



Datar

SciencesPo.

CERI
CNRS

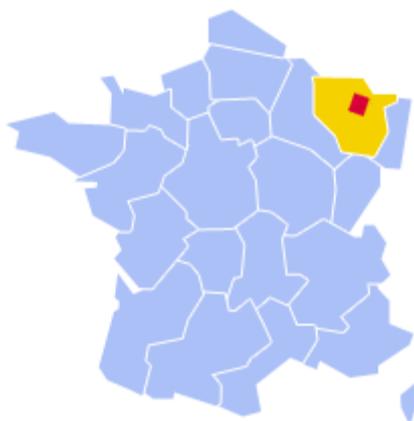


COESIONET
RESEAU D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LA COHESION
ET LES TERRITOIRES EN EUROPE

La mise en œuvre de la politique européenne de cohésion en Lorraine (France)



La dynamique de la « Grande Région » ?



Mihaela M. Similie Popa

Mars 2011



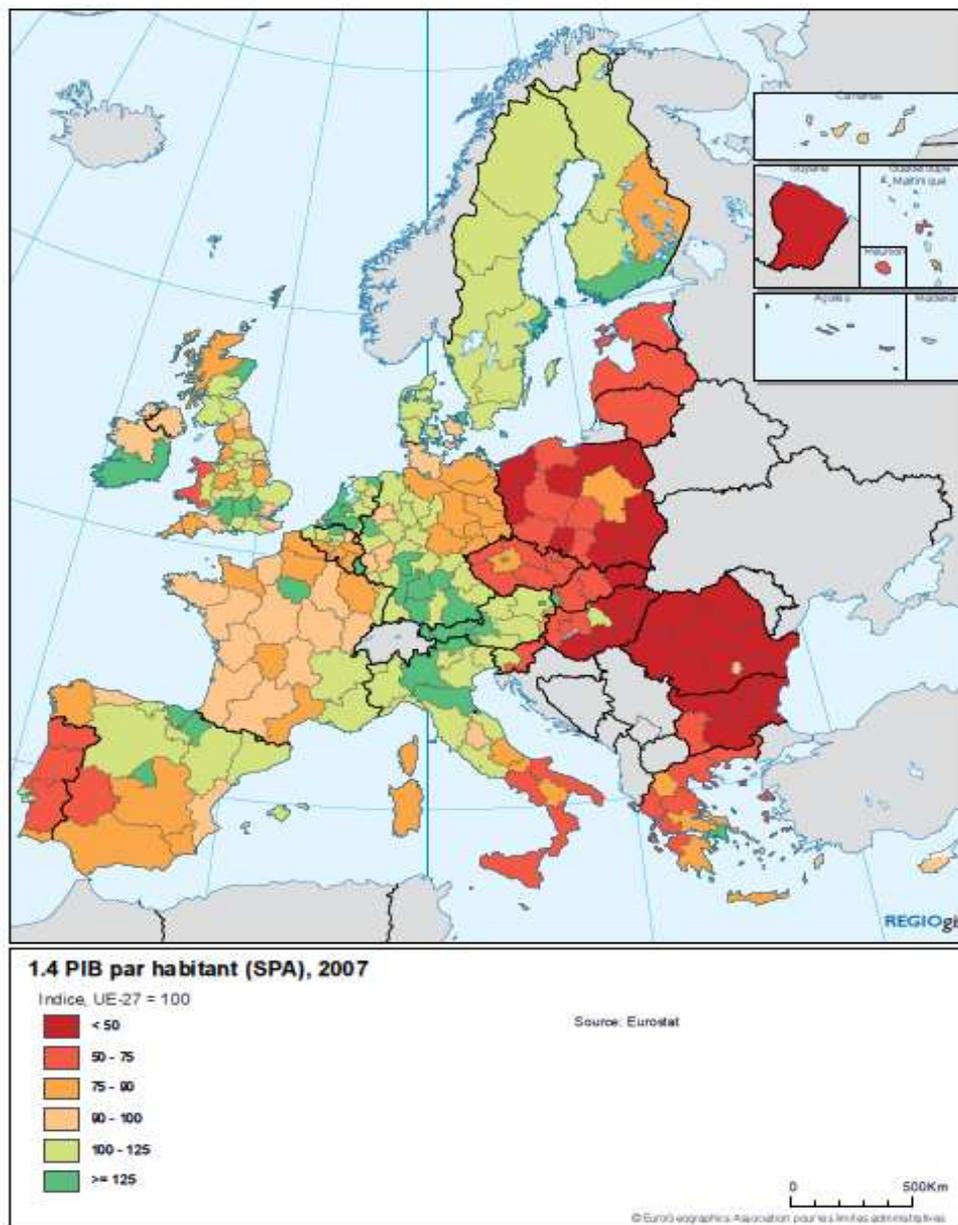
Etude co-financée par l'Union Européenne dans le cadre d'Europ'Act. L'Europe s'engage en France avec le Fonds européen de développement régional

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, 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’Île-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%, certaines 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%). A cause de la crise, entre 2007 et 2009, certains territoires régionaux français ont accusé des baisses de PIB d'environ 4% (dont la Lorraine).

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

Table de matières

I. PROFIL DE LA REGION LORRAINE	4
I.1. DONNEES HISTORIQUES.....	4
I.2. DONNEES GEOGRAPHIQUES ET ADMINISTRATIVES	4
I.3. DONNEES HUMAINES ET SOCIALES	5
I.4. DONNEES ECONOMIQUES	12
I.5. DONNEES POLITIQUES REGIONALES	16
II. LES ENJEUX DES POLITIQUES DE COHESION : DIAGNOSTICS ET PROSPECTIVES.....	17
II.1. LA POLITIQUE EUROPEENNE DE COHESION EN FRANCE (2007-2013)	17
II.2. LA GOUVERNANCE DES FONDS EUROPEENS	18
II.2.1. <i>Les fonds structurels dans la région Lorraine. Données quantitatives.</i>	18
II.2.2. <i>Gouvernance des acteurs et partenariats</i>	20
II.3. IMPACT DE LA CRISE	24
II.4. COOPERATION TRANSFRONTALIERE – LA GRANDE REGION.....	27
II.5. SERVICES D'INTERET GENERAL ET COHESION	31
II.6. EFFETS DES POLITIQUES DE COHESION AU NIVEAU REGIONAL ET INFRAREGIONAL. OBSTACLES ET CONFLITS. DEMANDES ET ATTENTES	33
LISTE DES ENTRETIENS MENES	37
DOCUMENTS DE REFERENCE	38
ANNEXES	39

I. Profil de la région Lorraine

I.1. Données historiques

En France, la région, dans sa conception actuelle, est le fruit d'un long processus. L'idée régionale prend corps en 1919 avec la constitution de 15 « groupements économiques régionaux », institutions à vocation économique, pour reconstruire le pays après la première guerre mondiale. Depuis, tout au long du XX^{ème} siècle, l'idée de régionalisation fera l'objet de multiples débats et propositions. En 1954, en raison des impératifs d'aménagement du territoire et de planification urbaine on assiste au développement d'une « régionalisation fonctionnelle », relais d'administration économique entre l'Etat et les départements. A la fin de 1954 les « Comités d'expansion économique » sont créés, comme associations de développement économique. Un décret-loi du 30 juin 1955 établit de programmes d'action régionale et un arrêté du 28 octobre 1956 délimite vingt-deux régions de programmes. Cette évolution se poursuit avec la création en 1958 des « plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire ». Deux décrets des 7 janvier 1959 et 2 juin 1960 définissent le cadre de vingt et une « circonscriptions d'action régionale » (CAR), institutionnalisées par le décret du 14 mars 1964 avec à leur tête des préfets de Région, assistés des Commissions de développement économique régional (CODER) rassemblant les élus et les responsables économiques et professionnels. Pour la constitution de la Lorraine, « dans les découpages administratifs, une région rassemblant la Meurthe-et-Moselle, la Meuse et les Vosges apparaissait clairement. Le cas de la Moselle était plus délicat. Une partie du département regardait vers l'Alsace, l'autre vers la Lorraine. Mais, puisque nous avons décidé de ne pas toucher aux limites départementales [établies en 1790], il était plus logique de la rattacher à la région de Nancy. »¹

En 1969 un projet du Général de Gaulle visait à la fois l'institution de véritables collectivités territoriales régionales et la réforme du Sénat. Après l'échec du référendum qu'il avait initié et donc de la création d'une institution régionale décentralisée, la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, les circonscriptions deviennent des régions sous la forme d'« établissements publics régionaux » (EPR) dotés d'un organe délibérant, le Conseil régional, assistés d'une assemblée consultative, le Comité économique et social mais aux compétences étroitement limitées et dont la loi elle-même prévoyait qu'il ne disposerait pas de services propres. L'exécutif régional était représenté par le préfet, nommé par l'Etat. La loi du 2 mars 1982, initiatrice du processus de décentralisation, érige la Région en collectivité territoriale avec des compétences propres. Elle instaure l'élection du conseil régional au suffrage universel (les premières élections auront lieu en 1986), transfère le pouvoir exécutif au président du conseil régional et établit que le conseil régional administre les affaires de la région. La tutelle préfectorale est supprimée. Avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les collectivités se voient reconnaître un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

I.2. Données géographiques et administratives

La Lorraine est une région du Nord-Est de la France, frontalière de la Belgique, du Luxembourg et de l'Allemagne. Composée de quatre départements (la Meurthe-et-Moselle, la Meuse, la Moselle et les Vosges), 17 zones d'emploi, 19 arrondissements, 157 cantons, 2339 communes², la Lorraine s'étend sur 23 547 km², ce qui correspond à la moyenne³ des régions françaises.

Les dynamiques infrarégionales sont contrastées (« territoire mosaïque »⁴) entre le Nord et le Sud (le sillon Nord-Sud dynamique et en croissance, de plus en plus ouvert et en prise sur la dynamique transfrontalière),

¹ « Les dessous de l'actuelle carte des régions. Région par région, Serge Antoine explique comment il a effectué ses choix », par Michel Feltin, dans L'Express, 25 février 2009

² Au 1^{er} janvier 2010 <http://www.grande-region.lu/eportal/pages/StatTemplate.aspx?view=stat&id=728>, Lorraine: Code officiel géographique.

³ Dans la métropole, la région Midi-Pyrénées est la région la plus grande en termes de superficie (45 348 km²), l'Alsace étant la plus petite (8 280 km²).

⁴ Conseil économique et social (CES) de la Lorraine, Rapport de prospective « Lorraine, horizon 2003 », 1993 ; Conseil économique et social de la Lorraine, 2^{ème} Rapport de prospective, « Lorraine, horizon 2018 », 1998. Le CES notait la coexistence de trois dynamiques : un « axe mosellan », qui concentre la dynamique économique et démographique (Thionville-Metz-Nancy-Epinal), une Lorraine urbaine périphérique autour de villes petites et moyennes, des bassins agricoles ou sylvicoles et des bassins industriels en déclin ou recomposition. Selon le Conseil, « La ville contribue à la fois à une désertification de son environnement éloigné et au développement de son environnement proche, c'est-à-dire

et les territoires urbains/ruraux/industriels en difficulté voire grande difficulté (avec en particulier une Lorraine de campagnes et villes plus isolées - ou bassins dits « de périphérie »). »⁵

Néanmoins, la Lorraine reste écartelée entre des forces d'attractivité extérieures (Ouest vers Ile de France, Nord vers le Luxembourg et la Sarre, Est vers l'Alsace, Sud vers Rhône Alpes)⁶, alors que les tendances de concentration de la population et des activités s'affirment sur le sillon mosellan ; plus précisément, la captation des flux d'emploi (effet de polarisation) par les deux grandes villes régionales (Metz et Nancy) se renforce avec un effet d'étalement territorial⁷. En même temps, des dissensions locales, un certain antagonisme entre les deux grandes villes (situées à 50 km de distance), une faible mise en réseau, semblent demeurer⁸, alors que l'idée de métropole Metz-Nancy a marqué et continue à marquer les esprits et à nourrir le débat régional⁹. Il y a donc toute une série de problématiques de dynamique et de cohésion territoriale qui restent posées.

« 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, 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 sociales¹⁰

Avec une population de plus de 2 340 000 habitants, la Lorraine rassemble 3,75% de la population française en janvier 2009 (contre 4,43% en 1975). Entre 1999 et 2006 la population a gagné plus de 4 000 habitants par an, mais depuis le décrochage par rapport à la dynamique nationale se poursuit : en 2008, la population française a crû 13 fois plus que la population lorraine (respectivement +0,54% et +0,04%). Selon la

de l'hyper-périphérie. Le problème central de l'équilibre entre ville et campagne, entre villes et bassins excentrés, entre villes et bourgs, voire entre autres communes de moindre importance se pose avec acuité. »

⁵ Conseil économique et social de la Lorraine, 3^{ème} Rapport de prospective « Lorraine, horizon 2003 », 1993

⁶ Conseil économique et social de la Lorraine, Rapport de prospective « Lorraine, horizon 2003 », 1993. La Lorraine détenait le record du plus faible ratio de la population concentrée dans la zone d'emploi de la capitale régionale par rapport à la population régionale totale. Par rapport à des situations moyennes oscillant entre 18 et 25%, Metz/Lorraine se situait à 11,2%. Il était souligné une faible interaction entre les deux grandes villes régionales et un faible degré d'imbrication des deux systèmes urbains, donc un questionnement sur la pertinence d'une métropole Metz-Nancy.

⁷ Conseil économique et social de la Lorraine, « Construire ... », *loc. cit.*, 2009 ?, p. 15

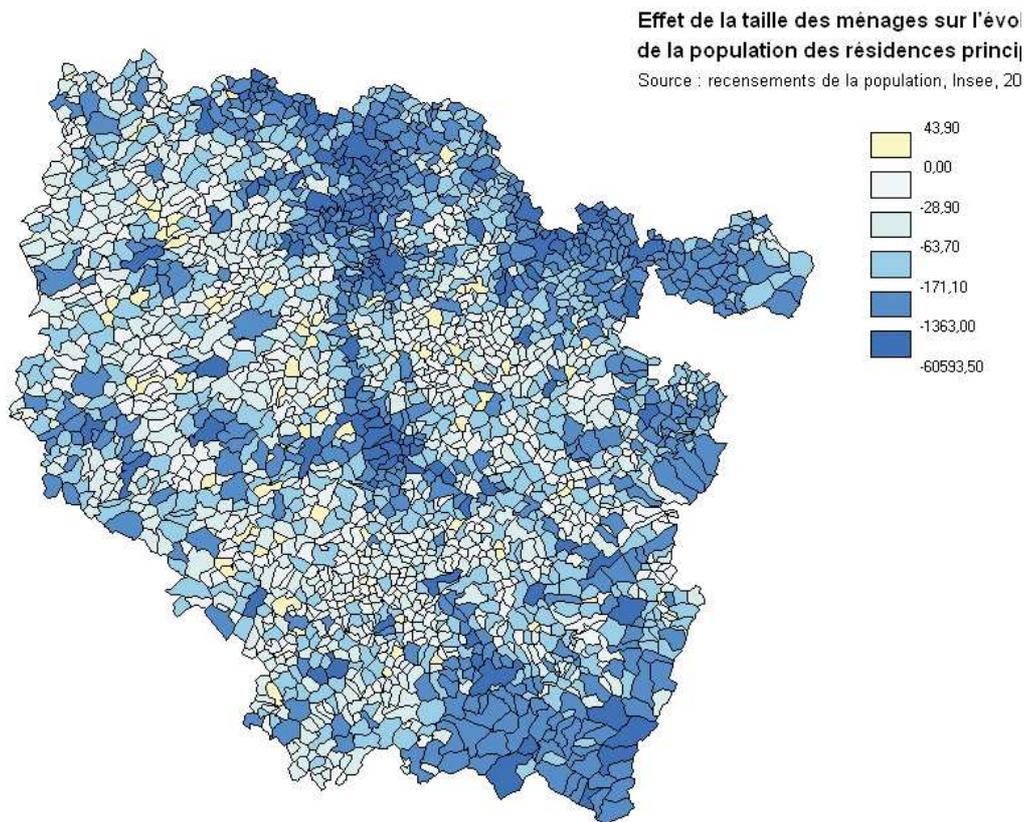
⁸ Le CES Lorraine notait que « l'absence de mise en cohérence ou synergie du développement Metz-Nancy est un facteur de non lisibilité régionale et de déclassement de la Lorraine dans la hiérarchie des aires urbaines. ... L'équilibre est à trouver entre concurrence nuisible et concurrence stimulante, la coopération et le souci de la complémentarité doivent s'imposer », CES Lorraine, « Villes lorraines Métropolisation Métropole Lorraine », 2001

⁹ Conseil économique et social de la Lorraine, « Construire ... », *loc. cit.*, 2009 ?, p. 9. En commençant par la réalisation de quelques infrastructures majeures : inauguration de l'Aéroport Metz-Nancy-Lorraine à Louvigny en 1991, ouverture de la gare Lorraine TGV à Louvigny en 2007

¹⁰ L'on ne dispose que de peu de données concernant les effets de la crise. Ils seront abordés plus loin dans la monographie.

dynamique d'évolution de la population entre 1999 et 2009, la Lorraine se classe au 20^{ème} rang des régions françaises. D'après les dernières prévisions INSEE, elle devrait entamer son déclin démographique en 2011. Des prévisions de 2007 à l'horizon 2030 prévoient une baisse de population de 2,6% par rapport à 2005, avec 30,8% des habitants de 60 ans et plus¹¹.

Plus d'un tiers de la population de la région habite dans les trois principales zones urbaines (Nancy – 14,3% de la population régionale, Metz – 13,8% ; Thionville – 5,6%). En termes d'aires urbaines¹², les deux grands pôles régionaux représentent 37% de la population régionale : en 2006 l'aire urbaine de Metz comptait 438 340 habitants (la 14^{ème} aire métropolitaine de France) et l'aire urbaine de Nancy 415 770 habitants (la 16^{ème} aire métropolitaine de France)¹³. 83% de la surface de la région appartient au référentiel rural restreint.¹⁴ En moyenne, les bassins de vie de la région sont plus peuplés et plus denses que la moyenne nationale (avec 14 900 habitants contre 12 098 et 86 hab./km² contre 49), avec évidemment, des disparités importantes.



Source : INSEE Lorraine, « Economie Lorraine. Les espaces urbains lorrains: entre agglomération et dispersion », Mars 2008, N°122

Pendant des habitants depuis les années 1970, la Lorraine enregistrait au recensement de 1999 un léger embellissement démographique¹⁵. Cependant, la dynamique démographique reste faible (avec seulement plus 0,1% par an en moyenne sur les dix dernières années¹⁶). Le solde migratoire est le premier responsable de cette faible dynamique, mais la baisse du nombre de naissances affaiblit le solde naturel qui restait jusqu'à

¹¹ C. Calzada, T. Guillaume, INSEE Lorraine, « Prospective démographique pour la Lorraine en 2030. L'avenir n'est pas écrit », 4 juillet 2007, présentation à la 1^{ère} conférence régionale de formation

¹² Territoire de rayonnement économique à partir de la captation des flux résidence-travail.

