



**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 Limousin (France)



## Une région laboratoire



**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

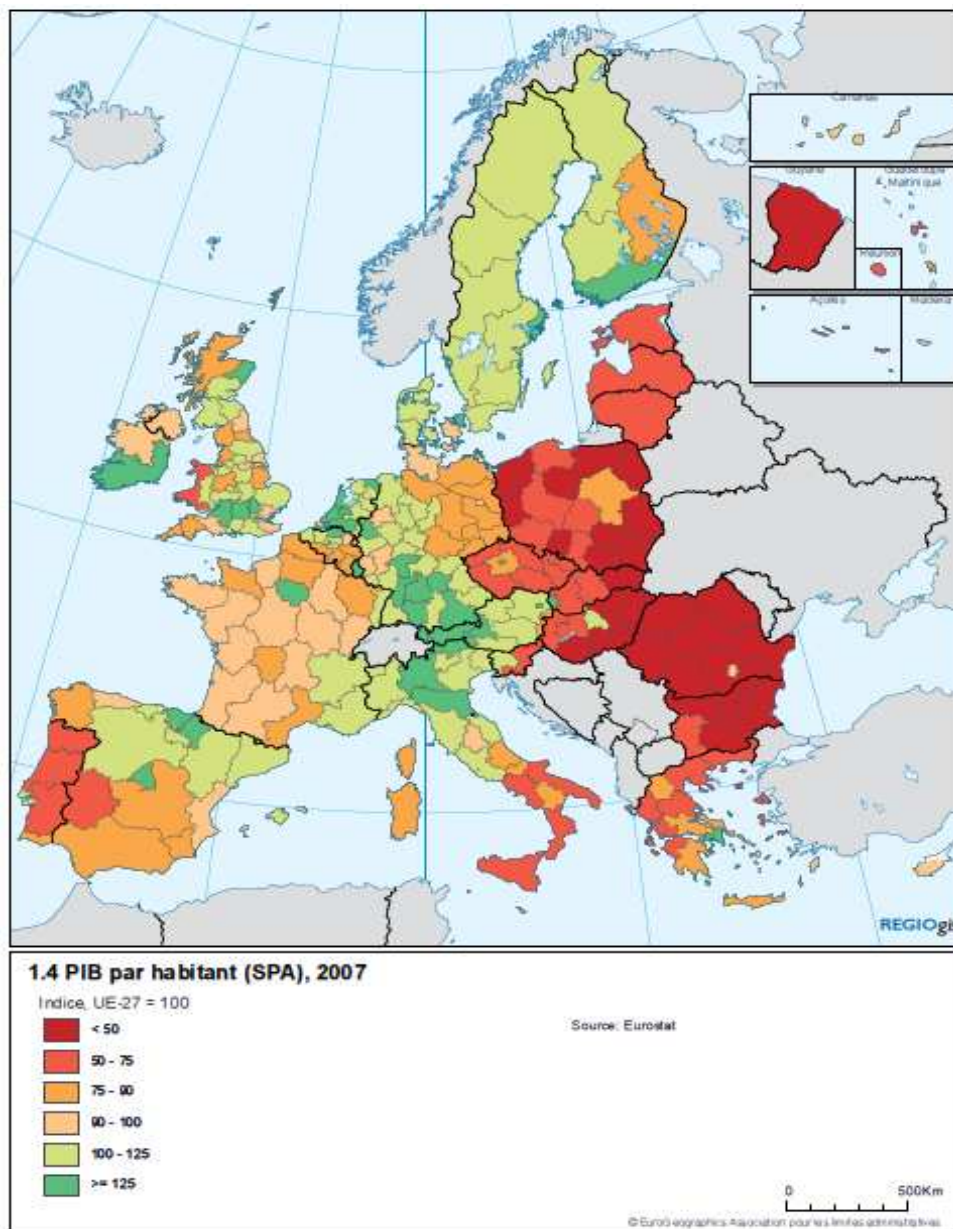


## Introduction

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, prendre en compte les effets 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

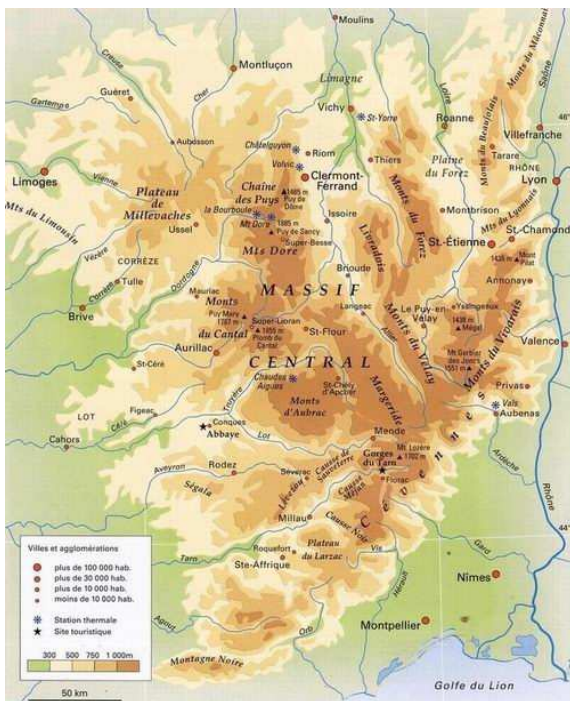
<b>I. PROFIL DE LA REGION LIMOUSIN .....</b>	<b>5</b>
I.1. DONNEES HISTORIQUES.....	5
I.2. DONNEES GEOGRAPHIQUES ET ADMINISTRATIVES .....	5
I.3. DONNEES HUMAINES ET SOCIALES .....	6
I.4. DONNEES ECONOMIQUES .....	10
I.5. DONNEES POLITIQUES REGIONALES .....	14
<b>II. LES ENJEUX DES POLITIQUES DE COHESION : DIAGNOSTICS ET PROSPECTIVES.....</b>	<b>15</b>
II.1. LA POLITIQUE EUROPEENNE DE COHESION EN FRANCE (2007-2013) .....	15
II.2. LA GOUVERNANCE DES FONDS EUROPEENS .....	16
II.2.1. <i>Les fonds structurels dans la région Limousin. Données quantitatives.....</i>	<i>16</i>
II.2.2. <i>Gouvernance des acteurs et partenariats .....</i>	<i>18</i>
II.3. IMPACT DE LA CRISE .....	21
II.4. COOPERATION TRANSFRONTALIERE, TRANSNATIONALE ET INTERREGIONALE .....	23
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 .....	27
<b>LISTE DES ENTRETIENS MENES .....</b>	<b>32</b>
<b>DOCUMENTS DE REFERENCE .....</b>	<b>33</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>34</b>

# I. Profil de la région Limousin

## I.1. Données historiques

En France, par rapport aux autres collectivités, la région est une institution émergente. Le système régional n'a pas connu d'héritage en France et était au demeurant étranger à la tradition administrative française. Les frontières de la région Limousin ont été fixées par un décret du 2 juin 1960 par la séparation du Limousin de l'Indre et de la Dordogne en la limitant à trois départements (Haute-Vienne, Corrèze et Creuse). Les premiers pas vers la reconnaissance d'un espace politique régional a été la préparation dans les années 1950 du « Plan régional du développement du Limousin ». L'existence juridique de la région date de la loi du 5 juillet 1972 qui a créé l'établissement public régional, soumis au principe de spécialité et ne bénéficiant pas alors de compétence générale et de services propres. Les lois de décentralisation de 1982 ont permis d'ériger les régions au rang de collectivités locales. Ainsi, en mars 1986, la première élection des conseils régionaux au suffrage universel a fait des régions des collectivités territoriales, un nouveau lieu de pouvoir qui depuis est monté en puissance malgré la concurrence institutionnelle des départements et des villes et qui est devenu le partenaire privilégié de l'Etat, voire de l'UE, dans la déclinaison de leurs politiques.<sup>1</sup>

## I.2. Données géographiques et administratives



La région Limousin a une position géographique centrale en France et occupe l'ouest du Massif central. Son relief regroupe une zone de moyenne montagne dans le centre-ouest (984 mètres sur le plateau de Millevaches), des plateaux (entre 300 et 700 mètres, avec un relief en creux, autour des montagnes), qui forment les trois quarts du territoire limousin, et le bassin de Brive au Sud-ouest (altitude inférieure à 200 mètres).

Avec 16.942 km<sup>2</sup>, le Limousin représente l'une des plus petites régions métropolitaines - 2% de l'espace national métropolitain (543.965 km<sup>2</sup>). En Europe, sur les 271 régions de l'Union européenne à 27, seules 80 s'étendent sur une plus grande superficie. Le Limousin se situe également parmi les 60 régions les moins peuplées de l'Union européenne et elle est la région française la moins dense. Cela fait qu'en dépit de sa position géographique centrale en France, le Limousin est confronté aux enjeux de développement territorial d'une région « périphérique ». La capitale régionale, Limoges, est, en termes de peuplement, la 36<sup>ème</sup> aire urbaine française, ce qui la classe plus dans la catégorie des chefs-lieux de

département que des capitales régionales.<sup>2</sup>

La région Limousin est divisée en 3 départements (Corrèze, Creuse, Haute-Vienne), 8 arrondissements, 106 cantons et 747 communes. La métropolisation a progressé et la région est majoritairement urbaine mais de manière moindre qu'au niveau national<sup>3</sup>. L'espace régional s'articule autour d'une très forte polarisation urbaine et un net déséquilibre est-ouest<sup>4</sup>. La quasi-totalité des Limousins habitent dans une commune qui relève d'un établissement public de coopération intercommunale (65 communautés de communes - EPCI) ; d'ailleurs, seules 28 communes n'appartiennent à aucun groupement communal. Deux communautés d'agglomérations sont constituées autour des deux villes les plus importantes : Brive et Limoges. Un nombre

<sup>1</sup> Robert Savy, *Emergence d'une région. Le cas du Limousin 1986-2004*, L'Harmattan, 2010, p. 15, 16

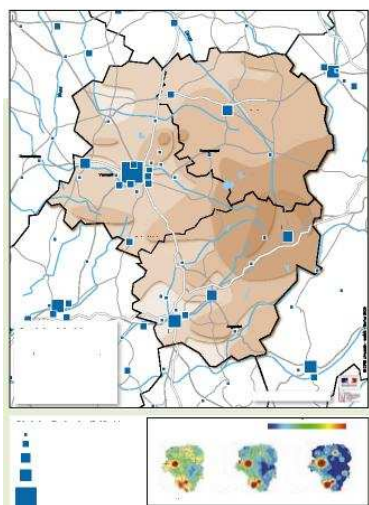
<sup>2</sup> Laurent Davezies, Magali Talandier, Michel Savy, « Développement 'productivo-résidentiel' et mobilités dans les territoires du Limousin. La synthèse », octobre 2008, l'Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales, p. 1

<sup>3</sup> En 2006, la surface urbanisée en Limousin représentait 1600m<sup>2</sup>/habitant, soit deux fois plus qu'en France. DREAL, « Développement durable en Limousin. Les synthèses », n° 5 juillet 2010

<sup>4</sup> Benoît Lajudie, *Limousin 2017. Exercice de prospective territoriale. Rapport général*, Région Limousin, 1997



de 14 petites agglomérations régionales contribuent au maillage du territoire, en termes d'accès aux équipements de la vie courante et à l'emploi ; pourtant, elles n'appartiennent pas à l'espace urbain. Avec certaines agglomérations des couronnes périurbaines, elles structurent l'espace limousin en 43 « bassins de vie ». Les 17 « pays »<sup>5</sup> regroupent 97% des communes limousines.



« 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 importants 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 pour les régions, l'action sociale pour les départements, les règles d'urbanisme au niveau communal), sont partagées entre elles et il y a donc une coopération à organiser entre les différents niveaux. 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 projet 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 aérodromes), 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).

### I.3. Données humaines et sociales<sup>6</sup>

Traditionnelle terre d'émigration depuis un siècle, le Limousin a perdu de manière continue près de 30% de sa population, avec une baisse de l'ordre de 275.000 habitants entre 1891 et 1999<sup>7</sup>. La région a commencé à regagner des habitants à partir du début des années 2000. Ainsi, en 8 ans le Limousin a gagné 15.700 habitants et se situe désormais au 15<sup>ème</sup> rang métropolitain pour l'évolution de sa population<sup>8</sup>, pour atteindre près de 731.000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2006, un niveau proche de celui de 1990 et de celui d'il y a deux siècles<sup>9</sup>. Il s'agit donc d'une augmentation de 5% grâce aux phénomènes migratoires<sup>10</sup> nettement supérieurs à la moyenne nationale qui compensent largement le solde naturel toujours négatif (comme dans plus de la moitié des régions européennes). Ce retournement démographique entre 1999 et 2006 est surtout le fait de la Haute-Vienne (2/3 de la croissance), secondairement de la Corrèze, alors que la Creuse continuait à perdre de la population.<sup>11</sup>

<sup>5</sup> Des territoires de projet présentant une certaine cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale

<sup>6</sup> On ne dispose que de peu de données concernant les effets de la crise. Ils seront abordés plus loin dans la monographie.

<sup>7</sup> Voir Robert Savy, *Emergence d'une région. Le cas du Limousin 1986-2004*, L'Harmattan, 2010, p. 241-250

<sup>8</sup> Conseil régional de Limousin, « Limousin.doc2010. Portrait chiffré de la région Limousin », 2010, p. 5

<sup>9</sup> 1801 : 706 800 habitants ; 1891 : 985 700 habitants ; 2005 : 723 800 habitants ; 2006 : 730 920 habitants

<sup>10</sup> En effet, la région Limousin enregistre depuis la moitié des années 1970 une amélioration nette de son solde migratoire. Voir Benoît Lajudie, *Limousin 2017. Exercice de prospective territoriale. Rapport général*, Région Limousin, 1997

<sup>11</sup> Laurent Davezies, Magali Talandier, Michel Savy, *loc. cit.*, octobre 2008, p. 3

Le redressement démographique régional s'inscrit dans la tendance nationale (la population française augment rapidement, avec plus de 0,65% en moyenne chaque année, 0,3% en Limousin), alors que l'excédent migratoire s'inscrit dans une tendance générale en faveur du sud et de l'ouest de la France<sup>12</sup>. Les personnes qui s'installent en Limousin sont essentiellement originaires d'Ile-de-France, des régions limitrophes, du Nord-Pas-de-Calais, de PACA et de Rhône-Alpes, mais aussi des îles britanniques (42% des nouveaux arrivants<sup>13</sup>). Les échanges de population ne sont réellement négatifs qu'avec 5 régions françaises. Le solde migratoire est positif dans toutes les tranches d'âge (les retraités représentaient 48% du solde migratoire 1990-1999 de la région ; les populations actives ont pour l'essentiel entre 40 et 59 ans ;), alors que les jeunes de 20 à 29 ans, qui sont plus nombreux à quitter le Limousin<sup>14</sup> ; un arrivant sur 2 a moins de 30 ans.<sup>15</sup> L'Insee note que la propension à quitter la région est corrélée à la qualification des emplois : les migrations d'employés et d'ouvriers sont à l'avantage du Limousin, alors que la région ne parvient pas à retenir ses cadres<sup>16</sup>. Les migrations sont différentes selon l'âge des personnes. Si les jeunes ont tendance à se rapprocher des villes, les personnes d'âge moyen s'installent plus dans le rural, et les plus âgés se replient sur les zones équipées de services de toute nature.<sup>17</sup>

La dynamique territoriale récente est aussi le fruit de la politique d'accueil initiée et soutenue en avant-première par la Région Limousin<sup>18</sup> et reste indissociable des efforts portés sur l'emploi et l'activité économique.<sup>19</sup> Par ailleurs, aujourd'hui, les politiques d'accueil se sont généralisées comme en atteste notamment le réseau RUR@ct (voir plus loin)<sup>20</sup>.

L'espace à dominante urbaine bénéficie de l'essentiel du récent regain démographique régional, notamment dans l'Ouest de la région. Rapportées à leur population, les couronnes périurbaines sont les principales bénéficiaires de la croissance démographique urbaine. Mais depuis 1999, le déclin démographique du limousin rural s'atténue voire cesse, alors même que la quasi-totalité des pôles d'emploi ruraux voient leur population diminuer. En comparant la localisation des nouveaux arrivants et des emplois, on remarque qu'une partie seulement du secteur rural gagne des habitants, le périurbain ou proche des axes de communication<sup>21</sup>. Le rural le plus isolé continue également à perdre des habitants.

Il subsiste aussi une forte disparité entre l'Ouest et l'Est. L'Ouest est plus urbain, avec des territoires ruraux plus peuplés, qui profitent plus de l'arrivée des nouveaux arrivants. Dans la région, Limoges et Brive sont les seuls pôles structurants ; l'agglomération de Limoges se place au troisième rang des métropoles du sud-ouest de la France après Bordeaux et Toulouse. En Creuse, seul le pôle de Guéret conserve une certaine importance<sup>22</sup>). L'Est connaît encore un déclin démographique important et des territoires en voie de désertification (plateau de Millevaches, Est de la région, Sud-est de la Corrèze<sup>23</sup>).

