5%). Mais la crise a marqué la région et, depuis 2008, comme nous allons le montrer plus loin, le taux de chômage est devenu beaucoup plus élevé.

	Diplôme supérieur	Bac+2	Bac, brevet, professionnel ou autre diplôme de ce niveau	CAP, BEP ou autre diplôme de ce niveau	Brevet des collèges	Aucun diplôme ou CEP	Total
Ensemble	15,5	13,8	18,3	26,1	8,2	18,1	100
Agriculteurs exploitants	2,4	9,1	20,4	36,7	6,1	25,3	100
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	9,4	9,7	18	35,1	8,8	19	100
Cadres, professions intellectuelles supérieures	60,6	15,6	12,9	5,6	2,9	2,3	100
Professions intermédiaires	17,1	30,8	22,2	17,8	6,6	5,3	100
Employés	5,4	9,8	22,3	29,6	11,5	21,4	100
Ouvriers	1,1	3,1	12,6	40	8,7	34,4	100

60,6% des cadres ont un niveau supérieur à bac+2
Source : INSEE, Enquête emploi, Population active (2007)

En France, l'emploi public occupe une place importante (même si c'est bien en deçà des ratios d'Europe du Nord²⁵), en particulier dans les régions dont le dynamisme démographique ou économique est faible. Le poids des emplois dans l'emploi public est le plus fort dans les régions les plus touchées par le chômage. Il relève essentiellement de l'emploi dans les services généraux et beaucoup moins dans des fonctions « spécialisées ». ²⁶ Rhône-Alpes a un taux d'administration est moins élevé que la moyenne nationale alors que la part des cadres dans l'emploi public, comme dans le privé, est au-dessus la moyenne nationale.²⁷ La région Rhône-Alpes comptait, en 2007, 432 820 agents civils de la fonction publique, dont 41,56% pour la fonction publique d'État (dont 58% dans le système de l'éducation nationale), 36,3% pour la fonction publique territoriale et 22,3% pour la fonction publique hospitalière. Dans la fonction publique territoriale, la très grande majorité des agents travaille dans les organismes communaux et intercommunaux (74% en moyenne régionale, jusqu'à 80% en Isère). Le département de

²¹ Selon Eurostat, la proportion de la population entre 30 et 34 ans avec un diplôme d'enseignement supérieur est au-dessus du niveau fixé par la Stratégie de Lisbonne en Rhône-Alpes (40%, contre 31,1% la moyenne UE).

²² Voir « Indicateurs de sciences et de technologies », édition 2010, Rapport de l'Observatoire des sciences et des techniques, Editions Economica&OST, 2010. Un classement de la Commission européenne a montré qu'en termes de recherche-développement et d'innovation, seules trois régions françaises figurent parmi les 125 régions situées au-dessus de la moyenne européenne. Rhône-Alpes figure en 21^{ème} position.

²³ Données Eurostat

²⁴ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=tgs00038>

²⁵ Pour l'évolution du taux de chômage entre 1991 et 2006 voir « Panorama de l'économie Rhône-Alpes », édition 2007 http://www.panorama.rhone-alpes.cci.fr/5_1_c_marche_emploi.html

²⁶ Voir l'étude « Mapping of the Public Services », 2010, CEEP, www.actionpublique.eu

²⁷ A. Barbier-Gauchard, A. Guilloux, M.-F. Le Guilly, Centre d'analyse stratégique, « Tableau de bord de l'emploi public. Situation de la France et comparaisons internationales », décembre 2010

²⁸ Annie Brenot-Ouldali, « L'emploi public en région », en INSEE, Données sociales. La société française, 2006, p. 235

l'Ardèche se caractérise par un poids important des services publics (11% des salariés du département travaillent dans l'administration publique et 20% dans le domaine de la santé et du social, alors que dans le Rhône et en Haute-Savoie, seule 11 % de la population salariée est employée dans les secteurs de la santé et du social).

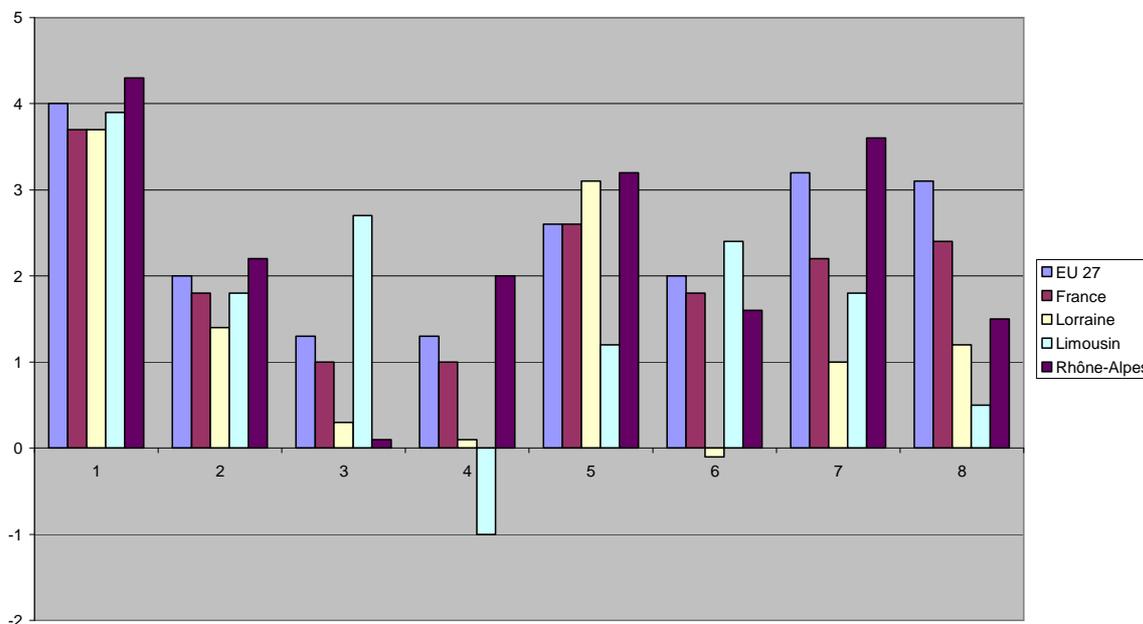
En général, la fonction publique hospitalière est moins présente au sud de la France qu'au nord, situation contrebalancé par l'offre du secteur privé. En Rhône-Alpes, au sein de la fonction publique hospitalière qui regroupe près de 95 700 agents, les établissements publics de santé en Rhône-Alpes comprennent pour presque 11% des agents du personnel médical pour 77% des agents hors du corps médical ainsi qu'environ 2 000 emplois aidés.²⁸

I.5. Données économiques

Région marquée par l'urbanisation et l'industrialisation, Rhône-Alpes est connue comme « le berceau des principaux groupes industriels français » et, aujourd'hui, la deuxième région économique française. Avec un PIB de 188 milliards d'euros en 2008, elle représente environ 10% du PIB national et 1,5% de celui de l'Union européenne en 2008, elle était la 6^{ème} région de l'UE du point de vue du PIB total/région). La région est moins bien positionnée par rapport au PIB/habitant (26 000 euros), au 98^{ème} rang des régions de l'UE, soit 3 fois moins élevé que la première région de l'UE et 3,7 fois plus élevé que la dernière région de l'UE²⁹. La région est mieux positionnée pour le revenu de ses habitants (27ème rang pour le PIB par emploi).

Alors que dans son ensemble la région est prospère, des inégalités territoriales restent élevées. En prenant en considération le PIB/habitant, les départements les plus riches sont le Rhône, la Savoie et la Haute-Savoie ; le classement est légèrement différent pour le PIB par emploi : Rhône, Haute-Savoie et Isère sont en tête. Si la Haute-Savoie est, après Ile de France, le deuxième département français pour le revenu fiscal déclaré médian (15 800 euros annuels par unité de consommation), l'Ardèche occupe la 52^{ème} place. Les différences à l'intérieur d'un même département sont parfois encore plus nettes. En 2005, les départements du Rhône et d'Isère contribuaient majoritairement au PIB régional, avec des contributions respectives de 35% et de 17%. Les départements dont la contribution est la plus faible sont la Drôme et la Savoie (7,2%) et surtout l'Ardèche (3,6 %).³⁰

GDP Growth 2000-2007



Source : Eurostat³¹

²⁸ Insee, « Tableau de l'économie Rhône-Alpes », édition 2010

²⁹ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=tgs00005>

³⁰ Insee, « Tableau de l'économie Rhône-Alpes », édition 2010,

http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=8&ref_id=16679

³¹ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_r_e2grgdp&lang=fr

L'activité de la région s'appuie sur une économie puissante et diversifiée, reposant sur un tertiaire développé (42% de la valeur ajoutée régionale), un socle industriel encore important (32% de la valeur ajoutée régionale ; 12% des effectifs salariés industriels de la France métropolitaine).

Dans certains secteurs d'activité industrielle, la région était, en termes d'effectifs salariés, avant la crise récente, leader en France (industries des équipements mécaniques, métallurgie, transformation des métaux, chimie, plasturgie, caoutchouc, composants électriques et électroniques, équipements du foyer, industrie textile, industrie du bois-papier)³².

Par rapport à la France de province, c'est une région surtout spécialisée dans l'industrie des biens intermédiaires et des biens d'équipements, et dans les services aux entreprises. Si l'on isole les salariés de l'industrie manufacturière, quelques spécialisations départementales apparaissent : l'Ardèche et la Loire sont fortement spécialisées dans le textile, l'Ain compte presque le quart de sa main-d'œuvre industrielle dans l'industrie du caoutchouc et du plastique, tandis que l'Isère est le département phare pour la fabrication des produits informatiques, électroniques et optiques.³³

Par contre, la contribution des services publics est bien moindre en Rhône-Alpes que pour la France de province. Les services aux entreprises représentent 38% de l'emploi dans le secteur des services, l'éducation, la santé et l'action sociale (employeurs privés) 20%, les services aux particuliers 16%, les transports 16%.³⁴

La géographie de la région est caractérisée par un relief montagneux et boisé et une forte urbanisation n'est pas très favorable au développement agricole. Si seulement 37% de la surface régionale totale est utilisée dans l'agriculture, avec des variations selon les départements, l'agriculture régionale se caractérise par une grande diversité des types de production et de qualité des produits (A.O.C. en particulier pour le vin, des fromages, l'huile d'olive, les noix, les dindes et volailles, et 34 labels rouges). Le nombre d'exploitations est en baisse continu. Elles sont de petite taille (plus de la moitié font moins de 20 ha) et plus de la moitié des exploitants ont plus de 50 ans et sont un peu plus âgés que la moyenne des agriculteurs français.

En échange, les caractéristiques géographiques de la région ont permis le développement d'une importante activité touristique³⁵, secteur économique qui emploie environ 100 000 salariés directs et autant d'indirects, 35 000 saisonniers et 7% du PIB rhônalpin (en 2008), ce qui met Rhône-Alpes au premier rang des régions françaises pour le nombre de séjours de touristes nationaux. Elle a le plus grand domaine skiable au monde (150 stations), un important tourisme de santé (stations thermales et climatiques) et dispose de 2 parcs nationaux et 7 parcs naturels régionaux (1^{ère} région en nombre de parcs qui couvrent 15% du territoire).

L'activité de recherche-développement est l'un des forts atouts de la région. Rhône-Alpes est la 4^{ème} région européenne en termes d'effectifs travaillant dans la recherche et la 5^{ème} pour les dépenses investies (soit 2,7% du PIB, proche de l'objectif de 3% des dépenses de R&D). La recherche et l'innovation sont des points forts dans les secteurs de pointe comme les biotechnologies, l'environnement, les matériaux, le numérique, la physique, les nanotechnologies, l'énergie, la chimie et les transports. Le système de recherche et d'innovation rhônalpin repose sur de nombreux acteurs : 8 universités (dont 3 sites retenus dans le cadre de l'opération campus), une quarantaine de grandes écoles, 2 pôles de recherche et d'enseignement supérieur à Lyon et Grenoble (PRES), etc. Rhône-Alpes accueillait en 2005 15 des 66 pôles de compétitivité labellisés en France (13 sur 71 en 2010) dont trois pôles de niveau ou à vocation mondiale (biotechnologie/santé, microtechnique/mécanique TIC et chimie) et 10 pôles nationaux (microtechnique, TIC, transports, biens de consommation, bioressources, chimie, matériaux, agroalimentaire, matériaux, énergie, ingénierie/services)³⁶, 12 clusters régionaux et 14 clusters de recherche, 13 Instituts Carnot, 3 réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) et 3 réseaux thématiques de recherche et de soins (RTRS), etc..

Rhône-Alpes représente 10,6% des établissements de la France métropolitaine, dont plus d'un quart (28,4%) dans le département du Rhône (les établissements non employeurs représentent plus de la moitié de l'ensemble des établissements) ; cette importance est d'abord le fait des activités industrielles, du

³² Voir Etats généraux de l'industrie, Contribution du CESER Rhône-Alpes, n° 1009-25 du 24 novembre 2009

³³ Insee, « Tableau de l'économie Rhône-Alpes », édition 2010

³⁴ DRCE Rhône-Alpes, « Caractéristiques de l'économie de la région Rhône-Alpes », mars 2009

³⁵ Voir le premier Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs de Rhône-Alpes adopté le 11 avril 2008

³⁶ Pour une présentation de la politique nationale des pôles de compétitivité en France voir http://www.industrie.gouv.fr/liste_index/index-brochure.html

développement de la sous-traitance (automobile, biens d'équipements, biens intermédiaires). 80% des établissements ont une activité tertiaire, davantage de services aux entreprises dans le Rhône, notamment de services aux particuliers en Savoie. Parmi les plus grands employeurs de la région on retrouve les hôpitaux et certaines collectivités locales.³⁷ Les grands groupes ont connu un processus de déstructuration-restructuration, leur poids s'est affaibli. Les principaux établissements industriels sont Sanofi-Pasteur (industrie pharmaceutique), Renault-Trucks (industrie automobile), Microelectronics (fabrication des composants électroniques), l'Air Liquide, Rhône-Poulenc, Schneider, Elf-Aquitaine, Alstom, Thomson, Pechiney, Lafarge-Coppée, Usinor, Saint-Gobain, Hewlett-Packard, Mérieux.

La région Rhône-Alpes est caractérisée également par son développement lié à l'exportation, malgré une moindre croissance des exportations dans le contexte actuel. Le commerce de la région se réalise à 62 % avec les pays de l'Union européenne (pour les importations), et à hauteur de 51 % avec la zone euro. Les économies émergentes d'Asie comptent pour 10% des importations et 7% des exportations. Au sein de l'Union européenne, l'Allemagne et l'Italie sont de loin, comme pour la France, les plus gros partenaires de la région dans les années récentes.³⁸

Le territoire est relié sur un réseau autoroutier connecté aux réseaux suisse et italien, des dessertes ferroviaires, y compris TGV, et un aéroport international. Le maillage des transports urbains est l'un des meilleurs en France. La région est présentée comme étant bien dotée en centres de décision économique et attractive pour les capitaux étrangers. En même temps, Lyon connaît une migration des sièges sociaux vers Paris ou ailleurs avec des conséquences sur la dynamique de développement.

