

Politique de cohésion économique, sociale et territoriale

**RAPPORT STRATEGIQUE 2009 SUR LE SUIVI DU CRSN ET
LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES OPERATIONNELS 2007-2013
FRANCE**

31 janvier 2009

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| A. EVOLUTIONS DE LA SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE EN FRANCE ET PERSPECTIVES A LA FIN 2009 | 6 |
| A.1. LES EVOLUTIONS SOCIO-ECONOMIQUES RECENTES : MARCHÉ DU TRAVAIL L'ENVIRONNEMENT DES ENTREPRISES – PRECISANT L'IMPACT DE CES EVOLUTIONS SUR LES OBJECTIFS ET LES STRATEGIES DES PO 2007-2013..... | 6 |
| a. <i>L'économie française dans le contexte mondial 2008 et ses perspectives</i> | 6 |
| b. <i>Perspectives 2009-2010</i> | 7 |
| c. <i>Perspectives pour l'emploi et le chômage</i> | 8 |
| d. <i>Forces et faiblesses en matière d'Innovation et de R&D</i> | 9 |
| e. <i>Compétitivité régionale</i> | 10 |
| f. <i>Évolutions du marché de l'emploi et impacts sur les objectifs et la stratégie du PO FSE</i> | 11 |
| i) L'emploi connaît une baisse très marquée depuis la mi-2008, notamment dans l'intérim et les secteurs industriels..... | 11 |
| ii) Les taux d'emploi..... | 12 |
| iii) Le recul des emplois à durée limitée et à temps partiel sous l'effet de la crise..... | 12 |
| iv) Un taux de chômage en forte hausse, comme dans les autres pays..... | 12 |
| v) Chômage et tensions sur le marché du travail..... | 13 |
| vi) Le nombre de bénéficiaire de minimas sociaux de nouveau à la hausse..... | 14 |
| vii) La situation des femmes..... | 14 |
| viii) L'accès à la formation des salariés – formation tout au long de la vie..... | 14 |
| A.2. TENDANCES DES DISPARITES SOCIO-ECONOMIQUES ET TERRITORIALES DE LA FRANCE : DES INEGALITES INTERREGIONALES EN BAISSSE, MAIS DES DISPARITES INFRAREGIONALES QUI AUGMENTENT. | 16 |
| a. <i>Dynamique et concentration des régions françaises à l'image des grands pays européens et de l'OCDE</i> | 16 |
| b. <i>Le PIB par habitant varie fortement d'un pays à l'autre</i> | 17 |
| c. <i>Situation socio-économique et territoriale de l'Outre-mer</i> | 18 |
| d. <i>Les disparités de PIB par habitant entre régions se sont faiblement resserrées en dix ans</i> | 19 |
| e. <i>Les revenus des ménages : une géographie beaucoup plus homogène que celle de la production</i> | 19 |
| f. <i>Les écarts observés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville</i> | 19 |
| i) La difficulté des jeunes des quartiers sensibles pour accéder à l'emploi..... | 20 |
| ii) Un ralentissement de l'activité économique dans le contexte de crise..... | 20 |
| iii) Les revenus des habitants restent faibles..... | 20 |
| iv) La réussite scolaire en progression..... | 21 |
| B. LA MISE EN OEUVRE DES PO FEDER ET FSE 2007-2013 ET LEUR CONTRIBUTION AUX OBJECTIFS DU CRSN ET AUX OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE COHESION..... | 21 |
| B.1. UN IMPORTANT DISPOSITIF STRATEGIQUE DE SUIVI DU CRSN ET DE LA PROGRAMMATION..... | 21 |
| a. <i>Le Groupe de suivi du CRSN et ses groupes thématiques</i> | 21 |
| b. <i>EUROP'ACT, un outil au service du pilotage stratégique de la politique de cohésion en France</i> | 22 |
| c. <i>Les outils opérationnels d'appui à la mise en œuvre des programmes</i> | 23 |
| i) Des actions au service des gestionnaires des programmes..... | 23 |
| ii) La plateforme d'appui réglementaire..... | 24 |
| iii) Un dispositif national d'appui et d'accompagnement à la mise en œuvre du volet urbain des PO..... | 24 |
| iv) L'infocentre PRESAGE..... | 24 |
| B.2. LA CONTRIBUTION DES PROGRAMMES OPERATIONNELS AUX OBJECTIFS DU CRSN : PRIORITE A L'INNOVATION, EFFET LEVIER DES FONDS STRUCTURELS ET SOUTIEN AUX ENTREPRISES..... | 25 |
| a. <i>Les programmes opérationnels « Compétitivité régionale et emploi »</i> | 25 |
| b. <i>Les programmes opérationnels « Convergence »</i> | 29 |
| c. <i>Le programme opérationnel national FSE</i> | 34 |
| B.3. LES PREMIERS ENSEIGNEMENTS DES EVALUATIONS REALISEES DANS LE CADRE DE LA MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES OPERATIONNELS FEDER ET FSE 2007-2013..... | 35 |
| a. <i>Les enseignements des évaluations stratégiques environnementales des PO FEDER</i> | 36 |
| b. <i>L'évaluation initiale de l'impact carbone des programmes opérationnels à la fin 2008</i> | 38 |
| c. <i>Enseignements de l'étude de l'INE (Instance nationale d'évaluation) sur l'innovation et le développement durable</i> | 38 |