La densité moyenne de la population (43 habitants/km<sup>2</sup>) est très en deçà de la moyenne nationale, avec de larges disparités selon les départements (41 hab./km<sup>2</sup> en Corrèze, 22 hab./km<sup>2</sup> en Creuse ; 67 hab./km<sup>2</sup> en

---

<sup>12</sup> Conseil économique et social régional du Limousin, « Le maintien et l'accueil des entreprises en Limousin, facteurs de dynamisation des territoires », Avis n° 2009-07

<sup>13</sup> Les étrangers sont, en 2005, beaucoup moins nombreux en Limousin – 4,6% de la population, qu'au niveau national – 8%, Robert Savy, *op. cit.*, p. 250

<sup>14</sup> Pour des développements voir en particulier Jean-Marc Zannetti, « Prospective pour une armature territoriale durable en Limousin. Rapport d'études »

<sup>15</sup> Conseil régional de Limousin, « Limousin.doc2010... », *loc.cit.*, 2010, p. 5

<sup>16</sup> Selon Robert Savy, *op. cit.*, L'Harmattan, 2010, p. 250

<sup>17</sup> Conseil économique et social régional du Limousin (ci-après CESER Limousin), « Les services publics en Limousin », Avis n° 2010-05, Octobre 2010, p.30

<sup>18</sup> Voir Robert Savy, *op. cit.*, L'Harmattan, 2010, p. 18, 25

Dans le cadre de la politique d'accueil de la région, 600 familles ont bénéficié d'une aide à l'installation. Voir Annuel des régions 2009 – Régions magazine, Région Limousin, p. 54

<sup>19</sup> Conseil économique et social régional du Limousin, « Avis sur le projet de Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SADDT) », p. 7

<sup>20</sup> CES Limousin, « Le maintien... », *loc.cit.*, 2009, p. 14

<sup>21</sup> Voir INSEE Limousin, Focal N° 51 du janvier 2009, « L'espace rural limousin cesse de perdre des habitants »

<sup>22</sup> CES Limousin, « Le maintien... », *loc.cit.*, 2009, p. 16 Ce maillage urbain est conforté par la politique des pôles structurants, sorte de « contrats d'agglomération » adapté à la dimension des pôles urbains du Limousin, initié par la Région dans le but de renforcer le maillage du territoire régional ; seules Limoges et Brive sont éligibles aux contrats d'agglomération.

<sup>23</sup> CESER Limousin, « Les services publics ... », *loc. cit.*, Octobre 2010, p. 24

Haute-Vienne). La densité moyenne de la population du département de la Creuse la situe à l'avant-dernier rang des départements de la métropole française (après la Lozère). Les agglomérations de Limoges (l'agglomération la plus peuplée avec 177.000 habitants) et de Brive (68.000 habitants) concentrent près du tiers de la population limousine (environ ¼ des Limousins vit dans l'agglomération de Limoges et près de 10% dans celle de Brive). L'est du Limousin ne compte pas de ville supérieure à 15 000 habitants.

La population limousine est nettement plus rurale (38% en 2006) que la France métropolitaine (22%). Près de quatre Limousins sur dix résident dans l'espace à dominante rurale (74% des communes, 38% des habitants – 75% en moyenne nationale). Seules 16 communes limousines dépassent les 5.000 habitants, et 7 ont plus de 10.000 habitants : Limoges, Panazol et Saint-Julien (moins de 20.000 habitants – pôle intermédiaire) en Haute-Vienne ; Brive, Tulle (moins de 20.000 habitants) et Ussel (moins de 20.000 habitants) en Corrèze ; Guéret en Creuse. Par rapport à la moyenne nationale, l'espace rural limousin reste peu peuplé (22 hab./km<sup>2</sup> en moyenne contre 35 au niveau de l'espace rural français) et une partie importante des habitants qui résident en milieu rural, travaillent en zone urbaine.<sup>24</sup>

Le regain démographique reste aujourd'hui l'un des trois défis identifiés dans le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) du Limousin (avec les enjeux climatiques et énergétiques et l'ouverture et la mondialisation) et l'enjeu fondamental reste le renforcement des capacités d'accueil de nouveaux actifs compte tenu du vieillissement important de sa population. En fait, en dépit de la diminution significative, depuis 2000, de la population des 60 ans et plus, le Limousin détient le taux record des plus de 75 ans (soit 11,6% de la population alors que le niveau national était de 8,1% en 2006) et un indice de vieillissement de 113,2, dont 143,5 pour le département de la Creuse (66,3 au niveau national). En Europe, même si ce n'est pas la région « la plus vieille » d'Europe, le Limousin est la région qui affiche le plus fort rapport de dépendance des personnes âgées (nombre de seniors de 65 ans et plus, rapporté au nombre de personnes en âge de travailler<sup>25</sup>). La part des moins de 20 ans dans la population régionale est particulièrement faible, avec 19% contre 25% en moyenne nationale, ce qui situe la région au dernier rang des régions françaises.

Par rapport au niveau européen, le Limousin reste donc marqué sur le plan démographique par certaines faiblesses qui le rapprochent des valeurs européennes les plus extrêmes.

L'emploi limousin a été marqué par des transformations continues au cours des dernières décennies<sup>26</sup>, avec une baisse de l'emploi agricole et industriel et une hausse du tertiaire. Par rapport aux autres régions françaises, le Limousin a un niveau plus élevé d'emploi non-salarié<sup>27</sup> (agriculture, artisanat, commerce) et de la fonction publique. Dans les vingt dernières années, l'industrie a perdu un emploi sur six et la moitié des établissements de plus de cinq cents salariés ont disparu.<sup>28</sup>

Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, le Limousin comptait 321 000 actifs, soit un peu plus de 1% des actifs français, dont une moitié en Haute-Vienne. Les actifs ne représentent que 52% de la population de 15 ans et plus en Limousin contre 57% en France. Le taux d'activité moyen était de 70,5% en 2006 (pour 71,5% dans la métropole) dont 73,5% hommes et 67,4% femmes. La proportion des non salariés, qui est en baisse continue ces dernières années (et à un rythme plus rapide qu'au niveau national), reste supérieure à la moyenne nationale du fait notamment de l'importance de l'agriculture et de l'artisanat. En échange, l'emploi salarié relève un certain dynamisme avec une progression de 12,7% sur la période 1989-2004 (16,5% au niveau national et 6,7% en Île-de-France), alors que pour le seul emploi salarié privé, le Limousin enregistre une performance supérieure (+4,7%) à celle du pays (+4,5%).<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> CESER Limousin, « Les services publics ... », *loc. cit.*, Octobre 2010, p. 30

<sup>25</sup> Insee, « Tableaux économiques du Limousin », 2010,

[http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=9&ref\\_id=15997](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=9&ref_id=15997)

<sup>26</sup> Entre 1975 et 1982, l'emploi régional a augmenté de 2,7% (4,8% en France) ; entre 1982 et 1990 il a connu une baisse de 3,8% (contrairement à une augmentation nationale de 2,2%) ; entre 1990 et 1995 une faible augmentation de 0,2% dans le Limousin (1,2% en France) ; entre 1989-2004, la France enregistre une augmentation de 11%, le Limousin de seulement 2,4%

<sup>27</sup> Ils représentent 21% de l'emploi du Limousin en 1989 et 13% en 2004, contre, au niveau national, 13% en 1989 et 9% en 2004.

<sup>28</sup> Robert Savy, *op. cit.*, 2010, p. 18

<sup>29</sup> Laurent Davezies, Magali Talandier, Michel Savy, *loc. cit.*, octobre 2008, p. 4



	Salariés %	Non salariés %	Total
Agriculture	1,4%	39,2%	6,2%
Industrie	16,3%	6,4%	15,1%
Construction	6,8%	11,3%	7,4%
Commerce	12,5%	13,4%	12,6%
Services	62,7%	29,4%	58,5%
Total	100% (253 626)	100% (36 250)	100% (289 876)

Estimations de l'emploi par secteur d'activité au 31/12/2007 Source : INSEE

Estimations d'emplois salariés et non salariés par secteur d'activité au 31/12/2007 (données provisoires)<sup>30</sup>

Le poids de la fonction publique dans l'emploi limousin situe la région au second rang français derrière la Corse (23% des actifs de la région, 1,3% des fonctionnaires français). Par rapport à la répartition nationale, la fonction publique hospitalière est légèrement surreprésentée (29% en Limousin par rapport à la moyenne nationale de 22%) à cause de plusieurs facteurs : une population plus âgée qu'ailleurs ; le maintien de petites structures hospitalières pour faciliter l'accès aux soins dans des territoires isolés ; l'importance du CHRU de Limoges, dont la zone d'influence dépasse les limites de la région (à l'image de l'université).<sup>31</sup> En fait, le « surdimensionnement »<sup>32</sup> de la région Limousin en emplois publics (11% d'emplois publics/habitant de plus que la moyenne nationale en 2004) n'est pas seulement dû à sa faible taille, mais aussi à la structure démographique et au rayonnement de la capitale régionale sur les territoires limitrophes, qui ne possèdent pas le niveau d'équipement de Limoges (ou de Brive), en particulier pour les services de formation et de santé. Ce « surdimensionnement » s'avère donc relatif, car, compte tenu de la dispersion de l'habitat et de la faible densité des territoires, les principaux services publics s'avèrent plus difficilement accessibles à l'ensemble de la population limousine par rapport à la population des autres régions (hors Ile-de-France). Par ailleurs, dans une région âgée comme le Limousin, les besoins de services publics doivent être dissociés de la notion de densité de population, car nombreux sont ceux qui ne peuvent se déplacer et il y a donc plus qu'ailleurs besoin de services publics de proximité.<sup>33</sup> En fait, alors que le nombre de professionnels de santé est en baisse, un effort accru est réalisé sur l'offre de soins et pour les personnes âgées dépendantes et les conseils généraux mettent particulièrement l'accent sur les services à la personne et le maintien à domicile.<sup>34</sup> En échange, l'effectif de l'Education nationale en Limousin est moins important que dans l'ensemble de la Métropole, du fait aussi du recul de la population de moins de 20 ans.

Avec un taux d'emploi moyen de 66%, le Limousin se situe dans la moyenne européenne<sup>35</sup> mais est en-dessous de l'objectif de Lisbonne. Pour les hommes, le taux d'activité du limousin est inférieur de cinq points au taux européen, alors qu'il est sensiblement équivalent pour les femmes.

Le Limousin affiche toujours un taux de chômage inférieur à la moyenne européenne et nettement plus bas que la moyenne nationale. En fait, depuis 2002, le Limousin affiche le taux de chômage le plus faible de l'ensemble des régions françaises, même si le différentiel tend à se réduire. Les caractéristiques du système productif régional, marqué par le poids des emplois agricoles et publics, contribuent à un niveau faible du chômage, qui est pourtant différent, selon les départements. La Corrèze bénéficie du taux le plus bas de la région (5,3% moyenne annuelle 2008) et est parmi les départements français le moins affectés par le chômage. La Creuse a un marché de l'emploi dominé par l'agriculture, les services administratifs et dans une moindre mesure, la construction. Cette caractéristique lui permet cependant d'être relativement préservée des fluctuations conjoncturelles. C'est la Haute-Vienne, dont le secteur industriel est plus affecté par les turbulences économiques, qui a connu une forte dégradation du taux de chômage depuis la fin 2008 et atteint

<sup>30</sup> Pour l'évolution et la structure de la population, INSEE, Chiffres clés, Région Limousin, juin 2010 (données 2007)

[http://www.statistiques-locales.insee.fr/Fiches/DL/REG/DL\\_REG74.pdf](http://www.statistiques-locales.insee.fr/Fiches/DL/REG/DL_REG74.pdf)

<sup>31</sup> Insee, « Tableaux économiques du Limousin », 2010, p. 50

<sup>32</sup> Entre 1989 et 2004, le secteur public a représenté près de la moitié des créations nettes d'emplois salariés dans la région et entre 2000 et 2004, le mécanisme s'accroît avec la création de deux fois plus d'emplois publics que privés. Laurent Davezies, Magali Talandier, Michel Savy, *loc. cit.*, octobre 2008, p. 12

<sup>33</sup> CESER Limousin, « Les services publics ... », *loc. cit.*, Octobre 2010, p. 24, 25, 92, 107

<sup>34</sup> *Idem*, p. 24, 25

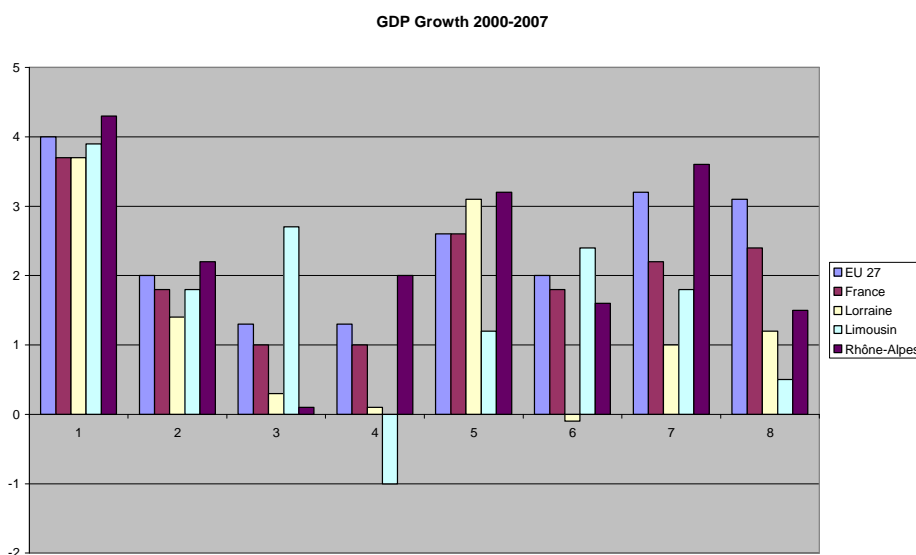
<sup>35</sup> Le taux d'emploi moyen entre 15 et 64 ans dépasse à peine 65 % dans l'Union européenne en 2007 et seules 81 régions ont atteint cet objectif.

le niveau le plus élevé des trois départements de la région.<sup>36</sup> Les femmes sont davantage concernées par le chômage que les hommes mais la proportion de chômeurs de longue durée est plus faible qu'au niveau national.

#### I.4. Données économiques

Plusieurs caractéristiques majeures structurent l'économie de la région Limousin : sa dominance rurale, avec une agriculture orientée vers l'élevage bovin et ovin, des exploitations plutôt petites et encore traditionnelles ; un tissu industriel relativement diversifié (électricité, matériel électrique, industrie plastique, industrie de bois) et un enclavement relatif dû au manque de desserte par des grands réseaux.

La part du Limousin dans le produit intérieur brut (PIB) national reste stable depuis 1986, à 1% du total. En 2007, le produit intérieur brut était de 17,725 milliards d'euros<sup>37</sup> et situait la région Limousin en avant-dernière position devant la Corse (0,4%) et loin derrière les premières régions française (Île-de-France, avec 28,7% et Rhône-Alpes avec 9,8% du PIB national). La valeur du PIB par habitant (moins de 25 000 euros par tête) est également bien inférieur à celle de l'ensemble de la France (29 700 euros)<sup>38</sup> et situe la région à la 18<sup>ème</sup> place des régions françaises (du fait de son taux d'actifs supérieur à d'autres régions), mais le revenu des habitants augmente plus rapidement que dans le reste du pays. Par ailleurs, certaines études ont montré que le Limousin est beaucoup mieux situé par rapport aux indices de santé sociale et pour l'indice d'éducation de la population.<sup>39</sup> En revanche, le Limousin est la dernière des 22 régions françaises pour le PIB par emploi (en 2006). Au sein-même de la région limousine, la Haute-Vienne représentait en 2005 plus de la moitié de la richesse créée, contre un tiers pour la Corrèze et seulement 14 % pour la Creuse. Les performances économiques du Limousin sont proches de la moyenne de l'Union européenne (en 2006, 89% du PIB européen moyen).<sup>40</sup>



L'économie limousine est riche de sa diversité parce que tous les secteurs d'activité sont représentés en Limousin, dans une proportion comparable à la moyenne nationale en termes d'emploi, avec une prépondérance du secteur tertiaire. Si ses caractéristiques économiques situent la région du Limousin dans la moyenne des 266 régions européennes elle est en dernière position des régions métropolitaines en termes de

<sup>36</sup> Insee, « Tableaux économiques du Limousin », 2010, p. 20, 58

<sup>37</sup> Eurostat, Produit intérieur brut régional par régions NUTS 2, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=tgs00003>

<sup>38</sup> Eurostat, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama\\_r\\_e3gdp&lang=fr](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_r_e3gdp&lang=fr)

<sup>39</sup> Aurélien Boutaud, MIPES, Conseil régional Île-de-France et IAURIF, « Les indices synthétiques du PNUD : IHD, IPH, IPF en région Île-de-France – ISS : L'indice de santé sociale mars 2007, [http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude\\_369/pdf\\_les\\_indices\\_synthetiques\\_du\\_PNUD\\_ia\\_48459.pdf](http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_369/pdf_les_indices_synthetiques_du_PNUD_ia_48459.pdf)

<sup>40</sup> Insee, « Tableaux économiques du Limousin », 2010. La majorité des régions de l'Union se trouvent, comme le Limousin, dans une fourchette allant de 75 à 125 % de ce PIB moyen, alors que la dispersion est très forte entre les extrêmes (de 1 dans le nord-est de la Roumanie à 13,6 dans Inner London).

richesses créées par emploi. La structure des bases économiques du Limousin est assez typique d'une région « résidentielle » et différente de celle d'une région « productive ». La situation économique de la région « ne dépend que peu de la position compétitive de son système productif et beaucoup du nombre de ses retraités, des ses habitants (prestations sociales), de ses touristes, de ses fonctionnaires... » (selon les données 2005, le poids très élevés des pensions de retraite singularise le Limousin y compris par rapport aux régions les plus résidentielles).<sup>41</sup> L'orientation sectorielle de l'économie limousine explique également ce constat, y compris à l'intérieur de la région, dans le cadre de ses trois départements.<sup>42</sup> Les activités salariées privées basiques sont plutôt concentrées dans la Haute-Vienne, alors que les activités basiques agricoles, d'artisans ou d'indépendants sont plutôt le fait de la Corrèze et de la Creuse, départements qui sont également plus résidentiels.

