

Du bon usage des fonds structurels sur le territoire francilien

Le CESER d'Ile-de-France a exprimé, dans divers travaux, l'attention qu'il porte aux effets de la politique européenne en Ile-de-France, et souhaite apporter sa contribution au débat sur l'avenir de la politique de cohésion, ouvert avec la publication, en novembre 2010, du 5^e rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale.

Dans le contexte de la crise économique mondiale, la politique européenne de cohésion constitue un outil très important, destiné à manifester la solidarité communautaire, afin de réduire notamment les inégalités territoriales au sein de l'Union européenne. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE) ont un effet levier réel sur de nombreux projets, permettant d'en faire émerger de très locaux, rarement pris en compte dans une approche purement nationale, voire régionale, et leur conférant une sorte de label très positif.

Si la politique européenne de cohésion a donné la priorité aux douze nouveaux États membres, l'articulation avec les priorités de la stratégie de Lisbonne a permis de maintenir une politique de cohésion sur l'ensemble des territoires. Cette politique représente 348 milliards d'euros (36 %

du budget annuel de l'Union européenne, deuxième politique européenne après la PAC) pour la période 2007-2013. Trois objectifs prioritaires ont été ainsi définis, parmi lesquels l'objectif de "compétitivité régionale et emploi" (49,1 milliards d'euros, soit 16 % du budget de la cohésion pour 2007-2013) dont bénéficie l'Ile-de-France.

sites urbains français, dont quatre en Ile-de-France (pour un montant global francilien de 50 millions d'euros du FEDER), constituant une bonne illustration de la logique de projet et d'une démarche intégrée au service d'un territoire. Ces éléments manifestent l'importance d'une prise en compte de la dimen-

“ La mise en œuvre efficace de la politique de cohésion doit imposer une pratique très large de la concertation et de la coordination des acteurs. ”

La mise en œuvre de la politique de cohésion au niveau français

Au cours de la période 2000-2006, les Programmes d'initiative communautaire (PIC) URBAN ont bénéficié à neuf

sion urbaine dans la politique de cohésion.

En France, la responsabilité juridique et financière de la gestion des fonds structurels appartient à l'État. La loi du 13 août 2004 puis l'article 125

Du bon usage des fonds structurels sur le territoire francilien

de la loi du 4 août 2008 ont limité à la seule Région Alsace l'expérimentation de la gestion du programme opérationnel régional FEDER.

Les fonds européens en Ile-de-France

La dotation nationale pour la France se monte à 14,27 milliards d'euros pour la période 2007-2013, dont 10,25 milliards d'euros pour l'objectif de "compétitivité régionale et emploi" au titre duquel une enveloppe globale de plus de 686 millions d'euros a été affectée pour 2007-2013 à l'Ile-de-France, (151,46 M€ pour le FEDER et 535,18 M€ pour le FSE), plus 16,34 M€ du FEADER.

Avec 157 zones urbaines sensibles (ZUS), dans lesquelles le taux de chômage atteint, en moyenne, près de 20 % (8,1 % pour Ile-de-France), le territoire francilien concentre plus de la moitié des quartiers de la politique de la Ville, au sein desquels vivent 12 % de la population francilienne. Ces zones en difficulté sont la priorité d'intervention du FEDER. Un montant de 63 millions d'euros de FEDER (plus 15 millions d'euros de FSE) a ainsi été concentré sur les dix territoires franciliens sélectionnés pour les Projets Urbains Intégrés (PUI).

Par ailleurs, le manque de souplesse et les contraintes administratives et comptables posées par l'administration pénalisent les publics et les territoires les plus fragiles, ainsi que des projets les plus innovants. Les règlements européens sont trop souvent interprétés, au niveau français, dans le sens d'une plus grande com-

plication des contrôles et conduisent ainsi à un risque permanent de blocage. Ceci met en difficulté un certain nombre d'acteurs, notamment associatifs.

C'est ainsi que les conditions spécifiques de fonctionnement du dispositif FSE de soutien aux micro-projets associatifs se trouvent de plus en plus mises à mal. L'exemple de la CRAJEP* d'Ile-de-France en témoigne. Après avoir assuré, de 2003 à 2010, la prise en charge de ce dispositif, elle a dû renoncer à postuler pour 2011-2013, suite aux difficultés rencontrées. Cette mesure du FSE est pourtant très importante car il s'agit d'une approche de proximité et d'insertion par l'économie.