Malgré ces développements, il subsiste en Rhône-Alpes des différences importantes, avec des territoires restés à l'écart du développement, frappés par les crises industrielles, des zones urbaines ou rurales en difficulté. Le département de la Loire, « toujours en crise », connaît depuis longtemps une situation économique difficile, des problèmes d'employabilité. Néanmoins grâce à la proximité de Lyon beaucoup d'actifs résidents de la Loire travaillent à Lyon faisant de la connexion entre Lyon et Saint-Etienne l'une des premières connexions inter-citées de la France. Cependant, cela transforme la Loire, progressivement, en territoire résidentiel, tendance qui semble ne pas pouvoir être renversée par les quelques zones de fort développement économique. Dans les départements de Drôme et d'Ardèche les situations sont plus différentes, avec une économie résidentielle développée au départ par le tourisme estival qui s'est transformée ensuite en résidence secondaire, donc une économie singulière « ni touristique ni résidentielle » avec l'accroissement de la masse des populations retraitées et des tensions budgétaires pour garantir les services de proximité liés aux besoins des personnes âgées. La zone Dôme-Ardèche sud, si elle connaît un certain essor économique et démographique, est cependant confrontée avec des difficultés sociales (chômage des jeunes, niveau faible de revenus). Dans les Alpes, la situation du département de la Savoie est encore différente. C'est avant tout une zone de vieille industrie qui connaît des difficultés de reconversion. Le tourisme hivernal, et plus récemment le développement du tourisme d'été, avec beaucoup d'emplois saisonniers, de résidences secondaires, de services de proximité et d'artisanat ne compense que partiellement les problèmes d'une économie fragilisée. Dans le département de Haute-Savoie, des villes très attractives ont eu un développement économique qui a engagé une forte reconversion économique réelle. Ici, une particularité de la zone frontalière avec la Suisse, tient du fort développement économique genevois qui a intégré les territoires frontaliers haute-savoyards, des zones plutôt prospères, mais surtout résidentielles à cause d'un développement de la métropole franco-valdo-genevoise plutôt du côté suisse de la frontière (notamment pour les secteurs de haute-technologie). Dans le même ordre, on constate la même diversité de côté Grenoblois, avec une reconversion économique réelle et une zone attractive engageant un solde migratoire positif, mais une activité plus dépendante de grandes entreprises d'Etat. Pour sa part, la région Lyonnaise a un profil historique particulier ; elle a été toujours productive et son profil productif reste plus important, une ville d'activités économiques privées, fortement internationalisée et très attractive pour les jeunes actifs et les étudiants. Contrairement à Grenoble ou Saint-Etienne, la « cité-Etat » de Lyon, n'a pas connu sur la longue durée de choc sectoriel, les activités restent de pointe mais avec une modernisation constante de l'appareil productif, de nouvelles activités. Elle héberge les principaux pôles économiques, devienne une ville européenne, mais connaît en son sein des tensions, des clivages, des difficultés d'inclusion.

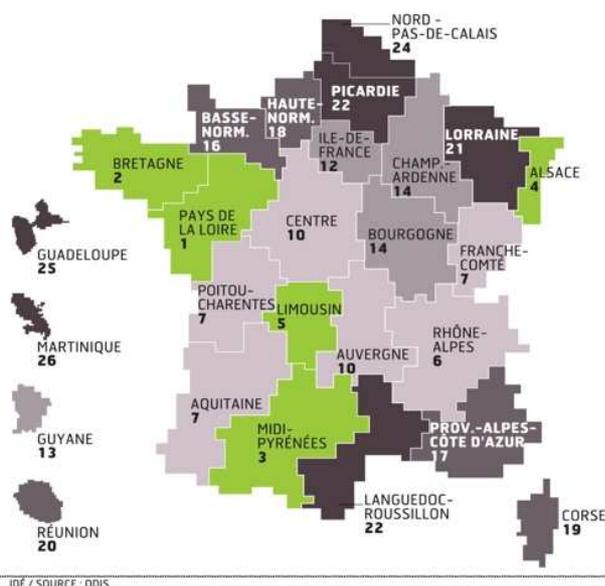
³⁷ Insee, « Tableau de l'économie Rhône-Alpes », édition 2010

³⁸ *Idem*

CLASSEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES RÉGIONS

LIEN SOCIAL ET PERFORMANCE ÉCONOMIQUE
(CLASSEMENT MOYEN)

■ DU 1^{er} AU 5^e ■ DU 6^e AU 10^e ■ DU 12^e AU 14^e ■ DU 16^e AU 20^e ■ DU 21^e AU 26^e



IDÉ / SOURCE : ODIS

Selon un classement économique et social récent des régions françaises³⁹, la région Rhône-Alpes affiche un bon équilibre entre performance et lien social (au 6^{ème} rang en France). Les auteurs de l'étude (l'Observatoire du dialogue social - Odis), remarquent également qu'une bonne cohésion sociale dope largement les performances économiques des territoires : « les régions qui réussissent sont celles où l'information circule facilement, où le débat public est plus dynamique, où chacun s'implique dans l'avenir du collectif. »

I.6. Données politiques régionales

Politiquement, Rhône-Alpes a longtemps eu l'image d'une région de droite. Cependant, étant une puissance industrielle, avec des grandes concentrations ouvrières, la gauche a eu depuis longtemps des fortes positions dans les campagnes et les villes (sauf à Lyon, qui a été longtemps dirigée par des maires de droite). La région Rhône-Alpes n'existe comme territoire d'élection que depuis 1986. Le conseil régional a été conduit par la droite entre 1986 et 1988, par le parti socialiste entre 1988 et 1993, par la droite (UPF/UDF + UMP) entre 1993 et 2004.

Résultats des élections de 2004 et 2010⁴⁰

Liste conduite par	2004		2010	
	% Exprimés	Sièges	% Exprimés	Sièges
LUG – Listes d'Union de la gauche (LGA – Listes de gauche en 2004) Jean-Jack Queyranne	46,52	94	50,75	100
LMAJ – Listes de la majorité Françoise Grossetete			34,02	40
LFN – Listes du Front National Bruno Gollnisch (Bruno Gollnisch en 2004)	15,28	18	15,22	17
LDR – Listes de droite A. Marie Comparini	38,20	45		

Abstention : 35,65% en 2004 ; 50,49% en 2010

³⁹ Odis, *Etat social de la France*, La Documentation Française, 2010, selon Laurence Albert, « Economie et cohésion sociale : les régions de l'Ouest en tête, dans *Les Echos*, édition du mercredi 29 décembre 2010, <http://www.lesechos.fr/economie-politique/france/actu/0201031162093-economie-et-cohesion-sociale-les-regions-de-l-ouest-en-tete.htm>

⁴⁰ http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/elections/resultats

II. Les enjeux de la politique de cohésion : diagnostics et prospectives

II.1. La politique européenne de cohésion en France (2007-2013)

Dans le cadre de la politique européenne de cohésion pour la période de programmation 2007-2013, la France relève d'une part autant de l'objectif « Convergence » (les territoires d'Outre-mer), d'autre part de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » (France métropolitaine).

La mise en œuvre des Fonds structurels pour la période de programmation 2007-2013 s'inscrit dans un cadrage à la fois européen – Stratégie de Lisbonne de 2000 et Stratégie de Göteborg de 2001 - que national. Un Cadre de référence stratégique national (CRSN) pour le Fonds européen de développement régional (ci-après FEDER) et le Fonds social européen (ci-après FSE) articule au niveau national la politique de cohésion 2007-2013 avec les objectifs de la stratégie de Lisbonne-Göteborg. Ce cadre de référence a servi de base pour l'élaboration des programmes opérationnels.

L'Etat demeure le principal responsable de la gestion des fonds structurels⁴¹, avec l'association de la Commission européenne, des collectivités locales et des partenaires sociaux.

La programmation opérationnelle des fonds structurels est, dans la France métropolitaine, différente selon les fonds :

- une programmation nationale pour le Fonds social européen (FSE)
- une programmation régionale pour le Fonds européen de développement régional (FEDER)⁴²

Pour le **Fonds Social Européen** les crédits sont gérés au niveau national (par le ministère en charge de l'emploi)⁴³ et au niveau déconcentré. Pour cette période de programmation, une plus grande déconcentration des interventions⁴⁴ a été adoptée (plus de 85% des montants FSE sont gérés au niveau régional). Pour le volet déconcentré du PO national FSE, les fonctions d'autorité de gestion sont déléguées aux préfets de régions qui peuvent proposer aux conseils régionaux et généraux dans le cadre de leurs compétences, ainsi qu'aux agglomérations le cas échéant, de leur confier la responsabilité de la gestion d'une partie des programmes via une subvention globale⁴⁵.

En Rhône-Alpes, l'autorité de gestion a désigné le Conseil régional Rhône-Alpes pour mettre en œuvre une partie du PO FSE volet régional dans le cadre d'un régime de subvention globale. Ainsi, pour la période 2007-2013, le Conseil régional Rhône-Alpes (organisme intermédiaire) est responsable de la gestion et la mise en œuvre de plus de 30% des crédits régionaux FSE.

Dans le cadre du **FEDER**, 30 programmes opérationnels ont été validés pour la France : 22 PO Objectif Compétitivité régionale et emploi (régions de la France métropolitaine), 4 PO interrégionaux (Massif Central, Massif des Alpes, Plan Rhône, Plan Loire) et 4 PO Objectif Convergence (Martinique, Guadeloupe, Réunion et Guyane).

La gestion des programmes opérationnels régionaux (PO) FEDER 2007-2013 est assurée par l'Etat (Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire) et déconcentrée au niveau des Préfets de Région⁴⁶, qui assurent la fonction d'autorité de gestion du PO régional.

⁴¹ Au titre de la cohérence des interventions publiques et de la nécessité de préserver pour ce faire l'unité dans la gestion des fonds. Dans la région Alsace seulement, la gestion est confiée, depuis 2002, à titre expérimental, au Conseil régional.

Pour la période de programmation 2000-2006 la mission d'autorité de gestion a été assurée par l'Etat (services centraux et services déconcentrés) pour le FEDER Objectif 2 et le FSE Objectifs 2 et 3 ; les Conseils régionaux pour certains programmes INTERREG et, à titre expérimental depuis 2002, pour l'objectif 2 en région Alsace ; les collectivités urbaines pour 6 des 9 programmes URBAN

⁴² Dans cette période de programmation, l'intervention du FEDER n'est plus limitée par un zonage (comme c'était le cas pour la période 2000-2006) et donc le territoire d'intervention et de la population éligible sont plus larges.

⁴³ Dialogue social et programme national de réforme

⁴⁴ Les secteurs de l'Education nationale, de l'Agriculture, de la Recherche, de même que l'AFPA et l'ANPE

⁴⁵ Au maximum 50% du volume global des crédits FEDER mis en œuvre dans chaque programme et 50% du volume global des crédits FSE du programme hors organismes de compétence nationale sous tutelle de l'Etat Sur son volet déconcentré et par enveloppe régionale, la gestion d'au maximum 60% des montants FSE peut être déléguée par voie de subvention globale, avec un maximum de 40% pour les conseils régionaux et généraux.

Les subventions globales ont été mises en place pour la première fois dans la génération 2000-2006 et au départ au maximum 20% de la dotation pouvait être confié. Pour l'actuelle période de programmation la part de la subvention globale a plutôt progressé.

⁴⁶ Cette fonction de gestion est concrètement assumée par le Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR)

Comme pour le FSE, en Rhône-Alpes, le Conseil régional est responsable de la gestion et la mise en œuvre d'une partie du programme opérationnel régional FEDER dans le cadre d'un régime de subvention globale représentant près de 30% de la dotation régionale FEDER.

II.2. La gouvernance des fonds européens

II.2.1. Les fonds structurels dans la région Rhône-Alpes. Données quantitatives.

La dotation globale allouée par l'Union européenne à la France pour la période 2007-2013 est de 12,688 milliards d'euros⁴⁷, soit 4,1% du total de 307,7 milliards d'euros pour l'ensemble des pays de l'Union européenne, dont :

- 2,838 milliards d'euros pour l'objectif « Convergence »
- 9,1 milliards d'euros pour l'objectif « Compétitivité régionale et l'emploi »
- 0,749 milliard d'euros pour l'objectif « Coopération territoriale ».

Au niveau national métropolitain, pour l'objectif « Compétitivité régionale et emploi », la répartition entre le FEDER et le FSE décidée par le Gouvernement a alloué 56% (5,11 milliards d'euros) pour le FEDER et 44% (3,98 milliards euros) pour le FSE.

Dans le cadre de la répartition régionale du FEDER/FSE⁴⁸, la région Rhône-Alpes s'était vu allouée une enveloppe régionale (contribution UE) de 615,59 millions euros (contre 835,47 euros pour la période 2000-2006), soit environ 101 euros/habitant, 0,32% du PIB régional et 0,38% du PIB/habitant (en 2008) dont : 334 049 596 euros PO FEDER et 359 699 752 euros volet régional PO FSE, auxquels s'ajoutent les crédits du programme coopération européenne et ceux dédiés au plan Rhône. Tenant compte du poids des fonds dans l'ensemble des interventions publiques et des atouts particulière de la région, en Rhône-Alpes il a été décidé que pour cette période de programmation 66% de crédits FEDER soient dédiés aux actions permettant de réaliser les objectifs de la stratégie Lisbonne-Göteborg, tout en répondant aussi aux enjeux et spécificités régionaux⁴⁹. Dans ce cadre, 38% des crédits FEDER sont dédiés à la dimension innovation et 15% au développement durable. Par ailleurs, le développement durable est aussi un critère transversal d'éligibilité et de mise en œuvre des projets dans le PO régional FEDER.

En vertu du principe de l'additionnalité, les cofinancements publics des programmes européens sont assurés par l'Etat, les régions, les départements, les autres collectivités, auxquelles s'ajoutent, pour le PO FEDER et PO FSE, des cofinancements privés.

	Crédits UE	Dépenses publiques nationales	Dépenses privés
FEDER Rhône-Alpes	334 049 595€	324 007 955€	39 598889€
Programme opérationnel plurirégional « Rhône »	33 809 546€	33 809 546€	
FSE Rhône-Alpes	359 699 752€	279 566 748€	76 605 75€

A présent, Rhône-Alpes est la première région de France en termes du total des crédits européens programmés sur l'objectif compétitivité régionale et emploi pour la période 2007-2013 (60,75% contre 51,27% moyenne nationale). Fin janvier 2011, le taux global de programmation était de 62,18% (dont 20,06% payés) dans le cadre du PO FEDER. Elle occupe le 4^{ème} rang au niveau national selon le taux de programmation dans le cadre du PO FSE avec un taux de 59,42% (dont 14,59% payés)⁵⁰. Par rapport au taux global de programmation, le taux global de paiement est moins élevé (17,23%) mais au-dessus de la moyenne nationale (15,26%) et reste en « situation de vigilance ». Dans le cadre du PO FEDER, c'est

⁴⁷ Contre environ 16 milliards d'euros pour la période 2000-2006.