Si l'on regarde plus en détail les caractéristiques économiques des territoires du Limousin, on constate qu'ils contribuent de façon très différenciée à sa base économique : les aires urbaines se spécialisent dans les activités productives et publiques, les territoires de l'Est dans le tourisme, le Nord dans le social et l'Ouest dans l'accueil des navetteurs employés ailleurs. Ces différences de spécialisations, qui pourraient conduire à une perte de cohésion générale de la région, sont pourtant considérées comme ayant de fortes complémentarités et comme un puissant mécanisme de cohésion.<sup>43</sup>

En général, dans le Limousin, l'agriculture et le monde rural restent très présents, même s'ils ne sont plus dominants. Le secteur agricole est présent dans l'économie régionale avec 4% du PIB régional (contre moins de 3% en moyenne au niveau national) et avec une part de l'emploi régional près de deux fois plus élevée que la moyenne française et européenne (8,4% des emplois en Limousin, contre 5,6% en Europe<sup>44</sup>). L'agriculture a connu des changements importants ces vingt dernières années : elle détient deux fois moins d'exploitations mais celles-ci sont plus grandes, la moitié dépassant les cent hectares<sup>45</sup>. Sur une surface agricole utile de 880 000 ha, l'agriculture limousine connaît une diversification faible, étant orientée vers l'élevage (plus de 85% des exploitations limousines), majoritairement pour la viande et extensif (l'élevage bovin est largement dominant ; la filière du porc limousin fournit 40% de la production française bénéficiant du label rouge). Mais le poids de l'agriculture crée peu de valeur ajoutée en comparaison des grandes cultures céréalières ou industrielles. Les cultures céréalières ne représentent en Limousin que 8,9% de la surface agricole et ont une vocation orientée majoritairement vers la consommation animale<sup>46</sup>. Le secteur agricole est plus marqué en Creuse. Du fait de la faiblesse de l'ensemble de son secteur industriel conjuguée à la sous-représentation des services aux entreprises, ce département « rural » arrive loin derrière les deux autres départements de la région<sup>47</sup>.

L'industrie limousine, à l'exception de l'agroalimentaire, affiche des performances modestes. Les activités de pointe ou de haute technologie, à forte valeur ajoutée, restent encore marginales. Le bois constitue une ressource économiquement importante pour la région<sup>48</sup> grâce au potentiel croissant de forêts exploitables, mais son développement est entravé par une difficulté de mobilisation d'une ressource jeune conjuguée à un manque de tradition sylvicole.<sup>49</sup> Le Limousin a 584 280 ha de forêts, soit un taux de boisement de 34%<sup>50</sup> (pour environ 30% en France) ; la superficie boisée représente 4% de la totalité des forêts françaises<sup>51</sup>. En 2001, cette filière représentait le deuxième secteur industriel de la région, employant près de 5% de l'effectif salarié du secteur privé<sup>52</sup>.

---

<sup>41</sup> Pour le détail des flux de revenus entrant dans la région en 2005 et une comparaison de la base économique du Limousin à celle des régions françaises voir Laurent Davezies, Magali Talandier, Michel Savy, *loc. cit.*, octobre 2008, p. 6, 7

<sup>42</sup> Insee, « Tableaux économiques du Limousin », 2010

<sup>43</sup> Laurent Davezies, Magali Talandier, Michel Savy, *loc. cit.*, octobre 2008, p. 24

<sup>44</sup> Insee, « Tableaux économiques du Limousin », 2010, p. 20

<sup>45</sup> Robert Savy, *op. cit.*, L'Harmattan, 2010, p. 18

<sup>46</sup> CES Limousin, « Le maintien... », *loc. cit.*, 2009, p. 18

<sup>47</sup> Insee, « Tableaux économiques du Limousin », 2010

<sup>48</sup> Pour une analyse prospective, voir DREAL, Développement durable en Limousin, Les synthèses, n° 2, février 2010

<sup>49</sup> Benoît Lajudie, *Limousin 2017. Exercice de prospective territoriale. Rapport général*, Région Limousin, 1997, p. 37

<sup>50</sup> Son taux de boisement a été multiplié par 3,6 entre 1908 et 1998

<sup>51</sup> Conseil régional de Limousin, « Limousin.doc2010... », *loc. cit.*, 2010, p. 7

<sup>52</sup> Claude AMEAUME, Rapport du CESR Limousin 2001-02 sur « la filière forêt-bois en Limousin » adopté le 26 mars 2001. Voir aussi les enjeux et propositions de relance du secteur par le CESER (Conseil économique et social régional du Limousin, Avis n° 2009-05, Les effets de la crise financière sur l'environnement économique et social en Limousin,

Dans l'industrie, le Limousin a connu le déclin ou la disparition de certaines grandes entreprises (RVI, manufacture de Tulle, Philips, Cogema...) ou d'activités traditionnelles. Les seules activités industrielles significatives restent la fabrication de matériel de distribution et de commandes électriques, des industries agro-alimentaires, la fabrication d'articles en papiers-carton et l'imprimerie, la céramique et la porcelaine. Dans ces secteurs la région dispose également des pôles de compétence forts en termes de recherche<sup>53</sup>

Le Limousin assure le pilotage de deux pôles de compétitivité interrégionaux : Elopsys - filières électronique (technologie micro-ondes, photonique et réseaux sécurisés) et la *Céramique* (la région regroupant un tiers des effectifs nationaux de recherche de ce secteur)<sup>54</sup>. La région est également associée à quatre autres pôles de compétitivité interrégionaux : ViaMéca - dans le domaine de la mécanique, Cancer-Bio-Santé qui associe le CHRU et des entreprises locales, le pôle Sciences et systèmes énergie électrique, InnoViandes - un pôle agroalimentaire Viandes et produits carnés. Quelques pôles d'excellence sont susceptibles d'un développement significatif à moyen-long terme : le pôle eau environnement, la génomique, les compétences ancrées autour du matériau bois. Par ailleurs, le Limousin est désormais reconnu comme une région européenne pilote en matière d'amélioration de l'autonomie des personnes, et plus particulièrement des personnes âgées ou handicapées grâce au label « Living lab », décerné le 25 novembre 2008, à un réseau créé notamment autour d'entreprises, de centres hospitaliers, de l'Université et de ses laboratoires de recherche concernés et animé par Limousin Expansion.<sup>55</sup> Le Limousin compte également 15 pôles d'excellence rurale<sup>56</sup>, une technopole (Ester à Limoges), une dizaine de pépinières d'entreprises et près de 200 ZA.

La recherche et l'enseignement supérieur constituent une composante essentielle des pôles de compétitivité. L'université de Limoges a été créée relativement récemment, en 1968, avec des conséquences notamment sur le tissu industriel. L'activité de recherche est notamment reconnue dans les domaines des matériaux céramiques (aujourd'hui des matériaux composites utilisés dans l'industrie) et de l'électronique. Le secteur R&D emploie près de 1800 personnes, dont plus de la moitié sont des chercheurs. Plusieurs structures de transfert de technologie se sont créées pour assurer l'interface entre la recherche et les entreprises et notamment les PMI, dont les structures labellisées CRT (Centre de Ressource Technologique) : le CTTC (Centre de Transfert de Technologies Céramiques) lié au pôle céramique, CISTEME lié au pôle Elopsys, et également le CITRA (Centre d'Ingénierie en Traitements et Revêtements de surface Avancés) et le Biocritt. Ce dispositif est complété par des plateformes technologiques mises en synergie avec des lycées professionnels et/ou des écoles d'ingénieurs.

---

p. 36, 37) et le projet de pôle de compétitivité dans le domaine du bois sur le Massif Central conduit pas les CCI de la Corrèze avec les interprofessions concernées du Massif Central.

<sup>53</sup> CES Limousin, « Le maintien... », *loc.cit.*, 2009, p. 21

<sup>54</sup> Conseil régional de Limousin, « Limousin.doc2010... », *loc.cit.*, 2010, p. 6

<sup>55</sup> Conseil économique et social régional du Limousin, Avis n° 2009-05, « Les effets de la crise financière sur l'environnement économique et social en Limousin », p. 38

<sup>56</sup> Le label « pôle d'excellence rurale » est attribué à un projet de développement économique situé sur un territoire rural et fondé sur un partenariat entre des collectivités locales et des entreprises privées. Le projet doit permettre la mise en valeur des territoires ruraux. La première génération de projets visait quatre domaines principaux : patrimoine (promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques), développement durable (valorisation et gestion des ressources naturelles dans une perspective environnementale), offre de services et accueil de nouvelles populations, production industrielle et artisanale, services locaux, avec en particulier l'utilisation de techniques innovantes ; la deuxième génération de projets se concentrait sur deux domaines : valorisation économique et services. La création du label date du 14 octobre 2005. Il s'agit d'un investissement d'au moins 300 000 euros et il devrait porter sur l'une des zones de revitalisation rurale (ZRR) définies par la loi du 23 février 2005 (faible densité démographique, handicap structurel sur le plan socio-économique) Voir <http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/>  
8 labels ont été attribués dans le département de la Corrèze (4 en 2006 : Tourisme et loisirs en Monédières, Pôle hippique et touristique de Pompadour, Pôle intercommunautaire d'excellence et de redynamisation rurale (PIERREnfance), Veaux de Corrèze ; 4 en 2007 : Conjuguer créativité, initiatives et développement durable, Pôle d'excellence pour la reconquête des centre-bourgs ruraux, TIC en Haute Corrèze, Création et mise en réseau d'hébergements de groupes Retrouvance dans le PN Millevalches en Limousin) ; 4 labels dans le département de la Creuse (2 labels attribués en 2006 : Pôle de l'eau, source et ressources thermales, Pôle domotique et santé de Guéret, 2 labels attribués en 2007 : Pôle agriculture et paysage de Gouzou, Réhabilitation du site du couvent de la Souterraine) et 3 labels ont été attribués dans le Département de la Haute-Vienne en 2007 (Structuration et valorisation de la filière ovine au nord de la Haute Vienne, création d'une filière bois-énergie, création d'une ferme-relais et d'une unité de collecte pour la production de châtaignes et marrons).

Dans le tertiaire, la part des services administratifs est supérieure à la moyenne métropolitaine et de province. Contrairement aux services non marchands, les services marchands, et notamment les services aux entreprises, sont sous-représentés, et contribuent beaucoup plus faiblement qu'ailleurs à la valeur ajoutée globale.<sup>57</sup> Le secteur de l'artisanat est important en Limousin en termes d'emploi et de poids économique qui est deux fois plus fort que la moyenne nationale (13% du chiffre d'affaires pour une moyenne nationale de 6% et 20% de la valeur ajoutée pour 10% en moyenne en France). 45% des établissements artisanaux du Limousin (sur un total de 13 500) sont installées en zone rurale.<sup>58</sup>

	Limousin	France métropolitaine
Valeur ajoutée brute totale (millions d'euros)	16 384	1 719 718
Agriculture, sylviculture, pêche	3,7%	2,0%
Industrie	13,5%	13,9%
Construction	8,3%	6,7%
Services principalement marchands	45,9%	56,2%
Services administrés	28,6%	21,2%

Valeur ajoutée brute par secteur d'activité à prix courants (2008, données provisoires). Source : INSEE

Les résultats à l'international restent inférieurs au poids du Limousin dans l'économie française : 22<sup>ème</sup> région à l'exportation avec 0,45% des exportations françaises et 23<sup>ème</sup> région à l'importation avec 0,36% des importations françaises (en 2004). Cependant, à long terme, le Limousin connaît une croissance des échanges extérieurs plus soutenu qu'au niveau national, pour atteindre en 2008 le meilleur niveau d'échanges sur 10 ans.<sup>59</sup>

La taille des entreprises et leur répartition sectorielle sont également considérés comme moins favorables à une croissance soutenue. Un spectre d'activités large est considéré, d'une part comme étant un inconvénient puisqu'il est difficile de se faire connaître (la plupart des secteurs n'atteignant pas une masse critique pour une réelle lisibilité à l'extérieur) ; mais d'autre part elle il peut s'avérer être une force en cas de crise, parce que les entreprises ne sont pas touchées en même temps. L'absence de masse critique sur certains secteurs limite également la possibilité de mener des actions collectives sectorielles et rend indispensable une approche individuelle des entreprises pour les aider à s'adapter à l'ouverture de leurs marchés à la concurrence internationale. En fait, le tissu économique est constitué majoritairement de petites et moyennes entreprises (PMI-PME). Il compte aussi majoritairement de très petites entreprises (TPE – 90% des PME-PMI comptent moins de 10 salariés) et d'associations<sup>60</sup>.

Plus de 10 500 entreprises nouvelles ont été créées dans la région depuis 2004<sup>61</sup>, représentant le taux de création le plus bas de la France (en 2005). Un emploi sur 3 est créé par une entreprise de moins de 3 ans alors que, par exemple, le taux de survie des entreprises à 5 ans est de 60% (données 2008 pour les entreprises créées en 2002 ; contre 53% en France). Au 1er janvier 2004, sur un total de 30.861 établissements, 98.8% de ces entités emploient moins de 50 salariés dont 12,2% dans le secteur des services aux entreprises, 15,8% pour le secteur des services aux particuliers, 27.4 % pour le secteur du commerce, 11.5 % dans le secteur industriel, 15.2% dans celui du BTP, le reste étant constitué des établissements privés relevant du secteur de l'éducation, de la santé et de l'action sociale, des activités immobilières, de l'énergie, des transports. L'économie limousine compte quelques grands groupes<sup>62</sup> dont 17 établissements comptent plus de 300 salariés.

L'évolution de l'économie a des répercussions sociales fortes sur les salariés. La flexibilité, les transitions professionnelles voire les ruptures sont les nouveaux enjeux sur le marché du travail, auxquels s'ajoute ceux

<sup>57</sup> CES Limousin, « Le maintien... », *loc.cit.*, 2009, p. 21

<sup>58</sup> Conseil économique et social régional du Limousin, « Le maintien... », *loc.cit.*, p. 22

<sup>59</sup> Insee, « Tableaux économiques du Limousin », 2010, p. 128

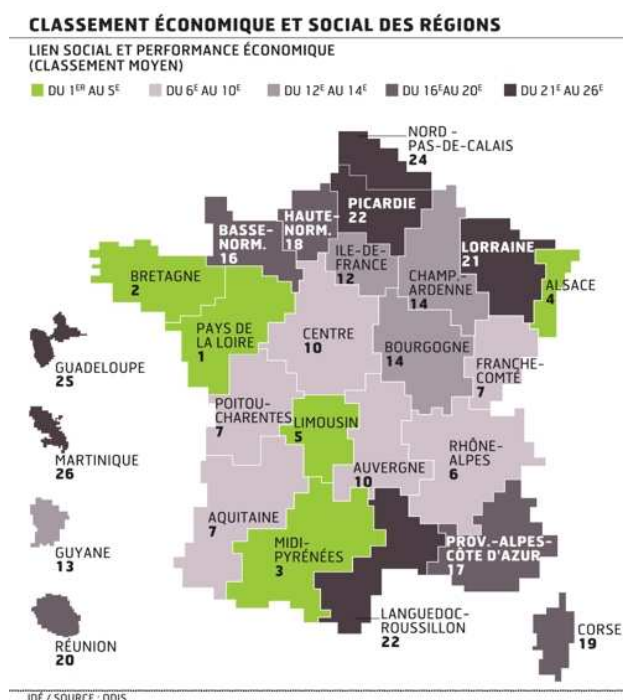
<sup>60</sup> Voir CESR – « Le rôle des associations en faveur de la dynamisation des territoires » - octobre 2008. Les associations sans but lucratif sont nombreuses, notamment dans les zones en réduction d'activité, dans tous les secteurs et certaines emploient plus de 300 salariés.