| d. <i>Etat des lieux des travaux d'évaluation dans le cadre des PO FSE</i> | 40 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| B.4. | LA CONTRIBUTION DES PROGRAMMES AUX OBJECTIFS DES FONDS, AUX ORIENTATIONS STRATEGIQUES COMMUNAUTAIRES ET AUX OBJECTIFS STRATEGIQUES DU CRSN..... | 42 |
| a. | <i>Des PO 2007-2013 au service de l'innovation et de la compétitivité.....</i> | 43 |
| b. | <i>Des stratégies régionales pour optimiser les mesures en faveur de l'innovation.....</i> | 43 |
| c. | <i>Le développement durable occupe une place importante dans les PO 2007-2013.....</i> | 44 |
| d. | <i>La contribution du PO FSE aux objectifs des fonds et du CRSN et de la stratégie de Lisbonne (earmarking).....</i> | 45 |
| B.5. | LA CONTRIBUTION DU FSE A LA MISE EN ŒUVRE DES LIGNES DIRECTRICES ET DES RECOMMANDATIONS DE LA STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI : LE PNR 2008-2010 ET REPONSES AUX RECOMMANDATIONS ADRESSEES A LA FRANCE EN 2009..... | 46 |
| a. | <i>Croissance durable, innovation et développement des entreprises.....</i> | 46 |
| b. | <i>Des opportunités pour tous.....</i> | 46 |
| C. | PROGRES ET DEFIS DU CADRE DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI DES PRIORITES ET DE LA STRATEGIE..... | 47 |
| C.1. | LES EVOLUTIONS DES DISPOSITIFS NATIONAL ET REGIONAL D'EVALUATION DES PO FEDER ET FSE POUR LA PERIODE DE PROGRAMMATION 2007-2013..... | 47 |
| i) | Le dispositif d'évaluation des PO FEDER 2007-2013 : les principales actions mises en œuvre..... | 47 |
| ii) | Le dispositif d'évaluation du programme opérationnel « Compétitivité régionale et emploi » du FSE.. | 53 |
| C.2. | LES PRINCIPALES MESURES RECENTES PRISES POUR ACCELERER LA MISE EN ŒUVRE DES PO 2007-2013 SUR LE TERRAIN..... | 58 |
| a. | <i>Le Cadre de référence de la gestion et du contrôle.....</i> | 58 |
| b. | <i>Les difficultés de mise en œuvre identifiées au regard des objectifs de la programmation actuelle.....</i> | 58 |
| i) | De nouvelles priorités, de nouveaux bénéficiaires : une exigence d'animation renforcée..... | 58 |
| ii) | Des difficultés technico-juridiques liées à la réglementation des fonds structurels..... | 59 |
| c. | <i>Les mesures de simplification dans le contexte de la crise économique.....</i> | 61 |
| d. | <i>Les nouveaux outils à disposition des gestionnaires des fonds structurels.....</i> | 63 |
| i) | Le cadre opérationnel..... | 63 |
| ii) | Les objectifs..... | 63 |
| iii) | Public concerné..... | 64 |
| iv) | Périmètre d'intervention..... | 64 |
| v) | Contenu..... | 64 |
| vi) | Gouvernance et fonctionnement..... | 64 |
| e. | <i>La mise en place de mesures tendant à sécuriser le cadre de gestion du FSE.....</i> | 65 |
| C.3. | IMPACTS ATTENDUS SUR LES PO DES DIVERSES EVOLUTIONS DES POLITIQUES NATIONALES ET REGIONALES (FINANCEMENTS PUBLICS, MODIFICATIONS EN MATIERE D'ACHAT PUBLIC ET DE LEGISLATION ENVIRONNEMENTALE,...)..... | 67 |
| a. | <i>FEDER.....</i> | 67 |
| b. | <i>FSE : Les politiques nationales pour l'emploi, l'inclusion sociale et le développement du capital humain.....</i> | 67 |
| i) | Améliorer le fonctionnement du marché du travail..... | 67 |
| ii) | Renforcer la formation professionnelle tout au long de la vie pour favoriser la mobilité..... | 69 |
| iii) | Favoriser l'activité..... | 69 |
| C.4. | LA CONTRIBUTION DES PROGRAMMES OPERATIONNELS AU PLAN DE RELANCE EUROPEEN..... | 73 |
| a. | <i>La contribution des PO FEDER au plan de relance européen.....</i> | 73 |
| i) | Utilisation des avances..... | 74 |
| ii) | Dépenses des grands projets :..... | 74 |
| iii) | Simplification des coûts :..... | 74 |
| iv) | Modifications des PO :..... | 75 |
| v) | Ingénierie financière et JEREMIE :..... | 76 |
| b. | <i>La contribution du PO FSE au plan de relance européen.....</i> | 76 |
| D. | LA CONTRIBUTION DES PO AUX OBJECTIFS STRATEGIQUES COMMUNAUTAIRES : SELECTION DE PROJETS ET DE BONNES PRATIQUES..... | 78 |
| D.1. | DES PROJETS AU SERVICE DES OBJECTIFS COMMUNAUTAIRES..... | 78 |
| a. | <i>Faire de l'Europe et de ses régions un lieu plus attractif pour les investissements et l'emploi</i> 78 | |
| b. | <i>Améliorer la connaissance et l'innovation, facteurs de croissance.....</i> | 80 |
| c. | <i>Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité.....</i> | 82 |
| d. | <i>Prendre en compte la dimension territoriale de la politique de cohésion.....</i> | 83 |
| i) | La contribution des PO FEDER à l'objectif Coopération territoriale européenne..... | 83 |