¹³ Source Observatoire des Territoires DIACT d'après les statistiques du recensement INSEE, dans Conseil économique et social de la Lorraine, « Construire ... », *loc. cit.*, 2009

¹⁴ INSEE Lorraine, N° 75, Février 2007, « Accessibilité aux équipements dans l'espace rural lorrain »

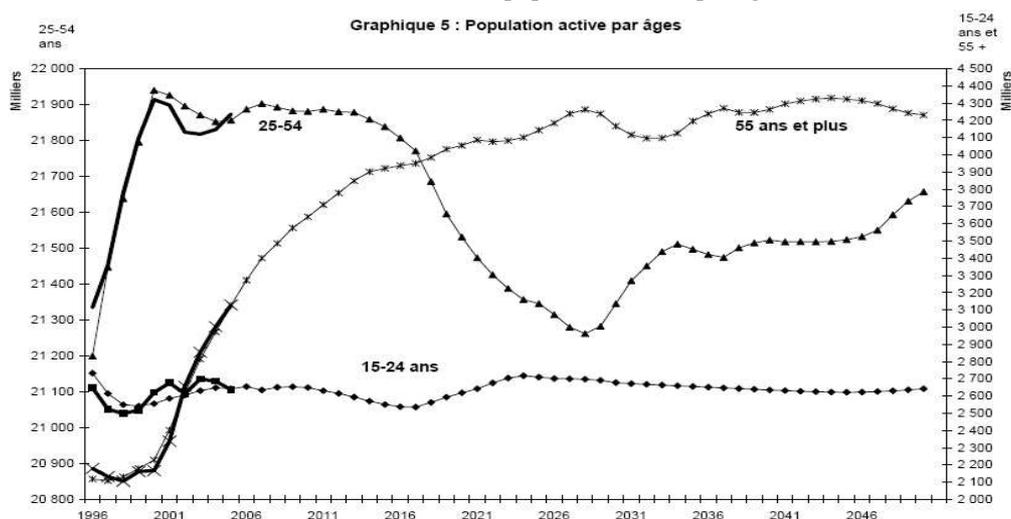
¹⁵ Taux annuel moyen de variation de la population sur la période : +0,6% (1962-1968), +0,35% (1968-1975), -0,07% (1975-1982), -0,08 (1982-1990), +0,02% (1990-1999), +0,16% (1999-2008)

¹⁶ Alors qu'entre 1999 et 2006, la Lorraine gagnait 3 400 habitants par an en moyenne, sa population n'a progressé que de 1 000 habitants en 2007 et en 2008.

présent le seul moteur démographique de la région.¹⁷ Cependant, si la situation déficitaire des migrations s'est améliorée au cours des années 1990, il y a plus d'habitants qui la quittent que de nouveaux résidents. En fait, la Lorraine arrive au 4^{ème} rang des régions métropolitaines qui perdent le plus de résidents dans les échanges migratoires, avec un taux de migration annuel moyen sur cinq ans de moins 25 habitants pour 10 000 habitants présents. En cinq ans, 94 200 habitants en provenance d'autres régions françaises sont venus s'installer en Lorraine, ce qui représente 4,3% de la population régionale moyenne sur cette période. Dans le classement des régions, ce taux en fait l'avant-dernière région, avant le Nord-Pas-de-Calais (2,9%).¹⁸ Les migrations résidentielles n'impactent pas le territoire avec la même intensité, marquant des contrastes d'attractivité au sein de la région. Le département des Vosges est le seul département qui perd des habitants (moins 0,3% entre 1999 et 2008). Globalement, ce sont les espaces périurbains et le nord du sillon lorrain (qui regroupe les villes depuis Thionville jusqu'à Epinal en passant par Metz et Nancy) qui profitent de l'arrivée de nouveaux habitants, alors que cinq zones d'emploi ont entamé leur repli démographique. D'un point de vue spatial, de fortes disparités sont visibles. La Meuse de l'Est et de l'Ouest connaît des dynamiques opposées (baisse de 2,9% dans l'Ouest entre 1999 et 2008), alors que le Nord de la Région (Moselle) attire plus d'habitants (+1,6% entre 1999-2008), sous l'effet de l'attractivité du Luxembourg et de la métropolisation. La Meurthe-et-Moselle est le département qui affiche la plus forte croissance démographique lorraine sur la période 1999-2008 (+1,9%).¹⁹ Les évolutions récentes de la concentration et de la démographie (entre 1999 et 2006)²⁰ confirment également un déplacement du centre de gravité régional²¹.

La migration des jeunes reste également préoccupante : 38 500 jeunes de 20-29 ans ont quitté la région entre 1999 et 2004²²). L'expatriation prolongée de la jeunesse pendant plus de vingt ans a entraîné une baisse de natalité, cause première, aujourd'hui, d'un vieillissement accru, qui explique, en partie la réduction du déficit migratoire.

Scénario tendanciel de la population active par âge ²³



¹⁷ La Lorraine connaît toujours un excédent naturel, mais réduit de moitié depuis la décennie 1980. Voir CESER de la Lorraine, « Situation économique, sociale et environnementale de la Lorraine : 2009-2010. Derrière le choc de la crise : les défis de la Lorraine », octobre 2010, p. 28. INSEE Lorraine en partenariat avec le CESL, Economie Lorraine, n°77, « La Lorraine en 2030 », mars 2007

¹⁸ INSEE Lorraine, « La population active en prospective », Présentation à la Section Prospective du CESL, Octobre 2009

¹⁹ CESER de la Lorraine, « Situation ... », *loc.cit.*, 2010, p. 14, 28, 32

²⁰ Economie Lorraine INSEE N°153 de janvier 2009 « Recensement 2006 : une croissance faible et limitée aux espaces périurbains »

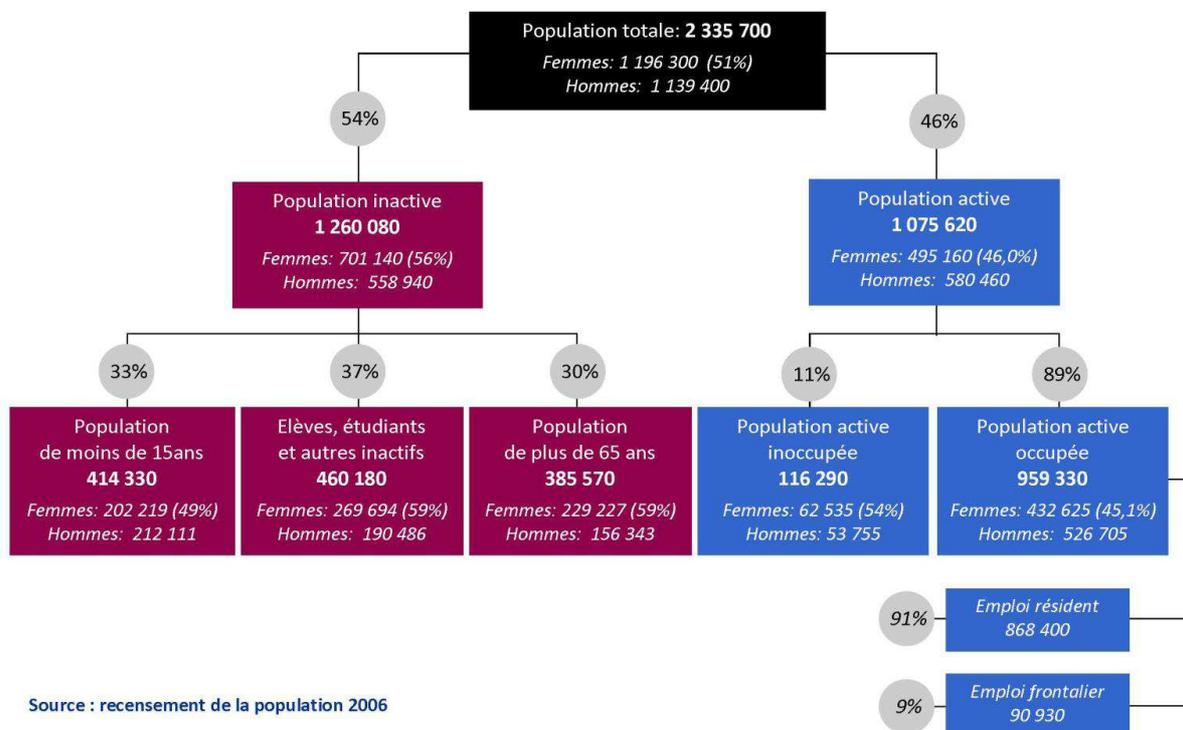
²¹ Egalement illustré par les mises en chantier de logements ou encore l'évolution des prix fonciers et locatifs ainsi que la répartition des revenus. Voir Economie Lorraine INSEE N°154 de janvier 2009 « Les revenus des ménages du nord lorrain : boostés par les salaires frontaliers »

²² Soit un taux annuel de migration nette de 77,3 pour 10 000 (contre 10% en Rhône-Alpes par exemple) C. Calzada, T. Guillaume, INSEE Lorraine, « Prospective démographique pour la Lorraine en 2030. L'avenir n'est pas écrit », 4 juillet 2007

²³ C. Calzada, T. Guillaume, INSEE Lorraine, « Prospective démographique pour la Lorraine en 2030. L'avenir n'est pas écrit », 4 juillet 2007

Sous l'effet des migrations et de la pyramide des âges, la population active de la région a reculé depuis 2006. Depuis 1991 la région compte 95 000 jeunes de moins de 20 ans, soit une baisse de 14% contre -2% pour la France métropolitaine. Entre 2000 et 2008, la France gagne 2% de jeunes alors que la Lorraine en perd 7%.

En 1990, l'emploi total lorrain représentait 3,6% de l'emploi total métropolitain ; en 2008, cette proportion n'est plus que de 3,28%, alors que la population lorraine représente 3,75% de la population totale française. Avec un recul de 1,69% de l'emploi total entre 2000 et 2008, la Lorraine apparaît dans le groupe des trois régions (avec la Franche-Comté moins 1,54%, et Champagne-Ardenne moins 2,05%) qui ont détruit de l'emploi depuis 2000 (la moyenne métropolitaine, +4,87%, est nettement supérieure)²⁴.



Source : recensement de la population 2006

Source : CESER Lorraine²⁵

L'écart entre le taux d'activité des femmes et celui des hommes connaît une réduction progressive dans les dernières décennies, même si les disparités départementales existent (en particulier en fonction de leur structure économique). De 1990 à 1999, les femmes représentent en moyenne presque 80% des actifs supplémentaires. La majorité des emplois salariés féminins se trouvent dans le tertiaire.²⁶

Du point de vue territorial, l'emploi est marqué par une polarisation urbaine marquante avec en particulier l'extension des aires urbaines de Metz et de Nancy et une forte partition du territoire lorrain autour de l'ossature du sillon de la vallée de la Moselle. A plus long terme, les tendances lourdes sont définies par au moins 4 éléments²⁷ : une rupture entre les dynamiques des territoires urbains, ruraux et industriels, les effets de polarisation urbaine (centralement Metz et Nancy, dans une moindre mesure Epinal), une non-continuité des dynamiques d'évolution sur le sillon lorrain, et des dynamiques spécifiques en Moselle Est et dans les secteurs de Sarrebourg ou de Saint-Dié.

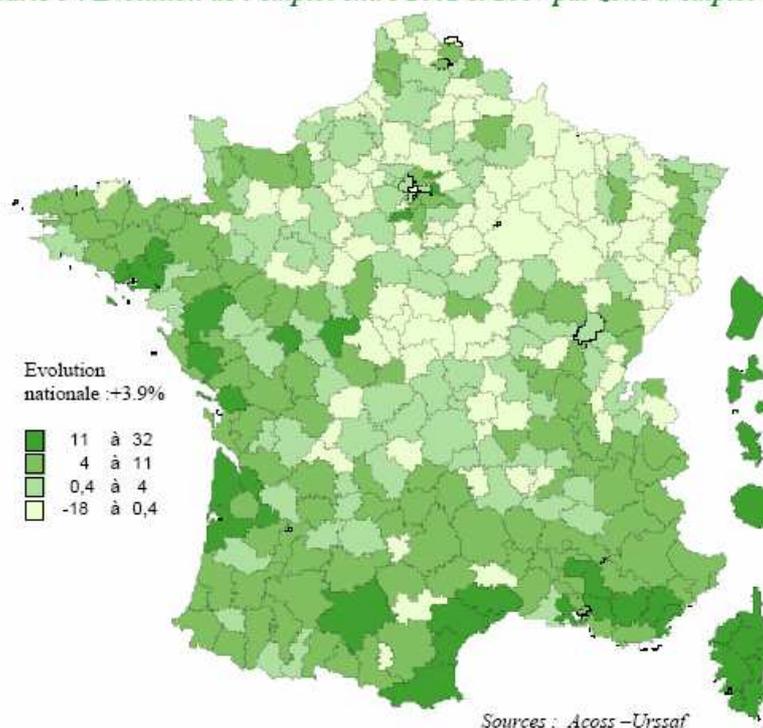
²⁴ INSEE, dans CESER de la Lorraine, « Situation ... », *loc.cit.*, 2010, p. 83

²⁵ CESER de la Lorraine, « Situation ... », *loc.cit.*, 2010, p. 33

²⁶ Laurent Burg, « Egalité professionnelle entre les femmes et les hommes en Lorraine. Etat des lieux et perspectives », Janvier 2010, p. 11

²⁷ Conseil économique et social de la Lorraine, « Construire ... », *op. cit.*, 2009 ?, p. 15

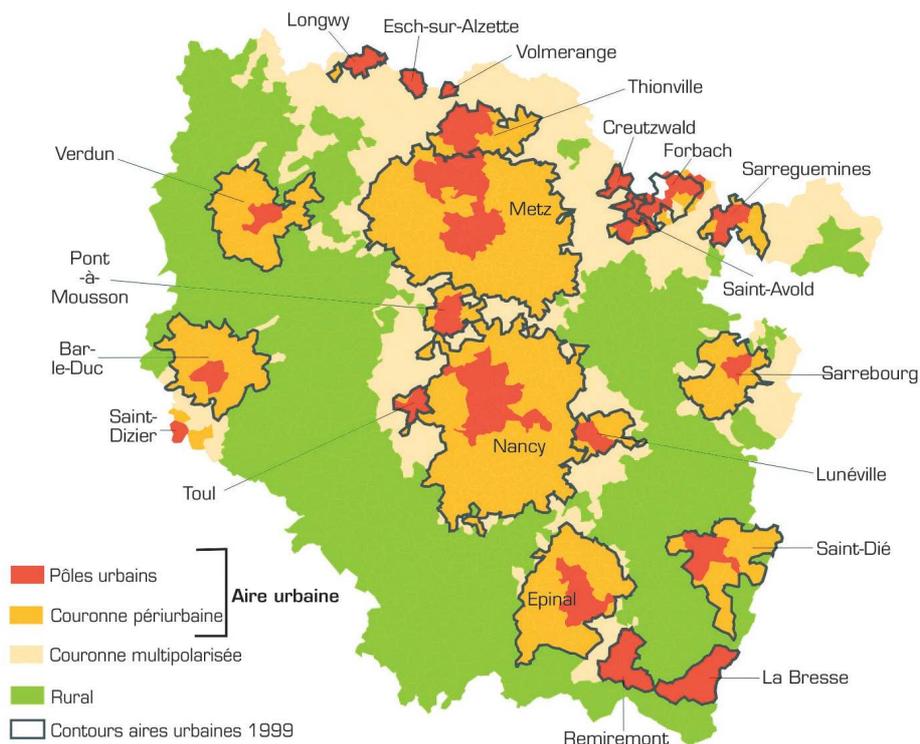
Carte 5 : Evolution de l'emploi entre 2002 et 2007 par zone d'emploi



La mobilité transfrontalière est une autre caractéristique forte du marché du travail en Lorraine (devenu la base résidentielle d'environ 95 000 travailleurs frontaliers) et l'un des éléments les plus visibles de l'intégration européenne pour la Lorraine. Le nombre de frontaliers a presque triplé en 20 ans. La dynamique de création de l'emploi frontalier dépasse de loin les dynamiques de l'emploi salarié français et lorrain. Pour les frontaliers du Luxembourg, l'INSEE estime qu'ils représentent environ 7% des revenus fiscaux nets déclarés des Lorrains pour l'année 2006, soit 2 milliards d'euros, ratio qui dépasse 50% dans certains cantons frontaliers. En fait, l'essor de l'emploi frontalier est essentiellement dû à la création d'emplois au Grand Duché de Luxembourg (passé de 46% de l'emploi frontalier en 1990 à 74% en 2009), alors que l'on observe un certain recul du nombre de frontaliers en Allemagne (passé de 49% de l'emploi frontalier en 1990 à 24% en 2009). Le nombre des emplois frontaliers en Belgique a augmenté aussi (passé de 5% de l'emploi frontalier en 1990 à 6% en 2009). Le nombre de Lorrains travaillant au Luxembourg a augmenté de 60% depuis 2000 ; en 2009, dans le Grand Duché, plus d'un salarié sur cinq est lorrain (69 900 Lorrains). Le phénomène de l'emploi frontalier concerne notamment le Nord de la Lorraine déplaçant, lors de la dernière décennie, le centre de gravité de la Lorraine vers le nord de la Région.²⁸ Dans plusieurs secteurs géographiques, le nombre de travailleurs frontaliers est supérieur au nombre d'emplois salariés du privé présents sur place (cf. la zone d'emploi de Longwy).

²⁸ CESER de la Lorraine, « Situation ... », *loc.cit.*, 2010, p. 15, 23, 50

Les aires urbaines lorraines (définition 1999) (Source : INSEE²⁹)



La dynamique de création d'emplois concerne notamment les zones urbaines. 25 000 emplois ont été créés entre 1999 et 2004 dans les deux grandes agglomérations, ce qui représente 70% du total créé sur les 109 unités urbaines recensées en Lorraine (35 d'entre elles seulement ont un bilan positif en termes d'emploi entre 1999 et 2004, avec en particulier Epinal et Thionville).³⁰

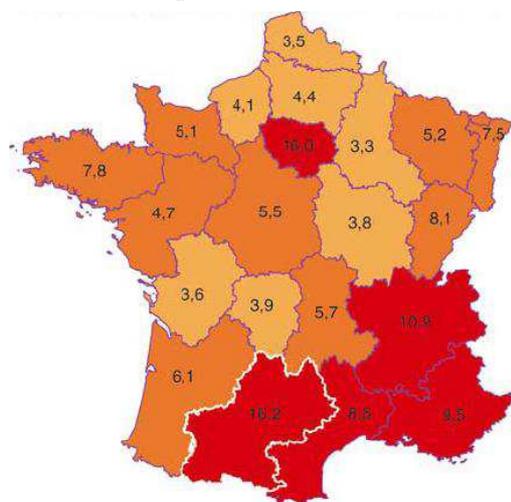
Du point de vue structurel, l'équilibre de l'emploi lorrain continue à se redéfinir. La tendance la plus marquée est la baisse du poids de l'industrie dans l'emploi total (baisse de 12% entre 1999 et 2008, alors que la France connaît une baisse de 8%). Actuellement, l'emploi du secteur industriel ne représente plus que 17,2% de l'emploi salarié, soit une perte de près de 40 000 emplois industriels après 2000. Parallèlement, la montée en charge des services n'a pas été assez rapide pour arriver à la proportion moyenne française qui est de 77% (74% en Lorraine) et compenser dans ce secteur les pertes d'emplois industriels. Sur la période 2000-2009, la Lorraine a créé 4,8% d'emplois (soit 3 545 postes supplémentaires) dans les services aux entreprises (dix fois moins qu'en Midi-Pyrénées, par exemple). En 2006, environ 67% des emplois de la région représentaient les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'action sociale (plus que la moyenne nationale), suivis par le domaine des activités financières (~11%), les hôtels et restaurants, la culture, les sports et loisirs, les services personnels (~7%), les services aux entreprises (~5%), le commerce (~2%), les industries, transports et activités non classés (~7%). Suite aux réformes récentes dans la fonction publique d'Etat, la Lorraine connaît une diminution du taux d'administration, de 76,2% en 2007 à 73,1% en 2008. La région présente une part des agents de plus de 50 ans supérieure à la moyenne nationale (29% contre 27,6%) et un âge moyen des agents également supérieur (43 ans contre 41,6).