<sup>61</sup> Annuel des régions 2009 – Régions magazine, Région Limousin, p. 54

<sup>62</sup> Aussedat Rey (GPE International Paper) ; Sicame ; Allard ; Deshors ; Usine de la Marque ; Blocfer ; Dagard ; Socomec ; Dito Sama ; Sauton ; Ozoo France; Legrand (leader mondial de l'appareillage électrique basse tension, avec plus de 3.000s salariés dans la région); Madrange; Papétries du Limousin; Meillor; Norisko; Fabrègue; Weston J.M. ; Renault Trucks, Blédina.



de la conversion de l'économie limousine d'une économie industrielle largement dominée par les secteurs traditionnels vers une économie dynamique s'appuyant sur la recherche et l'innovation.



Selon un classement économique et social récent des régions françaises<sup>63</sup>, la région Limousin affiche un bon équilibre entre performance et lien social (au 5<sup>ème</sup> rang en France, avant même des régions beaucoup plus prospères du point de vue économique).

Les auteurs de l'étude (l'Observatoire du dialogue social - Odis) considèrent 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.5. Données politiques régionales

En 1986, il n'existait pas d'espace politique régional, le conseil régional étant seulement le regroupement de délégations départementales. C'est seulement en 2004 qu'une dimension régionale, encore timide, est apparue, avec une tête de liste commune pour l'ensemble des listes départementales. Parmi les constantes du Limousin, on trouve sa fidélité de gauche, ce qui explique l'absence d'alternance politique depuis un siècle en Haute Vienne et à Limoges<sup>64</sup>.

Résultats des élections régionales de 2004 et 2010<sup>65</sup>

Liste conduite par	2004		2010	
	% Exprimés	Sièges	% Exprimés	Sièges
LUG – Listes d'Union de la gauche Jean-Paul Denanot	62,02	31	47,95	27
LMAJ – Listes de la majorité Raymond Archer	37,98	12	32,95	10
LCOP – Listes du Parti Comm. Et du Parti Gauche Christian Audouin	-	-	19,10	6

Abstentions : 34,60% en 1998 ; 31,12% en 2004 ; 42,76% en 2010

<sup>63</sup> 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>

<sup>64</sup> Robert Savy, *op. cit.*, 2010, p. 15, 18

<sup>65</sup> [http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_votre\\_service/elections/resultats](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/elections/resultats)

## II. Les enjeux des politiques 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 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<sup>66</sup>. Ce cadre de référence a servi de base pour l'élaboration des programmes opérationnels (ci-après PO).

L'Etat demeure le principal responsable de la gestion des fonds structurels<sup>67</sup>, en relation avec la Commission européenne, les collectivités locales et les 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)<sup>68</sup>

Pour le **Fonds Social Européen** les crédits sont gérés au niveau national (par le ministère en charge de l'emploi)<sup>69</sup> et au niveau déconcentré. Pour cette période de programmation, une plus grande déconcentration des interventions<sup>70</sup> 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 gestion d'une partie des programmes via une subvention globale<sup>71</sup>.

En Limousin, l'autorité de gestion a désigné le Conseil régional Limousin 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 Limousin (organisme intermédiaire) est responsable de la gestion et de la mise en œuvre de plus de 36,8% des crédits régionaux FSE (68,4% dans le cadre de l'axe 1, mesure b : Agir sur le développement des compétences par la formation tout au long de la vie<sup>72</sup> ; 58,7% dans le cadre de l'axe 2 dont 100% de la mesure b : développement des politiques actives du marché du travail et 9,3% pur la mesure a : modernisation du service public de l'emploi). Les conseils généraux sont autorités intermédiaires dans le

---

<sup>66</sup> Cadre de Référence Stratégique National. Programmes de la politique européenne de cohésion économique et sociale 2007-2013, 7 juin 2007

<sup>67</sup> 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 uniquement, 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 (zones en reconversion économique et sociale) et le FSE Objectifs 2 (zones en reconversion économique et sociale) et 3 (systèmes de formation et promotion de l'emploi) ; 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

<sup>68</sup> 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 la population éligible sont plus larges.

<sup>69</sup> Dialogue social et programme national de réforme

<sup>70</sup> Les secteurs de l'Education nationale, de l'Agriculture, de la Recherche, de même que l'AFPA et l'ANPE

<sup>71</sup> 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.

<sup>72</sup> Dans cet axe du volet régional les mesures a) et c) ne sont pas programmés.

cadre de l'axe 3 du volet régional FSE (63,4% de la dotation initiale pour la mesure e : dispositifs de cohésion sociale – Programmes départementaux d'insertion (PDI), ce qui représente 3,2% de l'ensemble du volet régional FSE). La mesure d : dispositifs de cohésion sociale - Plan locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) est gérée à hauteur de 100% par d'autres organismes intermédiaires (ce qui représente 20% de l'ensemble du volet régional FSE). L'axe 4 du volet régional FSE, qui représente 0,9% de la dotation régionale FSE, est complètement géré par le conseil régional du Limousin en qualité d'organisme intermédiaire. Les axes 4 (développer les partenariats et la mise en réseau pour l'emploi et l'inclusion) et l'axe 5 (actions innovantes transnationales ou interrégionales pour l'emploi et l'inclusion sociale) du PO FSE n'ont pas de dotation financière dans le volet régional du Limousin. La gestion directe par l'Etat du volet régional FSE représente 40,1% du total.

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 Région<sup>73</sup>, qui assurent la fonction d'autorité de gestion du PO régional.

Comme pour le FSE, en Limousin, 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 40% de la dotation régionale FEDER.

## **II.2. La gouvernance des fonds européens**

### **II.2.1. Les fonds structurels dans la région Limousin. Données quantitatives.<sup>74</sup>**

La dotation globale allouée par l'Union européenne à la France pour la période 2007-2013 est de 12,688 milliards d'euros<sup>75</sup>, 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 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.

Le Limousin a été en France l'un des grands bénéficiaires de la politique régionale. Les premières aides européennes ont été obtenues en 1981 pour contribuer à financer un « programme spécifique de développement » du département de la Creuse piloté par le conseil général et axé sur la diversification des activités économiques et la formation des hommes. L'idée d'un programme de développement associant les trois fonds structurels (FEOGA, FSE, FEDER) pour tout ou partie du territoire du Massif Central se concrétise en 1987 avec l'approbation, à titre expérimental d'un projet d'« opération intégrée de développement » (OID) pour la période 1988–1990 qui s'adressait à tous les secteurs de l'économie régionale. Au terme de l'OID, un programme de développement des zones rurales (PDZR) de trois ans a pris la suite dans le cadre de l'objectif 5B des Fonds structurels ; le Limousin était éligible aux aides européennes dans sa totalité sauf les agglomérations de Limoges et Brive. Pour la période 1994-1999, pour laquelle il a été décidé que les dotations financières pour les Fonds structurels seraient doublées, la répartition nationale des fonds a été insuffisante par rapport aux besoins et projets identifiés dans le cadre du « document unique de programmation » (DOCUP) de la région Limousin ; plus de cent millions de francs manquaient en fin de

---

<sup>73</sup> Cette fonction de gestion est concrètement assumée par le Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR)

<sup>74</sup> Sur l'émergence du concept de cohésion territoriale dans l'Union européenne voir Claude Husson, *L'Europe sans territoire*, Editions de l'Aube/DATAR, 2002

<sup>75</sup> Contre environ 16 milliards d'euros pour la période 2000-2006.

programmation, « conséquence du saupoudrage » des fonds entre toutes les régions et de la non distribution des crédits non-utilisés par certaines régions. Pour la période de programmation 2000-2006, le Limousin obtient une dotation par habitant double de la moyenne nationale et l'enveloppe globale représente l'équivalent du budget annuel de la région.<sup>76</sup>

Pour la période actuelle de programmation (2007-2013), le Limousin est la seconde région française après la Corse avec une dotation par habitant très loin devant les autres régions. Dans le cadre de la répartition régionale du FEDER/FSE<sup>77</sup>, la région Limousin s'était vu allouer une enveloppe régionale (contribution UE) de 178.272.086 euros (contre 188,2 millions euros pour la période 2000-2006), soit environ 167 euros/habitant, un peu plus de 1% du PIB régional et 0,69% du PIB/habitant (en 2007), dont : 127.259.135 euros PO FEDER et 51.012.951 euros pour le volet régional PO FSE (auxquels s'ajoutent 89,7 millions d'euros FEADER). Exprimé en euro/habitant, le total des dotations obtenues (FEDER, FSE et FEADER) place le Limousin au 1<sup>er</sup> rang des régions métropolitaines avec 365,15 euros/habitant (la moyenne de la France métropolitaine étant de 187,06 euros/habitant), dont 179 euros/habitant dans le cadre du FEDER (1<sup>er</sup> rang en France métropolitaine), 71,75 euros/habitant dans le cadre du FSE (8<sup>ème</sup> rang en France métropolitaine, soit une diminution d'environ 25% par rapport à la période précédente, principalement due au fait que, comme on l'a vu, le taux de chômage en Limousin est plus faible que la moyenne nationale), et 114,4 euros/habitant dans le cadre du FEADER (1<sup>er</sup> rang en France métropolitaine). Certains interlocuteurs estiment qu'en dépit de la baisse très importante des fonds dans cette période de programmation, l'objectif « innovation » a permis de développer une approche différente de certaines logiques d'action (par exemple de l'intégration sociale, de la solidarité) et de se préoccuper de la compatibilité avec le fonds FEDER, surtout parce que ses crédits pouvaient être utilisés pour des objectifs qui correspondaient avec les objectifs FSE.

En tenant compte du poids des fonds dans l'ensemble des interventions publiques et des atouts particuliers de la région, il a été décidé que pour cette période de programmation, 63,65% des dépenses prévisionnelles dans le cadre du PO FEDER soient dédiés aux actions permettant de réaliser les objectifs de la stratégie Lisbonne-Göteborg, tout en répondant aussi aux enjeux et spécificités régionaux<sup>78</sup>. Néanmoins, le taux de fléchage global est inférieur à la moyenne des PO FEDER métropolitains (67%) et les dotations prévisionnelles dédiées à la recherche-développement sont inférieures à la moyenne métropolitaine. Par ailleurs, pour quelques mesures du PO régional FEDER, le développement durable est un critère d'éligibilité des projets (par exemple, dans le cadre de l'Axe 5 - Faciliter les partenariats de coopération interrégionale et internationale).

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, auxquels s'ajoutent, pour les PO FEDER et PO FSE, des cofinancements privés.

	Crédits UE	Dépenses publiques nationales	Dépenses privés
FEDER Limousin	127 259 135 €	216 649 265 €	222 994 423 €
FSE Limousin	51 012 951 €	38 247 405 €	14 039 935 €
Programme opérationnel plurirégional « Massif Central » (6 régions - autorité de gestion Auvergne)	40 571 457 €	40 600 000 €	20 000 000 €

Début février 2011, le Limousin était la quatrième région de France en termes du total des crédits européens programmés sur l'objectif compétitivité régionale et emploi pour la période 2007-2013 (avec un taux de

<sup>76</sup> Robert Savy, *op. cit.*, p. 205-209.

<sup>77</sup> 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 (en tenant compte du niveau de dépenses 2000/2005 pour le principal programme cofinancé par le FSE)

<sup>78</sup> La région développe depuis plusieurs années des politiques propres de soutien à l'innovation. Voir en particulier Conseil régional du Limousin, Pôle développement économique et emploi, « Cadre de référence Recherche & Innovation en Limousin », 2010 et la Stratégie nationale de recherche et d'innovation. Rapport général, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, 2009.

Pour un bilan à mi-parcours du financement PO FEDER 2007-2013 en France sur les thèmes et les bénéficiaires voir binal DATAR – l'ASP, 20 juin 2010

programmation de 57,3% (contre 51,3% en moyenne nationale), un rythme de programmation supérieur au rythme de programmation théorique. Ce résultat est expliqué notamment par la pertinence de la stratégie par rapport aux enjeux du Limousin, au caractère opérationnel du programme, à la forte demande dans le domaine du soutien aux entreprises et à la maîtrise des méthodes de gestion de ces fonds.<sup>79</sup> Le taux global de programmation était de 58,24% (dont 23,76% payés) dans le cadre du PO FEDER. Le Limousin occupe le 14<sup>ème</sup> rang au niveau national selon le taux de programmation dans le cadre du PO FSE avec un taux de 54,95% (dont 21,77% payés, bien supérieur au taux national de 16,79%)<sup>80</sup>. Par rapport au taux global de programmation, le taux global de paiement est moins élevé (23,19%), mais au-dessus de la moyenne nationale (15,97%). Dans le cadre du PO FEDER, c'est l'axe 2 (compétitivité des entreprises et emploi) qui totalise la plus forte programmation, l'axe 5 dédié à la coopération interrégionale et internationale ayant la programmation la moins forte. En lien avec les forts besoins en matière de renouvellement et d'amplification des capacités de production des entreprises, 46% des dépenses prévues sur l'axe 2 concernent les investissements productifs des entreprises. Pourtant, en lien avec la structuration du tissu économique et des capacités d'absorption du Limousin en matière de recherche et développement, les dotations prévisionnelles dédiées à la R&D dans les entreprises sont inférieures à la moyenne métropolitaine. Dans le cadre du volet régional du PO FSE, c'est l'axe 3 (Renforcer la cohésion sociale et lutter contre les discriminations par l'inclusion sociale) qui est plutôt dominant et le mieux programmé (près de 8,6 millions euros). L'évolution de la programmation est également différente au sein de chaque axe, selon la mesure des risques de sur- ou de sous-programmations signalés<sup>81</sup>. La programmation a progressé en particulier depuis 2009, le PO FEDER étant alors programmé à hauteur de plus de 36,44%, quand le Limousin se plaçait en tête des régions françaises selon le taux de programmation FEDER et au second rang national de la programmation FSE (30%).

## 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 française. Cette cogestion rend la mise en œuvre et le suivi plus complexes. En Limousin, la Région (le Conseil régional) est associée à la gouvernance des fonds structurels européens et gère directement une partie des crédits disponibles dans les volets opérationnels « emploi » (financé par le FSE) et « compétitivité régionale » (financé par le FEDER).

Il s'agit d'un montant de 51 millions d'euros de FEDER en subventions globales (soit 40,08% de l'enveloppe totale du FEDER attribué au PO) sur trois axes : axe 1 – Renforcer le potentiel de formation-recherche, d'innovation et de transfert de technologies (trois mesures : renforcer le potentiel humain de recherche ; soutenir les projets de recherche-développement s'inscrivant dans des démarches de nature bilatérale entre une entreprise et un centre de recherche ; accompagner les entreprises dans leurs approches innovantes par le soutien ou la création de moyens collectifs d'appui), la totalité de l'axe 2 – Développer la compétitivité des entreprises limousines et l'emploi - et la totalité de l'axe 5 – Faciliter les partenariats de coopération interrégionale et internationale.

Les subventions globales FSE de la région Limousin s'élèvent à 59,9% 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 concentrent de façon prioritaire l'intervention du FSE sur les trois premiers axes d'intervention, à hauteur de 97% de la maquette. Ils visent à améliorer la performance globale de l'entreprise par la mise en place de nouveaux modes d'organisation, particulièrement dans la perspective d'une gestion active et dynamique de la pyramide des âges et par le développement des compétences des individus pour leur permettre d'accéder à un capital professionnel reconnu et de faciliter l'accès et la réussite des jeunes dans les formations en alternance (dans

---

<sup>79</sup> Comité de suivi des fonds européens du 18 novembre 2010, Dossier de presse,

[http://www.europeenlimousin.fr/fr/70/50/Dossiers\\_de\\_presse.html](http://www.europeenlimousin.fr/fr/70/50/Dossiers_de_presse.html)

<sup>80</sup> ASP, « Etat d'avancement des programmes européens. Etat financier au 1<sup>er</sup> février 2011 », <http://www.europe-en-france.gouv.fr/>

<sup>81</sup> Voir EDATER&Erdyn consultants, « Evaluation à mi-parcours du Contrat de Projets Etat-Région et du Programme opérationnel FEDER Limousin 2007-2013. Rapport final », Octobre 2010



le cadre de l'axe 1 – Adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques, représentant 23,3% du total de la maquette initiale) ; la modernisation du service public de l'emploi, le développement des politiques actives du marché du travail et le développement de la participation des femmes au marché du travail (dans le cadre de l'axe 2 – Accès à l'emploi des demandeurs d'emploi, représentant 33,3% du total de la maquette initiale) ; des actions partenariales préventives de lutte contre le chômage et des actions de lutte contre les exclusions (dans le cadre de l'axe 3 – Renforcer la cohésion sociale et lutter contre les discriminations pour l'inclusion sociale, représentant 40,5% du total de la maquette initiale).

La région copréside aux côtés de l'Etat, les instances de suivi et de gestion du programme<sup>82</sup>. 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 également le niveau départemental.