| | |
|--|-----------|
| ii) La contribution des PO Convergence à l'objectif Coopération territoriale européenne..... | 85 |
| iii) Une politique de cohésion et des programmes qui contribuent à l'objectif de cohésion territoriale | 85 |
| iv) Point sur le volet urbain des programmes opérationnels..... | 86 |
| v) Les projets urbains : illustrations | 88 |
| vi) La coopération territoriale et le développement rural : l'exemple du Limousin..... | 90 |
| e. <i>PO FSE : exemples de bonnes pratiques</i> | 91 |
| i) Priorité innovation..... | 91 |
| ii) Priorité « intégration des personnes handicapées » | 92 |
| iii) Priorité « égalité des chances » | 92 |
| iv) Priorité « vieillissement actif »..... | 92 |
| v) Priorité « Caractère transnational ou interrégional | 92 |
| vi) Priorité « développement durable » | 93 |
| E. CONCLUSIONS | 94 |
| a. <i>Un bilan positif du CRSN et de la programmation</i> | 94 |
| b. <i>L'effet levier des fonds structurels sur les territoires</i> | 94 |
| c. <i>Des programmes opérationnels au service de la cohésion territoriale</i> | 95 |
| F. ANNEXES – TABLEAUX DE SUIVI DE LA PROGRAMMATION | 96 |