²⁹ Le zonage en aires urbaines répartit le territoire en quatre catégories. La première représente l'espace à dominante rurale qui comprend à la fois des petites unités urbaines et des communes rurales. Les trois dernières constituent l'espace à dominante urbaine. Le pôle urbain - unité urbaine offrant au moins 5 000 emplois sur son territoire et sa couronne périurbaine formée de communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci -, constitue une aire urbaine ; les communes multipolarisées sont des communes rurales ou des unités urbaines situées hors des aires urbaines, dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant. INSEE Lorraine, Economie Lorraine, N° 126, Mai 2008, « Démographie des établissements lorrains : une dynamique contrastée urbain-rural

³⁰ Conseil économique et social de la Lorraine, « Construire la métropole régionale : la Lorraine ne peut plus attendre ! », Séance plénière du 20 mars 2009, p.28

En termes de qualifications, de démographie, d'emploi industriel, de revenus, d'inégalités, etc., les écarts territoriaux sont également importants. Certains territoires sont déjà engagés dans des dynamiques de long terme qui les fragilisent structurellement (recul de l'emploi résident, faiblesse de la démographie, désindustrialisation,...) et ont, de surcroît, été fortement impactés par la crise récente (par exemple les zones d'emploi de Longwy et du Bassin Houiller). Les zones d'emplois les plus en difficultés de reconversion économique sont celles qui connaissent les indices de qualification les plus faibles. Une comparaison avec les moyennes nationales des indicateurs de formation des Lorrains fait apparaître un paradoxe. Dans l'enseignement secondaire, les indicateurs sont relativement meilleurs qu'au niveau national avec un taux de bacheliers plus élevé et un taux de sortie sans qualification plus faible. Cependant, les qualifications de la ressource humaine régionale sont en moyenne plus basses. Si le nombre de bacheliers est plus important, c'est essentiellement dû à une plus grande proportion de bacheliers professionnels dans la population. Le nombre de Lorrains poursuivant des études supérieures est toujours trop faible, cela est visible à la fois dans le taux de scolarisation des 18-24 ans et dans la part des étudiants dans la population totale, qui laisse penser qu'il manque environ 5 000 étudiants en Lorraine pour atteindre la moyenne nationale.³¹ La Lorraine affiche un taux de 66,7% de bacheliers, dont de nombreux professionnels. Il apparaît que 16% des jeunes sortent du système éducatif sans diplôme, 18% sont titulaires d'un CAP BEP, 25% sont titulaires d'un BAC, 41% des sortants sont titulaires d'un diplôme égal ou supérieur au niveau BAC+2.³² Cependant, les jeunes les plus qualifiés ont tendance à quitter la région.

D'un point de vue plus qualitatif, l'attractivité territoriale est également visible dans la capacité à attirer des emplois de cadres des fonctions métropolitaines (CFM)³³, emplois à contenu décisionnel élevé qui se concentrent majoritairement dans les métropoles. Pour l'ensemble de la Lorraine, en 2006, ils représentaient 5,1 % des emplois (contre 9% pour la France métropolitaine), ce qui la classe au 15^{ème} rang des régions.³⁴ Concernant l'évolution sur la période 1999-2006, la Lorraine se place au 20^{ème} rang (+24,1% contre +31,2% pour la France). Au niveau français, c'est essentiellement dans les aires urbaines de plus de 200 000 emplois que la part des cadres des fonctions métropolitaines dépasse les 10%. Pour les aires urbaines de Nancy et Metz elle n'est que de 7,8 % et 5,9 %.³⁵



Quant aux effectifs de recherche et développement, en nombre de chercheurs pour 1 000 salariés, avec un ratio de 5,2 la Lorraine marque également un retard en se plaçant au 12^{ème} rang des régions françaises. Les effectifs totaux de R&D étaient de 7 762 en 2007 et représentaient 2% des effectifs nationaux. L'Université représente plus de 60% des chercheurs publics en Lorraine, le CNRS 14%. Dans les aires urbaines de Metz et de Nancy, entre 1982 et 2006, le domaine conception-recherche a été à l'origine de 600 créations d'emploi, beaucoup moins que d'autres villes françaises (par exemple Strasbourg, qui créait 2 500 emplois, et Rennes 3 800).³⁶ La recherche publique finalisée (CEA, CNES, ONERA, ...) est très faiblement représentée en région Lorraine.

Nombre de chercheurs pour 1000 emplois salariés en 2006 (INSEE, Ministère)³⁷

Le taux de chômage lorrain n'a guère dépassé la moyenne nationale même pendant les années les plus difficiles. Ce constat s'explique par une stagnation de la population active et par la progression du travail frontalier.

³¹ CESER de la Lorraine, « Situation ... », *loc.cit.*, 2010, p. 13

³² *Idem*, p 90

³³ En France, indicateur de l'insertion des régions et des villes dans l'économie de la connaissance et de leur rayonnement décisionnel.

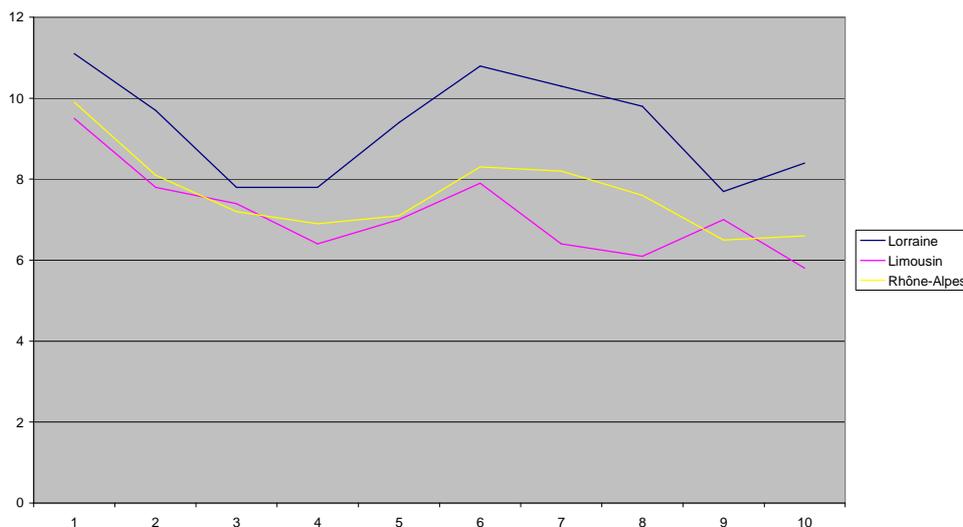
³⁴ CESER de la Lorraine, « Situation ... », *loc.cit.*, 2010. En 2006, la France compte 2,3 millions de cadres des fonctions métropolitaines, soit un peu plus de 9% du total des emplois. Près de la moitié de ces emplois est concentrée dans l'aire urbaine de Paris où ils représentent plus de 18% de l'emploi total.

³⁵ *Idem*, p. 43

³⁶ Conseil économique et social de la Lorraine, « Construire ... », *loc. cit.*, 2009 ?, p. 6

³⁷ CESER de la Lorraine, « Situation ... », *loc.cit.*, 2010, p. 83

Unemployment rate (1999-2008)



Les femmes connaissent un taux de chômage plus élevé que les hommes, quel que soient leur âge et leur niveau de qualification. En moyenne, les femmes sont inscrites au chômage plus longtemps et leur taux de retour à l'emploi est plus faible. Cependant, les tendances dépendent du niveau de qualification et du secteur d'activité³⁸, alors qu'il est constaté que les femmes diplômées du supérieur s'insèrent aussi rapidement et durablement que les hommes, surtout dans les entreprises déjà très féminisées. Si la crise a augmenté en particulier le chômage des hommes, elle vient de confirmer « une différence fondamentale : le chômage des femmes est nettement structurel, alors que celui des hommes dépend principalement de la conjoncture économique ».³⁹

I.4. Données économiques

Les décennies passées ont été marquées par la fin de la spécialisation de la Lorraine dans les grandes industries historiques : la sidérurgie, le charbon et le textile. Les mutations importantes qu'a connues l'appareil productif lorrain ont profondément transformé le paysage économique de la région. En un peu plus de quarante ans, le redéploiement des activités économiques en Lorraine a été particulièrement marqué : il a conjugué une forte reconversion industrielle, une tertiairisation de l'économie et une forte diversification d'activités. La crise des industries historiques marque d'un lourd passif les bilans régionaux de l'emploi et de l'économie mais aussi l'évolution et même la structure démographique de la Lorraine.⁴⁰ La Lorraine demeure actuellement dans une phase majeure de mutation économique et territoriale : d'une part pour achever son rattrapage « tant dans l'adaptation de son outil industriel pour faire face à la concurrence mondiale, que dans sa nécessaire évolution tertiaire aujourd'hui encore peu performante » et, d'autre part, pour répondre aux nouveaux enjeux de développement territorial, en particulier à « l'effet sillon » qui a matérialisé lui aussi la perte de vitesse des bassins périphériques ruraux et industriels et l'effet de débordement des frontières et d'attractivité vers le Nord qui marque l'évolution du territoire régional.⁴¹

Avec un PIB total de 57,5 Md d'euros, la Lorraine représentait en 2008 2,9% du PIB français. En termes de PIB par habitant (24 606 euros en 2008) elle arrive au 19^{ème} rang des régions françaises (contre 30 746 euros en France métropolitaine ou 26 941 euros dans la France hors Ile-de-France). Cependant, il est remarqué qu'il conviendrait de nuancer la portée de cette donnée en tant qu'indicateur de richesse parce ce qu'il ne prend pas en compte les revenus des salariés frontaliers qui représentent plus de 15% du total des salariés lorrains du secteur privé.⁴² Sur une période plus récente, la Lorraine enregistre un nouveau décrochage

³⁸ Par ailleurs, la conjoncture économique se traduit, en Lorraine, par une forte composante industrielle historique à prédominance masculine.

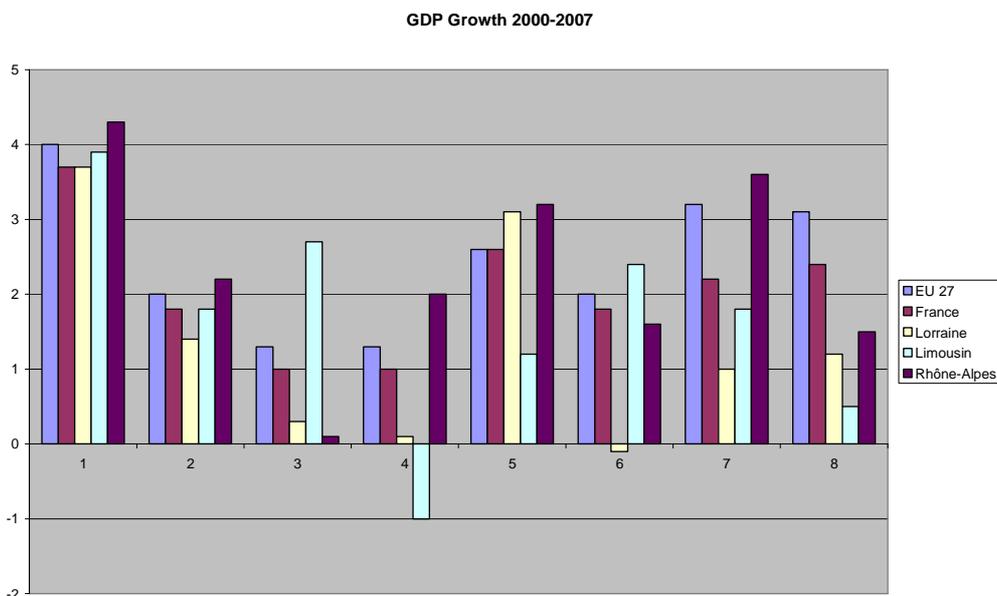
³⁹ Laurent Burg, « Egalité professionnelle entre les femmes et les hommes en Lorraine. Etat des lieux et perspectives », Janvier 2010, p. 11. Voir également « 1968-2008 : Evolution et prospective de la situation des femmes dans la société française », Communication du Conseil économique, social et environnemental du 27 janvier 2009

⁴⁰ Conseil économique et social de la Lorraine, « Construire ... », *loc. cit.*, 2009 ?, p. 14

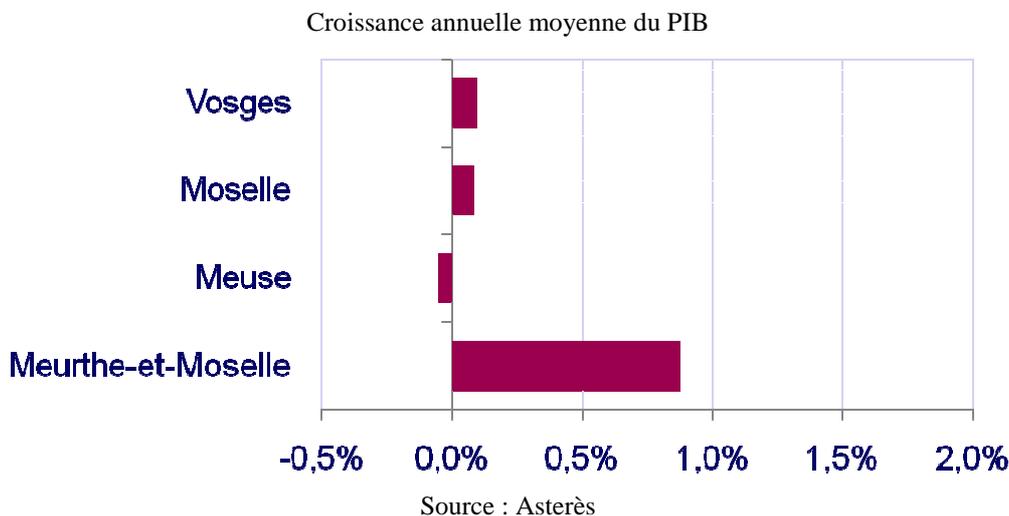
⁴¹ *Idem*, p.20

⁴² CESER de la Lorraine, « Situation ... », *loc. cit.*, 2010, p. 21

économique. Cependant, depuis 2000, les performances régionales médiocres écartent la dynamique régionale des lignes de croissance nationale. Même si certains indicateurs échappent à ce constat (par exemple en matière de commerce extérieur), l'économie régionale globale se décale des évolutions moyennes, que ce soit en matière de croissance de la population et de création d'emploi (voir la section précédente) ou du PIB, d'économie tertiaire et de services supérieurs aux entreprises.⁴³ Au niveau des inégalités de revenus, la Lorraine se situe au 9^{ème} rang des régions métropolitaines. Les 10% des ménages « les plus riches » ont un revenu fiscal 4,89 fois supérieur à celui des 10% « les plus pauvres ». On note également des disparités territoriales dans le revenu net fiscal moyen par zone d'emploi. Les revenus les plus élevés sont concentrés sur les zones d'emploi de Metz et Nancy ainsi que sur celle de Thionville, frontalière du Luxembourg.⁴⁴



Au niveau départemental, c'est la Meurthe-et-Moselle, avec une économie plus tertiaire, qui résiste le mieux.



Dans la dernière décennie, la région a connu une progression des services, avec en tête les activités financières et immobilières ainsi que l'énergie et la construction, et un recul de l'industrie de biens de consommation.⁴⁵

⁴³ Conseil économique et social de la Lorraine, « Construire ... », *loc. cit.*, 2009 ?, p.14

⁴⁴ CESER de la Lorraine, « Situation ... », *loc. cit.*, 2010, p. 23

⁴⁵ *Idem*, p 21

Poids des secteurs dans la valeur ajoutée Lorraine (2000-2008)

	2000		2008
Services	59%	↗	64%
Industrie	20%	↘	16%
Commerce	10%	→	10%
Construction	6%	↗	7%
Agriculture	3%	↘	2%
Industries agricoles	2%	→	2%

D'ailleurs, en France, le recul du poids de l'industrie dans la création de valeur ajoutée est un phénomène qui a touché l'ensemble des régions. En Lorraine, de 2000 à 2008, la part de l'industrie a reculé de presque 5 points (contre moins 4,2 pour la France hors Ile-de-France)⁴⁶. En comparaison aux autres régions, la Lorraine occupe le 10^{ème} rang pour l'importance de l'industrie dans la valeur ajoutée⁴⁷.

La Lorraine détient 2,6% des entreprises de la France. Les emplois liés aux investisseurs étrangers représentent, avec 67 000 postes, 13% de l'emploi salarié du secteur marchand et 40% de l'emploi industriel. La nouvelle donne économique européenne avec une diversification des stratégies d'implantations industrielles plus tournées vers l'Est ont cependant vu reculer les emplois créés par les nouveaux investissements directs étrangers depuis 2004. Les zones de Metz et de Nancy concentrent 34% du tissu lorrain (25 000 entreprises).⁴⁸ La part respective des 4 départements lorrains dans la création d'entreprise évolue assez peu d'une année à l'autre : à l'origine de 47,1 % des créations, la Moselle reste de loin la plus dynamique, suivie de la Meurthe et Moselle (près de 30%), des Vosges (19,7%) et de la Meuse.

Le tissu d'entreprises en Lorraine et en France au 1er janvier 2009

	Lorraine	France
commerce, transport, hébergement restauration	32,5%	31,7%
construction	15,1%	13,8%
enseignement, santé, action sociale	13,7%	12,9%
soutien aux entreprises	11,3%	15,4%
industrie	9,1%	8,3%
autres services aux ménages	7,6	6,6%
activités immobilières	5,1	5,5%
activités financières	3,8	3,9%
information et communication	1,8%	3%

Source : INSEE-3i Lorraine

La Lorraine dispose de 3 pôles de compétitivité qui concernent plus d'un salarié sur cinq dans l'industrie. Les pôles de Compétitivité Matériaux et Pôle Fibres Grand Est (PFGE) ont été créés en 2006. Ils représentent 14,5% des salariés de l'industrie et 15,7% des cadres. Le troisième pôle, Gestion des eaux continentales, a été créé en 2010 avec la région Alsace.

La région est aux premiers rangs des régions agricoles françaises et la polyculture est une spécificité régionale. L'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt sont des secteurs économiques importants dans la région et dans le milieu rural. Ils comptabilisent 19 400 emplois directs, avant tout implantés en milieu rural, soit 2,3% des emplois agricoles français (847 000), même si, de même qu'au niveau national, dans les exploitations agricoles, l'emploi diminue à un rythme de -1,0 à -1,5%/an.

Avec 1,1% du PIB de dépenses dans la R&D, la Lorraine se place au 14^{ème} rang des régions françaises, en-dessous de la moyenne nationale (4,1%). Avec 311 M€, la recherche publique représente 52,6% des dépenses totales de recherche en Lorraine (contre 37% pour la France).

⁴⁶ Principaux établissements industriels : Sollac (Florange), SMAE (Tremery), Smart (Hambach), ATOFINA (Carling), Continental France (Sarreguemines), Thyssen Krupp Presta France (Florange), Pont à Mousson SA, Délipapier (Frouard), Sovab (Batilly), ALSTOM (Champigneulle), Pneumatiques Kleber (Toul), Evobus (Ligny en Barrois), Sodetal (Tronville en Barrois), Papeteries de Clairfontaine (Etival-Clairfontaine), Norske Skog Golbey (Golbey), Faurecia Sièges d'Automobile (St-Michel sur Meurthe).

⁴⁷ 6^{ème} rang pour Rhône-Alpes, avec environ 23% en 2000 et 17% en 2008) et 15^{ème} rang pour le Limousin avec environ 17% en 2000 et 14% en 2008.

⁴⁸ Cf. tableau de bord de la création d'entreprises. Conseil économique et social de la Lorraine, « Construire ... », *loc. cit.*, 2009, p.28

I.5. Données politiques régionales

Résultats des élections régionales de 2004 et 2010⁵³

Liste conduite par	2004		2010	
	% Exprimés	Sièges	% Exprimés	Sièges
LUG – Listes d’Union de la gauche (LGA – Listes de gauche en 2004) Jean-Pierre Masseret	48,41	45	50,01	46
LMAJ – Listes de la majorité Laurent Henart			31,55	17
LFN – Listes du Front National Thierry Gourlot	17,37	9	18,44	10
LDR – Listes de droite Gérard Longuet	34,21	19	-	-

Abstentions : 39,09% en 2004 ; 52,95% en 2010

⁵³ 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-Göteborg⁵⁴. 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 structurels⁵⁵, 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)⁵⁶

Pour le **Fonds Social Européen** les crédits sont gérés au niveau national (par le ministère en charge de l'emploi)⁵⁷ et au niveau déconcentré. Pour cette période de programmation, une plus grande déconcentration des interventions⁵⁸ 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 globale⁵⁹.