En Limousin, comme partout en France, les fonds européens sont co-gérés par l'Etat et la région, dans le cadre d'une co-présidence par le préfet de région et le président du conseil régional du comité de suivi concernant tous les fonds structurels. Dans le souci de la complémentarité et de la cohérence des interventions des différents programmes européens, un **comité de suivi régional inter fonds** a été mis en place pour les différents fonds, qui traite du programme régional FEDER et des volets déconcentrés des programmes nationaux FSE<sup>83</sup> et FEADER. Un rapport annuel d'exécution des FEDER, FSE et FEADER est présenté dans le cadre du comité de suivi<sup>84</sup>. 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 se réunit une fois par an et peut proposer à l'autorité de gestion toute révision ou tout examen du programme opérationnel de nature à permettre d'atteindre les objectifs. Sa composition comporte deux types de membres : les membres de plein droit, participant aux décisions du comité (les présidents de conseils généraux, préfets de département, président du conseil économique et social régional, présidents des chambres consulaires et trésorier payeur général de région) et les membres consultatifs associés (représentants de la Commission européenne, de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, des ministères chargés de l'agriculture et de la pêche, de l'emploi, les parlementaires européens, les représentants des agglomérations, des parcs naturels régionaux, des groupes LEADER, les présidents des chambres consulaires, des représentants du monde associatif, économique, socioprofessionnel, ainsi que toute personne qualifiée ou experte en tant que de besoin).

Dans le même souci, un **comité régional unique de programmation** (CRUP) a été mis en place afin d'assurer la complémentarité et la cohérence de l'intervention des fonds et la bonne information du partenariat. En fait, en termes de coordination, le Limousin est, pour des raisons de transparence et de cohérence de la mise en œuvre, l'une des seules régions françaises où, sur la période 2000-2006, l'ensemble des opérations a été programmé au sein d'un seul et même comité de programmation, que les projets relèvent de la subvention globale ou du dispositif général. Cette modalité de programmation a été complétée par un comité d'animation et de coordination de projets qui, à chaque étape de programmation, a examiné les projets en cours et organisé la meilleure assistance possible aux porteurs de projets, et qui a été érigé en règle pour les programmes en cours. Le comité technique régional de programmation se réunit chaque mois pour examiner les opérations à programmer et a dans sa composition le préfet de région et le président du conseil régional, les préfets des trois départements, les présidents des conseils généraux, les présidents des deux communautés d'agglomération, le trésorier payeur général de la région, le président du CESER, les présidents des chambres consulaires (la Chambre de commerce et d'industrie – CCI et la Chambre de métiers et de l'artisanat), les organismes intermédiaires responsables de la gestion de parties des programmes en subvention globale, les services de l'Etat en charge de l'instruction des dossiers (membres de plein droit du comité). Le CRUP formule des avis sur l'ensemble des projets présentés. Les décisions de programmation sont prises par le Préfet de Région et, pour les mesures gérées en subvention globale, par le Conseil régional,

---

<sup>82</sup> 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.

<sup>83</sup> 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.

<sup>84</sup> La première réunion du comité de suivi a eu lieu le 25 janvier 2008 ; puis le 31 octobre 2008, 13 octobre 2009, le 18 novembre 2010

Ces deux comités sont co-présidés par le préfet de région et le président du conseil régional<sup>85</sup>. Dans le cadre de la gestion en régime de subvention globale, la sélection des opérations est de la responsabilité de l'organisme intermédiaire<sup>86</sup>, le conseil régional<sup>87</sup>, les conseils généraux, etc. Au niveau technique il a été remarqué par certains interlocuteurs la complémentarité des discussions entre l'Etat et la région, surtout pour les projets où les participations financières de l'Etat et de la région sont similaires.

Un Comité régional de l'évaluation, compétent pour les CPER et les PO, 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, de la trésorerie générale de la région, de l'INSEE, de représentants des Conseils généraux, des Préfectures et des 3 plus importantes agglomérations de la Région. Il se réunit régulièrement 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. Un comité d'évaluation commun au PO FEDER et au Contrat de projet Etat-région examine annuellement l'évolution des indicateurs et les écarts. Le dispositif d'évaluation repose sur le suivi annuel d'indicateurs de réalisation et d'indicateurs de résultat de nature à faciliter l'articulation étroite entre suivi et évaluation. Une évaluation externe à mi-parcours du PO FEDER a été réalisée au second semestre 2010 qui souligne que le partenariat régional est particulièrement actif entre l'Etat et la région en amont des CRUP (réunions préparatoires suivies d'une concertation entre le SGA et le Directeur général des services de la Région). Dans le cadre de l'instruction des dossiers la concertation s'étend également aux conseils généraux pour les axes 3 et 4 (avis écrits). A l'inverse, la mise en œuvre des programmes ne favorise pas les échanges sur un suivi plus stratégique et leurs éventuelles évolutions.<sup>88</sup>

Il s'avère qu'en Limousin, une région de taille modeste, la proximité est considérée comme étant l'un des éléments importants de la gouvernance. Les contacts et les relations sont plutôt facilités que ce soit pour l'élaboration des stratégies ou au niveau plus opérationnel d'accompagnement d'un projet. En matière d'élaboration de la stratégie régionale d'intervention des fonds européens, la co-gestion des programmes par l'Etat et la région est fondée sur un diagnostic partagé. Certains acteurs socio-économiques sont particulièrement actifs (par exemple le CESER, mais aussi les organismes consulaires). Pendant la période de programmation, la réactivité, y compris politique et territoriale, est différente, selon les projets. C'est plutôt la démarche prospective qui semble fédérer le plus d'acteurs concernés parce qu'elle s'inscrit dans une tradition régionale. En fait, il a été remarqué que la gestion des programmes européens a enrichi sur des points importants la manière régionale de conduire les politiques publiques, sur la base d'une démarche prospective et intégrée, et pour commencer à pratiquer leur évaluation.

Il est également souligné le rôle de la construction d'un langage commun, prémisses de tout échange et construction partenariale et facteur de lisibilité des fonds européens, des orientations politiques, de leur assimilation par les acteurs sociaux.

Vient ensuite la question même de la gouvernance. Il faudrait qu'à travers de la gouvernance il y a au moins un cœur de doctrine : Qu'est-ce qu'on veut à travers une gouvernance ? Est-ce que c'est un outil pour arriver à la définition de l'intérêt général ? Est-ce un outil pour mettre en œuvre de façon plus efficace un certain nombre de projets, de programmes ? Est-ce un outil pour avoir un appui politique ? Ou pour travailler sur la

---

<sup>85</sup> 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.

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> Sur la politique de cohésion le conseil régional n'est pas en relation directe avec la Commission européenne. Par ailleurs, depuis octobre 2005, la région n'a plus une délégation propre à Bruxelles ; c'est une antenne interrégionale Auvergne-Centre-Limousin calquée sur la circonscription dans laquelle sont élus les députés européens. Robert Savy, *op. cit.*, p. 207

<sup>88</sup> EDATER&Erdyn consultants, « Evaluation à mi-parcours du Contrat de Projets Etat-Région et du Programme opérationnel FEDER Limousin 2007-2013. Rapport final », Octobre 2010, p. 41, 42

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

structuration, l'ingénierie de projet ? La « gouvernance » semble « un terme magique » qui fait qu'une fois qu'on évoque son nom on nous dit que « si elle existait elle résoudrait nos problèmes ! », alors qu'elle peut en poser d'autres encore, comme les conflits des personnes, d'institutions, etc. Il est souligné la persistance aujourd'hui d'un déséquilibre entre d'un côté un affichage de démocratie et de contre-pouvoirs et de l'autre la réalité effective de ces contre-pouvoirs, y compris au niveau de la gouvernance, ce qui oblige à réfléchir aux conditions d'un bon fonctionnement de la gouvernance : Comment fonctionne t-elle ? Comment structure-t-elle, comment se structure-t-elle elle même et surtout comment peut elle fonctionner sur des raisons, problématiques particulières ? Son organisation est aussi à interroger : la gouvernance n'est pas une simple démocratie participative pour mettre tout le monde autour de la table, ni un espace de fonctionnement administratif traditionnel, c'est beaucoup plus compliqué, il y a une vraie ingénierie derrière, qui doit être menée avec énormément de précautions et en s'adaptant aux lieux, aux niveaux.

Par ailleurs quelques effets pervers sont identifiés parce que si les financements européens sont de formidables leviers de prise de conscience des projets, ils risquent de devenir une redoutable occasion de conservatisme des structures, des moyens, un redoutable justificatif pour ne rien changer. Le Conseil économique, social et environnemental du Limousin notait lui aussi dans un avis récent sur le SRADDT : « l'ambition relative à *'l'importance d'appliquer un nouveau mode de gouvernance à l'échelle régionale'* semble plus que difficile à mettre en œuvre dans le paysage administratif actuel, compte tenu du poids des habitudes et des pratiques de travail ».<sup>89</sup>

### II.3. Impact de la crise

Après quatre années consécutives qui ont fait ressortir un développement soutenu, les entreprises du Limousin n'ont pas été épargnées par le ralentissement économique. Les premiers effets de la crise dans la région ont été ressentis au printemps de l'année 2008<sup>90</sup>. Depuis, ils se sont manifestés en particulier par une baisse de la demande, et par conséquent des d'activités et des investissements, des restructurations ou des regroupements économiques, la disparition de certaines entreprises, la diminution du nombre de création d'entreprises<sup>91</sup>. Les secteurs de la sous-traitance industrielle ont été particulièrement affectés (en particulier l'automobile), ainsi que l'agriculture (en particulier l'élevage<sup>92</sup>), la filière papier. En février 2009, les données statistiques de la Banque de France faisaient état pour les entreprises régionales d'un repli moyen de l'investissement de 12,7% en 2008 et annonçaient comme perspectives pour l'année 2009 des investissements de l'ordre de moins 35%, en particulier dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics, du transport routier de marchandises, qui apparaissent inquiétantes.<sup>93</sup> Les importations et les exportations reculent également entre 2008 et 2009 (respectivement moins 12% et moins 11,5%). Cependant, il est difficile d'avoir des données pour appréhender l'ensemble des effets de la crise en cours, dans toutes ses dimensions.

Beaucoup d'explications des effets négatifs de la crise en Limousin renvoient à la structure diverse du tissu économique, aux atouts et faiblesses régionaux. Atouts, parce que les premiers effets de la crise ont été peut-être moins sévères que dans les territoires industriels, le tissu diversifié du limousin étant moins sensible à la crise. Faiblesses à cause de difficultés de prioriser de nombreux secteurs et parce que, même si l'économie limousine a quelques grands leaders (comme Legrand), beaucoup d'entreprises n'ont pas la masse critique nécessaire pour résister de manière indépendante à la crise. En premier lieu, ce sont les entreprises et les activités déjà fragiles, les disfonctionnements structurels qui ont été particulièrement touchés mais dans une certaine mesure l'ensemble des activités qui l'ont été. Par ailleurs, les effets sur les entreprises de taille moins importantes ne sont pas très visibles.

---

<sup>89</sup> CESR du Limousin, « Avis de saisine sur le projet de Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) », janvier 2009

<sup>90</sup> « Les effets de la crise financière sur l'environnement économique et social en Limousin », Rapport du Conseil Economique et Social régional du Limousin, Avis n° 2009-05, p. 4

<sup>91</sup> En 2007, le Limousin possédait le meilleur taux de survie industrielle des entreprises à 5 ans (60%). Conseil régional de Limousin, « Limousin.doc2010... », *loc.cit.*, 2010, p. 5

Voir également CES Limousin, « Le maintien... », *loc.cit.*, 2009

<sup>92</sup> Conseil économique et social régional du Limousin, Avis n° 2009-05, « Les effets de la crise financière sur l'environnement économique et social en Limousin », p. 26

<sup>93</sup> « Les effets de la crise financière sur l'environnement économique et social en Limousin », Rapport du Conseil Economique et Social régional du Limousin, Avis n° 2009-05, p. 46

Du point de vue territorial, sont évoqués en particulier les effets récents sur les grandes zones urbaines. Mais il persiste en Limousin, bien avant la période actuelle, des zones en crise et des situations très contrastées. Par exemple, le nord du département de la Haute-Vienne, qui est une zone à dominante rurale (élevage des moutons), a des difficultés de rattrapage, alors que dans une autre partie de la région qui naturellement est une zone très difficile, en Corrèze et en Creuse, le plateau de Millevaches, où il y avait une désertification critique, beaucoup de nouveaux habitants sont venus s'installer et un nouveau dynamisme a été donné au secteur agricole.

La crise est de plus financière et pour certains elle devrait même être la première à traiter au niveau européen. Le regard sur les décisions prises dans la zone euro et de la représentativité de l'activité de l'Europe par l'euro sont perçus plutôt d'une manière critique. Il est ainsi soutenu l'idée de soumettre la Banque Centrale Européenne au pouvoir politique. Au niveau national et régional sont soulignés en particulier les risques de financement de certains projets de cohésion, de diminution des ressources fiscales, d'accroissement des situations d'endettement<sup>94</sup>.

La crise est également ressentie par ses conséquences sociales et politiques. Les effets politiques concernent notamment l'organisation de la cité, la confiance du citoyen dans la cité ; selon plusieurs opinions, l'Europe est « myope » sur ces questions.

Au plan social, le ralentissement de l'activité économique a eu des répercussions importantes en Limousin. Entre juillet 2008 et juin 2009, la région a connu un recul d'emplois plus marqué (-3,6%) qu'en France métropolitaine (-2,5%). L'emploi intérimaire est le premier concerné (-27% en un an). Les secteurs de l'industrie et de la construction sont les plus touchés. Même le commerce, secteur aux effectifs habituellement stables, est en repli.<sup>95</sup> Par ailleurs, il s'avère que le Limousin est une région où il est plus difficile pour les demandeurs d'emploi de retrouver un emploi durable que dans le reste de la France.<sup>96</sup> Pendant la crise les jeunes sont fortement touchés et trop de jeunes diplômés restent sous-utilisés. Par ailleurs, la région est en train à réfléchir à un dispositif d'accompagnement des jeunes pour aller jusqu'à leur premier emploi.

Le taux de chômage est passé de 6% au 3<sup>ème</sup> trimestre 2008 à 8,1% au 4<sup>ème</sup> trimestre 2009, mais le Limousin conserve le taux de chômage le plus bas de l'ensemble des régions françaises. Cette hausse du chômage, sans précédent depuis 1984, est directement liée à la crise.

Si un redressement des activités est constaté à partir du 4<sup>ème</sup> trimestre 2009, des effets sociaux secondaires sont également prévisibles, d'une part au vu de l'aspect résidentiel de l'économie limousine et, d'autre part, du fait de la baisse de nombre de fonctionnaires qui pèse beaucoup en Limousin, en particulier la fonction publique sanitaire et sociale. Ce sont des effets importants par rapport aux risques liés à la santé et à la dépendance. Il y a quelques réflexions visant à mobiliser en partie le patrimoine des individus, mais cela pourrait s'avérer un risque réel pour l'avenir en termes de fragilité des populations.

La(les) crise(s) posent également des enjeux importants en termes de formation, de maintien du savoir-faire et de formations professionnelles dont l'importance a été affectée par la crise actuelle ou les délocalisations antérieures, mais qui pourraient être valorisés dans la perspective d'une relance des secteurs/activités en difficulté. Par ailleurs, dans cette période, les crédits FSE qui n'ont pas été fléchés, ont été orientés vers la population jeune, particulièrement en difficulté pour trouver de l'emploi ; il s'agit de projets de formation leur permettant de mieux s'orienter dans le marché régional. Les territoires ruraux, qui ont encore des difficultés (pas seulement dans le contexte de la crise) et où le marché de travail est affaibli, seront également pris en compte pour une intervention particulière des crédits FSE. En fait, il est constaté qu'aujourd'hui il y a

---

<sup>94</sup> Pour une évaluation des effets des récessions en Europe voir APLICA et ISMERI Europa "Evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007-2013. Synthesis of national reports 2010", December 2010. Le rapport note que "with notable exceptions, the recession has not led to any significant widespread reduction in public sector funding for development so far. Nevertheless, there is a serious possibility of cutbacks in 2011 and subsequent years as the full repercussions of the deterioration in public finances on the funding available to regional and local governments are felt. These stem not only from a reduction in the revenue from the taxes and changes they are responsible for, but more importantly from a cutback in the transfers they receive from central government, which so far in most cases have been maintained or even increased as part of the means of countering the recession. This is especially the case in *France, Spain and Austria.*" p. 35, 36

<sup>95</sup> Insee, « Tableaux économiques du Limousin », 2010, p. 50

[http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=9&ref\\_id=15997](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=9&ref_id=15997)

<sup>96</sup> INSEE Focal n°52, mars 2009 : « le retour à l'emploi durable : un enjeu individuel et territorial »

peu de mobilités géographiques, moins qu'avant, mais qu'il y a beaucoup de mobilités professionnelles, ce qui imposerait également de réfléchir et de trouver les moyens permettant d'réorienter la population active vers de nouveaux métiers. Il est également affirmé avec la crise une volonté de mieux prendre en compte les particularités du milieu urbain et rural.

Pour contrebalancer les effets négatifs de la/des crise(s) et pour faire face à la concurrence entre les territoires « nous devons avoir notre devoir d'imagination, nous sommes condamnés à l'innovation ». Il est affirmé la volonté, en accord avec les objectifs de Lisbonne et Göteborg, de donner aux acteurs locaux les moyens de préparer l'avenir, d'innover, d'imaginer de nouvelles productions le cas échéant. Dans ce cadre la région est en train de créer un fonds local qui permettrait aux entreprises d'augmenter leur capacité de recherche, et qui pourrait être accompagné par les fonds de la politique de cohésion.<sup>97</sup>

La crise n'a pas eu un impact sur les programmes structurels en termes de ralentissement ou d'ajustement, de modification des critères d'éligibilité ou des modalités d'intervention. L'évaluation à mi-parcours du PO FEDER note que les effets négatifs de la crise économique ont été ressentis de manière localisée (par exemple sur l'axe 2 du PO dédié aux entreprises, avec des allongements de la durée de réalisation des projets ou des abandons) ; ils sont globalement jugés peu importants. Néanmoins, les effets réels sont difficiles à mesurer actuellement et devront être suivis à l'avenir.