Liste des illustrations :

1. Etats d'avancements financiers des programmes au 1/11/09
2. Progression de l'avancement des programmes opérationnels entre juin et décembre 2009
3. Avancement thématique des programmes opérationnels FEDER Objectif « Compétitivité Régionale et Emploi » – Montants programmés par thème prioritaire
4. Avancement thématique des programmes opérationnels FEDER Objectif « Convergence » – Montants programmés par thème prioritaire
5. Avancement thématique des programmes opérationnels FSE Objectif « Compétitivité Régionale et Emploi » – Montants programmés par thème prioritaire
6. Avancement thématique des programmes opérationnels FSE Objectif « Convergence » – Montants programmés par thème prioritaire
7. Répartition des financements et effet levier des fonds structurels par thèmes prioritaires d'intervention FEDER et FSE
8. Répartition des montants programmés par nature de bénéficiaire des PO FEDER Objectifs « Compétitivité Régionale et Emploi » et « Convergence »
9. Répartition des montants programmés par nature de bénéficiaire des PO FSE Objectifs « Compétitivité Régionale et Emploi » et « Convergence »
10. Répartition de la programmation par types d'entreprises (nomenclature UE) des PO FEDER
11. Répartition de la programmation par types d'entreprises (nomenclature UE) des PO FSE
12. Synthèse de la répartition des montants programmés par thème prioritaire et par nature de bénéficiaire des PO FEDER Objectif « Compétitivité Régionale et Emploi »
13. Synthèse de la répartition des montants programmés par thème prioritaire et par nature de bénéficiaire des PO FEDER Objectif « Convergence »
14. Synthèse de la répartition des montants programmés par thème prioritaire et par nature de bénéficiaire des PO FSE Objectif « Compétitivité Régionale et Emploi »
15. Synthèse de la répartition des montants programmés par thème prioritaire et par nature de bénéficiaire des PO FSE Objectif « Convergence »
16. Note méthodologique : Avancements thématiques et synthèse du *earmarking*
17. Note méthodologique : Définitions et méthode relative au croisement des données entre l'avancement thématique des PO et les données sur les bénéficiaires

A. EVOLUTIONS DE LA SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE EN FRANCE ET PERSPECTIVES A LA FIN 2009

A.1. Les évolutions socio-économiques récentes : marché du travail l'environnement des entreprises – précisant l'impact de ces évolutions sur les objectifs et les stratégies des PO 2007-2013.

a. L'économie française dans le contexte mondial 2008 et ses perspectives¹

En 2008, l'activité mondiale s'est repliée, conséquence du ralentissement amorcé à l'été 2007. La dégradation des perspectives d'activité des entreprises a d'abord touché les pays victimes de crises immobilières. La contagion au reste des économies avancées et aux grands pays émergents, où la conjoncture s'est également dégradée dès l'été 2007 puis tout au long de l'année 2008, est passée par deux canaux principaux. D'une part, le ralentissement puis la baisse de la demande des pays touchés par des crises immobilières ont fortement pesé sur les exportations de leurs partenaires commerciaux. D'autre part, la crise financière amorcée en juillet 2007, et son amplification après la faillite de la banque d'investissement Lehman Brothers en septembre 2008, ont durci les conditions de financement des entreprises et des ménages. Au total, 2008 marque la fin d'une période de croissance inhabituellement soutenue de l'économie mondiale et l'entrée dans une phase de contraction de la demande.