En Lorraine, l'autorité de gestion a désigné, entre autres, le Conseil régional Lorraine pour mettre en œuvre une partie du PO FSE volet régional dans le cadre d'un régime de subvention globale⁶⁰. Ainsi, pour la période 2007-2013, le Conseil régional Lorraine est responsable en qualité d'organisme intermédiaire de la gestion et la mise en œuvre de plus de 35% des crédits régionaux FSE.

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

⁵⁴ Cadre de Référence Stratégique National. Programmes de la politique européenne de cohésion économique et sociale 2007-2013, 7 juin 2007

⁵⁵ 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 et le FSE Objectifs 2 et 3 ; les Conseils régionaux pour certains programmes INTERREG et, à titre expérimental depuis 2002, pour l'objectif 2 en région Alsace ; les collectivités urbaines pour 6 des 9 programmes URBAN

⁵⁶ 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 éligibles sont plus larges.

⁵⁷ Dialogue social et programme national de réforme

⁵⁸ Les secteurs de l'Education nationale, de l'Agriculture, de la Recherche, de même que l'AFPA et l'ANPE

⁵⁹ 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 pour 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.

⁶⁰ La subvention globale n'est qu'une modalité de gestion et pas un droit de tirage automatique sur les crédits européens.

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 Région⁶¹, qui assurent la fonction d'autorité de gestion du PO régional.

Comme pour le FSE, en Lorraine, le Conseil régional est responsable de la gestion et de la mise en œuvre d'une partie du programme opérationnel régional FEDER dans le cadre d'un régime de subvention globale représentant 27,9% de l'enveloppe prévisionnelle régionale initiale FEDER.

II.2. La gouvernance des fonds européens

II.2.1. Les fonds structurels dans la région Lorraine. Données quantitatives.

La dotation globale allouée par l'Union européenne à la France pour la période 2007-2013 est de 12,688 milliards d'euros⁶², 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.

La Lorraine bénéficie depuis plus de 20 ans de l'apport des fonds européens. Pour la période actuelle de programmation (2007-2013), dans le cadre de la répartition régionale du FEDER/FSE⁶³, la région Lorraine s'était vu allouer une enveloppe régionale (contribution UE) de 456 813 101 euros (contre 528,33 millions euros pour la période 2000-2006), soit environ 195 euros/habitant, environ 0,8% du PIB régional et 0,8% du PIB/habitant (en 2007), dont : 329 406 415 euros contribution UE FEDER et 127 406 686 euros contribution UE pour le volet régional PO FSE (auxquels s'ajoutent environ 177,34 millions d'euros FEADER- dont 69,34 millions d'euros pour le volet régional - et 11 269 849 euros supplémentaires alloués à l'axe E « Programme Interrégional de Massif des Vosges »). Exprimé en euro/habitant, le total des dotations obtenues (FEDER, FSE et FEADER) place la Lorraine au-dessus des régions métropolitaines avec 270,95 euros/habitant (la moyenne de la France métropolitaine étant de 187,06 euros/habitant), dont 140,74 euros/habitant dans le cadre du FEDER et 54,4 euros/habitant dans le cadre du FSE.

En tenant compte du poids des fonds dans l'ensemble des interventions publiques et des spécificités de la région, il a été décidé que pour cette période de programmation, 64,25% des dépenses prévisionnelles dans le cadre du PO FEDER (211,64M€ sur 329,41M€) soient dédiés aux actions permettant de réaliser les objectifs de la stratégie Lisbonne-Göteborg, tout en répondant aussi aux enjeux et spécificités régionaux⁶⁴. Néanmoins, le taux de fléchage global est inférieur à la moyenne des PO FEDER métropolitains (67%), même s'il est au-dessus du seuil minimum prévu dans le CNSN (60%). Par ailleurs, l'axe B du PO FEDER vise la promotion du développement durable et la lutte contre l'effet de serre, la région étant particulièrement confrontée aux enjeux du développement durable, notamment dans le bassin houiller, et également par sa situation géographique (la Lorraine est traversée par de grands couloirs de circulation routière, ferroviaire et

⁶¹ Cette fonction de gestion est concrètement assumée par le Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR)

⁶² Contre environ 16 milliards d'euros pour la période 2000-2006.

⁶³ 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)

⁶⁴ La région développe des politiques propres de soutien à l'innovation. Voir en particulier Conseil régional Lorraine, Pôle développement économique et emploi, « Stratégie régionale de l'innovation en Lorraine », avril 2010. Voir également 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 bilan DATAR – ASP, 20 juin 2010

fluviale). Cependant le développement durable n'est pas seulement un axe mais également un critère dans la sélection des projets ; il fait partie de la culture des services instructeurs qui s'est affirmée grâce en particulier grâce aux programmes européens. Au regard de la dotation régionale FSE, les orientations retenues dans le document régional de programmation répondent au critère de concentration avec 93,8% des actions. Ainsi les trois premières priorités retenues, qui correspondent d'ailleurs aux objectifs de Lisbonne, représentent 89% de l'enveloppe régionale (il s'agit de contribuer à l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques ; d'améliorer l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi ; de renforcer la cohésion sociale, favoriser l'inclusion sociale et lutter contre les discriminations). Dans leur ensemble, le taux de fléchage du FEDER et FSE en Lorraine atteint 72,91%.

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 Lorraine	329 406 415 €	400 112 102 €	358 308 408 €
FSE en Lorraine	127 406 686 €	94 553 456 €	33 823 89 €
INTERREG IV A (la Grande Région)	105 996 517 €	69 484 840 €	36 511 677 €

Début février 2011, la Lorraine était la 15^{ème} 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 programmation de 48,91% (contre 51,3% en moyenne nationale), ce qui représente une situation de retard alors que la programmation devait se passer de manière linéaire sur la période.⁶⁵ Dans le cadre du PO FEDER le taux global de programmation était de 46,06% (dont 16,45% de dossiers payés). La programmation dans le cadre du PO FSE est plus avancée et la Lorraine occupe le 8^{ème} rang au niveau national pour le taux de programmation (56,29% dont 18,40% payés, supérieur au taux national de 16,79%)⁶⁶. Comme dans toutes les régions, on constate que par rapport au taux global de programmation, le taux global de paiement est moins élevé (16,99%), mais au-dessus de la moyenne nationale (15,97%) faisant peut-être preuve d'une meilleure préparation des projets. Les entretiens ont également relevé le fait que dans le cadre du PO FEDER, les actions correspondant aux besoins plus traditionnels sont davantage programmées alors qu'il y a des difficultés pour programmer les actions fléchées. Par ailleurs, les travaux des comités de suivi ont montré que les contraintes du fléchage, l'orientation vers de nouvelles priorités et bénéficiaires ont retardé également le démarrage des programmes 2007-2013. Un autre élément qui selon certains interlocuteurs explique aussi le retard, tiendrait au fait que les acteurs concernés par Lisbonne-Göteborg, surtout Lisbonne, n'étaient pas des acteurs traditionnels des programmes opérationnels et donc les connaissent moins. Il existe des actions soutenues de communications (mesures de publicité et d'information dans la presse écrite quotidienne, la radiotélévision, les réseaux, des réunions, etc.) mais il semble que les programmes ne soient pas assez connus, qu'il n'y a pas une vraie appropriation par la population et par les acteurs institutionnels qui pourraient en bénéficier. En ce qui concerne le PO de coopération Interreg A (la Grande Région) une sous-consommation existe dans le cadre de l'axe économie.

Le premier axe du PO FEDER (Développer l'innovation, la recherche, la compétitivité et les technologies de l'information et de la communication) représente 65,4% du coût total prévu dans la maquette financière initiale (dont 52% de l'allocation régionale FEDER). Dans le cadre du PO FSE, l'axe 3 du programme opérationnel (Renforcer la cohésion sociale, favoriser l'inclusion sociale et lutter contre les discriminations) se caractérise non seulement par son poids important dans la maquette financière (39%), mais aussi par la multiplicité des organismes intermédiaires qu'il recouvre (contrairement à la gestion dans le cadre du PO FEDER), en particulier au sein de la mesure 3.1 (cohésion sociale). Les PLIE (plans locaux pour l'insertion et l'emploi) sont les principaux bénéficiaires de subventions globales (53% de l'ensemble des organismes intermédiaires⁶⁷). Pour mutualiser la gestion des PLIE existants, le premier regroupement de gestion des

⁶⁵ Pour l'ensemble de la programmation 2007-2013, au 31 décembre 2009, 1 203 dossiers avaient fait l'objet d'une programmation représentant 24,9 % de la maquette régionale (FEDER+FSE).

⁶⁶ ASP, « Etat d'avancement des programmes européens. Etat financier au 1^{er} février 2011 », <http://www.europe-en-france.gouv.fr/>

⁶⁷ Le Conseil régional intervient en matière de formation des demandeurs d'emploi et des salariés, de validation des acquis de l'expérience et de soutien à la création d'entreprise ; les Conseils généraux, pour les actions éligibles menées dans le cadre du plan départemental pour l'insertion ; les organismes et collectivités support des Plans Locaux

PLIE a été constitué, en Lorraine, en novembre 2009, sous une forme associative de gestion ; la structure créée (AGIL) regroupe les trois PLIE régionaux. Quant au choix, dans le cadre du FSE, de multiplier les organismes intermédiaires, certains interlocuteurs ont exprimé des réserves, accusant « une sorte d'émiettement des responsabilités » pour des sommes faibles, ce qui pourrait être, selon eux, une source de décalage.

Pour le Conseil régional Lorraine, l'année 2009 a été la première de mise en œuvre de la subvention globale FEDER qu'elle a obtenue (la gestion globale est devenue effective le 17 décembre 2008). Il s'agit d'un montant de 92 millions d'euros de FEDER en subventions globales (soit 27,9% de l'enveloppe totale du FEDER attribuée à ce programme, contre 80 M€ sur la période 2000-2006). Les actions qu'il gère en subvention globale concernent des thématiques relevant du développement de l'innovation et de la recherche, du soutien aux projets des entreprises, du développement durable (efficacité énergétique et énergies renouvelables) ou de l'aménagement et la promotion du territoire lorrain (traitement des zones urbanisées de l'après-Mines, résorption des contraintes liées à l'arrêt de l'activité minière et sidérurgique, accès au TGV, tourisme durable, services à la population). Pour le FSE, la subvention globale est effective depuis le 23 avril 2008.

La ventilation indicative initiale de la contribution communautaire FEDER par type de territoire montre plus de 77% dédiés aux agglomérations urbaines, 21% aux zones rurales (autre que les zones de montagne ou les zones à faible ou très faible densité de population) et 1,7% pour les zones de montagne.

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 Lorraine, 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).

Comme pour la période 2000-2006, la région copréside aux côtés de l'Etat⁶⁸ (co-présidence par le préfet de région et le président du conseil régional) les instances de suivi et de gestion du programme⁶⁹. Elle accompagne les porteurs de projets et, dans le cadre des politiques qu'elle met en œuvre, cofinance les projets. Le mécanisme général d'animation du programme implique également le niveau départemental.

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 FSE⁷⁰ et FEADER. Un rapport annuel d'exécution des FEDER, FSE et FEADER est présenté dans le cadre du comité de suivi⁷¹. 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. En Lorraine, pour le programme opérationnel Compétitivité régionale et emploi (FEDER), le comité de suivi est composé au moins des 15 membres de droits suivants : le préfet de région (ou son représentant), le président du conseil régional (ou son représentant), les présidents des quatre conseils généraux (ou leurs représentants), les préfets des quatre départements (ou leurs représentants), le président du Conseil économique, social et environnemental régional et les présidents des

d'Insertion et d'Emploi (PLIE) et des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ; les Organismes collecteurs de la contribution des entreprises à la formation continue (OPCA).

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ 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, du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle.

⁷¹ La première réunion du comité de suivi a eu lieu le 30 octobre 2007 ; puis le 19 juin 2008, le 15 janvier 2009, le 11 juin 2009,

chambres consulaires régionales (chambre régionale d'agriculture, chambre régionale de commerce et d'industrie, chambre régionale de métiers) (ou leurs représentants), le trésorier-payeur général de région (ou son représentant). Le comité de suivi comprend également plus de 80 membres consultatifs associés, qui n'ont pas de pouvoirs délibératifs (dont la représentation de la Commission européenne – DG Regio et DG Emploi, les représentants de la DATAR, les parlementaires européens élus en Lorraine, le directeur régional de l'INSEE, le recteur d'académie, les présidents des universités, les représentants des syndicats et des employeurs...). Pour les dossiers concernant l'axe interrégional du Massif des Vosges, la composition du comité de suivi est élargie aux Préfets de Région Alsace et Franche-Comté, de même qu'aux Présidents des Conseils Régionaux d'Alsace et de Franche-Comté ainsi qu'à trois représentants du Comité de Massif.

Dans le même souci, un **comité technique régional unique de programmation (CTRUP)** a été mis en place afin d'assurer la complémentarité et la cohérence de l'intervention des fonds et la bonne information du partenariat ; il se réunit six fois par an. Des formations réduites adaptés à chaque fonds sont également mises en place pour assurer la programmation des projets sous la forme de trois sous-comités (FEDER, FSE et FEADER). Ils ont dans leur composition plus de 40 membres de droit : représentants de l'Etat, du Conseil régional et du CESER, des départements et des associations départementales de maires et des chambres consulaires... Pour les dossiers concernant l'axe interrégional du Massif des Vosges, le comité de programmation verra sa composition élargie aux Préfets de Région Alsace et Franche-Comté, aux Présidents des Conseils Régionaux d'Alsace et de Franche-Comté ainsi qu'à trois représentants du Comité de Massif. Le CTRUP 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. En fait, dans le cadre de la gestion en régime de subvention globale, la sélection des opérations est de la responsabilité de l'organisme intermédiaire⁷², le conseil régional⁷³, les conseils généraux, etc.

Pour une meilleure gestion des programmes, les principes d'évaluation reposent sur une articulation plus forte entre les systèmes de suivi et d'évaluation. Pour rappel, à la différence du programme précédent, où les évaluations étaient ciblées à des moments bien précis, dans cette période de programmation une nouvelle philosophie de l'évaluation a été adoptée par la Commission européenne basée, d'une part, sur des évaluations *in itinere*, qui peuvent-être déclenchées à tout moment du programme.⁷⁴ Afin d'assurer également la cohésion, la complémentarité et la synergie entre le PO FEDER et le Contrat de Projets Etat-Région (CPER) 2007-2013, une instance d'évaluation commune a été créée pour ces deux programmes (Comité de pilotage de l'évaluation), co-présidée par le Préfet de région et le Président du Conseil régional de Lorraine⁷⁵. Elle établit le plan prévisionnel d'évaluation, les thématiques, formule des propositions. Ce sont les organes décisionnels politiques concernés (le comité de suivi des Fonds européens et le comité régional de programmation et de suivi du CPER) qui décident de l'évaluation et des suites à donner aux recommandations formulées. Une cellule technique de suivi du programme (constituée de services du SGAR et du Conseil régional) suit en continu les tableaux de bord des indicateurs, et notamment les indicateurs d'alerte, en liaison avec l'autorité de gestion, chargée de la rédaction du cahier des charges, de sélectionner le cabinet d'études, de donner un avis sur les conclusions. L'évaluation interne a une nature en continu et thématique (pour permettre non seulement une approche quantitative mais aussi qualitative) et avec une concertation avec le Conseil régional pour déterminer des thèmes d'évaluation. Elle rend compte de ses travaux au comité de suivi et lui présente les rapports d'évaluation du PO. Par ailleurs, certains entretiens ont souligné l'intérêt d'une modification du PO régional FEDER à mi-parcours mais il persiste des difficultés pour bénéficier d'une évaluation externe de qualité dans une période de mi-parcours qui est à peu près la

⁷² 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 de qualité de gestion.

⁷³ Sur la politique de cohésion le conseil régional n'est pas en relation directe avec la Commission européenne. Par ailleurs, depuis 1994, la région a une délégation propre à Bruxelles, devenue depuis 13 juin 2008 Délégation Lorraine Champagne-Ardenne. <http://www.delegationlorraine.org>

⁷⁴ Au niveau national une circulaire du 4 mai 2007 précise notamment le lien entre le suivi physico-financier, le pilotage stratégique et l'évaluation, le passage d'une évaluation globale, à dates fixes, à une évaluation « réactive » en continu, le couplage du suivi de l'évaluation du Programme Opérationnel FEDER avec celui du Contrat de Projets Etat-Région 2007/2013 (outils, méthodes et organisation communes), l'organisation d'un plan prévisionnel d'évaluation, la mise en place d'une évaluation intermédiaire avec un centrage particulier sur l'environnement et la neutralité carbone.

⁷⁵ C'est la première fois que ces fonds sont harmonisés à ce standard. Il existe un travail commun dans la mise en œuvre des programmes ; les mêmes dossiers sont analysés par les comités de programmation mais chacun garde sa liberté d'analyse, selon ses propres critères.

même pour tous les programmes opérationnels et pour tous les acteurs concernés, en particulier pour les cabinets externes d'évaluation, avec donc un risque accru d'une évaluation pas vraiment contributive. Quant au suivi interne, continu, il est basé sur les indicateurs d'alerte quantifiés de résultats, mais qui laisse ouverte la question de l'impact réel de la politique de cohésion car les services administratifs ne sont pas assez dotés pour évaluer cela. Pour les programmes opérationnels nationaux le pilotage de l'évaluation des PO est national. Quant à la gouvernance des programmes, elle ne fait pas l'objet d'évaluation au sein des programmes.

Sur le PO INTERREG une évaluation est prévue en mai/juin 2011, avec une évaluation séparée en deux volets : un volet externalisé qui va porter notamment sur l'analyse des projets et leur impact sur le territoire et un volet d'autoévaluation dans le cadre d'un séminaire de deux jours. C'est l'évaluation externalisée qui, en dépassant les limites des indicateurs qualitatifs de résultats, devra analyser l'impact des projets sur les territoires, les causes de sous-consommations existantes ; c'est un type d'évaluation pour lequel les autorités concernées semblent ne pas avoir les conditions nécessaires de réalisation.

Par ailleurs, une mission d'audit de la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC, en tant qu'autorité d'audit des programmes opérationnels⁷⁶) a réalisé récemment (novembre 2010) une évaluation du fonctionnement du système de gestion et de contrôle des fonds, mais ses compétences ne concernent pas l'impact effectif des programmes.