Pendant cette période ce sont plutôt les mesures prises par les autorités nationales qui ont été orientées vers la crise (par exemple en matière de médiateur de crédit, de remboursement anticipé du crédit impôt-recherche, d'enchaînement des charges d'URSSAF, de pôle emploi etc.), sans négliger les dispositifs régionaux (le « plan de relance » du Conseil régional du Limousin « La Régions Limousin face à la crise »). Cependant, les fonds européens ont été utilisés pour participer au redressement économique et les interventions de la région ont été presque systématiquement accompagnées par des fonds européens.

#### **II.4. Coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale**

Pour le Limousin, région du centre de la France et sans frontières étrangères, la coopération avec les régions voisines est la plus proche opportunité de coopération. Cependant elle reste plutôt modeste. Cela a mis du temps à se mettre en route, parce que les régions françaises sont une construction assez neuve encore, et parce qu'elles ont commencé à s'organiser au départ surtout sur leur territoire, avant de réfléchir à ce qu'elles pouvaient faire avec les régions voisines. Les politiques en France sont nationales et, le cas échéant, régionales, mais l'interrégional est très marginal. La coopération interrégionale ne ressort pas de nos entretiens en Limousin comme un phénomène très important. Le CESER du Limousin notait en 2009 dans son avis sur le SRADDT : « une vision trop limousine transparaît dans les scénarios, comme si les acteurs locaux maîtrisaient la situation... Le Limousin n'est pas un isolat, mais s'inscrit évidemment dans des systèmes territoriaux, des emboîtements de territoires, avec des recouvrements multiples. » ; « or, le SRADDT n'est cohérent et efficace que s'il prend en compte les réalités voisines et les différents échelons de décision (Région, Etat, Europe). »<sup>98</sup> D'ailleurs, le projet de schéma explicite les enjeux d'ouverture du Limousin : « affirmer un Limousin ouvert, connu et reconnu », « être acteur de la globalisation », « achever les liaisons externes et se connecter aux réseaux européens ».

Cependant, la coopération interrégionale a permis de développer une réelle coopération et un consensus entre le Limousin et les régions voisines, autour de thématiques communes, notamment sur le projet d'une grande infrastructure ferroviaire, en particulier le TGV, un projet important pour la cohésion<sup>99</sup>. D'autres coopérations existent en matière d'élevage des moutons (avec la région Pointu-Charente), des coopérations en matière touristique, mais elles ne vont pas très loin.

Les coopérations avec les régions étrangères semblent tenir davantage au hasard de rencontres ou d'affinités des circonstances qu'à des projets cohérents ayant un rapport avec la cohésion. Une coopération particulière du point de vue symbolique et politique pour la mémoire de la Deuxième guerre mondiale a été développée avec une région polonaise, la Poméranie (depuis janvier 1991), et avec Bavière (les accords du 27 mai 2000 et du 31 mai 2006). Ce sont des coopérations effectives mais qui n'ont pas d'incidences économiques

---

<sup>97</sup> Conseil régional du Limousin, Pôle développement économique et emploi, « Cadre de référence Recherche&innovation en Limousin », 2010

<sup>98</sup> CESER du Limousin, « Avis de saisine sur le projet de schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire », janvier 2009, p. 8

<sup>99</sup> Le projet a été retardé en l'attente d'un accord avec SNCF.

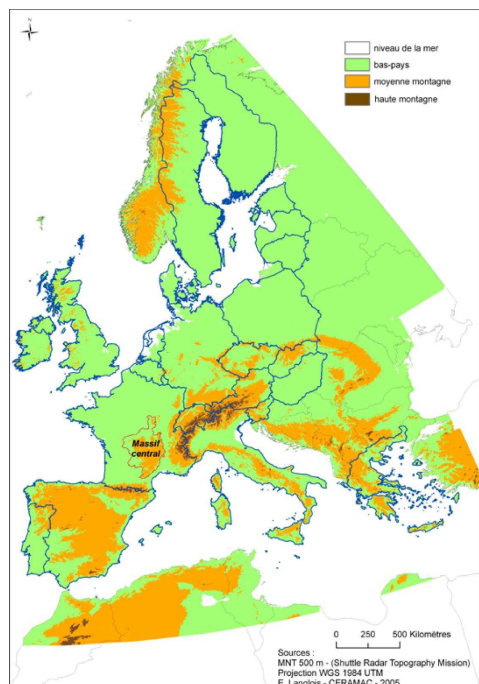


importantes. D'autres coopérations sont développées avec Ravenne (Italie), Bacău (Roumanie), Kaunas (Lituanie), Andalousie (Estonie), mais elles sont plutôt modestes, sans fortes justifications économiques.

Le PO FEDER contient un axe spécifique dédié aux partenariats transnationaux de coopération interrégionale et internationale, principalement orienté vers l'échange de bonnes pratiques et le transfert d'expériences entre partenaires européens pour réduire l'impact négatif des frontières sur le développement économique et l'intégration territoriale, améliorer l'efficacité des politiques et des outils destinés à la compétitivité et à la cohésion, identifier des solutions similaires à des problèmes similaires, pour lesquels le cadre strictement régional ou national se révèle inadapté, valoriser les atouts et les savoir-faire limousins et renforcer sa notoriété. Par ailleurs, il est plaidé en faveur d'un renforcement des coopérations transnationales qui puisse se faire au sein de l'objectif « Compétitivité et emploi », qui serait un mode de coopération plus adapté pour les régions qui n'ont pas de frontière avec un autre pays.

Suite à son expérience de chef de file du projet RURAL INNOVA dans le cadre d'INTERREG IIIC, la région Limousin a initié en janvier 2008 la mise en place du réseau opérationnel RUR@CT<sup>100</sup> (Régions européennes actrices de l'innovation rurale – première mesure du cinquième axe du PO FEDER) visant au transfert d'expériences innovantes entre régions rurales européennes pour apporter de réponses possibles à des enjeux stratégiques, pour le développement durable des zones rurales en Europe. Le réseau regroupe actuellement 62 régions européennes de 17 Etats différents et repose sur leur capacité et leur engagement à partager leurs expériences (« fonction exportatrice ») et à capter des innovations sur leurs territoires (« fonction importatrice ») en les adaptant à leur contexte (« changer en échangeant »).

Le Limousin participe également au **programme interrégional « Massif Central »** regroupant 6 régions et 3,6 millions d'habitants sur une surface de presque 90.000 km<sup>2</sup>. Le programme est financé par des crédits nationaux (Etat, régions), des crédits européens (40,10%) et privés (19,76%), sous l'autorité de gestion de la région Auvergne. Pendant la période 2000-2006, des extensions des DocUP régionaux ont appuyé les démarches de développement plurirégional des massifs montagneux français. Les critiques relevées ont principalement trait au rattachement de l'enveloppe plurirégionale au DocUP de la région Auvergne. Un dispositif autonome sur le PO FEDER plurirégional « Massif Central » et articulé avec les PO régionaux a été donc voulu pour la période 2007-2013. Il s'articule en trois axes (hors assistance technique) : accueil de nouvelle population, création de richesses, accessibilité et attractivité du territoire, et neuf objectifs spécifiques. Etant l'une des régions pionnières à avoir mis en place une politique d'accueil des populations, le Limousin est en train de faire partager à l'échelle du Massif Central cette politique pour assurer dans ce cadre un investissement commun d'accompagnement des nouvelles populations.



Cependant, le projet « Massif Central » ne semble pas susciter beaucoup d'intérêt en Limousin. Certains interlocuteurs considèrent que le programme utilise « beaucoup d'énergie pour pas grand-chose ». L'enveloppe financière pour la période 2006-2013 (101 171 457 euros, dont 40 millions d'euros de crédits UE) pour 6 régions est considérée comme étant faible, déséquilibrée par rapport aux dispositifs (comité de suivi, comité de programmation, commissions permanentes, etc.) ; pour certains responsables cela pose la question de l'intérêt d'une organisation interrégionale sur les fonds structurels européens ou alors devant reposer sur la mise en place d'un véritable projet interrégional sur quelques politiques clés. Par ailleurs, trop de saupoudrage ne permet pas d'améliorer les choses par rapport à la situation précédente, et chaque région tend à essayer de bénéficier des fonds pour ses propres besoins. Autant d'enjeux et de réflexions qui persistent aujourd'hui et pour la future programmation. Dans le cadre des projets du Massif Central, les questionnements se posent dans une perspective encore plus large. En fait, le « Plan Massif Central » a été lancé dès 1975 pour « répondre aux grandes difficultés que traversent les régions rurales du centre de la France ». Des structures ont été mises en place en Auvergne, les organismes se sont multipliés et

<sup>100</sup> [www.ruract.eu](http://www.ruract.eu)

un climat de méfiance s'était installé.<sup>101</sup> Aujourd'hui l'existence même de cet ensemble est questionnée par certains interlocuteurs en Limousin, ainsi que l'adaptation des structures à la réalité du projet ou leur suppression lorsqu'elles sont devenues obsolètes.<sup>102</sup> Une difficulté significative tient également à l'émergence de mécanismes d'analyse, à la mise en place de structures, à leur modification ou suppression.<sup>103</sup>

Par rapport à l'idée de coopération territoriale, il est également souligné la crainte que chaque territoire se referme sur lui-même, alors que pour une coopération réelle la volonté de mieux répondre aux besoins de son territoire devrait être associée à la volonté affichée d'ouverture vers d'autres.

## II.5. Services d'intérêt général et cohésion

Plutôt rural et peu densément peuplé comparé à la moyenne nationale, le Limousin se caractérise par un accès aux services publics plus difficile qu'ailleurs. La proportion de personnes qui disposent d'équipements sur leur lieu de résidence est souvent inférieure à la moyenne. De plus, les temps d'accès pour les autres sont généralement plus élevés dans la région. Pourtant, proportionnellement à la population, la majorité des équipements sont plus nombreux en Limousin. Dans l'espace rural, cet apparent paradoxe peut en partie s'expliquer par une plus forte dispersion de la population en Limousin. Tous les équipements n'ont pas la même accessibilité. Si certains bénéficient d'une accessibilité proche de la moyenne (ambulances, bureaux de poste, taxis), d'autres connaissent une faible accessibilité (c'est le cas notamment de certaines spécialités médicales<sup>104</sup>). L'accessibilité aux services publics n'est pas uniforme sur le territoire. Elle montre un déséquilibre entre l'ouest de la région, plus peuplé, et l'est, plus rural. Les services « supérieurs »<sup>105</sup> ont une accessibilité fortement influencée par les agglomérations, avec une concentration élevée des services sur la capitale régionale, et des pôles locaux avec une forte présence publique (Guéret et Tulle par exemple). Les territoires ruraux enclavés disposent de peu de services : plateau de Millevaches (arrondissements d'Aubusson et d'Ussel notamment), Ouest de la région (arrondissement de Rochechouart). De plus, en termes d'accessibilité, les temps d'accès sont plus élevés, du fait d'une forte disparité de l'habitat.<sup>106</sup> Par ailleurs, il est souligné que « l'approche actuelle de la politique de développement rural, sous l'angle essentiellement agricole, ne répond pas de manière satisfaisante aux enjeux de développement de ces territoires et aux conditions essentielles de leur attractivité (services d'intérêt général, couverture numérique, maintien des activités économiques et accueil de nouvelles populations). »<sup>107</sup>

Le programme opérationnel « Compétitivité régionale et emploi » reconnaît le rôle des services d'intérêt général pour l'attractivité des territoires et développe des orientations et actions spécifiques dans le cadre de l'axe 3 du PO FEDER (« renforcer l'accueil et l'attractivité des territoires », 22% de la maquette initiale). Le programme opérationnel vise en particulier à améliorer l'accessibilité (désenclavement ferroviaire, routier et

---

<sup>101</sup> Voir Robert Savy, *op. cit.*, p. 192-195

<sup>102</sup> <http://www.massif-central.datar.gouv.fr>. Voir aussi le Schéma régions d'aménagement et de développement du Massif central du 30 juin 2006 ; EDATER, « Rapport d'évaluation des deux premières années de mise en œuvre des programmes Massif Central », juin 2009

<sup>103</sup> Pour sa part, le conseil régional s'était également exprimé dans sa contribution au 5<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale sur le cas du Limousin, « dont l'inclusion dans une grande région Massif Central serait un non-sens historique et géographique, puisque sa 'pente naturelle' se dirige vers l'océan ». Voir également la Réponse de la Commission Permanente du Comité de Massif-Massif Central au Questionnaire sur le 5<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion

<sup>104</sup> Dans le cadre des contrats de pays la préoccupation des services au public est majeure. Certains notamment ont retenu dans le cadre de ces projets des maisons pluridisciplinaires de santé qui vont dans le sens de répondre dans les territoires ruraux à une amélioration de ces services ce qui constitue une réelle préoccupation par rapport à une population vieillissante.

<sup>105</sup> Instituts universitaires, établissements de santé longs séjours, formations commerce, UFR, GRETA, classe préparatoire aux grandes écoles, formation santé, maternités, urgences, lycées, laboratoires d'analyses médicales, etc.

<sup>106</sup> Conseil économique et social régional du Limousin, *Les services publics en Limousin*, Avis n° 2010-05, Octobre 2010, p. 24, 32. Voir également INSEE Limousin, Focal n° 68, octobre 2010, « Services d'utilité publique : le Limousin bien équipé mais des temps d'accès variables dans le rural »

<sup>107</sup> Association des Régions de France, Déclaration au séminaire du Limoges, 30 octobre 2009

multimodalité des transports<sup>108</sup>, accès numérique), les conditions préalables à l'accueil de populations et d'activités nouvelles et la rénovation des quartiers urbains. Des orientations particulières sont dédiées aux zones rurales et urbaines. Pour la politique de cohésion, les actions en faveur des zones rurales doivent contribuer à garantir un niveau d'accès minimum aux « services d'intérêt économique général » en vue d'améliorer la qualité de la vie en zones rurales, nécessaire pour attirer les entreprises, les personnels qualifiés et pour limiter les migrations. Pour les zones urbaines les actions visent à favoriser la cohésion intra-urbaine, à améliorer la situation des quartiers en crise, à réhabiliter l'environnement physique. Des orientations distinctes visent à favoriser la cohésion en comblant les lacunes dans les infrastructures de santé. Cependant, l'évaluation à mi-parcours révèle dans l'axe 3 du PO FEDER du Limousin de nombreuses mesures non programmées et des mesures et situations hétérogènes.<sup>109</sup>

Pour deux secteurs notamment l'impact des politiques européennes est particulièrement important en Limousin : le développement numérique et l'infrastructure ferroviaire. Sur le plan numérique, le Limousin a engagé la mise en place d'une infrastructure régionale de télécommunication à large bande (DORSAL<sup>110</sup>) qui a permis de desservir 96% de la population et des entreprises régionales. En 2002, les principales collectivités du Limousin se sont regroupées au sein du syndicat mixte Dorsal<sup>111</sup> afin que l'ensemble des communes du Limousin puisse bénéficier d'une connexion à haut débit. Cette opération, qui s'effectue dans le cadre d'une délégation de service public, a obtenu également le soutien financier de l'État et de l'Union européenne. Cependant, en dépit d'une large couverture numérique du territoire, les débits sont inégaux : ainsi trois quarts de la population disposent d'un accès « confortable », supérieur à 2 Mb/s, principalement dans les espaces urbains.<sup>112</sup> La concurrence est également plus vive dans les espaces urbains et environ trois quarts de la population ont accès à plusieurs offres concurrentielles allant de 3 à 7 opérateurs dans certaines zones. Mais les besoins en débit augmentent de 50% par an et donc préparer la montée en haut débit est devenu un enjeu majeur pour la région.

Sur le plan ferroviaire, le Limousin reste une région handicapée par un manque d'accessibilité aux réseaux rapides de transport des voyageurs. Au début des années 2000, un premier projet de ligne à grande vitesse sur la ligne historique a été envisagé, le POLT, mais qui n'a pas abouti. Le projet de ligne à grande vitesse « LGV Limoges-Poitiers<sup>113</sup> », pour lequel le débat public a été lancé en septembre 2006, mettrait Limoges (à l'horizon 2016<sup>114</sup>) à deux heures de Paris par le raccordement de la région au réseau à grande vitesse national, dans le prolongement de la LGV Sud Europe Atlantique (à la ligne TGV Bordeaux-Paris). Ce projet qui a vocation à désenclaver l'ensemble du Limousin nécessite la modernisation préalable de quelques lignes ferroviaires de rabattement des voyageurs sur la capitale régionale (réseau TER<sup>115</sup>). Par ailleurs, le déclin continu des trains régionaux a cessé en 2003, et le trafic a recommencé à croître grâce aux choix fait par la région d'expérimenter la régionalisation.<sup>116</sup>

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

---

<sup>108</sup> La mobilité est facilitée par la création d'une centrale de mobilité régionale, Mobilimousin, qui a comme objectif d'organiser les déplacements des personnes en donnant tout type de renseignement relatif aux horaires, itinéraires, correspondances, tarifs.