Comme les autres pays industrialisés, la France a souffert en 2008 de la crise mondiale. Le PIB n'a ainsi progressé que de 0,4 %, après + 2,3 % en 2007. La demande intérieure, qui avait progressé de près de 3 % par an en moyenne de 2004 à 2007, a sensiblement ralenti (+ 0,7 %). Au ralentissement de la demande intérieure s'est ajouté celui de la demande extérieure. Les exportations ont en effet reculé légèrement (- 0,2 % après + 2,6 %), affectées par le ralentissement du commerce mondial. Dans le même temps, les importations n'ont progressé que faiblement (+ 0,8 % après + 5,4 %).

Le retournement de l'activité en 2008 a touché la plupart des branches, mais la branche manufacturière a été particulièrement affectée. Sa production a décroché dès le 2^{ème} trimestre et a lourdement chuté au 4^{ème} trimestre, cette chute trimestrielle a été la plus forte enregistrée depuis 1949. **L'industrie automobile** mondiale a été brutalement rattrapée par la crise en fin d'année. En moyenne pour 2008, la production de la branche automobile recule de 9,3 % en volume ; pour la première fois depuis soixante ans, son commerce extérieur devient déficitaire. Les pouvoirs publics prennent rapidement des mesures pour soutenir la demande et un Pacte automobile est signé avec les constructeurs et les équipementiers. Des signes avant-coureurs de difficultés étaient apparus : en 2005 et 2006, la production avait baissé en France, en 2007 elle avait diminué sur le continent nord-américain.

La crise économique mondiale a par ailleurs amplifié la crise latente dans les départements d'outre-mer, et notamment dans les Antilles, qui connaissent aujourd'hui une importante crise économique et sociale. Les mouvements sociaux du début de l'année 2009 (d'une durée respective de 38 jours en Martinique, et de 44 jours consécutifs en Guadeloupe) ont accéléré la dégradation de la conjoncture au cours de l'année 2009, perturbant l'activité économique et pénalisant l'ensemble des secteurs stratégiques. Ainsi le secteur touristique a été durement touché comme le démontre la diminution de la fréquentation touristique (entre 2008-2009) en Guadeloupe (-30%), Martinique (-17%) ou encore en à la Réunion (-5%).

¹ Cf. Insee Economie française - Comptes et dossiers - Edition 2009 et Point conjoncture Octobre 2009

Le **secteur du bâtiment** a connu un coup d'arrêt alors qu'il était dynamique depuis 2004 ; il était soutenu par la demande d'investissement des ménages grâce à des taux d'intérêt bas et des mesures fiscales incitatives. Le secteur des services marchands a mieux résisté mais a néanmoins ralenti du fait de la décélération de l'intérim dans le sillage de celle de l'industrie tandis que les services de promotion et de location immobilières ont marqué le pas.

Les **entreprises** ont dû faire face à un retournement des anticipations de demande et de prix. Elles ont alors freiné leurs investissements. Par ailleurs, les conditions de leur financement se sont durcies. La crise financière a rendu l'accès au crédit plus difficile et a renchéri leur coût. Au total, après avoir fortement progressé en 2007, l'investissement des entreprises ralentit nettement (+ 2,6 % après + 8,7 %).

b. Perspectives 2009-2010

Au deuxième trimestre 2009, l'activité s'est nettement moins contractée dans les économies avancées. Ces pays ont bénéficié de la forte reprise de la demande dans les pays émergents, notamment en Chine. Par ailleurs, la consommation privée a surpris par sa vigueur en Allemagne et au Japon, soutenue par les plans de relance et notamment les mesures en faveur du secteur automobile. Par la suite, le dynamisme du commerce mondial s'accentuerait. Il resterait impulsé par les pays émergents et serait en outre porté par un regain d'activité dans les économies avancées.