⁴⁸ Pour le FSE, la répartition en France des crédits déconcentrés en région a été calculée à partir de 2 critères : la situation de l'emploi à partir de 5 indicateurs (le chômage de longue durée, le chômage des jeunes, l'emploi total, l'écart entre l'emploi des femmes et l'emploi des hommes et le nombre d'allocataires du RMI) et la gestion des fonds, reflétant la capacité de chaque région à consommer les crédits qui leur sont alloués (tenant compte du niveau de dépenses 2000/2005 pour le principal programme cofinancé par le FSE)

⁴⁹ La région développe depuis plusieurs années des politiques propres de soutien à l'innovation, même si, sur le plan formel, c'est en fin février 2011 que la région a adopté la Stratégie régionale de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (SRESRI) et une nouvelle Stratégie Régionale de Développement Economique et d'Innovation (SRDEI) fixant les orientations de la politique régionale jusqu'en 2015.

⁵⁰ ASP, « Etat d'avancement des programmes européens. Etat financier au 1^{er} février 2011 », <http://www.europe-en-france.gouv.fr/>

l'axe 1 (innovation, économie de la connaissance) qui totalise la plus forte programmation, l'axe dédié au Plan Rhône la moins forte. L'évolution de la programmation est différente également selon les modalités de gestion, plus pour les actions gérées en subvention globale. La programmation a progressé en particulier depuis 2009, PO FEDER étant alors programmé à hauteur de plus de 34%.

Un intérêt particulier se manifeste pour éviter les situations de saupoudrage des fonds et pour orienter les actions vers l'innovation et la compétitivité et, dans le cadre du PO FEDER, il y a un saut qualitatif par rapport à la période précédente, qui a permis d'avoir en Rhône-Alpes 10 projets sur les équipements d'excellence (sur 52 au niveau national) et 12 projets sur les grandes entreprises sur les 80 sélectionnés. La nouvelle orientation, du FEDER notamment, est aussi concentrée vers ces priorités. Les PME restent aussi un enjeu stratégique parce que souvent elles n'ont pas la taille suffisante pour intégrer l'innovation.

Le FSE semble plutôt demeurer dans l'esprit des générations précédentes, des fonds qui abondent les grands dispositifs nationaux (emploi), régionaux (formation) et départementaux (insertion). Néanmoins des améliorations sont perçues en particulier sur la qualité des dossiers et la sécurisation des dépenses.

II.2.2. Gouvernance des acteurs et partenariats

La gestion par l'Etat des fonds structurels, pour partie en « cogestion » avec le conseil régional, est une particularité de la France, ce qui rend la mise en œuvre et le suivi plus complexes. En Rhône-Alpes, la Région (le Conseil régional) est associée à la gouvernance des fonds structurels européens⁵¹ et gère directement une partie des crédits disponible dans les volets opérationnels « emploi » (financé par le FSE) et « compétitivité régionale » (financé par le FEDER).

Il s'agit d'un montant de 97,5 millions d'euros de FEDER⁵² en subventions globales (environ 29,19% du montant FEDER régional total) sur cinq thématiques : soutien à la recherche et à l'innovation technologique partenariale (plateformes technologiques, projets collaboratifs des clusters), apport aux PME/TPE des outils pour un développement durable, financement et développement des PME (Eco-innovations et éco-technologies : réseau de conseillers environnement ; identification et diffusion des technologies propres et sobres, etc.), société de l'information et aménagement numérique des territoires (infrastructures haut débit et très haut débit, services et usages en lien avec SIDERHAL), transports propres – multimodalité (modes « doux » de transport), culture et patrimoine, déplacements, tourisme, qualité des eaux (actions du Plan Rhône).

Les subventions globales FSE de la région Rhône-Alpes s'élèvent à un montant total de 97,65 millions d'euros, soit environ 30,6% du volet régional emploi FSE. Les fonds FSE sont centrés sur la politique de formation, l'une des compétences particulières des régions française (en France, dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage les compétences appartiennent à la fois à l'Etat, qui établit la politique nationale, qu'il met en œuvre pour certains publics, et aux régions pour la définition de la politique régionale et sa mise en œuvre). Les interventions visent le développement des politiques actives du marché du travail (actions favorisant l'amélioration et l'élévation des compétences et des niveaux de qualification – 93% de la subvention globale) et la cohésion sociale, l'inclusion et la lutte contre les discriminations (actions visant à amplifier les actions des départements en faveur de l'insertion et de l'emploi pour les bénéficiaires du RMI). Les actions de formation en faveur des bénéficiaires des minima sociaux sont gérées dans le cadre de conventions avec les Conseils généraux départementaux.

La région copréside aux côtés de l'Etat, les instances de suivi et de gestion du programme⁵³. Elle accompagne les porteurs de projets et, dans le cadre des politiques qu'elle met en œuvre, elle cofinance les projets. Le mécanisme général d'animation du programme implique aussi le niveau départemental.

Dans le souci de la complémentarité et de la cohérence des interventions des différents programmes européens, contrairement à la période précédente qui cloisonnait par fonds la gestion des programmes, un **comité de suivi régional inter fonds** a été mis en place pour les différents fonds, qui traite du programme

⁵¹ En Rhône-Alpes, un protocole signé au mois de février 2003 régit les relations autorité de gestion - autorité de certification et organismes intermédiaires bénéficiaires de subvention globale. Les principales modalités sont reconduites pour 2007-2013.

⁵² Contre 10 millions euros gérés par la région dans la période 2000-2006

⁵³ Voir la circulaire de gestion du 13 avril 2007 précisant le dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des programmes cofinancés par le FEDER, le FSE, le FEP et le FEADER pour la période 2007-2013.

régional FEDER et des volets déconcentrés des programmes nationaux FSE⁵⁴ et FEADER. Un rapport annuel d'exécution du FEDER, FSE et FEADER est présenté dans le cadre du comité de suivi⁵⁵. En France, le comité de suivi est composé de représentants des services de l'Etat, des collectivités locales, des différents co-financeurs, des partenaires sociaux, des entreprises et du monde associatif. Il peut proposer à l'autorité de gestion toute révision ou tout examen du programme opérationnel de nature à permettre d'atteindre les l'objectifs. Il se réunit une fois par an. En Rhône-Alpes, le comité de suivi réunit, d'une part des membres de droit, participant aux décisions du comité (le préfet de la région et le président du conseil régional, les présidents de conseils généraux, les préfets de département, le président du conseil économique et social régional, les présidents des chambres consulaires régionales, le trésorier payeur général de région, les organismes bénéficiaires de subventions globales et les partenaires économiques et sociaux, ainsi que les représentants des réseaux associatifs en région) et, d'autre part, des membres consultatifs associés (représentants de la Commission européenne, de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, des ministères gestionnaires des fonds structurels, les parlementaires européens, les représentants des agglomérations, ainsi que toute personne qualifiée ou experte en tant que de besoin). Les services de l'Etat qui participent à l'instruction et à la certification des opérations sont également associés.

Dans le même souci, un **comité régional de programmation inter fonds** a été mis en place afin d'assurer la complémentarité et la cohérence de l'intervention des fonds et la bonne information du partenariat (première réunion 21 novembre 2007). Il se réunit toutes les six semaines et a dans sa composition des services de l'Etat (SGAR, DIRECCTE, les services instructeurs comme la DREAL, etc.), le conseil et les services du conseil régional (service Europe et les services techniques qui instruisent les dossiers), les préfetures de département, les conseils généraux, les chambre régionaux consulaires (la Chambre de commerce et d'industrie – CCI et la Chambre de métiers et de l'artisanat) des représentants de quelques structures régionales.

En Rhône-Alpes, ces deux comités sont co-présidés par le préfet de région et le président du conseil régional (le vice-président du conseil régional pour le comité de programmation)⁵⁶.

Dans le cadre de la gestion en régime de subvention globale, la sélection des opérations est de la responsabilité de l'organisme intermédiaire⁵⁷ (le conseil régional) et, dans cette période de programmation, tous les projets doivent être présentés au comité de programmation pour un avis préalable consultatif permettant de vérifier la cohérence de la programmation et l'information du partenariat⁵⁸. Pour assurer la fluidité de la programmation, le comité de programmation se réunit toutes les six semaines, ce qui constitue une particularité de la gestion régionale des fonds. Au niveau du conseil régional, un comité similaire au niveau technique se réunit selon la même périodicité pour préparer la réunion d'un collectif « Europe », structure au niveau politique du conseil régional (depuis septembre 2008). Les différentes directions concernées se sont dotées également progressivement d'un référent Europe, en charge des projets à vocation européenne. La mise en place de ces nouvelles structures de travail visait aussi à remédier un certain manque de coordination et de communication entre les différentes directions régionales en ce qui concerne les actions européennes. Les entretiens ont relevé le fait que cette approche

⁵⁴ Pour le programme national FSE, un comité national de suivi et un comité de programmation est institué, sous la présidence du ministre en charge de l'emploi et, respectivement, du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle.

⁵⁵ La première réunion du comité de suivi a eu lieu le 9 novembre 2007 ; puis le 27 juin 2008, 10 juillet 2009, le 28 septembre 2010

⁵⁶ Pour l'ensemble des programmes opérationnels FEDER et FSE, la DATAR, en lien avec le ministère de l'outre-mer et les ministères en charge de l'emploi, de l'intérieur et de l'agriculture et de la pêche, exerce une mission générale de suivi et d'appui en relation avec les services de la Commission européenne. Les ministères en charge de la recherche et de l'industrie sont associés au suivi de ces programmes, en ce qui concerne les thématiques liées à l'innovation et à la compétitivité.

⁵⁷ Les tâches confiées au bénéficiaire de la subvention globale pour la part des crédits qui lui est confiée, sont l'appel à projet, l'animation et l'accompagnement des bénéficiaires, l'instruction, la sélection, le conventionnement, le suivi de la réalisation des projets, le contrôle du service fait, le paiement aux bénéficiaires, l'archivage, ainsi que les contrôles qualité gestion.

⁵⁸ Dans la période précédente de programmation, les dossiers programmés sur la subvention globale ne passaient pas par le comité de programmation, à la différence de ceux qui étaient sous l'autorité de gestion Etat.

a permis une meilleure structuration des actions, y compris des arbitrages nécessaires, entre les niveaux techniques et politique mais aussi avec les autorités de l'Etat et même la Commission européenne⁵⁹.

Un **Comité régional d'évaluation** a été créé sous la co-présidence du Préfet de région et du Président du Conseil régional. Il est composé des services évaluation du SGAR, du Conseil régional, du CESR, du TPGR, de l'INSEE, de représentants des Conseils généraux, des Préfectures et des 3 plus importantes agglomérations de la Région. Il se réunit régulièrement (première réunion le 11 décembre 2008) et rédige notamment le plan d'évaluation, valide directement ou indirectement le cahier des charges des évaluations, transmet les conclusions et les recommandations issues des évaluations. C'est dans ce cadre que le plan d'évaluation FEDER 2007-2013 (par ailleurs commun au PO-CPER) a été présenté en comité de suivi du 27 juin 2008 pour suivre différents types d'indicateurs (de suivi et d'alerte) et d'évaluation (analyses opérationnelles et stratégiques). Le SGAR et le Conseil régional assurent le secrétariat technique de l'évaluation. Au sein du conseil régional Rhône-Alpes, c'est la Direction de la prospective, de l'évaluation et des relations aux citoyens qui coordonne les travaux d'évaluation. Une évaluation à mi-parcours du PO FEDER a été réalisée au second semestre 2010, à l'initiative de la Préfecture de région Rhône-Alpes et en partenariat avec le Conseil régional.⁶⁰

Des principes réclamés, moins pratiqués

Selon les dispositions du règlement général sur les fonds structurels et le fonds de cohésion, le partenariat porte sur l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes opérationnels (article 11 §2.2 Règlement 1083/2006). Par rapport à ces dimensions de la gouvernance partagée des programmes opérationnels, en Rhône-Alpes la pratique partenariale s'avère une question assez compliquée et le niveau de représentation moyen.

Les mesures prises dans cette période de programmation pour doter la région de nouveaux outils et lieux de gouvernance partagée sont perçus comme un facteur favorisant particulièrement des relations plus étroites entre les services de l'Etat et les services de la région, un échange fluide d'informations et de la transparence. Mais le plus souvent ce sont surtout les services administratifs qui participent aux travaux des comités inter-fonds ; par ailleurs, le partenariat élargi qui est établi comme principe n'est pas parfaitement pratiqué. De plus, les participants sont presque toujours les mêmes et cela donne une qualité d'échanges très différente, focalisés généralement sur les aspects techniques, de mise en œuvre et très peu sur les aspects politiques, pour inspirer véritablement la définition et le suivi des programmes.

En ce qui concerne le partenariat socio-économique, il ne satisfait pas totalement les attentes des acteurs rencontrés. Rhône-Alpes est une grosse région, avec 8 départements, et l'association élargie de différents types de partenaires n'est pas facile. Il a été remarqué notamment la présence inégale des différents représentants socio-économique aux travaux du comité de suivi. Par exemple, les universités ne sont pas présentes, ne sont pas membres du comité de suivi du programme et selon certains responsables rencontrés, c'est un élément à réfléchir pour après 2013, notamment au regard de l'orientation de la politique de cohésion et pour poser la question du rééquilibrage des instances de pilotage. En fait ont été associés surtout dans la construction du programme et ensuite dans les instances techniques. Par ailleurs, de manière séparée du partenariat institutionnel pour la gestion du pilotage des programmes, il y a des partenariats techniques actifs avec les universités, les instituts de recherche, les pôles de compétitivité pour l'élaboration des différentes stratégies régionales (par exemple, pour la stratégie régionale de l'innovation). Leur participation est très importante aussi comme porteurs des projets de recherche et d'innovation.

Les élus sont eux aussi peu présents aux travaux du comité de programmation, sauf dans quelques cas pour les conseils généraux. Par ailleurs, il est assez révélateur que la présence des eurodéputés n'a pas pu être mobilisée.

Il est également souvent constaté une présence aux et moins une participation effective travaux du comité régional ou encore lorsque la participation existe, elle porte moins sur le partenariat régional et plus sur un intérêt local, particulier, ou seulement pour exprimer les oppositions sur un sujet. D'ailleurs, certains entretiens ont remarqué le fait que le décalage entre le territoire d'élection et le territoire d'action

⁵⁹ Sur la politique de cohésion le conseil régional n'est pas en relation directe avec la Commission européenne. Par ailleurs, depuis 1990, la région a une délégation à Bruxelles.

⁶⁰ Par ailleurs, depuis 2007, le logiciel Présage assure le suivi des programmes communautaires, ainsi que divers programmes nationaux.

demeure une tension caractéristique à la France, à l'administration territoriale française, avec un impact déterminant pour l'émergence et la défense de l'intérêt général nonobstant les particularismes locaux.

Au niveau de l'évaluation à mi-parcours du PO FEDER, les différents acteurs du développement, ceux qui devront participer aussi à l'élaboration du futur programme, ont été intégrés. Mais dans le cadre des travaux du comité de suivi l'approche de l'évaluation est très souvent sommaire. Pour l'évaluation emploi dans le cadre du système mis en place par la région et le SGAR, il est trop en amont pour avoir une représentation de la participation des différents acteurs aux travaux d'évaluation (résultats attendus en 2012).

Par ailleurs, dans le cadre des relations institutionnelles une attention particulière est portée par la région pour associer les collectivités locales, en particulier les agglomérations et les conseils généraux. Le président du conseil régional réunit au moins une fois par an une « conférence des exécutifs locaux de Rhône-Alpes » composée des présidents de conseils généraux des départements, des communautés d'agglomérations et du Grand Lyon et des maires des principales villes de la région. Des responsables rencontrés dans la région ont souligné l'importance de ce partenariat institutionnel pour la mise en œuvre de la politique de cohésion, en particulier du fait de la montée en puissance du volet urbain, avec notamment les agglomérations.