Aussi, la mise en œuvre efficace sur le terrain de la politique de cohésion devrait imposer, à tous les niveaux, une pratique très large de la concertation et de la coordination des acteurs.

Le devenir de la politique de cohésion

À la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009, les négociations en cours (futurs perspectives financières pour l'après 2013 et évolution de la politique de cohésion et de la PAC) vont se tenir dans le cadre de la procédure de "codécision", donnant ainsi au Parlement européen autant de pouvoir qu'au Conseil.

Le 5^e rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale de la Commission européenne a permis de souligner la capacité de cette politique européenne à contribuer à

la création d'emplois, à la protection de l'environnement et, plus généralement, à la réduction des écarts de développement entre régions. Au-delà de ces éléments de constat, la Communication relative à l'avenir de la politique de cohésion de la Commission européenne a présenté plusieurs orientations, dont certaines sont importantes pour l'Ile-de-France. Près de 500 contributions ont été transmises à la Commission suite à sa consultation publique. Cela a conduit le CESER d'Ile-de-France à envoyer un questionnaire à l'ensemble des Conseils régionaux et des CESER français ainsi qu'aux huit conseils généraux franciliens. Les nombreuses réponses reçues manifestent avec force une réelle convergence des préoccupations et des attentes pour améliorer significativement l'efficacité, sur le terrain, du recours aux fonds structurels.

Les évolutions possibles de la politique de cohésion

L'évolution des "ressources propres", attribuées à l'Union européenne, les a rendues de plus en plus dépendantes des budgets nationaux des Etats membres. La demande des cinq États (dont la France) du simple maintien en volume du budget européen, assorti d'une indexation inférieure à l'évolution de l'inflation, aurait pour conséquence, pour la France notamment, une réduction du financement d'une, voire des deux principales politiques actuellement menées par l'Union européenne (politique de cohésion et PAC).

* Coordination régionale des associations de jeunesse et d'éducation populaire

La France va jouer un rôle déterminant dans l'évolution de la politique de cohésion après 2013, tant pour définir les nouvelles perspectives budgétaires que pour arbitrer entre la PAC et la politique de cohésion. Faute d'une nouvelle ressource propre, une telle situation aurait des répercussions sur la capacité des collectivités territoriales à s'approprier les objectifs stratégiques européens, pourtant en lien étroit avec leurs compétences.

Si l'Union européenne a pour objectif de favoriser une réelle mise en œuvre de la stratégie Europe 2020, alors la politique de cohésion doit, après 2013, continuer à bénéficier à toutes les régions, pour répondre aux nouveaux défis à l'horizon 2020 (innovation, changement climatique, transition démographique, etc.). La politique de cohésion poursuivant

2007-2013 montre l'importance d'un pilotage régional pour faire le lien avec les schémas régionaux, les filières et les pôles de compétitivité. L'importance de la dimension urbaine doit également favoriser un développement spatial équilibré et cohérent entre les territoires urbains et ruraux, notamment par la prise en compte de leurs espaces ouverts.

Si le critère de richesse donné par le PIB par habitant manifeste l'Ile-de-France comme l'une des plus riches d'Europe, la région souffre cependant de très fortes disparités infrarégionales, certains de ses territoires concentrant d'importantes difficultés économiques et sociales. Le seul critère du PIB par habitant ne suffit pas à rendre compte de ces difficultés. Il convient d'y adjoindre d'autres critères.

Les domaines d'intervention de la

locales et des attentes des partenaires locaux, par ailleurs parties prenantes de la mise en œuvre des politiques régionales. Cependant, la volonté manifestée par les services de l'État de sécuriser toutes les opérations menées à l'initiative des collectivités territoriales peut conduire à ne pas tenir compte des capacités et moyens juridiques, financiers et humains dont elles disposent.