En ce qui concerne le partenariat établi entre les différents acteurs concernés par la politique de cohésion, plusieurs particularités sont remarquées. Le nombre d'instances politiques régionales représentées dans toutes les instances (dans les comités de suivi et de programmation) permet une collaboration, des échanges, voire des synergies, une vision et un traitement harmonisés des dossiers européens. En échange, la représentation du milieu économique n'intervient pas de manière décisionnelle. Ils bénéficient des fonds européens et interviennent dans la construction des programmes, dans les diagnostics, sont associés à la stratégie et à la définition des axes stratégiques, mais ensuite, dans la gestion des programmes ils ne sont pas des partenaires au même niveau que les représentants politiques. De la même manière, les acteurs sociaux participent plus au niveau de la conception du PO FEDER et, de manière non-décisionnelle, au comité de suivi. Dans le cadre du volet régional FSE, il y a des acteurs sociaux qui agissent en qualité d'organismes intermédiaires, alors que pour le FEDER, il y a moins d'organismes intermédiaires en Lorraine que dans la plupart des autres régions de France, la gestion étant beaucoup plus concentrée et la gouvernance plus resserrée. Certains interlocuteurs apprécient qu'au niveau de l'évaluation, la concertation est réalisée plutôt dans le comité de suivi, le comité de programmation ne permettant pas de discussions sur l'impact *ex post* des projets. Ils remarquent également qu'entre FEDER et FSE « l'articulation est un peu théorique », car il n'y a pas de cohérence en ce sens que même si les comités sont communs, ils ne permettent pas de voir si les effets d'un fonds ont été amplifiés par l'autre, de connecter les problématiques ; les visions sont simplement juxtaposées : un regard séparé mais dans le même jour et dans le même lieu (ce qui constitue selon les interlocuteurs un progrès intéressant par rapport à la période antérieure). Les programmes opérationnels prévoient la possibilité d'actions conjointes, mais jusqu'à présent cela n'a pas été mis en œuvre ; il n'y a pas eu de réflexion en amont, d'évaluation de la gouvernance sur ce plan. Il est également souligné qu'« on n'a pas intérêt à ajouter de la complexité à un système qui est déjà complexe en lui-même » ; « par région, on est deux ou trois, c'est le grand maximum, à bien comprendre l'ensemble du dispositif, comment il s'articule ». Et si au comité de suivi l'objectif est seulement un transfert d'informations sans possibilité pour les membres du comité de suivi d'avoir une action, de comprendre le système en dehors de leur compétence stricte pour pouvoir dire où il faut mettre le levier... Il est invoqué également une difficulté de « rencontre » entre « les volontés plus politiques » du comité de suivi et « la réponse plus technique », le côté administratif, de traduction en termes techniques des volontés politiques du territoire, d'autant plus quand le PO est national. Par ailleurs, par rapport à l'ensemble des politiques régionales, il est remarqué qu'en réalité il n'a pas été beaucoup fait d'appel à l'outil de l'évaluation.

⁷⁶ Voir le décret relatif à la commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds européens publié au JO du 13 juin 2009. Elle est compétente pour les fonds suivants : les fonds structurels européens (le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «orientation», et l'instrument financier d'orientation de la pêche) ; l'instrument européen de voisinage et de partenariat ; le Fonds européen pour la pêche ; le Fonds européen agricole pour le développement rural ; le Fonds européen pour les réfugiés ; le Fonds pour les frontières extérieures ; le Fonds européen pour le retour ; le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers ; le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation ; le Fonds de solidarité de l'Union européenne.

Certains interlocuteurs considèrent que la cause du « peu de liens » entre les deux programmes tient aussi au fait que le PO FEDER est conçu au niveau régional, alors que le PO FSE est national et que le lien serait « automatiquement beaucoup plus étroit » si le PO FSE était également conçu au niveau régional. Il est également souligné que la cohésion sociale est surtout assurée par le FSE.

Certains responsables se sont exprimés sur les conditions qui permettent au partenariat d'apporter une valeur ajoutée forte. Premièrement, c'est la connaissance nécessaire à une participation réelle, pour enrichir le débat, alors qu'il y a souvent encore une participation assez passive, d'écoute, de politesse, mais qui n'apporte rien sur le fond ; il est souligné ici un problème de formation. Deuxièmement, il existe dans le partenariat des participants qui, même s'ils sont bien informés, ne s'expriment pas de manière critique pour éviter d'affecter certains intérêts Troisièmement, dans le partenariat il y a aussi des clients, partenaires dans le programme, mais qui viennent surtout parce qu'ils sont consommateurs des fonds et moins pour participer de manière critique. Et quatrièmement, il n'y a pas assez de représentants du monde de l'entreprise et de l'innovation, de la recherche et de l'enseignement supérieur dans le partenariat, dans les comités de suivi notamment, alors que les priorités Lisbonne-Göteborg imposeraient une participation plus importante de ces acteurs pour nourrir de leurs compétences les débats et orienter les actions, pour donner un avis plus qualifié dans ces domaines, y compris sur les causes de retards, sur les obstacles et les difficultés de réalisation des objectifs, etc.. Et cela non seulement parce qu'une grande partie de moyens leur est dédié, mais parce que c'est leur domaine d'action, c'est eux qui mettent en œuvre ce qu'est une politique de recherche, d'innovation plus performante⁷⁷. D'ailleurs il est également souligné que la concertation avec certaines catégories d'acteurs, en particulier avec le milieu de la recherche et de l'innovation, ne peut pas être assurée simplement à partir de la communication publique faite dans les médias. « L'une des principales difficultés se trouve là, dans cette absence peut-être même choquante de ceux au profit de qui on déclare vouloir agir. ». « Si les responsables de la politique de cohésion n'entendent pas ceux qu'ils veulent principalement servir, alors ils se tromperont ». « Ce n'est pas une faute des uns ou des autres, c'est une habitude qu'ont les institutions de vouloir s'occuper de tout ». Or « le partenariat, c'est la diversité », « c'est l'expression, la contrepartie de ce qu'on a à faire. »

D'autres opinions montrent que « plus les partenariats sont larges, plus on peut effectivement s'adapter aux besoins d'un territoire et s'adapter vite par exemple dans une période de crise ».

Par rapport à des priorités plus traditionnelles, le partenariat semble plus adapté parce que les représentants politiques sont particulièrement concernés. Cependant, ce décalage entre les attentes et les besoins traditionnels des acteurs du terrain (des gymnases, des équipements socioculturels classiques, des théâtres, des médiathèques, des bibliothèques, de l'amélioration du cadre de vie, d'aménagement des places, etc.) ainsi que les nouvelles priorités de la politique, pourraient également expliquer, selon certains interlocuteurs, les retards de mise en œuvre. En fait, au niveau du partenariat institutionnel, ce sont en particulier les éléments concrets autour de projets précis ou de conditions d'éligibilité des dépenses plus « classiques » dans des projets fléchés qui sont, parfois, « un peu bloquants » ; c'est l'expression de ce décalage ressenti par certains acteurs entre les besoins du terrain, l'intérêt qu'ils pourraient avoir à s'investir dans tels projets, et les nouvelles priorités, ainsi que par conséquent l'appui financier non-incitatif pour les dépenses classiques, notamment dans une période de crise, qui semblent avoir affecté tous les parties qui pourraient être concernées.

Dans l'un de ses récents rapports, le Conseil économique, social et environnemental de la région Lorraine avait noté : « ... une Lorraine toujours divisée dans l'approche stratégique de son développement (l'éternel enjeu de la gouvernance) ; il faut en effet se demander si la Lorraine a pu ou a su, depuis toutes ces années, mettre en œuvre la stratégie et les moyens aptes à capitaliser ses atouts, à contraindre ses faiblesses ? Sans surprise, notre rappel illustre l'éternel problème de la gouvernance régionale (à toutes les échelles institutionnelles). Ce constat nous semble entier et demeure d'actualité. Notre incapacité à nous unir sans détour autour d'un projet d'intérêt régional, l'incapacité collective à trouver la voix d'un travail en commun, ont pu contribuer à faire perdre un temps précieux à la Lorraine dans la reconquête de sa place dans la dynamique nationale. »⁷⁸

⁷⁷ Par ailleurs, il est également remarqué que sur le FSE les lignes budgétaire ouvertes pour les universités n'ont pas été utilisé au niveau du potentiel ouvert.

⁷⁸ Conseil économique et social de la Lorraine, « Construire ... », *loc. cit.*, 2009 ?, p. 20

II.3. Impact de la crise

En Lorraine, la crise a essentiellement amplifié des problèmes qui existaient déjà, les faiblesses structurelles lourdes de la région, mais des effets conjoncturels ont été également enregistrés, en particulier pour l'emploi frontalier.

L'économie régionale a été fortement impactée par la crise, de nombreux emplois ont été détruits, notamment dans l'industrie, du fait notamment de sa forte spécialisation dans les biens intermédiaires (sidérurgie, textile, bois, chimie – 53% de la valeur ajoutée industrielle) et l'automobile. Ainsi, le secteur de la chimie a connu une baisse de volume de 20% en Lorraine (9,7% en France) et les investissements ont baissé de 25% ; la consommation d'électricité a connu une baisse de 10% dans la région (2% en France) ; dans la sidérurgie est intervenue une chute de 62% de la production d'acier liquide et de 32,3% pour les produits froids laminés (moins 28,9% en France) ; le secteur automobile qui a fortement porté la dynamique de création de valeur ajoutée industrielle, notamment de 1997 à 2002, a connu récemment un recul de 21% des exportations et de l'emploi (de 19 645 emplois en 2000 à 15 681 emplois à la fin 2009, de 22,4% de la valeur ajoutée régionale en 2000 à 17,4% fin 2008⁷⁹). Les capacités de production restent sous-utilisées (78% en avril 2010).⁸⁰ Le tissu productif lorrain, déjà en difficulté depuis le début des années 2000, a par conséquent réagi beaucoup plus fortement et beaucoup plus rapidement au retournement de conjoncture de 2008. Par ailleurs, depuis 1991, la croissance lorraine n'a dépassé que trois fois la croissance française, en 1991, 1992 et 1995. Depuis, elle affiche des taux de croissance systématiquement inférieurs, amplifiant le décalage avec la dynamique nationale et la contribution de la Lorraine à la valeur ajoutée totale est en constante baisse. Ainsi, de 1990 à 2008, elle passe de 3,41% à 3,00%, ce qui est nettement inférieur à son poids démographique actuel (3,75%). En 2008, la Lorraine était parmi les sept régions françaises en récession et la région métropolitaine la plus impactée (recul du PIB de 1,16%). Le recul s'est poursuivi depuis, diminuant de plus de 3%.⁸¹ En 2009, l'investissement des entreprises a chuté de 7,7% par rapport à 2008. C'est dans l'industrie manufacturière qu'il a reculé le plus fortement (-13%), suivi de la construction (-4,8%). Les autres investissements baissent de 2,2%.⁸² Dans l'agriculture, la crise se manifeste en particulier par une forte baisse des revenus des exploitants, la plus importante depuis 20 ans. L'industrie agroalimentaire a relativement bien résisté à la crise et constitue un secteur de l'industrie de plus en plus porteur d'emplois.

L'industrie a enregistré des pertes d'emplois comparables à celles de la crise que la région a connue dans les années 1980. Le marché du travail a été nettement plus durement touché que la moyenne nationale. L'emploi était déjà en difficulté en Lorraine avant la crise. Par rapport à l'évolution moyenne de l'emploi au niveau national, qui a connu une progression de 7,4% entre 2000 et 2007, l'emploi marchand n'a cessé de baisser en Lorraine depuis 2001 (plus de 1%) ; il a connu une légère reprise en 2006-2007 (+0,3% par rapport à l'année 2000), pour connaître ensuite rapidement les effets de la crise avec une baisse de 4,6% entre mi-2007 et mi-2009. La crise a engendré des destructions d'emplois salariés marchands historiques dans les industries de base (sidérurgie, textile, mines) : moins 11 069 salariés en 2008, moins 13 575 en 2010. Dans la période 2008-2009, la région a perdu en moyenne 4,6% de l'emploi marchand, bien plus que la moyenne de la France métropolitaine (2%), au total 25 000 emplois⁸³ représentant 7,3% des emplois perdus en France.

⁷⁹ Cet indicateur renvoie la Lorraine au 10^{ème} rang des régions françaises pour le poids de l'industrie dans son économie.

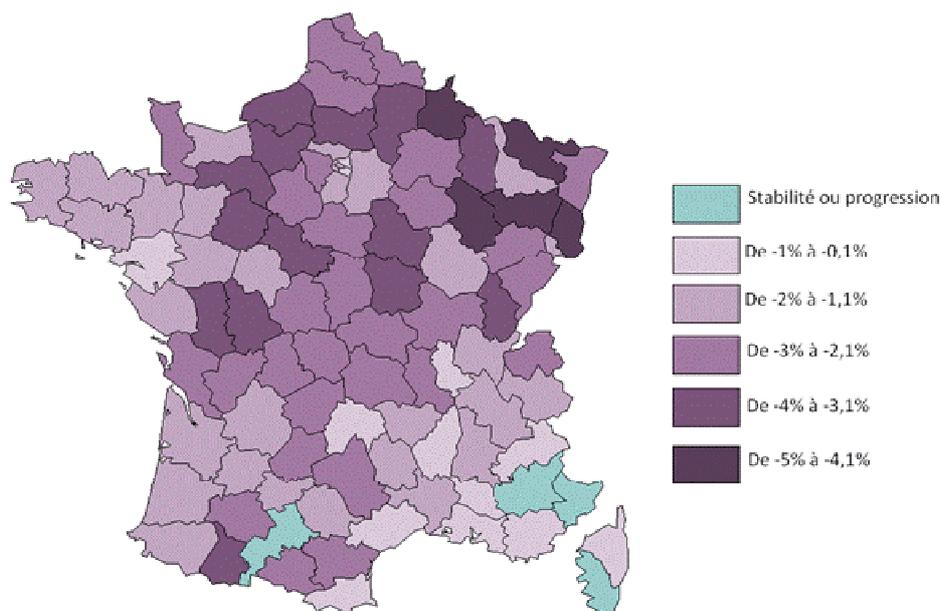
⁸⁰ CESER de la Lorraine, « Situation ... », *loc.cit.*, 2010, p. 17, 18

⁸¹ *Idem*, p. 19, 20, 21

⁸² *Idem*, p. 17

⁸³ Moins 12 856 dans l'industrie, moins 8 076 dans l'intérim, moins 1 082 dans le tertiaire, moins 3 026 dans la construction

Evolution de l'emploi par département en France (2009)



En fait, la situation économique de ces deux dernières années a eu des conséquences en deux temps. Dans les premiers mois de la crise, ce sont essentiellement les jeunes, et en particulier les hommes, qui se sont retrouvés demandeurs d'emploi, victimes de l'ajustement par le travail intérimaire. Le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté en Lorraine (39,5%, dont plus de 53% pour les hommes, et plus de 24% pour les femmes) par rapport à la moyenne nationale (32,5%, dont 45,2% pour les hommes, 23,9% pour les femmes). Dans la même période, le nombre de jeunes de moins de 26 ans demandeurs d'emploi a augmenté de 43%. Depuis quelques mois, ce sont les plus de 50 ans et les chômeurs de longue durée qui sont les plus concernés. Le chômage a augmenté très fortement, atteignant le niveau de 10,1%. Le chômage de longue durée s'est amplifié de 72% (plus de 21 900 chômeurs de 2 à 3 ans et de plus de 3 ans) et le chômage de plus de 50 ans a augmenté de 43% (d'environ 17 000 chômeurs en juin 2008 à plus de 24 000 en juin 2010).⁸⁴ Il est avancé que ce chômage plus structurel, va très certainement entraîner une précarisation croissante du tissu social régional, en plus d'une perte de compétences.

Les effets conjoncturels de la crise (pour les années 2008 – 2009, l'évolution du taux de chômage et du chômage de longue durée, du nombre de demandeurs d'emploi et de la variation de l'emploi salarié) et structurels (revenu des ménages et inégalités de revenus, solde migratoire et évolution de la population, qualifications et variation de l'emploi total depuis 2000) sont contrastés selon les territoires de la région et selon les zones d'emploi et les spécialisations industrielles. Ainsi, le département de la Moselle a été le plus touché pendant ces deux années de crise. Pour certaines zones d'emploi, le nombre de demandeurs d'emploi a progressé de 50%. Dans les zones frontalières, qui ont enregistré stabilité et croissance sur les 10 dernières années (et même auparavant), la crise a produit plutôt un impact conjoncturel, surtout sur les emplois précaires, et les destructions d'emploi ont été moins significatives (avec une perte d'environ 1500 à 2000 emplois) et qui ont depuis été regagnés. La forte dynamique de créations d'emplois a été cependant stoppée par la crise et les mesures prises par le gouvernement luxembourgeois ont impacté les travailleurs frontaliers, par exemple en ce qui concerne les prestations familiales.⁸⁵

La tendance lourde à la reconversion n'est pas en Lorraine le seul effet de la crise actuelle. Elle a accéléré ce processus, en a freiné d'autres, mais la région a vécu des périodes extrêmement difficiles dans les dernières décennies et les programmes opérationnels ont dû tenir compte et intégrer une dimension économique de reconversion fortement marquée. En même temps, les programmes de la politique de cohésion ne sont pas ressentis comme apportant des réponses particulières à la crise actuelle, surtout parce qu'ils ont été conçus sur plusieurs années et adoptés avant la crise. Par ailleurs, dans le contexte de la crise actuelle, l'une des mesures prises par la Commission européenne qui a eu des effets visibles dans la région, a concerné la prolongation de 6 mois des programmes 2000-2006, pour permettre de clôturer le programme à un taux de

⁸⁴ Données Pôle emploi, DIRECCTE, CESER de la Lorraine, « Situation ... », *loc.cit.*, 2010

⁸⁵ CESER de la Lorraine, « Situation ... », *loc.cit.*, 2010, p. 17, 18

réalisation proche de 100% ; est intervenue ensuite la possibilité d'investir des ressources FEDER dans l'efficacité énergétique des logements, une mesure très ciblée, ponctuelle, qui a été complètement réalisée sans réussir à satisfaire tous les besoins (pour une synthèse des autres mesures voir l'Annexe). Sur le FSE, il est remarqué un affichage et un abondement des mesures de prévention des mutations économiques, sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ou sur la formation des salariés en poste. Cependant, les deux premiers champs (prévention des mutations économiques et gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) sont en cours de prise de conscience aussi bien au niveau politique que dans les entreprises ; l'organisation du repérage et le montage des opérations sur des champs, qui sont d'ailleurs plus transversaux, s'avèrent plus difficiles, et il y a donc moins d'opération en cours par rapport aux besoins.

Il est également souligné qu'il ne faut pas prêter aux fonds des capacités qu'ils n'ont pas (un peu plus de 300 millions d'euros FEDER sur 7 ans, pour partie déjà dépensés). C'est également la nature particulière des fonds structurels, parce qu'ils visent à apporter des réponses pour l'avenir et s'inscrivent dans la durée. De plus, avec l'accent mis sur des objectifs d'innovation-recherche, leur intervention est plus orientée vers des investissements immatériels et n'ont donc par vraiment d'effets pour la sortie immédiate de la crise. C'est plutôt le FSE, au niveau des mesures sociales, qui peut avoir une certaine contribution, mais là aussi nombre de mesures prises au niveau nation ne sont pas éligibles.

Certains interlocuteurs considèrent qu'il n'y a pas nécessairement moins de réponses à cause de la crise, mais plutôt moins de marges de manœuvre pour les cofinancements de contreparties publiques (nationales et locales) et privées, ce qui pourrait compromettre un certain nombre de projets. Ainsi, pour la révision à mi-parcours du PO régional FEDER (sur le programme national FSE il y a moins de marges de manœuvre au niveau régional), il a été demandé en octobre 2010 à la Commission européenne un certain nombre de modifications, y compris une révision à la baisse de la maquette, justifiée par les effets de la crise sur les fonds publics de l'Etat et des collectivités locales. Ce qui fait la spécificité lorraine est qu'aucune autre révision de la maquette financière demandée par les autres régions françaises n'ont pas été faite dans des proportions autant importantes et la Commission européenne a demandé des arguments complémentaires pour justifier pourquoi il a été considéré que lors de la révision à mi-parcours les collectivités sont en difficulté financière et que l'effet de la crise a d'abord été celui-là (à fin février 2011 la procédure était en cours). Cependant, en matière de taux moyen d'intervention du FEDER dans le programme, le PO régional de la Lorraine est en-dessous de la moyenne (avec presque 29,7%, contre 39,5% pour la moyenne nationale, 48% en Rhône-Alpes et seulement 22,4% en Limousin) ; la demande d'augmentation du taux moyen d'intervention du fonds européen (pour atteindre presque 38%) vise notamment à faciliter, dans un contexte de crise, la mobilisation de contreparties nationales publiques et privées. Les autres modifications du PO régional ont eu une portée moindre, s'agissant notamment de clarifications entre mesures, du champ de l'éligibilité des projets, et parfois d'un élargissement du champ des dépenses éligibles.