Il y a donc des progrès, mais il demeure des faiblesses. Quant aux facteurs qui expliquent les faiblesses dans la pratique d'une gouvernance partenariale dans la région Rhône-Alpes, ils n'ont pas pu faire l'objet d'un diagnostic exhaustif lors des entretiens. Cependant il a été remarqué, d'une part, une négligence particulière pour les questions de gouvernance (pas seulement sur les fonds européens mais aussi, par exemple, dans le cadre des contrats de projet Etat-région). D'autre part, ce sont des facteurs qui tiennent surtout à la complexité de la politique de cohésion : l'illisibilité et, peut-être, la confiance faite aux services administratifs. Toutefois, l'obligation de mettre en place le principe de partenariat est appréciée comme étant en soi un fait positif, parce qu'elle a permis de faire des progrès par rapport aux traditions nationales. Il reste donc à l'améliorer - « si on a une gouvernance suffisante on peut la faire évoluer assez facilement ».

Par ailleurs, il est espéré que l'amélioration et/ou l'équilibrage de la participation des différents partenaires économiques et sociaux et d'autres organismes pourrait également contribuer à éviter en temps réel les décalages entre les besoins et les actions. D'autre part, une participation large, en particulier des élus à un certain niveau, pourrait révéler d'autres contradictions à gérer, par exemple la fréquence des réunions du comité de programmation.

II.3. Impact de la crise

La crise a marqué d'une empreinte forte la région Rhône-Alpes, déterminant après 2008 une dégradation de l'économie et la diminution de l'emploi, avec en corollaire un chômage renforcé.

La région a globalement enregistré un affaiblissement de son volume d'activités, notamment dès la fin du premier semestre de l'an 2008. Les données officielles montrent que si tous les secteurs économiques ont été touchés, la crise a eu des impacts très différents selon les territoires et les secteurs. Rhône-Alpes est la première région industrielle et de sous-traitance de la France (20% de la sous-traitance française). Cette caractéristique a renforcé l'impact de la crise ; l'industrie a été le secteur le plus affecté et a perdu le plus d'emplois (notamment dans la sous-traitance automobile avec une baisse de 80% du chiffre d'affaires dans la Haute-Savoie, le Val de l'Arve, une partie de l'électronique industrielle et le textile qui était déjà en recul)⁶¹ ; la région a été touchée plus sérieusement et plus vite par la crise. Les régions du nord-est ont été le plus touchés en termes d'emploi, et principalement les régions industrielles, les territoires avec une économie à base productive, contrairement aux régions du sud, territoires à base résidentielle, dont l'activité est orientée vers le tertiaire.⁶²

Le solde commercial demeurait en excédent après le début de la crise, mais il est en recul par rapport à l'an 2007.⁶³ Avec la crise, 2009 a marqué un fort reflux des exportations comme des importations. Au sein des départements, l'Ardèche et surtout le Rhône (ce département concentrant les plus gros flux à

⁶¹ Insee Rhône-Alpes, « L'année économique et sociale 2009 », 2010

⁶² Fonds Social Européen, Période de programmation 2007-2013, « Rapport annuel d'exécution 2009 relatif à la mise en œuvre du programme opérationnel », p. 61

⁶³ Alors que la France enregistrait un déficit commercial en 2008 de 55,7 milliards d'euros, la Région Rhône-Alpes enregistrait un excédent de 6,2 milliards Insee, « Tableau de l'économie Rhône-Alpes », édition 2010

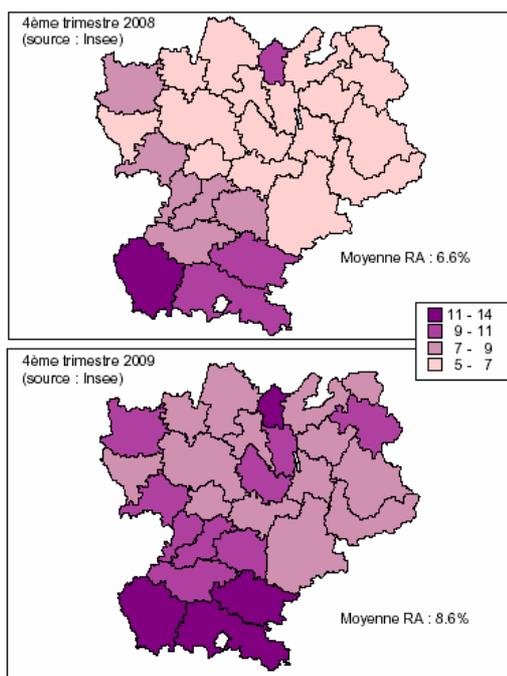
l'export et à l'import) connaît un déficit commercial, mais cet état de fait est structurel car déjà observé les années précédentes.

Rhône-Alpes, région avec un important tissu industriel et une large ouverture internationale, a connu les effets de la crise économique mondiale avec de fortes pertes d'emplois entre 2008 et 2009, surtout dans l'industrie. Le taux d'emploi est en baisse depuis 2006 (66% de la population active) et a atteint 64,8% en 2009⁶⁴. Le taux de chômage s'est dégradé dans toutes les zones d'emploi, ramenant la région en moyenne annuelle à 8,5%, niveau supérieur à ce qu'elle a connu depuis 2000. La hiérarchie des zones selon le niveau du taux de chômage reste quasiment inchangée. Selon les territoires, la situation du chômage en Rhône-Alpes est loin d'être homogène. Le taux oscille entre 7% et 13,3% en 2009 (au lieu de 5,4% et 11,7% en 2008). Le taux de chômage est plus faible au nord et nord-est (zone géographique proche de la frontière, qui bénéficie des opportunités d'emplois du marché suisse) et plus élevé au sud de la région, où il continue de s'aggraver. Les territoires qui sont caractérisés par les taux de chômage les plus élevés de la région sont l'Ardèche, la Dôme et la Loire (hors Loire Centre). Sur l'année 2008-2009, les risques d'enracinement dans le chômage de longue ou très longue durée se sont aggravés presque partout. Le taux de passage en chômage de très longue durée (au-delà de 2 ans) excède nettement le taux de passage en chômage de longue durée (au-delà de 1 an). Pourtant, même s'il s'accroît, le taux d'enracinement dans le chômage reste inférieur à la moyenne nationale.⁶⁵. La crise a affecté notamment les personnes sans qualification ou formation, davantage les emplois précaires, les emplois à durée déterminée et l'emploi partiel. D'autre part, des problèmes de recrutement dus au manque de main d'œuvre qualifiée sont constatés.

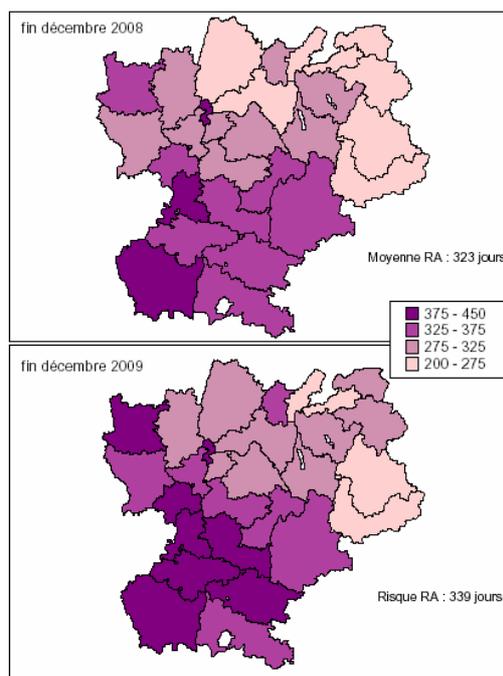
⁶⁴ Eurostat

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=tgs00007>

⁶⁵ DIRECCTE Rhône-Alpes & Pôle-Emploi Rhône-Alpes, « Zones sensibles en Rhône-Alpes », n° 1, juin 2010, p. 24, 25, 30, 34 http://www.emploi-rhonealpes.fr/medias/bmo_pdf/zones_sensibles_1006.pdf



Taux de chômage



Ancienneté moyenne au chômage

Les outils de réponse à la crise ont été notamment nationaux⁶⁶ et régionaux⁶⁷. Les réponses publiques ont noté le rôle de la collectivité régionale dans la création et la préservation d'une certaine tradition, d'une culture de dialogue social (y compris un effort pour des propositions inter-syndicales), qui a été mobilisée et renforcée pour identifier des solutions à la crise⁶⁸. Mais, même s'il y a eu des mesures nationales destinées à atténuer l'impact des licenciements c'est seulement avec la région que cette capacité de concertation-négociation a pu être réalisée ; « l'Etat n'est pas dans une logique de gouvernance trop ouverte par sa culture ». Pour fluidiser le financement dans un contexte de raréfaction d'accès aux crédits pour les entreprises, la région a mis en œuvre une mesure d'ingénierie financière – un dispositif spécifique rhônalpin - pour les entreprises moyennes innovantes pour répondre aux difficultés d'accès aux prêts que les petites et moyennes entreprises rencontrent dans cette période, et à l'investissement en général. Dans la réponse parfois urgente quelques dérives ont été remarquées parce n'ont pas toujours été posées les contraintes ou les éléments permettant la bonne utilisation des fonds budgétaires.

Plusieurs interlocuteurs avancent l'idée que la participation européenne est marginale par rapport à ces réponses, il n'y a pas eu de plan de relance européen, un programme de grands investissements européens, le budget européen étant une raison. Mais l'UE n'a pas agi avec les moyens qu'elle pouvait actionner. Il n'y a pas eu d'action suffisamment volontariste de l'Europe qui aurait pu s'impliquer plus fortement. L'Europe a facilité, mais pas plus.

Dans le cadre européen de relance, des mesures d'adaptation des fonds structurels ont été adoptées (voir Annexe) pour alléger les exigences administratives. Et conséquence, la crise cela n'a pas donné lieu dans la région à de grands changements sur les programmes européens et il n'a pas été signalé des problèmes généraux de nature à affecter leur fonctionnement. Dans le PO régional FEDER, la seule mesure qui a été intégrée dans le programme du fait de la crise a visé la politique de revitalisation des logements pour l'amélioration de la performance énergétique des logements existants, suite aux mesures de simplification

⁶⁶ Différentes mesures gouvernementales d'aide aux entreprises et à l'emploi (prime à la casse pour la commercialisation de véhicules particuliers neufs, dispositif Scellier pour la vente de logements neufs, baisse de la TVA dans le secteur de la restauration, mesures d'insertion, le dispositif « zéro charges » destiné aux très petites entreprises, chômage partiel cofinancé par l'Etat et mesures de formation en phase de chômage partiel cofinancé par l'Etat et l'Unédic).

⁶⁷ La commande publique (travaux, équipements etc.), le Fonds Régional d'Action d'Urgence, la création d'un fonds régional d'investissement pour les PME, mesures d'accompagnement de l'artisanat, création d'un service publics régional de la formation, prise en charge dans certaines conditions à la hauteur de 100% de la formation dans les TPE/PME, etc.

⁶⁸ Le conseil régional organise depuis 2004 des conférences sociales rassemblant les employeurs, les syndicats, l'Etat et le conseil régional.

prises par la Commission européenne en 2008, à la demande de la France. Et dans ce domaine la totalité des fonds est actuellement programmée. Par ailleurs, des ajustements ont été faits certains actions et projets. Sur l'emploi, le FSE a accompagné la mise en place des dispositifs français de chômage partiel et de formation.

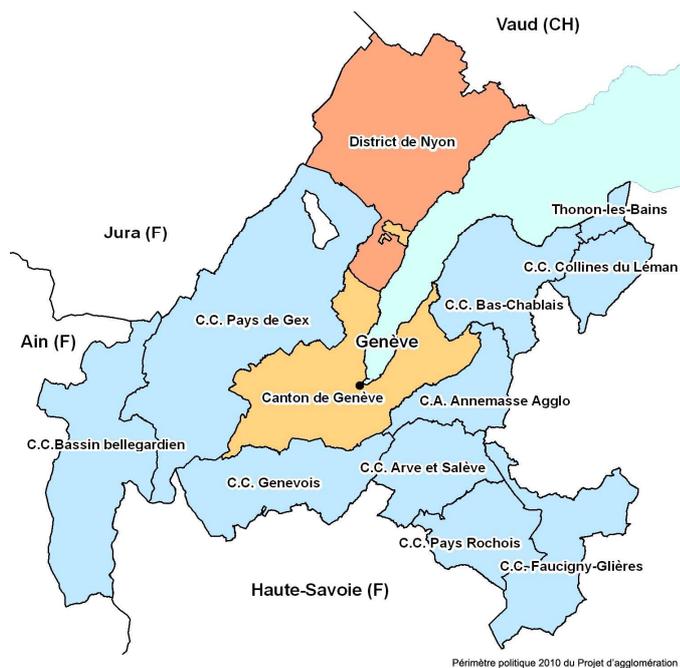
Actuellement, la situation est un peu différente, la crise semble moins forte, le chômage est élevé, mais les tendances nationales lourdes demeurent. Par ailleurs, les problèmes budgétaires restent préoccupants, avec des répercussions en termes de cohésion et sur les services publics. D'ailleurs les associations non-marchandes qui accomplissent des missions de service public ont été aussi touchées par la crise, notamment leur capacité de financement du fait que les ressources publiques sont plus rares. Et cela pose des difficultés et des enjeux pour ces associations pour diversifier les ressources, diversifier l'offre et se réorganiser.

II.4. Coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale

Région frontalière par excellence, Rhône-Alpes est concernée par plusieurs programmes de coopération territoriale européenne (FEDER) et partage de nombreux enjeux avec les régions de Suisse et d'Italie (volet « coopération transfrontalière ») et, plus largement, avec les régions des espaces alpin et méditerranéen (volet « coopération transnationale ») qui sont concernés par d'autres programmes de coopération.⁶⁹

Deux programmes transfrontaliers : France -Italie et France -Suisse

La Région Rhône-Alpes entretient des liens forts avec la Suisse. Cinq départements de la région Rhône-Alpes sont éligibles au projet **INTERREG IV France Suisse 2007-2013**⁷⁰ Ain et Haute-Savoie et, sous conditions, Isère, Rhône et Savoie.