<sup>109</sup> EDATER&Erdyn consultants, « Evaluation à mi-parcours du Contrat de Projets Etat-Région et du Programme opérationnel FEDER Limousin 2007-2013. Rapport final », Octobre 2010, p. 55-57

<sup>110</sup> [www.dorsal.fr](http://www.dorsal.fr)

<sup>111</sup> Suite à l'ouverture du secteur de télécommunications à la concurrence, la couverture numérique du territoire limousin, avec une population à desservir dispersée, n'a pas pu se réaliser avec l'opérateur national traditionnel France Télécom. Voir Robert Savy, *op. cit.*, 2010

<sup>112</sup> Voir également DREAL Limousin, Développement durable en Limousin, Les synthèses, n° 6, Septembre 2010, « Aménagement numérique du territoire. Montée en débit. Diagnostic et orientations en Limousin »

<sup>113</sup> <http://www.lgvpoitierslimoges.com/fr/1/Accueil.html>

<sup>114</sup> Conseil régional de Limousin, « Limousin.doc2010... », *loc.cit.*, 2010, p. 4

<sup>115</sup> Près de 60 M d'euros ont été consacrés par la région à la rénovation et à la modernisation du réseau TER. Annuel des régions 2009 – Régions magazine, Région Limousin, p. 54. Voir également Conseil économique et social régional du Limousin, « Les services publics ... », *op. cit.*, 2010, p. 34

<sup>116</sup> Robert Savy, *op. cit.*, 2010, p. 19

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...). »

Quelques opinions ont visé le dispositif de subventionnement, qui faisait partie d'une certaine culture régionale, et la procédure d'appel d'offres, dont l'application n'apporterait pas le même résultat. La difficulté consisterait notamment dans la traduction en droit français de l'approche juridique européenne et, dans ce contexte, il serait nécessaire de sécuriser les subventions. Il est également souligné la nécessité de traduire clairement les notions européennes d'intérêt général. La notion de service public est approchée de manière très différente par les différents acteurs, dans les différents territoires/pays, de même que la définition des conditions d'accès aux services publics/d'intérêt général. La valorisation de la politique européenne de cohésion dans les territoires dépendrait avant tout de cette clarification conceptuelle et, notamment de la traduction nationale, qui d'ailleurs n'a pas toujours été faite.

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

Beaucoup d'interlocuteurs soulignent le fait que les crédits européens investis en Limousin depuis les années 1980, ont permis, accéléré ou facilité le financement de la modernisation du tissu économique régional<sup>117</sup> et que d'ailleurs il y a eu une préoccupation de la région pour concentrer les fonds sur les besoins de transformation des grandes activités économiques et sur les infrastructures importantes. D'autres remarquent le fait que les fonds ont également permis et obligé l'ensemble des acteurs d'un territoire à s'organiser pour développer un effet de levier. « Les bénéficiaires des fonds sont l'ensemble des acteurs sur un territoire » ; le fait de pouvoir ajouter un certain pourcentage a du poids par rapport au financement de l'ensemble des partenaires publics et privés.

Cependant, selon certains, il est difficile d'évaluer si effectivement la politique de cohésion a eu un impact réformateur plus profond ou non, alors qu'il paraît que presque aucun projet ne se fait sans les fonds européens. D'autre part, dans les institutions locales, « il y a peu de monde aujourd'hui qui a une vision historique » de la politique de cohésion en Limousin et donc une évaluation globale serait une démarche plus complexe.

En ce qui concerne l'évolution de la politique européenne de cohésion, certains interlocuteurs critiquent le fait qu'elle ne serait pas suffisamment reliée à des ambitions politiques et donc que l'objectif politique est à redécouvrir parce qu'« elle est devenue l'un des cagnottes de l'Europe ». L'enthousiasme européen sur le terrain est perçu comme plutôt lié aux fonds que l'on peut adosser, c'est « un processus fédérateur autour d'une cagnotte », mais avec un manque de sens politique : aujourd'hui « tout est devenu une super machine administrative ou une super administration ». De quel intérêt général parle-t-on ? Comment se structure-t-il dans le temps ? Un intérêt général construit dans le cadre d'un mandat électoral classique de 6 ans apparaît comme à trop courte vue. Il se situe dans une économie particulière qui n'est pas forcément une économie de projet, de grandes perspectives mais plutôt une politique conservatrice. Comment faire effectivement pour passer à des visions à 15, 20 ou 30 ans en Europe ? Le projet européen exprimé par l'Europe à moyen et long terme pour le territoire régional n'apparaît pas clairement, alors qu'il y a de grandes attentes de la politique de cohésion, et *a minima* le besoin d'une évaluation sérieuse pour redécouvrir l'objectif politique.

En termes de moyens, quelques évolutions suscitent un intérêt particulier. La réorganisation actuelle de l'Etat peut poser un problème pour la mise en œuvre de la politique de cohésion. Il est réitéré l'idée que la réorganisation visant simplement à faire des économies risque d'amputer les capacités d'action qui existent, y compris grâce aux fonds européens qui interviennent sur la base du principe de l'additionnalité, donc sous la condition d'une participation financière assurée au niveau de chaque Etat. « La contribution des Fonds structurels ne se substitue pas aux dépenses structurelles publiques ou assimilables d'un Etat membre. ... En règle générale, le niveau des dépenses ... est au moins égal au montant des dépenses moyennes annuelles en termes réels atteint au cours de la période de programmation précédente ».<sup>118</sup> Une tension apparaît entre le

---

<sup>117</sup> *Idem*, p. 208-209

<sup>118</sup> Article 15 du Règlement (CE) N° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999



besoin régional des fonds européens et la diminution des fonds publics nationaux et régionaux qui, par la réforme de collectivités territoriales, ont perdu l'essentiel de leurs ressources propres. Les évolutions du contexte socio-économique après 2008 ont également un effet sur les ressources des collectivités territoriales. Pour sa part, l'évaluation à mi-parcours du PO FEDER du Limousin 2007-2013 note que « l'évolution actuelle de l'organisation des politiques territoriales liée à la réforme des collectivités et de leurs sources de financement renforce le contexte d'incertitude financière et encourage une gestion prudentielle de leurs moyens financiers » (la réforme de la taxe professionnelle, le gel des dotations de l'Etat, etc.). D'autre part, il est parfois mis en cause le fait que les autorités nationales françaises, qui ont une grande liberté dans l'utilisation des crédits communautaires<sup>119</sup>, ne se préoccupent pas des besoins et demandes des régions et qu'il y a (eu) des situations de saupoudrage ou l'ignorance des zones les plus en difficulté. Certains interlocuteurs soulignent également que, si par rapport à la période de programmation précédente (2000-2006), les progrès ne sont pas dans les lignes budgétaires (européennes ou nationales), la(les) stratégies définies sont essentiels dans la mise en œuvre et l'impact de la politique de cohésion. Par ailleurs, il est remarqué que par leur contenu économique les projets de certaines collectivités territoriales (des communes ou des communautés de communes notamment) ne font pas émerger des projets structurants en matière de développement économique, ce qui représente un obstacle supplémentaire à franchir.

En termes d'impact des politiques de cohésion sur la cohésion territoriale de la région, il faut souligner que le Limousin est l'une des rares régions au niveau national qui a intégré un volet territorial dans son Programme opérationnel « Compétitivité régionale et emploi »<sup>120</sup> (condition de négociation avec le conseil régional), pour prendre en compte les besoins des territoires, tout en les conciliant avec les exigences du Cadre de référence national et les objectifs de Lisbonne et Göteborg. Néanmoins, par rapport aux situations territoriales contrastées de la région Limousin, l'impact de la politique de cohésion pour inverser (si possible) les situations de retard dans certains territoires n'a pas été clairement mise en évidence par les évaluations faites. D'autre part, l'enclavement n'est pas apprécié comme un facteur qui permettrait d'inverser par cette politique la situation territoriale. Cependant, il y a une concentration des entreprises et des pôles de compétitivité sur les plus grandes villes (Limoges et Brive) et donc *de facto* une attribution des fonds concentrée dans ces zones, et notamment à Limoges<sup>121</sup>. Il est également remarqué qu'aller à la rencontre de déséquilibres territoriaux par la politique de cohésion est encore plus difficile si on prend en considération d'autres facteurs, comme, par exemple, l'installation des entreprises. Par ailleurs, est mise en cause la compatibilité entre l'objectif de cohésion territoriale et la politique d'aménagement du territoire visant à l'émergence de quelques grands métropoles, à quelques universités d'excellence, etc., et par conséquent la distribution des fonds publics non pas selon des zonages territoriaux mais à partir d'appels d'offres mettant les projets en concurrence.

En ce qui concerne les effets à moyen et long termes de la politique de cohésion, il est souligné la nécessité, pour la sélection des projets, d'une meilleure prise en considération de la soutenabilité des projets et du renforcement du rôle des études d'impact du projet et de son fonctionnement soutenable. Il faudrait donc poser comme premier critère de sélection des projets leur soutenabilité, et pas seulement le financement pour l'investissement, mais la capacité à assurer les conditions pour développer et pérenniser l'activité (ressources humaines, développement des ressources, etc.), aspects qui ne sont pas assez pris en compte.

---

<sup>119</sup> Conseil d'Etat, 19 mai 1999, Région du Limousin, ministre de l'intérieur et de l'aménagement, n° 157675. Le Conseil d'Etat a admis la recevabilité d'un recours en annulation pour excès de pouvoir d'une décision, rendue publique par un communiqué de presse, par laquelle le gouvernement français a arrêté, en application du règlement (CEE) n°2081/93 du Conseil la répartition entre les régions concernées, de la dotation attribuée à la France par la Commission européenne au titre des crédits d'engagement des fonds structurels pour la période 1994-1999. Le Conseil d'Etat rejette au fond les prétentions de la requérante en admettant la recevabilité du recours.

<sup>120</sup> En Limousin, le soutien aux territoires de projets est assuré dans le cadre du volet territorial du Contrat de Plan Etat-Région, par des conventions signées avec les Pays, tandis que le PO FEDER soutient de manière thématique les dossiers émanant des territoires de projet, notamment pour l'axe 3.

<sup>121</sup> Pour la carte des bénéficiaires des Fonds européens en région voir <http://cartobenef.asp-public.fr/cartobenef/>. En 2010, sur 387 dossiers financés, près de 300 intéressent les pôles urbains et leur périphéries, essentiellement l'agglomération de Limoges, parmi lesquels cinq gros dossiers absorbent 22% du FEDER octroyé au niveau régional. EDATER, en collaboration avec SEGESA, « Analyse de la contribution des programmes opérationnels régionaux 2007-2013 au développement des territoires ruraux. Rapport final. Décembre 2010 » p. 32

De nombreux interlocuteurs se sont exprimés, pour ce qui est de la gouvernance de la politique de cohésion, sur le sujet de la régionalisation de l'ensemble des fonds européens<sup>122</sup>. Certaines propositions visent également l'unification des fonds et des règles de gestion. La position des départements dans la gestion de ces fonds européens est également notée. D'une part, il existe une revendication d'être associés à la gestion des fonds européens et, en fait, d'être associés systématiquement à la préparation des décisions, et d'autre part, des points de vue critiques concernant cette association (en particulier pour le FEDER) au regard du statut, des compétences institutionnelles et des « cultures » différentes d'investissement qu'ont les départements (pour les investissements matériels : routes, équipement, etc.) et les régions (davantage ouvertes à l'investissement immatériel : formation, recherche, etc.) et donc des préoccupations d'orientation différente des projets à développer.

Il existe un consensus sur la promotion des objectifs de Lisbonne et de Göteborg. D'ailleurs les fonds européens ont contribué au développement de la recherche en Limousin par l'amélioration des conditions de recherche, la création des laboratoires de pointe (l'électronique et les microondes d'une part, la céramique d'autre part, ce qui a donné naissance au pôle de la céramique) – et le financement des projets de recherche fondamentale et de recherche-développement. Néanmoins, d'autres éléments de compétitivité devraient être pris en compte pour répondre aux enjeux et besoins spécifiques de la région (infrastructures, TIC, etc.). Par exemple dans le transport, le « Schéma national des infrastructures de transport » dont un certain nombre d'éléments ont été adopté par la loi en France (par exemple la desserte ferroviaire), n'est pas repris au niveau européen ; ou la manière dont l'Europe appréhende les dessertes ferroviaires ne paraît pas explicite et fait apparaître un certain « trou » entre les stratégies nationales et européennes qui, pour certains aspects comme la desserte territoriale, est problématique. Or, pour le Limousin également, la question des liaisons et des infrastructures est une préoccupation majeure parce qu'elle est à la base de tout développement économique. Au niveau ferroviaire, par exemple, la liaison à grande vitesse prévue entre Limoges et Poitiers pour assurer la liaison avec Paris, nécessiterait des financements considérables et existe donc le souhait que l'Europe puisse financer ces infrastructures structurantes du territoire européen et qu'elle se donne des moyens soit sur la base de son budget actuel, en dégagant une partie pour l'orienter sur les infrastructures, soit en trouvant des ressources supplémentaires (par exemple, une taxe carbone au niveau européen qui se permettrait l'aménagement ferroviaire<sup>123</sup>). Existence donc des réflexions d'organisation différente du budget européen pour consolider par des recettes spécifiques et avec un traitement égalitaire de l'ensemble des Etats sur cette question et, plus généralement, pour créer une possibilité de démultiplication des effets, des possibilités pour satisfaire les besoins d'investissement.

Il est également exprimé le souhait que l'innovation soit perçue sous toutes ses formes (technologique, sociétale, organisationnelle, etc.) et affirmée comme une priorité. Aujourd'hui, les mécanismes de financement sont très liés au financement technologique ; or des études récentes montrent que l'innovation n'est pas seulement technologique mais de service, organisationnelle, d'usage, « douce », etc. ; malgré tout, il s'avère difficile de financer des projets qui sont dans le champ de l'innovation. Dans une perspective

---

<sup>122</sup> En faveur de la régionalisation, voir en particulier le « Vœu adopté par le Conseil Régional du Limousin, le 16 décembre 2010, relatif aux politiques européennes post-2013 » qui souligne que la refonte globale du budget européen « devrait être l'occasion d'une profonde remise à plat » ; « la politique de cohésion de par son aspect transversal et englobant, correspond aux compétences régionales (c'est vrai pour le développement économique et en particulier pour ce qui est de l'aspect innovation, les transports ou la recherche mais aussi pour la formation professionnelle/apprentissage, la citoyenneté et les politiques envers les jeunes, ...) et que la région est aussi l'échelon le plus pertinent pour territorialiser des actions stratégiques ... Sa renationalisation, totale ou partielle, ou une trop grande sectorialisation, signifierait l'impossibilité pour de nombreuses régions ... de porter des projets d'ampleur qui soient structurants pour leur territoire... les conseils régionaux du Limousin plaident donc pour qu'elles [les régions] deviennent les autorités de gestion à part entière... ».

<sup>123</sup> Par ailleurs, par sa contribution à la consultation sur le 5<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, la Région Limousin « demande aux Etats-membres d'augmenter leur contribution au budget européen, qui doit théoriquement s'élever jusqu'à 1,31% de RNB de l'UE pour ce qui est des crédits d'engagement et 1,24% du RNB pour les crédits de paiement, et de réfléchir à la mise en place d'une fiscalité européenne ... Les Etats-membres, tout comme l'Union européenne elle-même, ont eu le volontarisme politique nécessaire pour trouver les financements qui ont permis de sauver le système monétaire et bancaire en 2008/2009, et sont aujourd'hui sommés de mettre au point des plans de sauvetage pour la Grèce, l'Irlande, et demain peut-être pour le Portugal et l'Espagne, en s'enfonçant toujours un peu plus dans la logique curative, alors qu'un budget européen plus conséquent permettrait de poursuivre et même d'amplifier des actions structurelles d'ampleur, qui sur le long-terme permettraient d'éviter ce type de désastres pour un coût bien moindre ».



innovante pratique (« innovation-usage ») certaines réflexions visent la mise en place des formes d'expérimentation territoriale sur des marchés émergents (santé, éco-construction, etc.) pour aider un territoire et les acteurs d'un territoire à développer une dynamique de spécialisation sectorielle. C'est, par exemple, le domaine de la dépendance des personnes âgées. Alors que pour l'instant elle ne fait pas partie des objectifs de l'Europe, c'est devenu une question particulièrement importante pour une région comme le Limousin, qui est en pointe dans ce domaine avec la création d'un « living lab »<sup>124</sup>. Issue d'une idée européenne, cette structure de recherche essaye de faire remonter tous les besoins des usagers et, à partir de l'expression des besoins, d'essayer de répondre techniquement à ces besoins et de prendre en charge la dépendance des personnes âgées dans les meilleures conditions économiques. Dans ce cadre, le centre domotique de Guéret expérimente un certain nombre de nouvelles technologies pour prendre en charge les personnes âgées à leur domicile. Le projet est développé avec une entreprise phare du Limousin (« Legrand »), qui est spécialisée en appareillage électrique et qui de plus en plus se spécialise dans la domotique.