Il a été remarqué lors des entretiens qu'en Lorraine la crise n'a pas suscité seulement des réponses immédiates mais a permis de sortir d'une logique réactive, a suscité des réflexions par rapport aux particularités et disparités territoriales et un certain dépassement des territoires de chacun. Par ailleurs, la mission « Lorraine 2010 ... sous le signe d'une région qui ose ! », lancée par la région fin 2010, devrait dégager pour début 2012, et dans une logique nouvelle de structuration prospective, des orientations régionales d'aménagement et de développement durable de la région, pour mettre en perspective et en articulation les différentes échelles territoriales, dégager une vision partagée à court et moyen terme pour le développement régional, valoriser les atouts et développer les capacités permettant d'influencer dans l'espace transfrontalier européen, soutenir, en lien avec les voisins, l'idée d'une grande aire métropolitaine dans une logique de complémentarité. « C'est d'inter-territorialité plutôt que de compétition entre les territoires qu'il s'agit. »

instances politiques (par exemple, en Lorraine la Préfecture de la région et les grandes collectivités territoriales – le conseil régional et les 3 conseils généraux frontaliers : Meurthe-et-Moselle, Meuse et Moselle, la Meuse étant seulement observatrice). Un Conseil économique et social de la Grande Région a été également mise en place, qui est directement adossé au Sommet. 2005 marque une étape importante avec l’harmonisation territoriale et institutionnelle des périmètres de toutes les instances politiques de coopération transfrontalière : le territoire est élargi à la Région wallonne et aux Communautés françaises et germanophones de Belgique ainsi qu’avec l’admission des principales collectivités territoriales lorraines comme membres de plein droit de la commission régionale. La réflexion s’est poursuivie pour créer, en 2011, sous la présidence lorraine qui a démarré officiellement fin février 2011 et qui va durer 2 ans, un groupement européen de coopération territoriale (GECT) qui sera la structure porteuse du secrétariat du sommet des exécutifs, donc un outil d’administration avec un siège à Luxembourg, qui répondra surtout à l’objectif d’assurer une meilleure continuité dans les travaux.

La Grande Région désigne donc aujourd’hui l’espace institutionnel historique de coopération transfrontalière entre les Etats et les régions concernées, et, au moins pour la période 2007-2013, l’espace du programme européen de coopération transfrontalière INTERREG IV A. Cependant, certains interlocuteurs ont relevé le fait que, jusqu’à présent, le programme INTERREG n’a pas réussi à être un des outils de la gouvernance de la Grande Région, pour assurer l’atteinte de certains objectifs au niveau politique, que la politique européenne de cohésion n’est pas articulée suffisamment avec les autres instruments d’intervention, notamment avec les programmes régionaux de l’objectif 2 du FEDER⁸⁸, qui existent dans chacun de territoires, et encore moins avec les programmes sectoriels. Cependant, l’instruction des projets se préoccupe de la cohérence avec la Stratégie de la Grande Région, mais pas véritablement dans un programme unique ; c’est plutôt « un système à deux étages », qui maintient également la préoccupation pour une certaine gestion de proximité, en lien avec l’histoire. Par ailleurs, le programme opérationnel, structuré en trois axes thématiques (l’économie, l’espace, les hommes) dispose que la mise en œuvre de ses axes est effectuée d’une part, par l’Autorité de gestion pour les actions relevant de la Grande Région et, d’autre part, par des entités géographiques gestionnaires qui disposent d’une enveloppe budgétaire garantie et correspondant aux zones des trois programmes INTERREG IIIA actuels ; c’est donc un système particulier qui fait l’objet de critiques et qui engage des réflexions pour une meilleure articulation avec la stratégie, les priorités.

Par ailleurs, une réflexion, qui sera engagée très fortement dans le cadre de la présidence lorraine de la Grande Région, sera de mettre en place une plus grande cohérence entre les différents types d’intervention et d’instruments financiers, pour que les outils soient mis en cohérence et complètement coordonnés. Le conseil régional de Lorraine développe également un travail sur la politique de territorialisation, sur la manière dont les zones urbaines et les zones rurales peuvent agir ensemble et sur l’intégration de ces espaces. Par ailleurs, il y a une réflexion sur le périmètre de la Grande Région pour définir celui qui correspondrait au cœur véritablement de la Grande Région, puis celui un peu plus périphérique des territoires moins impliqués. En fait, les périmètres ne sont pas les mêmes selon les thématiques (par exemple, le périmètre le plus large de la coopération universitaire, et les périmètres différents, plus restreints dans le domaine du transport-infrastructures, ou l’euro-corridor qui dépasse le périmètre institutionnel de la Grande Région, etc.)⁸⁹

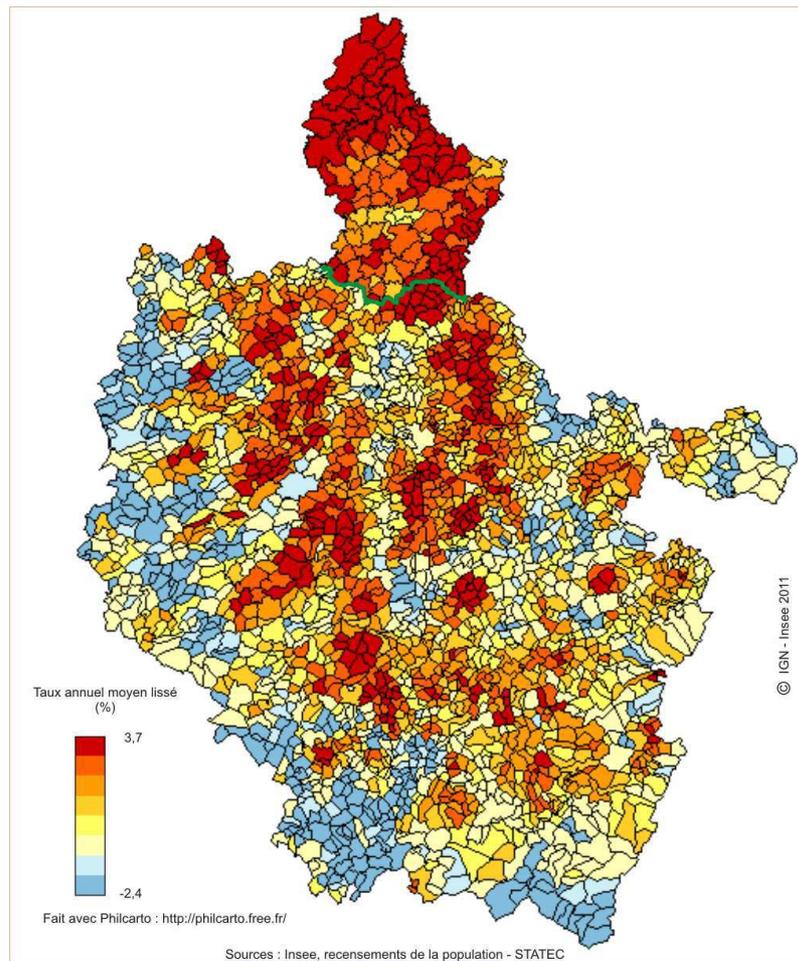
transfrontalière (RMPT), ce processus étant enclenché par le projet de recherche « Metroborder Grande Région ». Pour le CESER Lorraine, cette initiative constitue « un signal de départ très important pour une nouvelle étape de management du territoire de la « Grande Région », « l’acte de fond le plus essentiel et significatif posé depuis longtemps dans le cadre de l’Institution Grande Région » ; mais « l’accueil de ce projet nous semble plutôt globalement ‘timide’ de la part des partenaires français avec peu d’investissements pour communiquer sur ce grand enjeu transfrontalier. » Toutefois une certaine prudence est manifestée sur le périmètre pertinent de cet espace de coopération. Conseil économique et social de la Lorraine, « Construire ... », *loc. cit.*, 2009 ?, p. 3, 40

⁸⁸ Dans le Programme Opérationnel FEDER de la Lorraine, la mesure D3 (Axe D – Soutenir des enjeux majeurs pour le développement de la Lorraine, Mesure D-3 Participer au développement d’agglomérations transfrontalières labellisées) y est consacrée en complémentarité avec le programme Interreg Grand Région doté de 105 millions d’euros.

⁸⁹ Pour le CESER Lorraine, c’est toute l’architecture opérationnelle de la Grande Région qu’il faut mettre en cause aujourd’hui : les villes justement n’y sont pas représentées, alors qu’elles sont les moteurs territoriaux ; le territoire élargi de la Grande Région ne semble pas être l’échelle pertinente de construction d’une coopération efficace et pragmatique. Son « mode opératoire » ou sa construction institutionnelle ne fonctionne pas : trop de lourdeurs de procédures, absence de budget commun, manque de conviction et de moyens pour une vraie coopération dynamique et surtout stratégique, absence de structure opérationnelle propre qui soit levier de la coopération. Conseil économique et social de la Lorraine, « Construire ... », *loc. cit.*, 2009 ?, p. 55.

La dynamique transfrontalière prend une importance accrue dans la structuration du territoire lorrain. Selon le CESER⁹⁰, « la dynamique transfrontalière est l'aiguillon de la mutation lorraine car elle est porteuse de nouvelles exigences » : la hausse du volume de l'emploi frontalier, l'affirmation du « fait frontalier lorrain » et même de « l'exception frontalière lorraine » (la Lorraine étant la région « la plus pourvoyeuse d'un marché du travail étranger »), « d'un nouveau territoire économique qui franchit les frontières et dessine les contours d'un espace de vie partagé ». D'autre part, il y a notamment « l'exception économique luxembourgeoise », qui fait bénéficier le Grand Duché d'un taux de croissance leader dans l'économie européenne, du plus fort PIB par habitant, ainsi que d'une importante croissance démographique et d'emploi.⁹¹ Le développement du Luxembourg percute très frontalement l'équilibre territorial et la polarisation de la Lorraine autour de ses deux grandes villes (Metz et Nancy).

Une croissance du nord lorrain tirée par le Luxembourg



Croissance annuelle de la population par commune Lorraine 1999-2007 ; Luxembourg 2001-2007

L'emploi frontalier est un phénomène extrêmement important dans la Grande Région, qui est le plus gros marché de travail frontalier d'Europe, avec environ 200 000 travailleurs frontaliers qui traversent une frontière pour aller travailler (des travailleurs frontaliers qui rentrent dans la Grande Région, ceux qui font des déplacements internes, dont la moitié des mobilités sont des lorrains qui vont chaque jour au Luxembourg⁹² (3/4), en Allemagne ou en Belgique représentant environ 10% de la population active lorraine). Ce phénomène de travail frontalier s'inscrit dans la logique de la construction européenne (mobilité des travailleurs, circulation des personnes) et il est un enjeu important parce qu'il exprime parfaitement l'ouverture des frontières, en même temps qu'il en montre les limites, avec les obstacles à la mobilité (droit

⁹⁰ Conseil économique et social régional de la Lorraine, Rapport sur la dynamique luxembourgeoise, 2007

⁹¹ Conseil économique et social de la Lorraine, « Construire ... », *loc. cit.*, 2009 ?, p. 7

⁹² Sur la période 1999-2004, le Luxembourg a créé plus d'emplois pour les lorrains (16 000) que Nancy (13 000) et Metz (12 000). *Idem*, p. 3

de travail, droit fiscal, etc.). Ce sont les cantons du Nord lorrain qui affichent la plus forte connexion au territoire luxembourgeois au regard du pourcentage de leur population active travaillant au Grand Duché. Ainsi, les territoires directement frontaliers du Luxembourg atteignent un volume de l'ordre de 28 000 actifs occupés au Luxembourg⁹³, ce qui a contribué d'ailleurs à une croissance démographique assez significative sur les territoires du Nord lorrain après de longues années de déprime⁹⁴ et qui a également engendré un impact fort sur les coûts fonciers, sur la redistribution des richesses incluant les revenus des frontaliers.

« Le développement frontalier lui-même contribue à mettre la Lorraine en mouvement et à rendre son territoire stratégique pour capter les effets d'une région transfrontalière très dynamique. »⁹⁵ Cependant, la Lorraine ne profite pas sur l'ensemble de son territoire de ce dynamisme et, selon certains interlocuteurs, elle n'a pas assez valorisé la chance d'avoir trois frontières avec trois Etats membres, son action n'est pas assez offensive ; il y a donc de grandes attentes à l'égard de la présidence lorraine en cours.

Du côté INTERREG IV, les enjeux sont particulièrement complexes en matière de gouvernance du programme. Si le programme transfrontalier est bien consommé, mieux que le PO régional FEDER, sa gouvernance révèle quelques particularités, voire singularités, et une réelle complexité.

En fait, pour la gestion du programme, les partenaires ont créé au 1^{er} avril 2010, un Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT), une instance collégiale, par ailleurs la première à assurer les missions d'autorité de gestion d'un programme de coopération transfrontalière dans l'Union Européenne à 27. Elle est placée sous la Présidence du Préfet de la Région Lorraine et rassemble onze autorités partenaires : le Grand-Duché de Luxembourg, la Région wallonne, la Communauté française de Belgique, la Communauté germanophone de Belgique, la Préfecture de la Région Lorraine, le Conseil régional de Lorraine, le Conseil général de Meurthe-et-Moselle, le Conseil général de la Meuse, le Conseil général de la Moselle, le Land de Rhénanie-Palatinat, le Land de Sarre. Cependant, le président du GECT n'a aucune voix prépondérante et la règle est l'unanimité des 11 partenaires, avec tous les points positifs que cela peut comporter, mais aussi les difficultés en termes d'efficacité. Cela fait que chaque partenaire a le même poids, la représentation n'étant pas pondérée (par exemple, un département avec 100 000 habitants a le même poids qu'un département avec 1 000 000 habitants ou qu'un Etat - le Grand Duché du Luxembourg - ou la Rhénanie Palatinat). Mais cette gouvernance « égalitaire, voir égalitariste », avec la règle de l'unanimité, fait que les intérêts de chacun sont pris en compte, même si elle engendre des lenteurs, impose de nombreuses réunions, un fonctionnement plus lourd et plus coûteux, beaucoup de concertations pour arriver à un consensus. Pour sa part, la présidence ne peut pas arbitrer ou imposer des arbitrages, mais propose des compromis et il faut que le compromis fasse l'unanimité. La gouvernance est considérée comme étant riche, « très » démocratique et « très » plurielle, avec des débats passionnants, mais une prise de décision « pas très efficace », « pas très dynamique » et qui fait l'objet de réflexions pour la future période de programmation (pour décider il faut peut-être la règle de la majorité et notamment la pondération des voix des différents partenaires, parce que la Lorraine a 5 partenaires sur 11, donc 5 voix, mais qui ne sont « jamais d'accord »). Pour d'autres interlocuteurs, cette gouvernance même si elle est particulièrement complexe, n'est pas critiquable, « c'est un point d'une évolution qui va se conforter peut-être dans les années à venir ». Enfin, pour d'autres, une gouvernance même d'une complexité réduite ne sera jamais aisée, parce que les cultures et les réglementations nationales sont très différentes. Par ailleurs, dans l'instruction des dossiers chaque partenaire commence à instruire selon ses règles nationales pour essayer ensuite de trouver le consensus dans des réunions préparatoires au comité de sélection, où chaque partenaire se prononce également sur des projets à porter dans un territoire et/ou contexte qui lui est étrangère et pas toujours assez connu. Il y a donc une hétérogénéité et une grande diversité institutionnelles : « l'Europe nous place devant des défis qui sont très difficiles et fait-elle son travail d'harmonisation ? ».

Même si les documents-cadre fondateurs ne le prévoient pas, à l'initiative de la Commission européenne, un travail a été entrepris pour que les 11 autorités partenaires donnent une délégation au préfet président du GECT et des débats sont en cours sur le champ de la délégation tout en respectant les textes fondateurs.

⁹³ *Idem*, p. 33

⁹⁴ D'un schéma d'évolution 1990-1999, qui identifie une zone de plus forte croissance démographique autour de Metz et plus diluée sur Thionville et Nancy, on passe à des évolutions 1999-2006 qui marquent un net renversement de tendance au profit du Nord, alors que l'agglomération messine ralentit sa croissance et que celle de Nancy peine à se stabiliser. *Idem*, p.38

⁹⁵ *Idem*, p. 7 « C'est l'enjeu du rapprochement effectif de Metz et Nancy qui continue à constituer le socle de la métropolisation lorraine. »

En ce qui concerne la mise en œuvre du programme opérationnel, les acteurs (économiques notamment) ont remarqué les difficultés de développer des projets économiques à l'échelle de la Grande Région (environ 1 projet sur 4 concerne l'ensemble de la Grande Région).

La question linguistique est également non négligeable et même s'il y a des politiques pour développer le bilinguisme, une promotion de l'apprentissage de la langue du voisin, cela représente un enjeu difficile mais extrêmement positif pour les coopérations.

Il n'est pas évident que la politique de cohésion ait permis jusqu'à présent de réduire les disparités ou de les aggraver sur le territoire de la Grande Région, même si les disparités restent importantes en termes économiques, entre le Luxembourg, un Etat à un niveau économique relativement fort, les Länder allemands – la Sarre, le plus petit d'Allemagne et la Rhénanie-Palatinat, qui a une dynamique différente -, la Lorraine, région française elle-même disparate et qui a subi le plus les effets de la crise, mais pour laquelle, dans ce contexte et par les effets en termes d'emploi surtout, la proximité frontalière est perçue comme un atout indéniable. Des réflexions importantes restent donc ouvertes.

II.5. Services d'intérêt général et cohésion

Dans son ensemble, le secteur des services occupe un peu plus de 70% des emplois salariés en Lorraine et dans le contexte d'une situation économique encore fragile les secteurs des services aux entreprises et aux particuliers sont plus faibles que dans les autres régions françaises.

Dans le cadre du programme opérationnel régional FEDER les services d'intérêt général/services publics sont pris en compte par rapport à des besoins territoriaux spécifiques. D'ailleurs, le diagnostic régional (voir PO FEDER) note d'importants écarts de développement et d'accès aux services publics entre différents territoires, entre les territoires ruraux et les espaces à dominante rurale, entre les quartiers urbains sensibles et les autres zones urbaines où les équipements et les services publics sont souvent insuffisants. Les communes lorraines sont en général plus petites (en moyenne, dans le cadre rural, moins de 700 habitants) et moins bien équipées que les autres communes françaises : 82% des Lorrains disposent dans leur commune de résidence de quatre services de base ou plus⁹⁶ (contre 89% pour la moyenne nationale – données de 1999). Des fortes disparités sont remarquées, notamment pour « les communes du référentiel rural restreint » (70% des habitants des bassins de vie du référentiel rural restreint – commune ou unité urbaine de moins de 30 000 habitants - disposent de quatre services de base ou plus) et entre le sillon mosellan et les départements de la Meuse et des Vosges, où le niveau moyen départemental est supérieur à la moyenne métropolitaine du fait de faibles polarisations urbaines (en Meuse notamment) et d'un maillage régulier et dense de pôles de petite taille (dans les Vosges). Cependant, avec une durée moyenne de seize minutes pour joindre l'ensemble des équipements et des services, la population des bassins lorrains a une situation similaire à la moyenne nationale. Selon les catégories d'équipements, la population des bassins de vie est plus éloignée des services non concurrentiels⁹⁷, ceux qui relèvent de la sphère publique ou assimilée, que des équipements concurrentiels⁹⁸. Des fortes disparités persistent selon les bassins de vie et les départements⁹⁹.

Les services publics font plutôt l'objet du Contrat de Projet Etat-Région (CPER), dans le cadre du volet territorial qui vise à assurer un minimum de services pour les populations rurales (maisons de services publics, maisons de santé, garderies). Les zones rurales sont maintenant plutôt des zones résidentielles (moins agricoles) et les activités économiques se concentrent dans les villes. « Les crédits européens n'ont pas corrigé cela. » ; « pour l'instant elles ne s'attachent pas à cela » : « à part les TIC, qui effectivement contribuent au désenclavement, à la mise en lien, on ne fait pas beaucoup pour la cohésion sociale et territoriale, on fait des choses mais ce n'est pas la priorité, ce n'est pas un objectif » (environ 65% du territoire régional est couvert actuellement par le haut débit mais avec des disparités territoriales) Dans le cadre du FEDER ont également pu être développés des services à la personne (jeunes, personnes âgées).