La région Rhône-Alpes porte une attention particulière au projet d'agglomération franco-valdo-genevois⁷¹. Ce projet est né de démarches transfrontalières engagées il y a plus de 30 ans et a été effectivement engagé depuis 2005 (charte d'engagement signée le 5 décembre 2007), pour répondre aux enjeux de développement d'une gouvernance globale aux territoires du canton de Genève, du district de Nyon dans le canton suisse de Vaud et des départements rhônalpins de l'Ain et de la Haute-Savoie (par le syndicat mixte ARC). En 2010, l'agglomération comptait 860 694 habitants et 40 341 emplois sur une surface de 2 000 km². Le projet vise des questions stratégiques (périurbanisation, gestion durable des déplacements), ainsi que les territoires de montagne, afin de poursuivre des actions en matière de coopération économique, de tourisme, d'accessibilité, d'environnement, de

prévention des risques, d'éducation, d'échanges culturels, dans la limite des compétences des collectivités locales et régionales qui le composent. Les enjeux actuels concernent la répartition modale des transports très inégale entre le côté Suisse et le côté France et la croissance du trafic individuel routier avec tous les conséquences environnementales, la crise du logement, source de ségrégation et/ou de difficultés sociales et la mauvaise desserte par les transports publics des zones potentielles à bâtir, le déséquilibre dans la répartition entre les habitats (à la périphérie) et les emplois (dans le centre) et les conditions nationales

⁶⁹ Voir les éléments définitifs de la politique en matière de coopérations européennes dans le rapport « Rhône-Alpes, une région européenne, La stratégie régionale d'utilisation des fonds européens 2007-2013 » adopté le 19 juillet 2007 par le Conseil régional

⁷⁰ <http://www.interreg-francesuisse.org/>

⁷¹ www.projet-agglo.org

différentes pour l'économie⁷² et le logement avec comme effet, du côté suisse, une perte démographique dans le canton de Genève (57% en 2000 contre 76% en 2000), mais une relative stabilité de l'emploi (77% en 2001 contre 79% en 1982), une cohésion à construire. Leur gestion est d'autant plus complexe au regard de la diversité des systèmes administratifs, sociaux et fiscaux des pays auxquels appartiennent les territoires transfrontaliers concernés.

Dans le cadre du projet de **coopération transfrontalière France-Italie**⁷³, la région Rhône-Alpes participe avec 5 de ses départements (Savoie et Haute-Savoie et, sous certaines conditions, Ain, Drôme et Isère). La capitale régionale, Lyon, est elle-aussi éligible sous certaines conditions. Le programme réunit à nouveau les partenaires institutionnels du programme 2000-2006 : du côté italien les régions du Val d'Aoste, du Piémont et de la Ligurie, les provinces italiennes de Turin, Cuneo et Imperia, et, du côté français, l'Etat français, les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur et les départements de Haute-Savoie, Savoie, Haute-Alpes, Alpes-de Haute-Provence et Alpes-Maritimes. Pour la période 2007-2013, le programme prévoit une nouvelle typologie de projets, les Plans Intégrés Transfrontaliers (PIT), pour regrouper plusieurs projets thématiques autour d'une stratégie de développement de territoires transfrontaliers. Ces plans intégrés transfrontaliers présentent pour la Région Rhône-Alpes un enjeu d'importance, s'agissant de la bonne articulation à trouver avec les politiques territoriales de la Région, en particulier les Contrats de Développement Rhône-Alpes (CDRA) et les Parcs naturels Régionaux (PNR).

Deux programmes transnationaux : Espace Alpin et Méditerranée

Le volet « coopération transnationale » vise à soutenir la création et le développement de réseaux scientifiques et technologiques (susceptibles de bénéficier à l'internationalisation des clusters et pôles de compétitivité de Rhône-Alpes), de préserver l'environnement et de prévenir les risques naturels et technologiques, de favoriser l'accessibilité. Dans ce cadre, les coopérations territoriales en réseau sont privilégiées (réseaux de villes et d'agglomération, coopérations métropolitaines, réseaux universitaires, réseaux entre espaces ruraux et relations espaces urbains et espaces ruraux).

La région participe au programme de coopération transnationale Espace Alpin⁷⁴ (Allemagne, Autriche, France, Italie et Slovénie). A l'origine de cette initiative, la Conférence des régions alpines initiée le 2 avril 1982 entre les cantons de Genève, Vaud et Valais, les régions italiennes de Ligurie, Piémont et Vallée d'Aoste et les régions françaises de Rhône-Alpes et de Provence-Alpes-Côte d'Azur. La région Rhône-Alpes est associée par l'autorité nationale pour le programme (le préfet de la région) au pilotage du programme, à l'animation du programme ainsi qu'à l'appui technique aux porteurs de projets.

L'Eurorégion Alpes-Méditerranée⁷⁵ a été créée en 2007 et regroupe cinq régions européennes : deux régions françaises (Rhône-Alpes et Provence Alpes Côte d'Azur) et trois régions italiennes (Piémont, Ligurie et Val d'Aoste), au total 17 millions d'habitants. C'est un espace qui a connu des liens historiques forts et des échanges continus et qui se regroupe aujourd'hui dans le cadre de l'Eurorégion pour développer leurs territoires et affirmer leurs spécificités. La constitution de l'Eurorégion s'était imposé dès la fin de l'année 2005 dans la perspective de mieux peser dans la mise en œuvre des futurs programmes de coopération territoriale européenne 2007-2013⁷⁶. Pour consolider son statut et les moyens d'action, a été initiée la réalisation d'un Groupement européen de coopération territoriale (GECT)⁷⁷

⁷² Par exemple la fiscalité des entreprises, plus élevée pour celles implantées en France par rapport à ce qui est supporté par des entreprises implantées en Suisse, alors que les coûts salariaux chargés sont peu différents. Voir E. Blanc, F. Keller, M.T. Sanchez Schmid, « Mission parlementaire sur la politique transfrontalière. Rapport de mission », 17 juin 2010. Le rapport note également – par rapport à l'ensemble des territoires frontaliers de la France (soit près de 3000 km, avec 13 millions d'habitants) - qu'aujourd'hui environ 330 000 frontaliers travaillent à l'étranger et résident en France, contre 158 000 en 1990 (leur nombre a été multiplié par 10 en 40 ans). La Suisse est le premier pays concerné, avec 130 000 salariés français par jour à passer la frontière. Environ 10 000 frontaliers seulement travaillent en France en résidant dans les pays voisins.

⁷³ www.interreg-alcotra.org, voir la carte du programme en annexe

⁷⁴ www.alpine-space.eu

⁷⁵ <http://www.euroregion-alpes-mediterranee.eu/?lang=fr>

⁷⁶ Pour un rappel des principales étapes voir l'avis intermédiaire du CESER Rhône-Alpes sur l'adoption des statuts du GECT de l'Eurorégion Alpes Méditerranée, janvier 2009,

http://www.rhonealpes.fr/uploads/Document/3d/WEB_CHEMIN_3387_1235987672.pdf

⁷⁷ Instrument mise en place par le Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), en vigueur depuis 1 janvier 2007

Eurorégion Alpes Méditerranée⁷⁸. Aujourd'hui, pour des raisons politiques dûes au changement politique récent intervenu dans le Piémont, le projet est en attente. L'examen des bilans des présidences précédentes fait ressortir l'hétérogénéité des actions entreprises.⁷⁹ Au second semestre 2011 la région Rhône-Alpes assurera la présidence de l'Eurorégion Alpes Méditerranée.

Par ailleurs, la région Rhône-Alpes est éligible et participe au programme de coopération transnationale MED⁸⁰ entre Chypre, Espagne, France, Grèce, Italie, Malte, Portugal, Royaume-Uni et Slovénie.

La coopération entre « Les quatre régions moteurs »

Les « Quatre Moteurs pour l'Europe » (QME⁸¹) ont été établis le 9 septembre 1988 par la création d'un groupe de concertation, d'échange informel entre quatre régions européennes « leaders » dans leurs pays respectifs, mais qui ne sont pas des régions capitales et qui n'ont pas de frontières communes (Bade-Wurtemberg, la Catalogne, la Lombardie et Rhône-Alpes), association susceptible de produire un effet d'entraînement pour d'autres régions européennes. Elle prend plus la forme des conférences entre les autorités politique (conseil régional pour Rhône-Alpes), patronal et syndical. C'est une coopération transversale qui vise à améliorer les infrastructures entre les régions et approfondir la coopération entre les domaines de la recherche et des technologies. Elle complète les accords établis par la région Rhône-Alpes avec Bade-Wurtemberg en 1987, et en 1988 avec la communauté autonome de Catalogne et la région de Lombardie, qui prévoient l'approfondissement des relations mutuelles, en particulier dans les domaines de la recherche, de la coopération économique, de la technologie, de la formation, de la culture et du tourisme, ou dans le domaine agricole et agroalimentaire (avec la Lombardie). Au début des années 1990, une institution commune est créée, composée d'un exécutif, la conférence des présidents et un comité de coordination. Mais si 20 ans auparavant, ces quatre régions étaient les plus riches de l'Europe des 12 (hors capitales), des écarts croissants se creusent entre elles depuis plusieurs années au détriment de la région Rhône-Alpes⁸². Par ailleurs, les prérogatives des autorités publiques et les caractéristiques de gouvernance publique (plus ou moins partagée) sont différentes d'un pays à l'autre, ainsi que les orientations politiques. Au niveau syndical ce sont notamment les relations structurées autour des projets communs qui ont été développées, en particulier avec les syndicats espagnols et italiens.

D'ailleurs, au niveau syndical il existe aussi un comité syndical interfrontalier (CSI). A l'origine existaient deux comités distincts, l'un avec la Suisse et l'autre à la frontière des Alpes italiennes. Les activités à la frontière suisse ont été dynamisées par le fait qu'il y a beaucoup de frontaliers concernés par l'emploi ou le chômage transfrontalier, le transport, etc. ; mais c'est une relation qui a connu aussi des tensions avec la crise avec le licenciement de non-résidents. La relation syndicale interfrontalière est différente parce que la situation frontalière est différente (la géographie n'a pas permis le développement d'un marché de travail frontalier) et est donc plus structurée autour de projets concrets, liés par exemple aux infrastructures de connexion (rénovation du tunnel de Mont Blanc), aux collaborations énergétiques hydrauliques (avec le Val d'Aoste), que sur l'institution syndicale interfrontalière. Dans ce domaine, le programme de coopération européenne est perçu comme un facteur favorisant ces relations mais sans effet structurant significatif.

Le programme de coopération interrégionale

La région Rhône-Alpes participe aussi au programme opérationnel interrégional du Massif des Alpes et au programme multirégional « Rhône ». Dans le cadre de ce dernier programme, la fonction d'autorité de gestion est exercée par la Préfecture de la région Rhône-Alpes.

⁷⁸ La version définitive du projet de la Convention et des statuts du GECT « Eurorégion Alpes Méditerranée – Euroregione Alpi Mediterraneo » a été adopté par la commission permanente sur les coopérations interrégionales du conseil régional Rhône-Alpes le 17 décembre 2010.

⁷⁹ CESER Rhône-Alpes, « Les coopérations européennes de Rhône-Alpes : pour une stratégie ciblée », 2 juin 2009, p. 16

⁸⁰ www.rpogrammede.eu

⁸¹ www.4motors.eu

⁸² CESER Rhône-Alpes, « Les coopérations européennes de Rhône-Alpes : pour une stratégie ciblée », 2 juin 2009, p. 14

II.5. Services d'intérêt général et cohésion

La tendance à la concentration/re-concentration de certains services publics s'accompagnant de disparités territoriales est évidente. Mais ce ne sont pas tant les écarts rural/urbain qui se posent avec acuité que de plus en plus les difficultés à l'intérieur des zones urbaines, notamment dans les banlieues : nombre de services publics ont été fermés du fait de la faiblesse de la fréquentation. Par ailleurs, il y a une segmentation des situations personnelles et aujourd'hui se développe la demande que les services publics tiennent compte de cette fragmentation des populations.

Dans le domaine des services d'intérêt général le rôle des autorités est central, ainsi que leurs pouvoirs, compétences et capacités, leur l'engagement par rapport aux problèmes de cohésion. Néanmoins, la définition, la gestion, la régulation et l'évaluation des services publics ou services d'intérêt général révèlent des enjeux et des aspirations de la gouvernance démocratique : partir des besoins des usagers, tout en maintenant la cohésion. Par ailleurs ce sont les enjeux de subsidiarité et d'adaptations permanentes à réaliser, d'articuler les réponses concrètes que la proximité peut apporter avec les objectifs plus généraux, d'équilibrer la décentralisation avec la cohérence européenne et nationale. C'est une innovation démocratique qui est souvent invoquée.

Dans le Schéma Régional de Développement Economique, la région réaffirme que « le maintien et le développement des services publics en réponse aux besoins évolutifs des populations, des territoires et de l'économie avec un souci d'égalité d'accès des citoyens est un élément majeur à valoriser pour le SRDE. Les services publics jouent un rôle essentiel pour l'attractivité des territoires et représentent une source d'investissements essentiels dans de nombreux domaines (transport, santé, logement, éducation, énergie, ...).

Si le rôle des services d'intérêt économique général pour la cohésion sociale est reconnu par les traités européens, les services publics ne font pas en tant que tel l'objet particulier de la politique européenne de cohésion, une approche sectorielle et partielle étant privilégiée.

Dans la région Rhône-Alpes, le programme opérationnel FEDER, « dans la recherche d'un développement équilibré du territoire rhônalpin », pose l'objectif de « l'amélioration de l'accès des entreprises et des populations aux services publics et privés, notamment dans les zones sensibles ou enclavées ». En ce sens il contient quelques actions concernant certains services d'intérêt général pour :

- élargir et renouveler (en innovant) l'offre de services pour contribuer à améliorer l'attractivité des territoires (émergence de certains projets urbains intégrés, pôles petite enfance, services à la personne),
- promouvoir la société de l'information et l'aménagement numérique des territoires (conception, réalisation, animation de réseaux numériques et de systèmes d'information, sensibilisation de certains publics, émergence de certains projets urbains intégrés), pour répondre à l'insuffisance voire l'absence de couverture à haut et très haut débit sur le territoire régional de nature à entraîner des disparités durables et le manque de culture TIC qui risque d'aboutir à un décrochage par rapport aux autres régions européennes,
- en matière de transports et d'accessibilité : désenclaver les territoires éloignés ou touristiques, développer les maillages entre territoires urbains et périurbains notamment par le réseau de TER, développer les transports « doux » (sans moteur) et collectifs, soutenir l'activité logistique, favoriser les transports propres et permettre le développement de la multimodalité (ferroviaire et fluvial) pour le fret, favoriser le développement du transport fluvial, etc.,
- développer l'utilisation des énergies renouvelables et la maîtrise des énergies, accompagner des programmes intégrés contribuant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et s'appuyant sur l'efficacité énergétique accrue des bâtiments, la mobilisation des ressources en énergies renouvelables et sur une meilleure gestion des déchets,
- encourager les actions d'éducation au développement durable des jeunes en partenariat avec tous les acteurs régionaux de l'éducation.

On retrouve une partie de ces objectifs dans les programmes opérationnels de coopération territoriale. Ainsi, l'axe 3 « Qualité de vie » du PO ALCOTRA vise à :

- renforcer l'attractivité de la zone en améliorant et en renforçant l'identité des communautés transfrontalières par l'amélioration de l'offre des services sanitaires et sociaux et de l'accessibilité à ces services,

- améliorer la mobilité transfrontalière, améliorer l'accessibilité des zones en périphérie et promouvoir le transport durable transfrontalier,
- développer et diversifier l'offre culturelle pour renforcer l'identité commune et favoriser l'accès à l'information,
- encourager l'insertion des populations par la mobilité et par les échanges dans le cadre de l'éducation, de la formation et du travail.