Les conséquences pratiques pour les acteurs territoriaux

La complication actuelle de la gestion du programme FSE, au niveau national, n'en favorise pas une mise en œuvre efficace sur les territoires. La gouvernance est rendue difficile par des règles administratives ne tenant pas assez compte du partenariat régional. Il est nécessaire de trouver les moyens de renforcer l'application du principe de proportionnalité afin de mieux ajuster les exigences en fonction de l'importance du projet et d'assouplir les règles au bénéfice des petits projets.

La communication est un problème majeur, les acteurs locaux étant souvent sans réelle connaissance des fonds structurels. Il est impératif, malgré des efforts réels en matière de communication de la part de la préfecture de région, de renforcer ces acquis par une communication beaucoup plus proche des territoires et des acteurs. Il serait ainsi nécessaire d'augmenter l'utilisation de l'assistance technique pour renforcer les efforts de diffusion des informations sur l'utilisation des financements européens et pour accompagner les différents acteurs concernés.

“ La politique de cohésion doit, après 2013, continuer à bénéficier à toutes les régions, pour répondre aux nouveaux défis à l'horizon 2020 (innovation, changement climatique, transition démographique, etc. ”

aussi des objectifs spécifiques, elle doit rester une politique communautaire de solidarité entre les territoires et entre les citoyens de l'Union, destinée à réduire les disparités.

Les déclinaisons possibles en Ile-de-France de ces évolutions

L'expérience du volet urbain de l'objectif "compétitivité régionale et emploi" d'Ile-de-France pour

politique de cohésion correspondent largement aux compétences régionales. La Région apparaît ainsi comme l'échelon le plus pertinent pour territorialiser des actions stratégiques infranationales et apporter une logique de gestion de proximité. En s'appuyant sur la concertation et l'animation territoriale, la Région pourra ainsi faciliter l'émergence des projets et des enjeux des territoires qui tiennent compte des réalités

Les propositions du CESER

- Poursuivre la démarche engagée pour définir une politique de cohésion bénéficiant à toutes les régions d'Europe, qui :
 - intègre une réelle dimension urbaine et prenne en compte les disparités infrarégionales ;
 - conduise à élargir à d'autres Régions l'expérimentation alsacienne de gestion des fonds structurels ;
 - favorise une meilleure gouvernance, notamment en matière de simplification des procédures, de concertation et de diffusion de l'information.
- Permettre que la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 reste compatible avec la réduction des disparités régionales et infrarégionales.
- Reconnaître clairement et renforcer la dimension urbaine de la future politique de cohésion afin que des territoires infrarégionaux franciliens, en difficulté, continuent à bénéficier des fonds européens.
- Mesurer correctement les disparités entre régions et les disparités infrarégionales, par des outils de connaissance et d'analyse des territoires et de leurs populations, afin d'affiner et de compléter l'indicateur du PIB par habitant.
- Étendre à d'autres Régions et, en particulier, à l'Ile-de-France, l'expérimentation alsacienne de la gestion directe par les collectivités régionales. Ce qui leur permettrait de :
 - jouer un rôle moteur en matière de concertation et de partenariat avec l'ensemble des acteurs ;
 - assurer une mission d'animation, d'information, de formation et d'assistance technique ;
 - mettre en place des instances internes afin de favoriser un regard croisé sur les programmes, actions et appels à projets européens ;
 - veiller à une meilleure lisibilité des fonds européens dans les documents budgétaires.
- Élaborer des "contrats de confiance" État-Collectivités territoriales pour éviter les risques de dysfonctionnements.
- Assouplir, dans le droit fil du principe de proportionnalité, les dispositifs bénéficiant aux petits projets.
- Pallier les difficultés de la gestion de la mesure du FSE d'aide aux microprojets associatifs.
- Régionaliser la gestion du FSE, pour faciliter la concentration des interventions sur des priorités communes avec le FEDER.
- Intensifier les efforts d'information à l'égard des porteurs de projets en associant davantage la société civile.
- Assurer une formation plus adaptée et mieux coordonnée des personnels administratifs de l'État et des collectivités territoriales, qui suivent les mêmes dossiers européens.
- Développer l'assistance technique pour renforcer les efforts de diffusion des informations sur l'utilisation des financements européens, accompagner les différents acteurs concernés, voire favoriser la formation des opérateurs.