⁹⁶ Il s'agit, selon les définitions INSEE, de : alimentation, générale ou supérette, bureau de tabac, école primaire, garage, maçon, menuisier ou plombier.

⁹⁷ Il s'agit, selon les définitions INSEE, des « équipements non concurrentiels qui participent à des 'missions de service public' et relèvent de l'autorité de l'Etat ou des collectivités territoriales : gendarmerie, perception, ANPE, bureau de poste, crèche, halte-garderie, piscine couverte, école de musique, maison de retraite. Ils incluent quelques services du secteur 'privé' comme les offices notariaux ou les cinémas. »

⁹⁸ Banque, vétérinaire, droguerie, hyper ou supermarché, librairie-papeterie, magasins de vêtements et de chaussures, grandes surfaces spécialisées (dont électroménager et meubles).

⁹⁹ INSEE Lorraine, Economie Lorraine, N° 75, Février 2007, « Accessibilité aux équipements dans l'espace rural lorrain »

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, il est prévu que « les départements interviennent également sur le développement de l'emploi local en appuyant le maintien et le développement des services en zones rurales, le soutien plus particulier aux Services d'intérêt économique général (SIEG) : services aux personnes, accueil des jeunes enfants..., ainsi que l'appui au développement des services de proximité, qui constituent une réponse aux besoins du territoire en matière de lien social, de qualité de vie des populations, d'attractivité et de prise en compte des évolutions de notre société (vieillesse, accueil de jeunes enfants, accompagnement des personnes handicapées...). »

Dans le domaine des transports, la région semble perdre progressivement sa spécificité ferroviaire au profit du routier et en matière de transport de voyageurs, la voiture est encore le mode privilégié. L'ouverture du TGV sur l'Est en 2007 a marqué un pas important, mais plusieurs villes lorraines historiquement reliées à la capitale ne sont plus desservies et le TGV ne semble pas encore accessible à tous.

Dans le domaine de la santé il y a des difficultés croissantes d'accès aux soins dans de nombreux territoires ruraux, mais également dans des zones urbaines défavorisées dues à la répartition inégale de l'offre de soins, aux baisses des effectifs de médecins, au déclin de l'exercice libéral généraliste.

L'implantation des entreprises nouvelles paraît être également confrontée à un manque de ressources qualifiées posant des enjeux particuliers en termes de formation.

Quelques actions du programme opérationnel sont particulièrement liées au sujet du service public. Elles concernent l'accroissement des services aux citoyens par les TIC (y compris e-santé, e-administration, e-éducation, e-inclusion, etc. - Action A-5-55), le développement des services à la population pour valoriser l'arrivée du TGV autour des gares de desserte (y compris des maisons de service public et de services de garde d'enfants en zone TGV ou dans les quartiers sensibles, - Action D-2-23), dans l'axe dédié à la convention interrégionale du massif des Vosges, l'accompagnement de la modernisation de l'offre de services à la population (Action E-3) et également l'accès aux services de RDT dans les centres de recherche Axe A).

Les entretiens ont remarqué, dans la mise en œuvre des services d'intérêt économique général (SIEG), une difficulté pour l'application de l'article 55 du règlement général ... concernant les produits qui génèrent des recettes... dans la sélection des projets, ce qui est d'ailleurs également noté comme une raison qui a contribué à retarder la programmation. L'article 55 est important parce qu'il y a beaucoup de projets qui génèrent des recettes, y compris dans le domaine des SIEG (par exemple, subventionnement d'un réseau de chaleur) et donc un besoin de clarification (jurisprudentielle ?), voire de formations. S'il est clair que la subvention ne peut pas intervenir pour financer des actions qui s'autofinancent, la question technique centrale est de savoir comment calculer les « *recettes sur la durée de vie économique du projet* », formule imprécise, et donc l'incertitude de subventionner des actions ; surtout que dans la durée les recettes ne sont pas les mêmes. A mi-parcours de la période de programmation, l'application de l'article 55¹⁰⁰ du règlement

¹⁰⁰ Articles 55 Projets générateurs de recettes. « 1. Aux fins du présent règlement, on entend par « projet générateur de recettes » toute opération impliquant un investissement dans une infrastructure dont l'utilisation est soumise à des redevances directement supportées par les utilisateurs ou toute opération impliquant la vente ou la location de terrains ou d'immeubles ou toute autre fourniture de services contre paiement. 2. Les dépenses éligibles liées à un projet générateur de recettes n'excèdent pas la valeur actuelle du coût d'investissement, déduction faite de la valeur actuelle des recettes nettes de l'investissement sur une période de référence déterminée pour : a) les investissements dans une infrastructure; ou b) d'autres projets pour lesquels il est possible d'estimer objectivement les recettes au préalable. Lorsque le coût d'investissement n'est pas intégralement éligible à un cofinancement, les recettes nettes sont allouées sur une base proportionnelle aux parties éligibles du coût d'investissement et à celles qui ne le sont pas. Pour ce calcul, l'autorité de gestion tient compte de la période de référence appropriée à la catégorie d'investissement concernée, de la catégorie du projet, de la rentabilité normalement escomptée compte tenu de la catégorie d'investissement concernée, de l'application du principe du pollueur-payeur et, le cas échéant, de considérations d'équité liées à la prospérité relative de l'État membre en question. 3. Lorsqu'il n'est objectivement pas possible d'estimer les recettes au préalable, les recettes nettes générées dans les cinq années suivant l'achèvement d'une opération sont déduites des dépenses déclarées à la Commission. 4. Lorsqu'il est établi qu'une opération a généré des recettes nettes qui n'ont pas été prises en compte au titre des paragraphes 2 et 3, ces recettes nettes sont déduites par l'autorité de certification au plus tard au moment de la soumission des documents pour le programme opérationnel visé à l'article 89, paragraphe 1, point a). La demande de paiement du solde final est corrigée en conséquence. 5. Les paragraphes 1 à 4 du présent article ne s'appliquent qu'aux opérations cofinancées par le FEDER ou le Fonds de cohésion dont le coût total est supérieur à 1 million d'euros. 6. Le présent article ne s'applique pas aux projets soumis aux règles en matière d'aides d'État au sens de l'article 87 du traité. »

général, avec toute l'importance qu'il a dans le cadre de délégations de service public, n'est toujours pas clarifiée.

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

Régions intermédiaires. Avec un PIB en-dessous de 90% du PIB moyen de l'UE, le projet de création d'une catégorie intermédiaire de région concerne la Lorraine. En France, si globalement il n'y a pas d'unité d'expression sur cette question, plusieurs régions, dont la région Lorraine, la revendiquent¹⁰¹ par « la mise en place d'un système simple, équitable et efficace de prise en compte des régions intermédiaires, qui comprendra toutes les régions européennes dont le PIB par habitant est compris entre 75 et 90% de la moyenne communautaire ». Certains interlocuteurs considèrent que ce serait une manière de répondre à une réalité beaucoup plus complexe, que cela permettrait une gradation des interventions que n'exprime pas la configuration actuelle de la politique de cohésion à partir des objectifs de convergence et de compétitivité. Il a été également exprimé l'espoir qu'avec la création de cette catégorie le champ d'actions éligibles sera moins restrictif.

Autorité régionale de gestion. De nombreux interlocuteurs se sont exprimés sur la question de la gouvernance des fonds et de la régionalisation de la politique. Certains soutiennent la proposition que les régions, les conseils régionaux, deviennent après 2013 les autorités de gestion pour le FEDER et le FSE. D'autres considèrent qu'une animation nationale est indispensable, mais qu'une responsabilité locale sous l'autorité de préfet pour les trois fonds (FEDER, FSE, FEADER) créerait les conditions pour une gouvernance qui serait plus adaptée, et qu'il y aurait plus d'homogénéité et en même temps plus d'adaptation au territoire.

Besoins territoriaux. Dépenses éligibles. Certaines critiques remarquent l'écart qui existe entre ce que propose la politique européenne de cohésion, ses programmes et ce qu'attendent les acteurs du terrain, entre les besoins exprimés par la politique de cohésion et les besoins territoriaux. « On est bien obligé de tenir compte de la situation telle qu'elle existe et non pas telle qu'on voudrait qu'elle existe ». Les programmes opérationnels sont « très fortement Lisbonnés », alors que les besoins sont beaucoup plus traditionnels. Cela expliquerait également les retards de mise en œuvre et, par la suite, le risque de voir émerger des courants de pensée arguant que le manque de consommation équivaut à un manque de besoins réels. Une réforme en profondeur de la politique est donc attendue pour tenir compte de ces difficultés.

L'attention a également été attirée sur les possibles difficultés à engager dans les zones rurales les participations financières nécessaires dans le contexte d'un passage de la programmation d'une logique de solidarité – réduction des disparités – maintenue, mais qui est doublée d'une logique de performance, de compétitivité. Or aider davantage les actions relevant des priorités Lisbonne-Göteborg, supposerait d'agir sur des territoires sur lesquels sont implantés les capacités économiques, l'appareil de formation, de recherche, etc., donc en général des territoires urbains qui souvent sont déjà mieux dotés que les territoires ruraux (plus de population, plus de capacités contributives, meilleures capacités d'action). D'autre part, il est souligné que le milieu urbain connaît des problèmes particuliers de cohésion, par exemple dans les banlieues des grandes villes, et que des interventions urbaines sont donc nécessaires.

Il est avancé le souhait que la politique européenne de cohésion - le programme FEDER - ne s'intéresse pas qu'à l'avenir mais aussi au présent, aux besoins « plus basiques » à satisfaire qu'elle ne le fait aujourd'hui ; elle devrait avoir une vision plus équilibrée ; « sinon la politique de cohésion va être vue comme une politique détachée de la réalité ». Il faudrait également qu'elle tienne compte de l'ensemble des investissements à faire pour atteindre un objectif earmarké : « à quoi cela sert-il, de faire un laboratoire s'il faut quelques heures de plus pour aller travailler parce qu'on ne fait pas l'infrastructure routière, ferroviaire, etc. ? ». Il est donc avancé que l'approche par nature de dépenses n'est pas compatible avec la finalité de la stratégie visant le renforcement de la recherche et de l'innovation. Il faudrait peut-être également que la politique de cohésion, notamment dans les régions au moins intermédiaires ou celles qui ont les critères pour devenir des régions intermédiaires, soutienne mieux l'industrie, qu'il puisse y avoir plus facilement mobilisation des fonds européens au profit de projets pour l'industrie et pas seulement au profit des projets de recherche. D'ailleurs, en Lorraine, l'industrie a été un gros employeur et l'emploi perdu n'a jamais été

¹⁰¹ Contribution des Régions françaises Basse-Normandie, Corse, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Nord-Pas de Calais et Picardie au 5^{ème} Rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale.

compensé par les services. « Ce sera dur pour nous dans ce domaine de l'immatériel de concurrencer des régions où c'est 'mieux à vivre' (conditions climatiques, offre culturelle, etc.). Dans le domaine de l'immatériel, de la recherche, de l'innovation, on aura toujours cette compétition. » Il faudrait donc, pour les régions plus en difficulté, avoir plus de moyens et un champ plus large d'action.

En échange, le programme FSE, dont la consommation ne pose pas de problèmes, « répond vraiment aux besoins des acteurs et du public visé, à une demande qui est croissante » ; « il n'y a pas de décalage, ce que l'on constate sur le programme FEDER ». En plus, si tout le FSE était Lisbonnisé « ce serait plus facile ». Cependant, il est critiqué le fait que si la Commission européenne a pris des mesures de simplification, « les Etats membres, la France en particulier pour ce qui nous concerne, a laissé des obstacles (par exemple des seuils différents) », contribuant ainsi au retard de mise en œuvre.

Nombre de préoccupations se sont affirmées en ce qui concerne les difficultés d'attirer plus de demande en dépit de l'effort engagé pour la promotion des mesures des programmes. En plus, alors qu'autrefois une participation financière pouvait être mobilisée grâce aux collectivités, aujourd'hui ces collectivités ont également des problèmes et des difficultés budgétaires (« certaines en sont presque à ne plus pouvoir faire face à leurs dépenses obligatoires » - référence aux départements dans le domaine de l'action sociale). Certaines opinions considèrent que ce n'est pas seulement un problème de communication, d'ailleurs mieux apprécié par rapport à la période de programmation précédente. Cependant, « il y a beaucoup de progrès à faire parce que l'Europe reste méconnue par les citoyens et notre communication n'est pas efficace, on n'a pas encore appris à parler de l'Europe aux citoyens de base. » Le principe de co-financement n'imposerait pas, en termes de visibilité pour le citoyen, l'impact des politiques européens sur le territoire. Par ailleurs, les parlementaires européens « ont peu de liens avec les citoyens, avec les électeurs. ». Il y a « un problème politique, un mode d'élection complètement déconnecté des territoires » et un problème dans la participation politique (abstention). Il faudrait également réussir dépasser la « logique du guichet », ce qui supposerait une acculturation de tous les acteurs.

En termes de principes de **gestion financière**, il est invoqué une contradiction entre la règle N+2, la règle de dégageant d'office, et les ambitions visant à enrichir les projets du point de vue qualitatif, par le partenariat. La règle N+2, qui impose de consommer le plus rapidement possible, est considérée comme « un paradoxe », encore plus évident dans les programmes INTERREG qui dépassent le cadre national. La cohérence entre les exigences de gestion financière (qui priment), les exigences de ce qu'est un partenariat et la concertation devrait être assouplie.

Par rapport à la programmation actuelle, certains interlocuteurs s'interrogent sur le fait de savoir s'il n'y a pas une disproportion entre les moyens humains et financiers consacrés au contrôle par rapport aux moyens consacrés à l'instruction des dossiers ou pour accompagner les porteurs des projets (actuellement l'accompagnement des porteurs de projet est assuré sur INTERREG par des comité d'accompagnement). Cela aurait également un effet en termes de lisibilité de la politique de cohésion.

Par rapport à la **crise**, il n'y a pas d'attentes de réponses de la part du programme FEDER. Tel qu'il est conçu aujourd'hui, il s'inscrit dans la durée pour changer en profondeur, il n'est pas conçu pour répondre aux conjonctures. « Ses priorités ne sont pas pour réparer le passé mais pour préparer l'avenir. » Par ailleurs, certains interlocuteurs considèrent que « le marché unique fera plus que le FEDER ». Pour des régions frontalières comme la Lorraine l'intérêt serait d'accélérer les questions de la gestion sociale, de l'organisation du travail, des retraites, de la sécurité sociale, etc. De plus, il est constaté que dans cette période de crise les entreprises ont moins tendance à investir pour l'avenir.

Quant aux effets de la mise en œuvre des actions FEDER dans le domaine de la **recherche**, alors qu'il y a de projets importants en Lorraine, il est considéré que c'est encore trop tôt pour les mesurer et que, par ailleurs, le FEDER ne pourrait pas apporter les réponses attendues étant donné que la modernisation de l'appareil de recherche et le développement de l'activité de recherche prennent plus de temps. « Il faudrait que les professionnels aient les capacités de s'approprier ce changement, que l'appareil concerné (de recherche, de formation, d'enseignement supérieur, etc.) soit aussi intégré alors qu'il n'a pas encore les moyens de conduire tout ce changement. » En plus, c'est plutôt le secteur public en Lorraine qui est concerné par la recherche et cela est « un problème aussi ».

Questionner la réponse des effets de la politique de cohésion pour absorber les **disparités territoriales infrarégionales** – parce que « la Lorraine reste une mosaïque de territoires très divers » - soulève des considérations variées. Selon certains interlocuteurs, l'earmarking a eu comme conséquence l'exclusion de fait des territoires les plus fragilisés des possibilités de financements européens, parce que sur les

thématiques de l'earmarking, les grandes collectivités locales sont plus favorisées que les petites communes rurales, d'autant plus que le zonage n'existe plus. Cependant, quelques axes du Programme Opérationnel FEDER (C – politique de la ville, D1 – après-mines, D2 – valoriser l'arrivée du TGV) relèvent d'une logique d'équilibrage prenant en compte les spécificités des territoires. Pour une région comme la Lorraine, il est également nécessaire de prendre en compte d'autres dimensions spatiales (nationale, interrégionale, transfrontalière).

D'autres interlocuteurs avancent que si les fonds n'arrivent pas à être orientés pour assurer la cohésion, c'est parce qu'ils ne tiennent pas compte de la capacité contributive du porteur : « Selon que vous êtes pauvre ou riche vous aurez le même taux ». Ce qui fait que d'une certaine manière ceux qui ont plus de moyens, y compris les collectivités territoriales, vont pouvoir (plus) mobiliser les fonds structurels. « Ce faisant, l'écart va se creuser avec ceux qui ont moins et, indirectement, le FEDER nourrit, renforce, accentue tous les écarts, parce que les fonds vont uniquement en direction de ceux qui ont les contreparties. » « Il faudrait tenir compte de la capacité, de la richesse, du porteur. » Donc, même si les programmes opérationnels sont adaptés au territoire régional « au niveau infranational, les disparités de pauvreté subsistent et ce n'est pas le FEDER qui peut les éliminer, au contraire. » Cependant, certains remarquent que les effets interrégionaux de la mise en œuvre des programmes FEDER ne sont pas clairs : « cela ne se voit pas au quotidien sur la vie de la population, on en est encore très loin ; ce n'est pas un effet que la population appréhende ».

Selon d'autres points de vue, il y a peut-être également une question initiale ou préliminaire : le découpage des régions françaises ; les politiques se déploient à l'échelle d'une région qui fait qu'il y a une très grande diversité. Par ailleurs, il est considéré que la réponse en termes de disparités territoriales infrarégionales, comme pour les services publics, est davantage prise en compte par le Contrat de Plan Etat-Région (CPER) que par le PO FEDER, même si, au niveau des moyens mis en œuvre, ils sont à peu près du même montant ; c'est en termes de priorités que cette préoccupation est plus visible dans le CPER que dans les PO européens. De plus, il est souligné que, par définition (le programme s'appelle compétitivité et emploi), dans le programme européen « ce n'est pas la cohésion qui est prioritaire, c'est la compétitivité, donc la recherche, l'excellence, l'emploi, l'économie, ce n'est pas la cohésion. La cohésion c'est plus un souci politique de l'Etat, de la région, des départements, des métropoles en Lorraine, que de l'Europe, jusqu'à présent. Peut-être dans la prochaine programmation ... ». L'Europe prendrait en compte la Lorraine comme entité globale et ne favoriserait pas assez la cohésion infrarégionale.

Les effets de la politique de cohésion dans la Grande Région sont également difficiles à connaître. Une distinction est faite entre, d'une part, l'effet à la frontière, en termes d'attraction, d'émiettement démographique, les problèmes de développement durable, d'urbanisation etc., et, d'autre part, l'effet frontalier pour l'ensemble de la Grande Région et dans toutes les directions (notamment pour le Luxembourg), devenue le premier espace européen de travail frontalier, avec notamment tous les conséquences et les problèmes en termes de gestion de la circulation, de sécurité sociale, etc. La plus part des projets concrets INTEREG IV A se situent sur les territoires frontaliers, sur un périmètre restreint, mais il y a également des projets concernant l'ensemble du territoire de la Grande Région ; « en dehors d'études qui ont pu être réalisées, il est difficile de décliner sur un territoire aussi vaste que la Grande Région un véritable programme dynamisant. » Certains interlocuteurs se prononcent pour un meilleur fonctionnement des programmes INTERREG A, la suppression des entités géographiques locales, une meilleure complémentarité et cohérence entre la politique de coopération et la politique sectorielle. Sur **INTERREG B** il est avancé la volonté de travailler sur un nouveau découpage des zones de programme pour que les régions un peu périphériques retrouvent leur place dans le nouvel espace à redéfinir (un nouveau découpage avec deux entités).