Un objectif spécifique de PO Interreg France Suisse vise à favoriser les coopérations permettant de développer l'accès à des services de qualité indispensables à l'attractivité des territoires (TIC, services culturels) et également des services spécifiques d'accès à l'emploi, l'harmonisation des services de transport. L'Axe 3 « Qualité de vie, attractivité, services » vise la qualité et l'accessibilité des services en général et fait référence ici aux services d'intérêt général, services au public, services à la personne, services de secours, dont l'accès doit être adapté aux besoins des populations urbaines vivant sur la frontière et renforcé dans les zones rurales moins dotées par la mise en réseau des services existants pour leur donner une dimension transfrontalière ainsi que la définition et la création de nouveaux services transfrontaliers innovants et de qualité.

Le service public de l'emploi et les services de formation et d'insertion professionnelle, font l'objet du programme opérationnel national FSE. Par ailleurs, dans le cadre de l'Axe d'intervention « Renforcer la cohésion sociale, favoriser l'inclusion sociale et lutter contre les discriminations » du PO FSE ils est prévu que « les Départements interviennent également sur le développement de l'emploi local en appuyant le maintien et le développement des services en zones rurales, le soutien plus particulier aux Services d'intérêt économique général (SIEG) : services aux personnes, accueil des jeunes enfants... ainsi que l'appui au développement des services de proximité, qui constituent une réponse aux besoins du territoire en matière de lien social, de qualité de vie des populations, d'attractivité et de prise en compte des évolutions de notre société (vieillesse, accueil de jeunes enfants, accompagnement des personnes handicapées...). »

II.6. Effets des politiques de cohésion au niveau régional et infrarégional. Obstacles et conflits. Demandes et attentes

Offrir une réponse globale aux questions des effets régionaux de la politique de cohésion paraît une démarche difficile. Ce sont plutôt les progrès concrets qui sont avancés et reconnus. Plus particulièrement, il y a la difficulté de distinguer, d'isoler la contribution des fonds structurels, de leurs résultats, dans l'ensemble des politiques mises en œuvre sur le territoire régional.

L'intensité de l'aide financière des fonds européens par rapport aux montants mobilisés par d'autres politiques (voir par exemple les montants dans le cadre de CPER) et parfois leur dispersion, notamment dans la période 2000-2006⁸³, semble ne pas donner l'image d'une politique d'intervention de fond. La multiplication des opérations est considérée comme un risque déterminant pour la visibilité européenne. C'est plutôt l'effet de levier qui fait consensus parmi les responsables et les partenaires rencontrés. C'est le cas, par exemple, du programme opérationnel plurirégional 'Rhône' permettant l'association de cinq régions française. Ou, dans le cadre de la subvention globale, il a été remarqué que le choix d'adosser l'intervention du FEDER aux politiques régionales est perçu comme un facteur multiplicatif et qualitatif, permettant, en général, de consolider les politiques publiques. Mais d'autre part il y a le danger de perdre de vue les orientations et les objectifs d'ensemble, à l'échelle européenne et nationale, et donc la complexité des intérêts et des effets à prévoir et gérer.

Globalement, l'impact territorial est apprécié comme étant positif, grâce aux dynamiques territoriales et partenariales créées, mais il est aussi différent. Les diagnostics qui ont été à la base des programmes opérationnels montrent aussi les spécificités infrarégionales distinctes. Rhône-Alpes est un territoire très grand et pas très homogène, présentant des écarts importants. Ensuite, par rapport à la période 2000-2006, il y a actuellement des différences d'approches territoriales dues, d'une part, à la disparition du zonage⁸⁴

⁸³ Par exemple, sous la précédente génération des contrats environ 6 000 opérations ont été financés dans le cadre du FEDER.

⁸⁴ De 2000 à 2006, dans le cadre de l'objectif 2, le département de la Loire a reçu 39% des fonds européens la Drôme 17%, l'Isère et le Rhône moins de 10% chacun, alors que dans cette période de programmation ces deux derniers départements engagent par moments la majorité des fonds programmés.

et, d'autre part, aux réorientations des programmes pour atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne-Göteborg⁸⁵. La prise en compte de la dimension territoriale, l'idée de conserver le volet territoires a été notée lors des entretiens comme l'une des préoccupations de la région au moment des négociations afin que l'ensemble du territoire régional soit couvert par la politique de cohésion. La dimension territoriale est également prise en compte à travers les critères ou les modalités de sélection des projets. Il a été aussi souligné que la compensation des disparités infrarégionales dans le cadre des orientations actuelles pourrait mieux profiter de l'approche innovation compétitive. Pour la période de programmation en cours, des analyses faites dans la région concernant l'impact territorial de la politique européenne ont insisté sur les interventions importantes sur Grenoble et Lyon. Celles-ci illustrent les récentes mutations : la mutation thématique (recherche, innovation, etc.) et la mutation territoire, parce que le volet urbain a pris une importance plus grande que dans la période précédente. Les territoires ruraux ne sont pas exclus et, par exemple, une certaine partie des ressources FEDER est consacrée à la diversification économique des territoires ruraux, aux services innovants à la population, à la coopération urbain-rural, avec une approche notamment territoriale (appels à projets ciblés sur les territoires ruraux). Dans les zones rurales il est noté aussi un soutien important concernant la thématique énergie.⁸⁶ De la même manière, il y a une approche territoriale dans le PO plurirégional 'Rhône'. Pour les régions de montagne les réponses spécifiques ont été surtout mises en œuvre à travers la politique agricole.

Suivant une approche départementale, tous les territoires de la région ont bénéficié des crédits européens.⁸⁷ Pour certains territoires, les réorientations du programme FEDER et par conséquent le décalage produit par rapport à la période de programmation précédente ont été importantes. Ainsi, ont été évoqués par exemple, les territoires de la Loire qui pendant l'ancienne période étaient le plus gros bénéficiaires du fait de l'histoire du département avec une forte reconversion économique et qui aujourd'hui bénéficient moins, mais différemment avec un projet sur l'agglomération Saint-Etienne, sur certain clusters et pôles de compétitivité. Pour les territoires vraiment ruraux, comme Ardèche, Drôme, etc., il a été remarqué une différence moins forte.

En fait, la disparition du zonage fait que les territoires ne sont plus ciblés en tant que tels et donc ce sont les projets qui sont à cibler sur ces secteurs en disparité ou en reconversion industrielle. D'autre part il y a une contradiction entre ce qui relève d'une certaine cohésion territoriale et la recherche de la « taille critique », et entre l'objectif politique d'une certaine cohérence des différents territoires et la logique qui pousse à la polarisation. Le contexte actuel de mondialisation incite non seulement les opérateurs de petite taille à aller en ce sens mais aussi les politiques publiques (pôles métropolitains). Et ces orientations elles-mêmes relèvent des réflexions concernant les effets en termes de cohésion à moyen et long terme. La cohésion territoriale et sociale, le développement équilibré des territoires, restent donc un enjeu fort, même si la mise en œuvre des politiques européennes dans les territoires qui restent dans une situation délicate après la disparition du zonage pourrait tirer bénéfice de l'expérience de ces territoires, qui ont souvent l'avantage d'une habitude des politiques européens. D'ailleurs, l'expérience est reconnue comme un autre facteur qui détermine les effets de la politique de cohésion avec une mise en œuvre plus structurée.

Une réussite importante a été soulignée dans les thématiques transversales comme les TIC grâce au grand projet « Ardèche Drôme Numérique (ADN) »⁸⁸ pour l'aménagement numérique du territoire de ces deux départements ruraux de la région Rhône-Alpes par la mise en place d'un réseau haut et très haut débit de communications électroniques. Dans ce projet, le fort engagement européen a contribué aussi à la visibilité forte de l'action de cohésion. « Quand il y a une concentration forte dans un certain nombre de domaines, voire la présence de l'Europe sur des grands programmes, il y a une plus grande visibilité européenne, sa présence peut-être attestée. Le risque, c'est la dispersion. ». Au-delà du développement du territoire il y a aussi l'appropriation de l'Europe dans les régions, pas seulement sur certains pôles.

⁸⁵ Des évaluations réalisées montrent une territorialisation de la programmation différente selon les axes mais moins de différences quant aux montants programmés par habitant.

⁸⁶ Pour la programmation des fonds FEDER par catégories de territoires dans la région Rhône-Alpes, voir en particulier le rapport EDATER, SEGESA, « Analyse de la contribution des programmes opérationnels régionaux 2007-2013 au développement des territoires ruraux », Rapport final et Annexes : Fiches de synthèse par Programme opérationnel, Octobre, Décembre 2010, p. 93

⁸⁷ Pour des cartographies actualisées des bénéficiaires des fonds structurels dans les régions, départements et les communes de la France voir <http://cartobenef.asp-public.fr/cartobenef/>

⁸⁸ <http://www.ardechedromenumerique.fr/>

Les entretiens ont souligné aussi les réformes et les enjeux de l'évaluation dans le cadre de l'actuelle période de programmation. Le cadre réglementaire européen a permis une organisation plus flexible de l'évaluation des programmes opérationnels⁸⁹. En Rhône-Alpes cette mutation a orienté les volontés des responsables régionaux vers une approche plus qualitative et innovante de l'évaluation (dans le cadre de nos entretiens en particulier pour le FEDER), pour dépasser l'analyse purement gestionnaire et construire une approche plus spécifique. Ainsi, l'intérêt de l'évaluation est davantage reconnu et renforcé. Elle est devenue un élément intégré dans la politique, comme outil pour faire évoluer les programmes et, sur la base des résultats attendus, pour construire la période prochaine de programmation 2014-2020. Ce sont notamment les effets à plus long terme qui doivent être recherchés, et ici a été parfois soulignée l'importance de la lisibilité de l'évaluation et de la pertinence des critères utilisés, la possibilité effective d'évaluer des projets non-matériels (par exemple la formation, son contenu, l'effectivité et la qualité), des aspects qui posent des problèmes. Il s'agit aussi de donner une suite à l'impact positif immédiat, de s'assurer qu'une valorisation est possible si nécessaire. Ces questions doivent être posées dans un cadre plus général de réflexion et de réponse aux problèmes de cohésion (au niveau régional, national, ou tout autre niveau approprié), pour que la définition du territoire/du public bénéficiaire et des objectifs à suivre émergent d'un partenariat effectif entre les parties prenantes, pour que les indicateurs et les conditions de leur réalisation soient précis et garantis également par des moyens contraignants à définir.

Ainsi, l'évaluation intermédiaire à mi-parcours du PO FEDER visait à offrir une approche globale sur le programme opérationnel tout en accentuant les thématiques prioritaires et notamment le développement durable qui, pour cette région a été conçu comme un critère transversal⁹⁰. C'est ici l'un des principaux enjeux issus dans la pratique de l'évaluation, qui a permis de constater qu'il était très difficile d'évaluer l'impact des projets en termes de développement durable. Principalement parce qu'il manquait les indicateurs nécessaires pour évaluer cet impact, parce que les indicateurs environnementaux⁹¹ ne couvraient pas toute la question etc. Mais cet enjeu est aussi apprécié comme une avancée positive parce que les réponses à donner sont orientées vers la qualité des projets et leur impact en termes de priorités stratégiques. La situation se pose de manière similaire pour l'évaluation du caractère innovant ; les indicateurs permettent de montrer qu'il y a une bonne proportion des opérations qui sont déclarées innovantes, mais la situation reste modeste quant à l'évaluation de l'impact réel sur l'économie. Un autre enjeu a été remarqué sur le volet urbain : des projets urbains intégrés sont mis en place avec les agglomérations, mais ce sont des démarches nouvelles qui ont eu de mal à démarrer et donc difficiles à évaluer.

Pour le volet emploi, une approche innovante a été initiée par le conseil régional et le SGAR, pour réaliser une évaluation en continu visant la mesure qualitative de l'effet emploi du PO et du CPER (contrat de plan Etat-région), pour analyser comment une politique de cette nature peut faire évoluer la politique et la situation de l'emploi dans la région Rhône-Alpes. L'initiative en est au début⁹² et donc les résultats de cette approche ne sont pas encore disponibles.

La mise en œuvre de la politique européenne de cohésion a eu aussi un impact fort au niveau opératoire, sur le mode d'organisation et de travail en partenariat ; un partenariat plus large qu'aucune autre politique ne semble avoir réussi à dresser, même si la participation effective n'est pas encore adéquate.

Cependant les nouvelles logiques sont à améliorer. Il a été rappelé en début de l'actuelle période de programmation que « l'avancement de nos programmes et leur valeur ajoutée dépendra de notre capacité

⁸⁹ L'évaluation obligatoire, à dates fixes et des temps dédiés, telle que le prévoient les règlements communautaires pour 2000-2006, a induit des rigidités et a limité sa valeur ajoutée (non prise en compte du rythme spécifique des programmes régionaux, simple accomplissement d'une obligation, des analyses trop générales...).

⁹⁰ Le développement durable est affirmé comme principe directeur pour l'élaboration, la recevabilité et la mise en œuvre des projets, en fonction des quatre composantes : gouvernance, développement économique, solidarité sociale et environnement.

⁹¹ D'ailleurs, c'est la première fois qu'une évaluation stratégique environnementale est conduite sur un programme opérationnel de fonds structurels concomitant à l'élaboration du PO et à son évaluation ex-ante pour intégrer dans le programme définitif les enjeux environnementaux. Trois enjeux transversaux sont mis en évidence dans le profil environnemental régional : un développement économe en espace, la diversification des modes de transport et la maîtrise des infrastructures, la mobilisation et la sensibilisation des acteurs publics locaux et de leurs relais à l'environnement. Le profil environnemental régional (PER) a été le document de base pour l'élaboration des préoccupations et priorités environnementales régionales. Il a été publié début 2006 représentant une vision partagée par l'Etat et le conseil régional.

⁹² Initiative automne 2010 « Mesure et suivi de l'effet emploi de politiques relevant du PO/FEDER et du CPER – contribution à l'élaboration d'un prototype », étude sur une durée de 30 mois.

à substituer à la logique de guichet qui a trop souvent prévalu à une démarche proactive, une logique de projet portée au premier rang de la démarche communautaire ».⁹³ Et dans la période actuelle de programmation, la logique de projet essaye de s'imposer. Elle laisse des marges de manœuvre locales mais exige de la part de l'ensemble des parties prenantes une réflexion approfondie en termes de pertinence, d'efficacité, de priorité et pas seulement de conformité des actions proposées. Le financement des projets n'est pas conçu comme un financement de structures mais d'actions, avec des critères d'évaluation prenant en compte des critères complexes comme le développement durable, l'innovation, et il vise aussi à diminuer/éviter le « saupoudrage ». Dans le cadre du PO FEDER il a été remarqué que la sélection par des appels à projets a même permis de faire un saut qualitatif sur les thématiques plus traditionnelles. Néanmoins, les entretiens relèvent encore des problèmes : « trop souvent on est sur les logiques du guichet ». C'est trop souvent la recherche « des opportunités des subventions qu'on peut solliciter du niveau européen », une logique qui fonctionne comme d'autres types de demandes de subvention et la « concertation » est souvent entre ceux qui ont des projets et qui viennent chercher des moyens.

Obstacles et conflits. Demandes et attentes

Les problèmes le plus souvent invoqués lors des entretiens ont visé la lisibilité des fonds et des programmes européens dont les acteurs de la région peuvent bénéficier. Et cela en dépit des informations diffusées, des sessions d'information ; les politiques européennes restent pas assez connues et peut-être pas assez lisibles. Le défaut d'image de la politique de cohésion est considéré comme un obstacle majeur. Ceci d'une part par rapport au grand public et à la représentation qu'il a de l'Europe. Plus encore, ce défaut d'image, d'accessibilité, limite ou même enlève à la politique de cohésion - une politique importante et complexe par sa nature transversale - sa place dans le débat politique, surtout si c'est associé à un faible intérêt de réelle participation à son suivi.