Pour les entreprises en particulier, s'ajoute au challenge de l'innovation le gap de la coopération transnationale à franchir, alors que l'« affichage » de coopérations européennes est faible. En ce qui concerne les acteurs économiques de petite taille, très nombreux en Limousin, il est rappelé les difficultés qu'ils ont à s'inscrire dans les programmes européens pour monter des projets et, avec la crise, la disparition de certains petits partenaires ; en fait, la qualité de bénéficiaire de fonds européens n'est pas de nature à enlever ou à protéger des effets de la crise. Par ailleurs, certains interlocuteurs notent que la difficulté dans le montage des dossiers et dans le suivi « a amené peut-être à resserrer un peu les bénéficiaires », à moins d'éparpillement qu'il y a dernières années.

Pour ce qui tient au FSE, il est exprimé le souhait qu'il soit maintenu au sein de la politique de cohésion, alors que certains interlocuteurs demandent également pour que son rôle ne soit pas réduit au seul soutien des politiques nationales d'emploi et que son intervention pour l'inclusion sociale ne se fasse pas seulement *a posteriori*, comme un outil de réparation des effets négatifs du chômage, mais en amont des problèmes.

Des obstacles importants se posent en termes de visibilité de la politique de cohésion, et pas seulement pour certains acteurs institutionnels. Il a été remarqué que les citoyens savent rarement ce que les projets réalisés près de chez eux doivent à l'Union européenne. « L'Etat laisse volontiers croire que les concours européens constituent sa contribution propre ; les représentants des communes, des départements et des régions veillent à mettre en évidence leur participation respective ... Personne, lors de la cérémonie, n'est là pour parler au nom de l'Europe et l'incarner... L'Union européenne a essayé de mieux communiquer sur sa présence concrète sur le terrain ... mais ses efforts sont heurtés à la récupération de son rôle par les notables locaux.<sup>125</sup> « L'Europe s'éloigne dramatiquement du citoyen et assez dramatiquement dans le fonctionnement, en termes de logique, en termes de projet ... c'est vrai que cela crée un état d'esprit chez les porteurs de projet, que cela fédère, c'est clair ... mais c'est une immense désillusion fonctionnelle ».

Le Limousin reste donc une région particulière avec des zones structurantes, avec une urbanisation qui se développe beaucoup et des atouts économiques et de recherche et formation, et avec également des zones très rurales<sup>126</sup> et des problèmes de maintien des populations, d'attractivité des territoires, de services, donc des problématiques spécifiques d'accompagnement du développement et qui montrent un besoin fort des

---

<sup>124</sup> <http://www.limousinlivinglab.fr/>

<sup>125</sup> Robert Savy, *op. cit.*, 2010, p. 208-209

<sup>126</sup> Pour l'exercice 2007-2013, le Limousin va également bénéficier d'environ 1,5 milliards euros d'aides directes pour les agriculteurs au titre du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC et de 265 729 000 d'euros au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural. Pour une évaluation récente de l'impact de la politique de cohésion dans les territoires ruraux voir en particulier EDATER, en collaboration avec SEGESA, « Analyse de la contribution des programmes opérationnels régionaux 2007-2013 au développement des territoires ruraux. Rapport final. Décembre 2010 ». Voir également la Déclaration du réseau européen RUR@CT concernant la stratégie « Europe 2020 », le 5<sup>ème</sup> Rapport sur la Cohésion économique, sociale et territoriale » et la contribution du Conseil régional du Limousin au 5<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion économique, social et territoriale plaidant pour « qu'une réflexion ait lieu sur la notion de développement rural et sur sa place au sein de la politique agricole commune. Car ... se pose plus largement la question de la place de la surface agricole dans la ruralité. Un renforcement du second pilier est indispensable pour assurer l'avenir économique global des territoires ruraux ». (Cette contribution a été adoptée à la majorité des membres du conseil régional)

politiques de cohésion. Avec d'autres régions françaises<sup>127</sup>, le Limousin plaide donc « pour la mise en place au sein de la politique de cohésion d'un vrai mécanisme de transition, qui pourrait se traduire par la création d'un objectif intermédiaire [régions dont le PIB est supérieur à 75% mais inférieur à 90% de la moyenne communautaire], et qui viendrait pallier au fait qu'au sein de la stratégie UE 2020, le développement rural et la cohésion territoriale ne soient pas prioritaires ». Par ailleurs, certains interlocuteurs avaient remarqué qu'il apparaît une tendance à soutenir seulement les territoires qui, dans une logique immédiate et palpable, vont continuer à vivre, alors que d'autres ne vont pas être aidés. Selon eux, il va y avoir de plus en plus de rupture entre rural et urbain, entre la capitale, les grandes villes et le reste des territoires. « Il faudrait qu'on ajoute à l'idée de cohésion immédiate l'idée de possibilité future. »

---

<sup>127</sup> Contribution des Régions françaises Basse-Normandie, Corse, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Nord-Pas de Calais et Picardie au 5<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale.

## Liste des entretiens menés

- Sophie Chaize-Pingaud**, Chargée de mission Europe, Préfecture de la Région Limousin, Secrétariat général pour les affaires régionales
- Olivier Barlogis**, Directeur général adjoint chargé des politiques d'aménagement du territoire à la Région Limousin
- Marie-Claude Brethenoux**, Directrice régionale adjointe, Pôle entreprises, emploi et économie, Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) Limousin
- Eric Brunie**, Secrétaire général URI, Union régionale CFDT Limousin
- David Buchet**, Directeur de la Délégation à la Coopération, Direction générale des services à la Région Limousin
- Florence Collette**, Directrice de l'Aménagement Durable des Territoires, Directrice de l'Aménagement Durable des Territoires, Pôle Aménagement du Territoire à la Région Limousin
- Daniel Conchon**, Président du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Limousin
- Jean-Paul Denanot**, Président du Conseil régional du Limousin
- Marc Faillet**, Directeur Général, Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie du Limousin (CRCI)
- Agnes Gadilhe**, Chef du Service Stratégie régionale du développement durable, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) du Limousin
- Alain Guerard**, Chargé de mission Aménagement des territoires et développement durable, Préfecture de la Région Limousin, Secrétariat général pour les affaires régionales
- Claude Husson**, consultant territorial indépendant
- Vincent Jolys**, Directeur Général des Services, Université de Limoges, ancien Directeur général adjoint, chargé du développement économique et de l'emploi à la Région Limousin
- Jean-Pierre Limousin**, Président du Conseil économique, social et Environnemental régional du Limousin
- Antonin Nouailles**, Directeur général adjoint, Pôle Formation, Conseil régional du Limousin
- Robert Maud**, Directeur régional, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) du Limousin
- Robert Savy**, ancien Président du Conseil régional du Limousin, Conseiller d'Etat (H), Professeur de droit public
- Jean-François Soury**, Secrétaire du Comité régional CGT Limousin
- Blandine Frouté Toulemonde**, responsable de la Délégation aux études, prospective et évaluation à la Région Limousin
- Nadine Rivet**, Responsable Service FSE, Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) Limousin
- Jean-Philippe Viollet**, Président de la Fédération régionale des exploitants agricoles du Limousin, membre du CESER Limousin

## Documents de référence

### **Règlementations 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

### **Règlementations 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 cofinancés 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

Ministère de l'Economie, 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)

Préfecture de la Région Limousin, Conseil régional du Limousin, Fonds européen de développement régional (PO FEDER) du Limousin, Objectif « Compétitivité régionale et emploi » 2007-2013

Préfecture de la Région Limousin, Conseil régional du Limousin, Document de mise en oeuvre du Programme opérationnel du FEDER du Limousin, Objectif « Compétitivité régionale et emploi », 2007-2013, version 13 octobre 2009

DIACT Massif Central, Programmes Massif-central 2007-2013, 19 septembre 2007

## Annexes

### Adaptation des fonds structurels dans le cadre du Plan de relance européen<sup>128</sup>

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 2009<sup>129</sup>
- 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.<sup>130</sup>

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 dégagement 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€.

<sup>128</sup> Cf. annexes aux projets des lois français de finances 2010, 2011 concernant les relations financières avec l'Union européenne.

<sup>129</sup> 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.

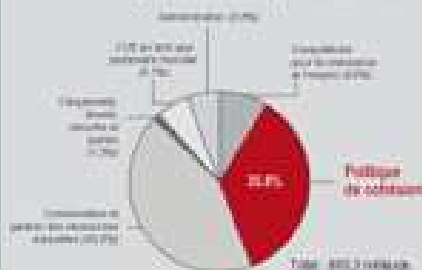
<sup>130</sup> Dont : la possibilité de porter le cofinancement communautaire à 100% des dépenses éligibles au FSE en 2009 et 2010, à condition toutefois de respecter le taux global sur la période 2007-2013, la mise en place d'une seule catégorie de grands projets (au lieu de deux actuellement) et un assouplissement de la règle du dégagement 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)





Collectivités d'outre-mer



POLYNÉSIE FRANÇAISE



Nouvelle-Calédonie



Terres australes et antarctiques françaises

TAAF

CARTE ADMINISTRATIVE DE LA FRANCE

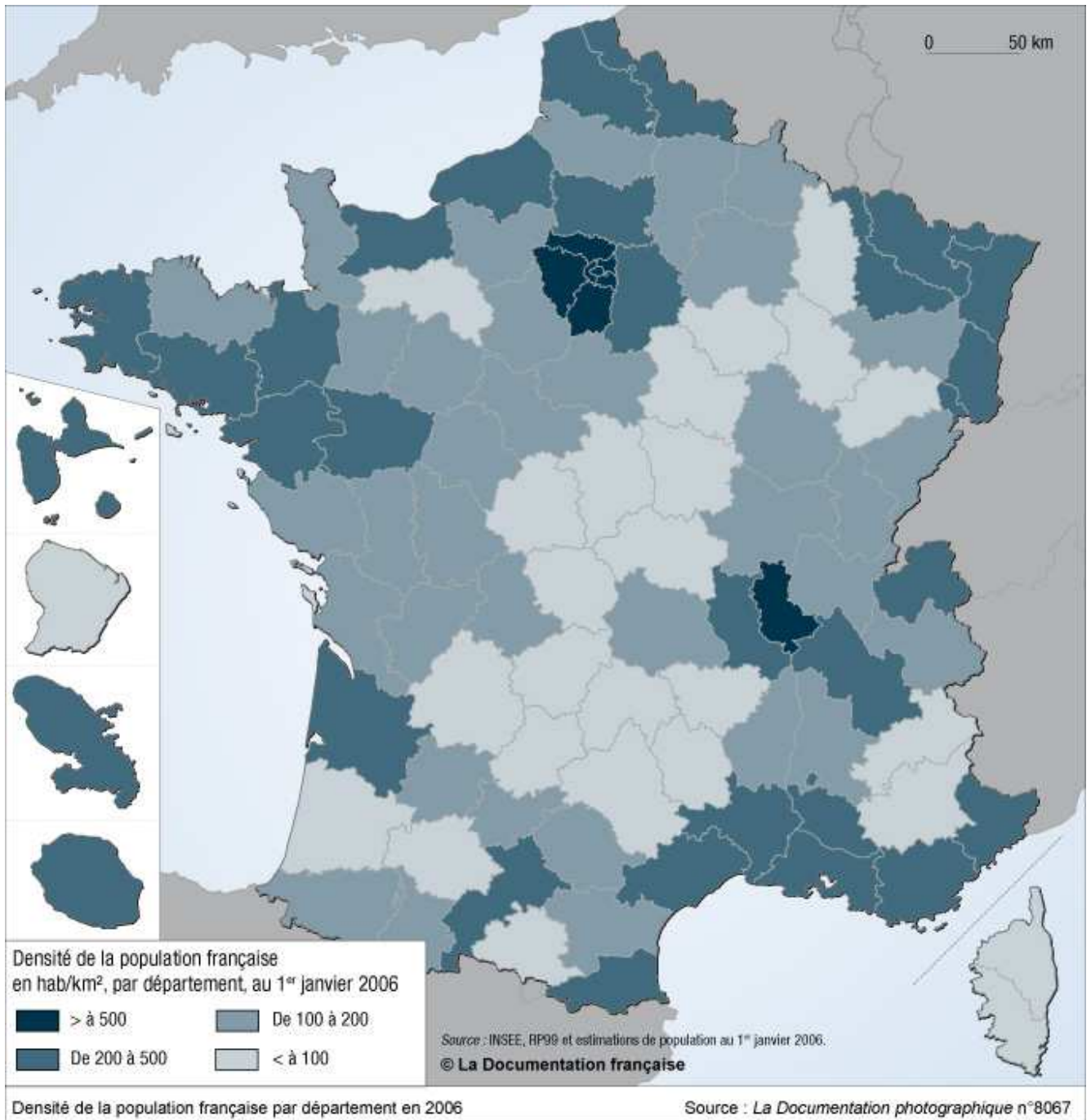


Départements et régions d'outre-mer



0 100 km

© Dila, Paris, 2010.





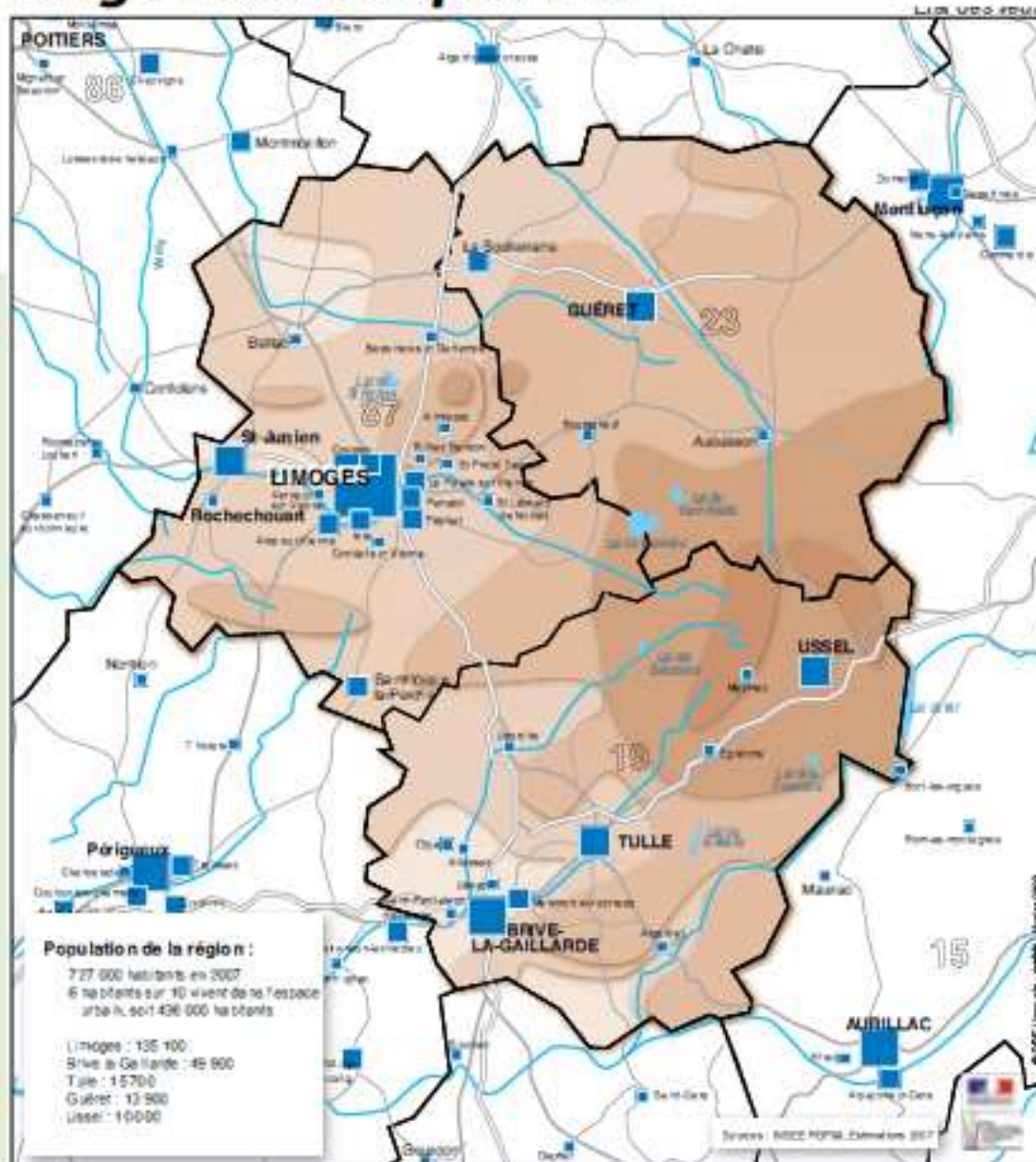


Source Observatoire des Territoires DIACT- La France par aires urbaines

**Le Limousin : 3 départements, 8 arrondissements, 106 cantons**



# Villes et bourgs du Limousin : l'organisation spatiale



Principales villes (nombre d'habitants)



Evolution de la population