Des questionnements existent également quant aux axes stratégiques (uniformes ?) qui vont constituer la politique de cohésion après 2013 par rapport à la diversité des régions et à la diversité infrarégionale. Si le besoin de priorités resserrées fait un large consensus pour éviter la logique du saupoudrage, reste la question de savoir comment s'adapter aux spécificités des territoires, aux intérêts de territoires extrêmement hétérogènes ? Comment concilier l'unicité stratégique, la réduction des axes, des priorités possibles, avec la diversité des territoires régionaux ? Comment s'inscrire dans le respect de préoccupations locales qui sont légitimes et en même temps dans les priorités de la Stratégie européenne 2020, qui suscitent aussi quelques doutes et interrogations ?

En termes d'évaluation « on sait bien qu'il y a des mentalités qu'il faut changer avant de changer des productions, de changer l'objet et aussi la manière de concevoir les politiques nationales et locales. »

Dans la Lorraine du début 2011 « il n'y a pas de raison d'être défaitiste, mais aucune espèce de raison non plus d'être triomphaliste » ; « on n'a pas de motif d'être plus malheureux, sauf que l'on n'a pas remonté la pente, on n'a pas trouvé des effets leviers, alors qu'on est au cœur de l'Europe. On pourrait être une région d'échanges énormes mais on est une région de passage et pas d'échanges. Le blocage est historique, la Lorraine a toujours été un lieu de passage... »

Liste des entretiens menés

Marie-Blanche Bernard

Secrétaire général adjoint pour les affaires régionales, SGAR, Préfecture de la région Lorraine

Gérard Calais

Directeur, Service d'études du SGAR, Préfecture de la région Lorraine

Chantal Castelnot

Secrétaire général pour les affaires régionales, SGAR, Préfecture de la région Lorraine

Agnes Claude

Chargée de mission, Cellule FSE, Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DIRECCTE) Lorraine

Jacky Duhaut

Secrétaire régional, Comité régional CGT Lorraine

Dominique Estienne

Chef du Service connaissance, évaluation et stratégie du développement durable, Direction régionale de l'environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) Lorraine

Pascal Fevotte

Animateur CGT au Conseil Economique, Social et Environnemental de Lorraine

Alain Gatti

Secrétaire général, Union régionale CFDT Lorraine

Martine Kirchhoff

Professeur certifié, Chargée de mission « Coopération transfrontalière », Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), Préfecture de la région Lorraine

Valérie Lahouel

Directeur du Pôle relations extérieures, Conseil régional de Lorraine

Jean-Marie Mizzon

Directeur du Pôle des fonds européens, Conseil régional de Lorraine

Etienne Muller

Directeur du secteur Coopération transfrontalière La Région Lorraine, Pôle des Relations Extérieures – Coopération transfrontalière

Jean Salque

Directeur du Pôle appui aux territoires, Conseil régional de Lorraine

Jean-François Tronquart

Chargée de mission « Pilotage du CPER – Politique territoriale », Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), Préfecture de la région Lorraine

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.

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 cofinances par le FEDER, le FSE, le FEP et le FEADER de la période 2007-2013

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

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

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

Documents nationaux et régionaux

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

Ministère de l'Economie, de Finances et de l'Emploi, Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle, Programme national du Fonds social européen 2007-2013

Programme national du Fonds social européen 2007-2013, Document Lorrain de Programmation

Préfecture de la Région Lorraine, Programme opérationnel FEDER de la Lorraine, Objectif « Compétitivité régionale et emploi », 2007-2013

Préfecture de la Région Lorraine, Document de mise en œuvre du Programme opérationnel du FEDER de la Lorraine, Objectif « Compétitivité régionale et emploi », 2007-2013, version 15 janvier 2009

Programme opérationnel de coopération transfrontalière « Grande Région » 2007-2013, version 11 août 2010

Programme opérationnel de coopération transnationale pour l'Europe du Nord Ouest, 2007-2013

Annexes

Adaptation des fonds structurels dans le cadre du Plan de relance européen¹⁰²

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 2009¹⁰³
- 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 contrats 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.¹⁰⁴

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€.

¹⁰² Cf. annexes aux projets des lois français de finances 2010, 2011 concernant les relations financières avec l'Union européenne.

¹⁰³ Un montant des avances versées aux autorités de gestion plus que doublé 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.

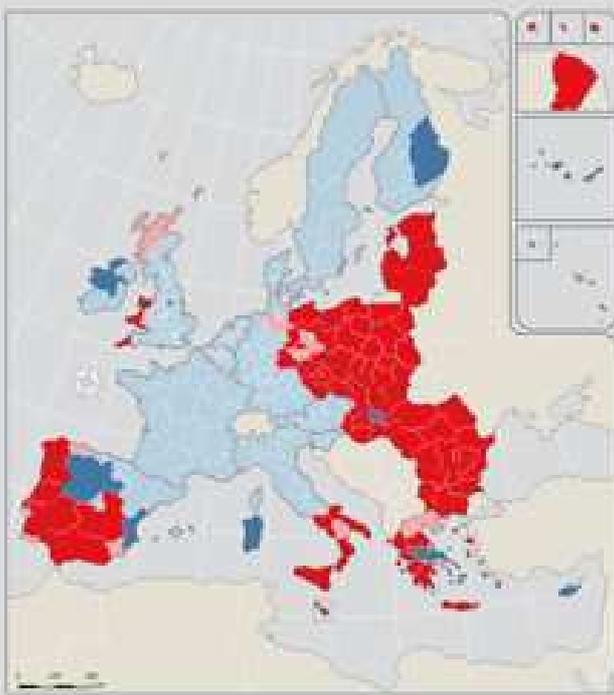
¹⁰⁴ Dont : la possibilité de porter le cofinancement communautaire à 100% des dépenses éligibles au FSE en 2009 et 2010, à condition toutefois de respecter le taux global sur la période 2007-2013, la mise en place d'une seule catégorie de grands projets (au lieu de deux actuellement) et un assouplissement 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'intégration progressive des aides ("phasing-in")
- Régions de compétitivité et d'emploi

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



Fonds structurels de 1989 à 2013

Allocations financières (milliards d'euros)



■ Anciens pays membres (Plan spatial 1989 à 1993 avec 2000) ■ Nouveaux pays membres (Plan spatial 2004 à l'UE en 2004 avec 2007)

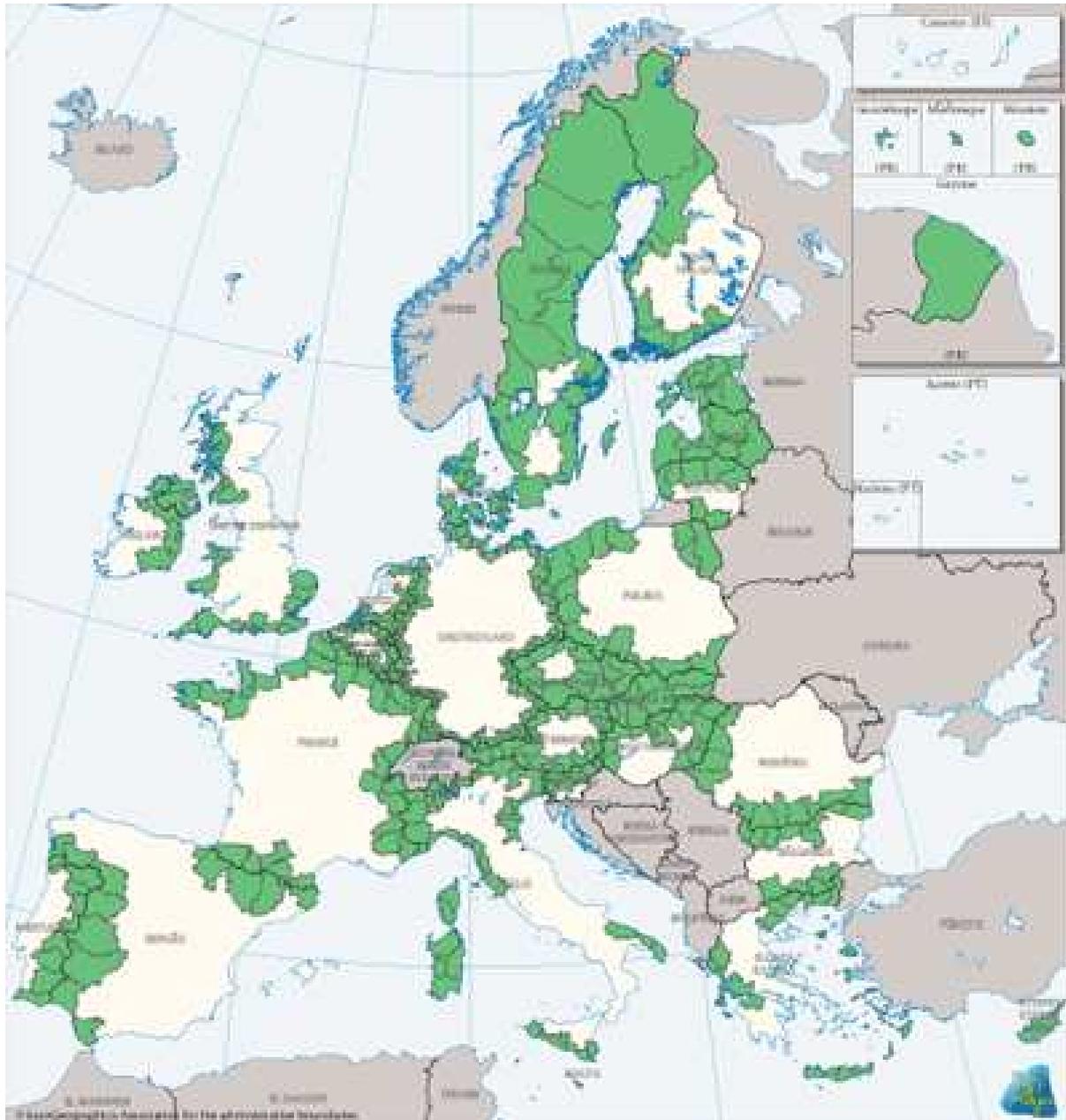
Présidence française de l'Union européenne



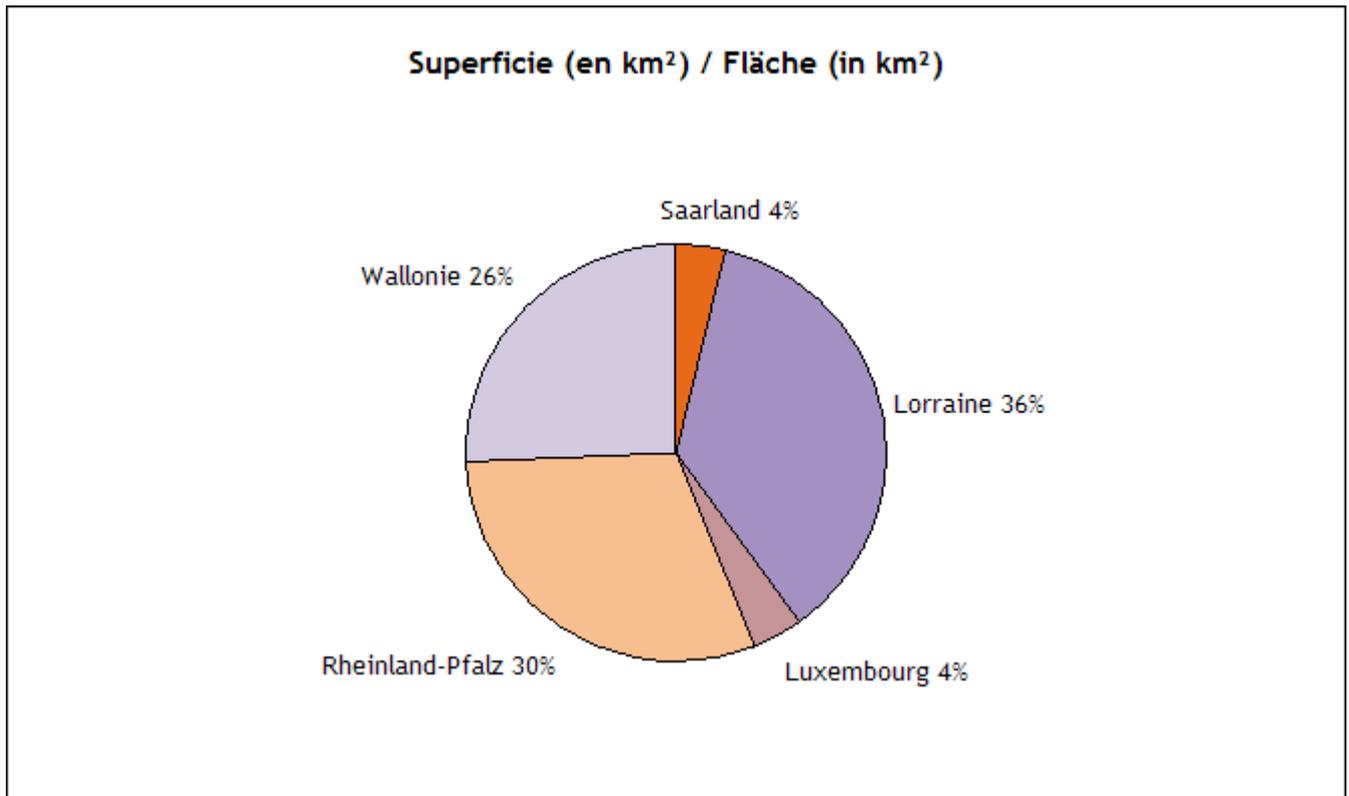
UMC 2014-01-10 2008
 Sources : DG REGIO - Bruxelles
 Sources : Gauthier A., La construction européenne (2004) p. 232

POLITIQUE DE COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Les zones de coopération transfrontalière 2007-2013

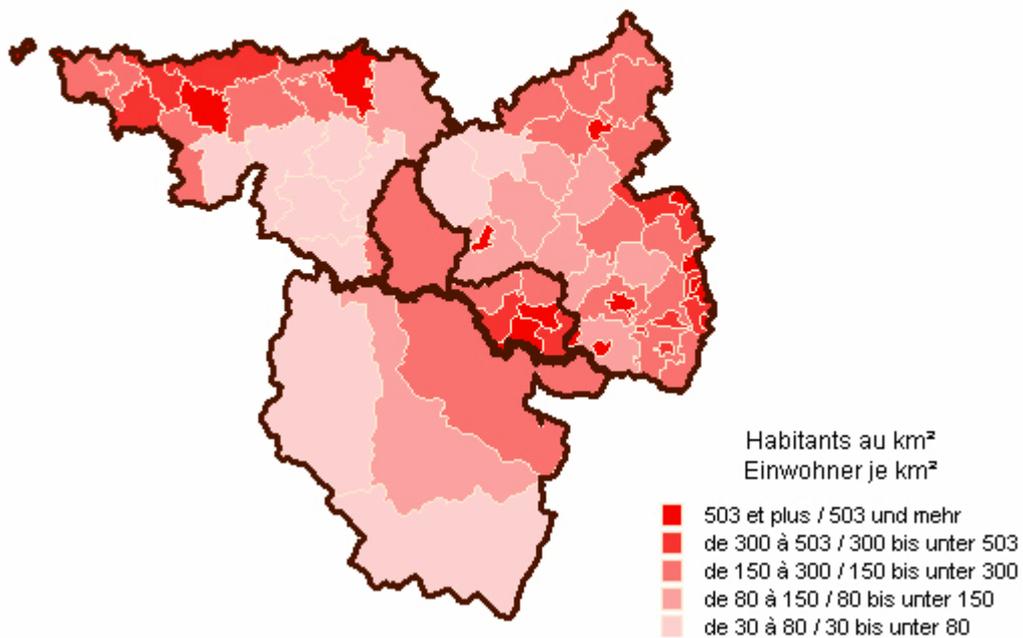


La Grande Région

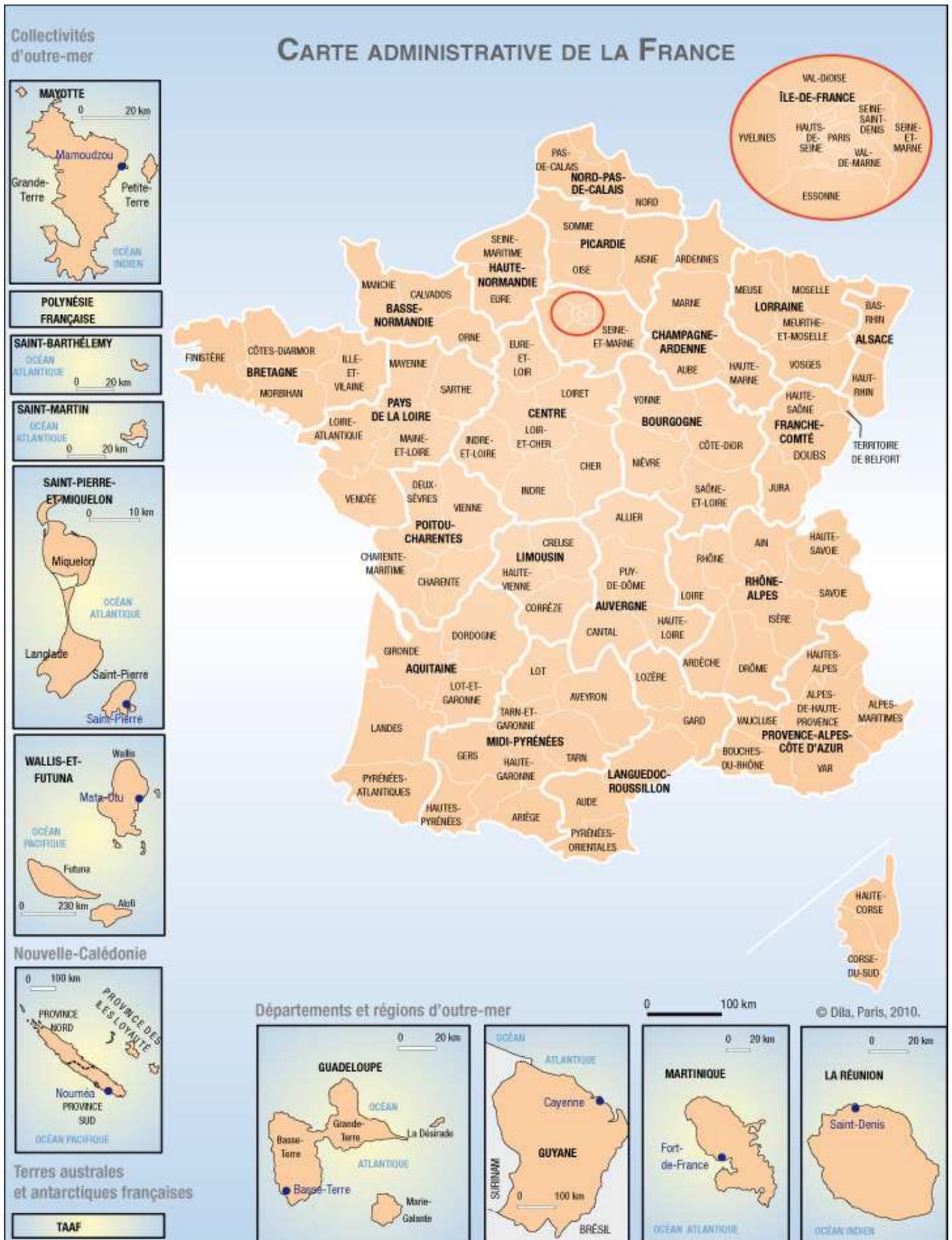


<http://www.grande-region.lu/eportal/pages/StatTemplate.aspx?view=stat&id=363>

Une densité de population très importante en Sarre Die höchste Bevölkerungsdichte im Saarland



<http://www.grande-region.lu/eportal/pages/StatTemplate.aspx?view=stat&id=620>



Carte administrative de la France 2010

Densité de la population française par département en 2006