La volonté de simplification permanente affichée semble rester un objectif toujours pendant. La complexité, la lourdeur, la technicité importante, la technocratie et l'absence de souplesse des procédures administratives et comptables sont des facteurs qui ont une influence importante, même pénalisante, sur le développement de projets, la lisibilité et l'image de la politique. Une situation paradoxale apparaît de ce point de vue (surtout au niveau du FEDER, le fonds le plus orienté à ce niveau régional vers la stratégie de Lisbonne-Göteborg), entre les nouveaux objectifs stratégiques (recherche, innovation) et les modalités « archaïques » de justification financière (par exemple, pour les dépenses de recherche technologique). Et en dépit des mesures de simplification adoptées, en pratique la distorsion entre la stratégie visée et l'outil mis à sa disposition reste pesante et des difficultés (majeures) persistent en matière de gestion. D'ailleurs, un certain nombre de mesures de simplification adoptées pendant l'actuelle période de programmation sont encore de date très récente (voir l'Annexe) et, de ce fait, leur application pour les projets déjà programmés s'avère presque impossible, surtout si l'état de programmation est évolué, comme c'est le cas en Rhône-Alpes.

La nécessité d'assurer une bonne gestion financière et de répondre aux exigences de plus en plus nombreuses qui en découlent et aux situations nationales disparates dans l'Union européenne (surtout après l'élargissement à l'Est) a multiplié les dispositifs réglementaires et les outils de contrôle sont devenus plus complexes (la lutte contre la fraude, le contrôle parlementaire et contrôle spécialisé de la Cour des comptes européenne). Ceux-ci posent de manière plus importante la question de l'application du principe de proportionnalité, en particulier au niveau des systèmes de contrôle.

« Il faut que la politique de cohésion continue à s'adresser à l'ensemble du territoire communautaire ». Garder donc l'éligibilité de l'ensemble du territoire communautaire, mais avec des priorités clairement identifiées. En Rhône-Alpes, la compétitivité, l'innovation sont vues comme des éléments indispensables, comme des priorités qui correspondent aux particularités du territoire rhônalpin, parce qu'il a des atouts majeurs dans ces domaines et une expérience confortée. En même temps, la nécessité de la concentration des fonds sur un nombre limité de priorités ne doit pas péricliter ou se faire au détriment de l'accompagnement des territoires assez variés. Par ailleurs, une meilleure complémentarité FEDER-FEADER doivent être recherchée sur ces aspects et pour le développement du rural ou du périurbain. Ensuite, la politique de cohésion n'est pas seulement un fonds de recherche. Au vu des résultats dans les domaines comme pour les infrastructures et les TIC l'intérêt de telles thématiques reste prégnant.

⁹³ Marc Gastambide, DIACT, Actes du séminaire « Objectif Com : 2007-2013 »

L'intensification du saut qualitatif est notée aussi, en particulier sur le type et le contenu des opérations.

Il n'y a pas une unité de points de vue quant à la réussite de l'articulation du FSE avec le FEDER. D'une part, c'est le caractère centralisé du PO FSE par rapport à l'approche plus territoriale du FEDER qui fait l'objet des points de vue critiques. En France, la politique de l'emploi est du ressort du ministère en charge de l'emploi qui est aussi l'autorité de gestion du programme opérationnel national FSE (déconcentré au niveau régional)⁹⁴. D'autre part, le fait que le PO FSE n'est pas un programme construit par les acteurs régionaux est apprécié par certains d'entre eux comme un facteur de fissure, autant par rapport aux exigences de complémentarité et de cohérence entre les actions FEDER/FSE que par rapport aux autres politiques, en particulier celles menées dans un cadre décentralisé. Par ailleurs, il est estimé que le programme serait différent sur le fond s'il était construit par les acteurs régionaux. D'ailleurs, la région a une compétence générale en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage en direction des jeunes et des adultes demandeurs d'emploi.⁹⁵ Dans le cadre des programmes régionaux, l'Etat est associé à l'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF) qui relève de la région. Pour sa part, l'Etat contribue au développement de l'emploi et de la qualification des actifs par une politique d'exonération de charges liée aux contrats en alternance (d'apprentissage, de professionnalisation, de parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques), à l'amélioration de l'accès à la qualification des publics spécifiques relevant de la solidarité nationale, à la reconnaissance de la qualification à partir des titres professionnels et exerce la fonction de contrôle de l'utilisation des fonds de formation professionnelle par les différents organismes concernés (entreprises, organismes paritaires, organismes de formation) ; dans cette perspective, il y a de points de vue plutôt favorables à l'approche actuelle. Quelques propos s'attaquaient aussi à la possible évolution du FSE pour devenir une politique à part, une politique de l'emploi, et non plus un élément de la politique de cohésion, mais les positions exprimées lors des entretiens se sont montrées plutôt en faveur de l'architecture actuelle, comme élément de la politique de cohésion. Par ailleurs, il y a de sérieux problèmes de fond : le décrochage scolaire, la situation des seniors, et la situation des jeunes qui sont fortement touchés, encore plus par la crise.

La régionalisation des programmes est l'une des revendications anciennes des régions de France et la région Rhône-Alpes est attachée à cette demande, « parce qu'il y a un fil entre politique européenne et politique régionale ». Elle est vue aussi comme une voie pour réformer la logique du guichet. « Le fait que l'Etat intervienne par l'intermédiaire des préfets enlève de la visibilité aux politiques européennes puisque c'est un recyclage de politique étatique (au moins pour le FEDER) ».

En échange, la création des régions intermédiaires ne fait pas consensus entre les régions françaises. En Rhône-Alpes, il y a un attachement politique fort pour l'intervention européenne dans toutes les régions, pour que l'Europe s'incarne dans les politiques territoriales et que la richesse régionale ne soit pas un prétexte d'exclusion d'une intervention qui a son importance dans ces territoires. En même temps, par rapport à l'objectif de cohésion, il est demandé un investissement plus important de l'Europe sur la politique de la ville puisqu'en Rhône-Alpes, dans les quartiers des villes populaires, se trouvent des poches de pauvreté, de difficultés sociales importantes. Par ailleurs, le fait que l'Europe n'est pas assez présente dans les RTE est également vu au niveau politique comme un manque important.

Plus généralement c'est l'exigence de redonner une ambition sociale, économique à l'Europe.

⁹⁴ Depuis 2004, date de la précédente réforme de la politique de formation, la France consacre environ 1,5% de son produit intérieur brut à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage. Les entreprises concourent pour 42% à la dépense globale. Les salariés restent les principaux bénéficiaires des fonds de la formation continue, alors que la dépense pour la formation des demandeurs d'emploi a poursuivi son repli. En 2008, la région Rhône-Alpes a consacré à la formation professionnelle, à l'apprentissage et à l'accueil, information et orientation 395 millions d'euros. Pour la dernière révision de la politique de formation voir la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, visant à rénover le système national pour mieux utiliser les outils de la formation professionnelle au service du maintien dans l'emploi, de la mobilité professionnelle ou du retour vers l'emploi.

⁹⁵ La formation professionnelle continue et l'apprentissage font partie des premières compétences qui ont été progressivement décentralisées aux régions (1983-1993, la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 qui confère aux régions une compétence de droit commun pour la mise en place des actions d'apprentissage et de la formation professionnelle continue ; 1993-2002, la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 qui confie aux régions, en deux temps, la formation continue en faveur des jeunes de moins de 26 ans et qui institue le PRDF ; 2002-2004, en particulier avec extension du PRDF à la formation des adultes par la loi de modernisation sociale et la loi relative à la démocratie de proximité ainsi que la décentralisation au niveau régional des formations sanitaires et sociales par loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

L'avenir à donner aux eurorégions constitue une autre piste de réflexion afin de permettre la construction d'un espace de gouvernance partagée, un lieu de démocratie et de structuration des territoires et de la société dans sa diversité.

Et, finalement, c'est toute la question des capacités dont disposent l'Europe, les pays et les régions européennes, les acteurs économiques et les individus, pour répondre aux nouvelles ambitions des politiques publiques plus orientées vers l'innovation, la recherche, vers l'immatériel, au changement de paradigme par rapport aux orientations d'après guerre, qui visaient une puissante structuration territoriale par la construction des capacités appropriées (grands équipements, infrastructures). Quels sont les effets en termes de cohésion des nouvelles orientations de la politique européenne de cohésion économique, sociale et territoriale, alors que les capacités de réponse sont très différentes ? Comment les politiques publiques, la contractualisation, participent au développement des capacités d'une gouvernance plurielle, partenariale, à valoriser les capacités d'initiative, de coordination, de coopération ? Comment l'Europe, qui souffre au fond d'un manque de coopération et de gouvernance, face à des résiliences territoriales, organisationnelles et personnelles, alimente-t-elle l'ingénierie de la coopération, arrive-t-elle à valoriser les richesses, les atouts, les ressources ?

Liste des entretiens menés

Laurent Badiou,

Chef de service Fonds Social Européen, Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DIRECCTE) Rhône-Alpes

Paul Boino,

Professeur à l'Université Lumière Lyon 2, Directeur de l'Institut de l'Urbanisme de Lyon

Bruno Bouvier,

Secrétaire régional, Comité régional CGT Rhône-Alpes

Marc Challeat,

Secrétaire général pour les affaires régionales, SGAR, Préfecture de la Région Rhône-Alpes

Anne Guillabert,

Secrétariat général pour les affaires régionales, SGAR, Préfecture de la Région Rhône-Alpes

Audrey Larderet,

Responsable de service des programmes européens, Direction de l'Europe, des Relations internationales et de la Coopération, Conseil régional de Rhône-Alpes

Nicolas Millet,

Directeur de la Direction des Stratégies Territoriales et de l'Aménagement du Territoire, Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie Rhône-Alpes

Jean-Pierre Petit,

Union Régionale C.F.D.T. Rhône-Alpes

Jean-Jack Queyranne,

Président du Conseil régional de Rhône-Alpes

Anne Soleilhavoup,

Secrétariat général pour les affaires régionales, SGAR, Préfecture de la Région Rhône-Alpes

Documents de référence

Réglementations communautaires concernant l'utilisation des Fonds structurels en France pour la programmation 2007-2013

Règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen et du Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n°1260/1999

Règlement (CE) n°1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) n°1783/1999

Règlement (CE) n°1081/2006 du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n°1784/1999

Règlement (CE) n°1084/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 instituant le Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n°1164/94

Règlement (CE) n°1082/2006 du Conseil du 5 juillet 2006 relatif a un groupement européen de coopération territoriale (GECT)

Règlement (CE) n°1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et du Fonds de cohésion, et le règlement (CE) n°1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au le Fonds européen de développement régional.

Recommandation du Conseil (CE) n°741/2004 du 14 octobre 2004, concernant la mise en oeuvre des politiques de l'emploi des Etats membres

Réglementations nationales concernant l'utilisation des Fonds structurels en France pour la programmation 2007-2013

Décret n°2007-1303 du 3 septembre 2007 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses des programmes cofinancés par les fonds structurels pour la période 2007-2013

Circulaire du Premier ministre du 12 février 2007 relative a la communication sur les projets finances par l'Union européenne dans le cadre des politiques de cohésion économique et sociale

Circulaire n°5210/SG du Premier ministre du 13 avril 2007 relative au dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des programmes cofinances par le FEDER, le FSE, le FEP et le FEADER de la période 2007-2013

Circulaire du 14 mai 2007 relative aux circuits financiers des fonds structurels européens gérés par l'Etat à compter du 1er janvier 2006

Circulaire interministérielle relative à la désignation d'un organisme intermédiaire gestionnaire d'une subvention globale pour le Fonds européen de développement régional ;

Circulaire interministérielle relative à la désignation d'un organisme intermédiaire gestionnaire d'une subvention globale pour le Fonds social européen.

Documents nationaux et régionaux

Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, Programmes de la politique européenne de cohésion économique et sociale, Cadre de Référence Stratégique National (CRSN), Programmes de la politique européenne de cohésion économique et sociale 2007-2013, 7 juin 2007

Programme opérationnel Fonds européen de développement régional (PO FEDER) 2007-2013 « Rhône-Alpes » adopté le 14 août 2007 par la Commission européenne, version Comite de suivi septembre 2010

Document de mise en œuvre (DOMO) du PO FEDER 2007-2013, adopté par le Comité de suivi inter fonds le 9 novembre 2007, version 9 novembre 2009

Rapports annuels d'exécution PO FEDER 2007-2013 (2007, 2008, 2009)

Ministère de l'Économie, de Finances et de l'Emploi, Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle, Programme opérationnel national du Fonds social européen (PO FSE) 2007-2013

Rapports annuels d'exécution PO FSE 2007-2013 (2008, 2009)

Programmes de coopération territoriale européenne (transfrontalière, transnationale et interrégionale)

Programme opérationnel « Espace Alpin » (programme de coopération transnationale entre Allemagne, France, Italie, Autriche et Slovénie, avec la participation de Liechtenstein et Suisse), approuvé par la Commission européenne le 20 septembre 2007

Programme opérationnel « Italie – France (Alpes - ALCOTRA) » (coopération transfrontalière), approuvé par la Commission européenne le 29 novembre 2007

Programme opérationnel « Franco-suisse » INTEREG IVA, approuvé par la Commission européenne le 20 décembre 2007

Programme opérationnel « Rhône », approuvé par la Commission européenne le 20 décembre 2007

Programme opérationnel interrégional du Massif des Alpes, approuvé par la Commission européenne le 20 décembre 2007

Annexes

Adaptation des fonds structurels dans le cadre du Plan de relance européen⁹⁶

Dans le cadre du plan de relance européen, la Commission a proposé une série de modifications des règles d'utilisation des fonds structurels (FEDER et FSE) ayant pour objet d'accélérer la mise en œuvre et de simplifier l'utilisation de ces fonds, pour soutenir l'effort de relance au niveau des États membres et ainsi pallier les effets de la crise économique et financière.

Une partie des modifications a été adoptée au cours du printemps 2009. Elles concernaient :

- la prolongation de six mois de la période d'éligibilité des programmes 2000-2006, pour optimiser l'utilisation des ressources budgétaires prévues pour cette période
- la simplification de gestion des fonds structurels, afin d'obtenir le remboursement de montants forfaitaires ou à des taux forfaitaires pour certaines catégories de dépenses, telles que les coûts indirects.
- l'accélération de la mise en œuvre des programmes opérationnels de la période 2007-2013, par des mesures destinées à activer les paiements versés aux États pour l'année 2009⁹⁷
- l'éligibilité des dépenses liées aux améliorations de l'efficacité énergétique et à l'utilisation des énergies renouvelables dans les logements existants et ce jusqu'à concurrence de 4% de la contribution totale du FEDER.
- le renforcement du rôle de la Banque européenne d'investissement (BEI) et du Fonds européen d'investissement (FEI) pour aider les États membres dans la mise en œuvre de leur programme opérationnel, en leur permettant de participer à l'assistance technique et à l'attribution directe de contrat dans le cadre d'opérations d'ingénierie financière.

La Commission incite les États à utiliser les marges de manœuvres existantes dans l'utilisation des fonds, en modulant le cofinancement communautaire sur l'ensemble de la période 2007-2013, en réaffectant les dépenses du FEDER à des projets en ligne avec la stratégie de Lisbonne, les technologies propres, la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, les aides aux PME, les investissements dans les infrastructures, et en réorientant les dépenses du FSE vers les personnes les plus touchées par la crise économique.

En juillet 2009, la Commission a proposé un second paquet de mesures visant à accélérer et simplifier la mise en œuvre des fonds structurels.⁹⁸

Parmi les mesures adoptées figurent la fixation d'un montant unique pour les grands projets (50 M€), l'amélioration de l'accès aux instruments d'ingénierie financière, la modification de la période de calcul des recettes des projets générateurs de recettes, la possibilité de réviser les programmes opérationnels, la clarification des garanties en avances de paiements, une modification de la règle du dégageant d'office pour l'année d'engagement 2007 et la simplification des règles de clôtures partielles de programmes.

Enfin, le règlement 1083/2002 a été modifié afin d'aider les États membres les plus touchés par la crise économique. Adoptée par le Parlement européen le 16 juin 2010, cette modification prévoit qu'une tranche d'avance de 2 % de la contribution du Fonds de cohésion et de 4 % de la contribution du FSE est accordée en 2010 aux États ayant bénéficié en 2009 du mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements et aux États dont la baisse du PIB en 2009 par rapport à 2008 a été supérieure à 10 % en termes réels. Cette mesure a bénéficié à 5 États membres (Estonie, Lituanie, Lettonie, Hongrie et Roumanie) qui se sont partagés un montant total de 775 M€.

⁹⁶ Cf. annexes aux projets des lois français de finances 2010, 2011 concernant les relations financières avec l'Union européenne.

⁹⁷ Un montant des avances versées aux autorités de gestion plus que double en 2009, passant de 4,9 Mds€ à 11,2 Mds€. Les demandes de paiement relatives aux grands projets (dont le montant est supérieur à 50 M€, ou 25 M€ pour les projets environnementaux) peuvent avoir lieu avant que le projet n'ait été formellement approuvé par la Commission.

⁹⁸ Dont : la possibilité de porter le cofinancement communautaire à 100% des dépenses éligibles au FSE en 2009 et 2010, à condition toutefois de respecter le taux global sur la période 2007-2013, la mise en place d'une seule catégorie de grands projets (au lieu de deux actuellement) et un assouplissement de la règle du dégageant d'office. Les impacts budgétaires de ces propositions étaient estimés par la Commission à 6,6 Mds€.

Politique régionale

Fonds structurels 2007-2013

- Régions de convergence
- Régions en phase de suppression progressive des aides ("phasing-out")
- Régions en phase d'instauration progressive des aides ("phasing-in")
- Régions de compétitivité et d'emploi

Part de la politique de cohésion dans le budget de l'UE sur la période 2007 - 2013



Fonds structurels de 1989 à 2013

Allocations financières (milliards d'euros)



■ Anciens pays membres (Part aux années à l'UE avant 2004) ■ Nouveaux pays membres (Part aux années à l'UE en 2004 ou en 2007)

Présidence française de l'Union européenne

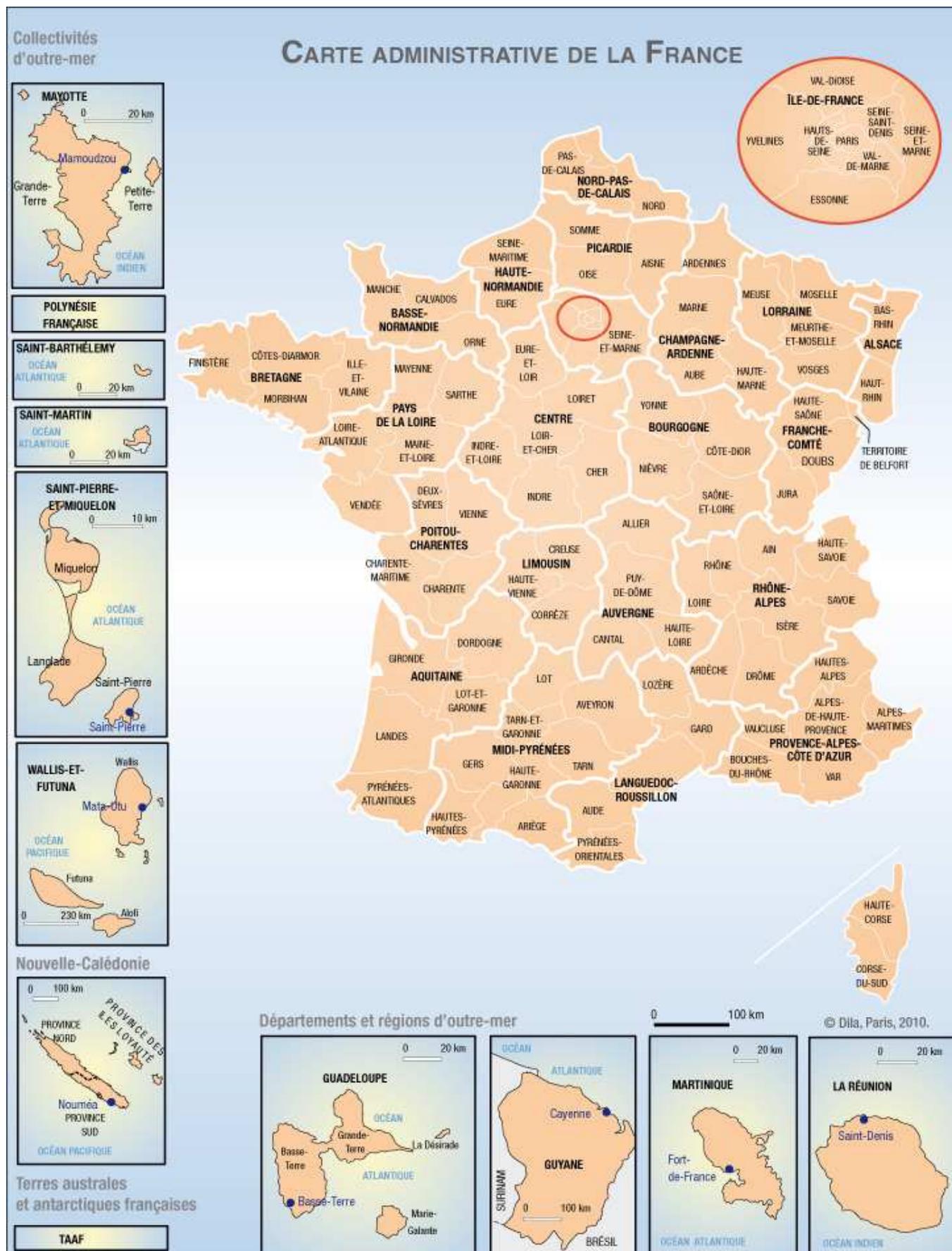


UMR 2014-2015-2016
 Coordonné : DJ RIGOLI - Bureau-Paris
 Sources : Gaubert X., La construction européenne (depuis 2002) p. 202

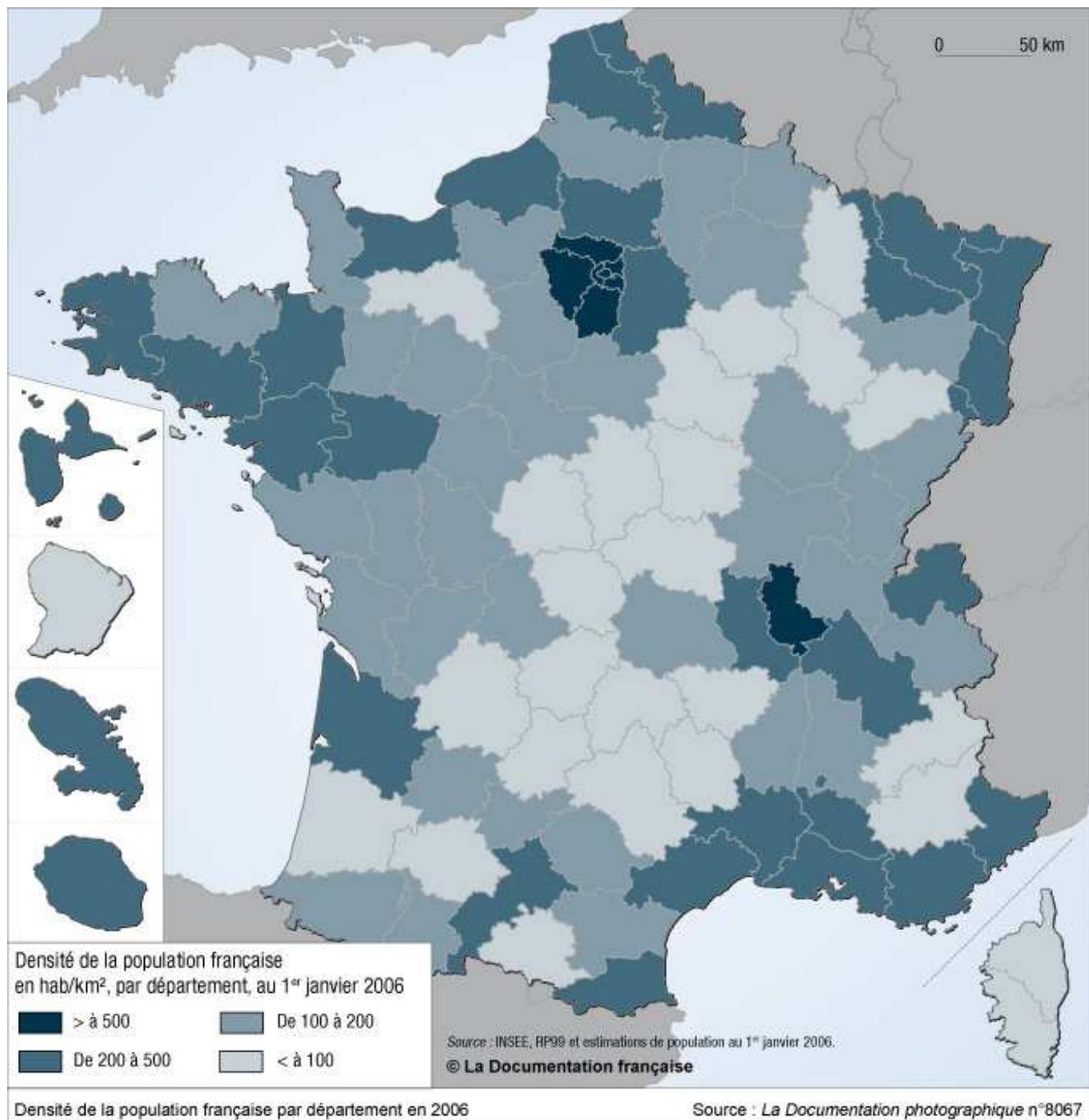
POLITIQUE DE COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Les zones de coopération transfrontalière 2007-2013





Densité de la population française par département en 2006





Source Observatoire des Territoires DIACT- La France par aires urbaines

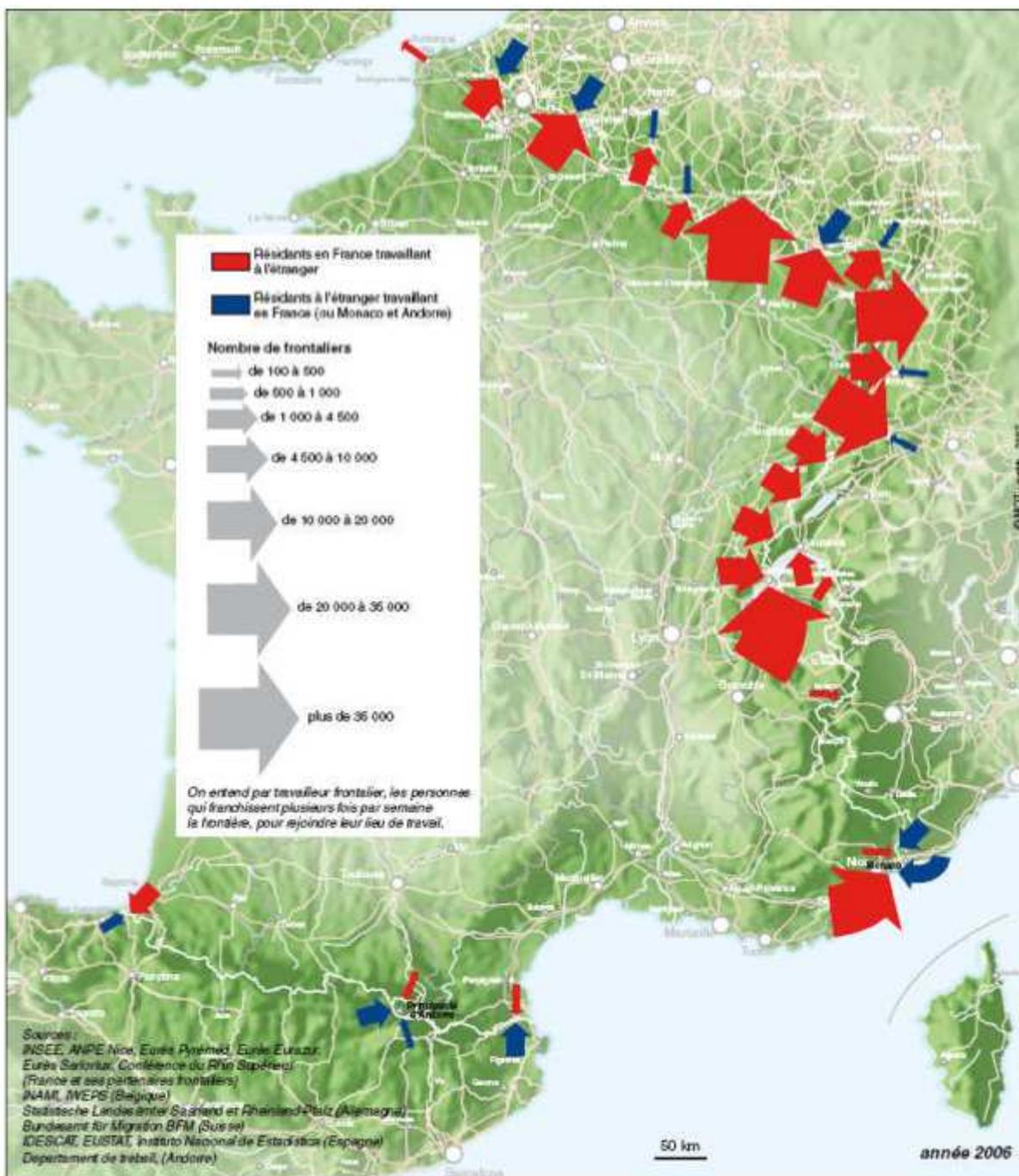


Fondi strutturali 2007-2013: Cooperazione transfrontaliera
Italia-Francia / ALCOTRA

-  Aree di cooperazione
-  Aree di cooperazione adiacenti



Migrations alternantes des travailleurs frontaliers



Source : Atlas de la Coopération transfrontalière, MOT, 2007