Dans les enquêtes de conjoncture, les perspectives d'activité sont ainsi remontées vers des niveaux plus habituels, après le creux exceptionnel observé au plus profond de la crise. Elles pointent actuellement vers un redressement de l'activité dans l'ensemble des pays avancés : après avoir plongé de façon synchrone, ces pays redémarreraient quasi simultanément. Ainsi en France, la croissance du PIB serait de 0,5 % au troisième trimestre et de 0,3 % au quatrième.

En France comme dans les autres économies avancées, **les difficultés de financement des entreprises s'atténuent progressivement**, mais elles ne sont pas totalement résorbées : les conditions de financement de marché se sont nettement assouplies ; dans le secteur bancaire en revanche, les conditions d'octroi des prêts ont seulement cessé de se durcir.

Les plans de relance mis en œuvre au cours de l'année 2009 soutiennent l'ensemble des économies avancées. L'impact des plans de relance s'amenuiserait toutefois en fin d'année, et leur calendrier jouerait sur le profil de croissance attendu au second semestre. En effet le soutien direct au revenu des ménages a surtout été apporté au début de l'année 2009 ; les dispositifs de prime à la casse ont pris fin à l'été aux États-Unis et en Allemagne ; les projets d'investissement public commencent certes à se concrétiser, mais leur montée en charge est traditionnellement plus progressive.

Au second semestre 2009, le **pouvoir d'achat des ménages** serait en recul dans la plupart des économies avancées. En effet, l'emploi continuerait de s'ajuster au recul marqué de l'activité enregistré cet hiver et le soutien des plans de relance au revenu s'atténuerait. Le pouvoir d'achat serait en outre affecté par la remontée de l'inflation. En conséquence, la consommation privée serait atone sur le second semestre, avec même un repli en fin d'année en Allemagne et aux États-Unis, contrecoup de l'arrêt des primes à la casse. En France, le pouvoir d'achat et la consommation continueraient de croître, quoique modestement.

L'investissement des entreprises, en forte chute au premier semestre, tendrait à se stabiliser au second, avec l'amélioration des perspectives de débouchés et l'assouplissement progressif des conditions de financement. Mais la sous-utilisation actuelle des capacités de production ne plaide pas pour un rebond rapide et marqué de l'investissement. La situation dans les DOM confirme cette tendance, puisqu'une enquête d'opinion faite auprès de chefs d'entreprises, représentant tous les secteurs d'activité, souligne une baisse significative de leur activité laissant présager une diminution de leurs effectifs dès le deuxième trimestre 2009.

Au total, la sortie de récession de l'économie française serait confirmée au second semestre, à un rythme modéré.

c. Perspectives pour l'emploi et le chômage

La France devrait connaître une nouvelle hausse sensible du chômage en 2010 selon l'OCDE, alors que la situation tend à se stabiliser dans les pays qui ont enregistré les plus fortes dégradations des conditions sur le marché du travail, tels que les États-Unis, l'Espagne et l'Irlande. Les indicateurs les plus récents suggèrent qu'une reprise pourrait s'amorcer. Les expériences passées suggèrent que le redémarrage de l'activité met du temps à se traduire par une reprise de l'emploi. Dans ce contexte, les *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* indiquent que le taux de chômage en France augmentera probablement à nouveau en 2010, et pourrait s'approcher de 11% si la reprise tardait à venir.

Le chômage a fortement augmenté en France, bien que cette hausse ait été moins prononcée que dans un certain nombre de pays de l'OCDE. Depuis la fin 2007, le taux de chômage a augmenté de près de 2 points de pourcentage, atteignant 9.5% de la population active, en moyenne sur le deuxième trimestre 2009 (y compris DOM).

Les jeunes sont les plus touchés par la crise de l'emploi. Les perspectives d'emploi des jeunes sont une question particulièrement préoccupante en France. Avant que la crise ne débute, le taux de chômage des jeunes français était déjà nettement supérieur à la moyenne OCDE, et il a augmenté deux fois plus que le taux de chômage global pendant la récession. Au deuxième trimestre 2009, près d'un jeune actif sur quatre était au chômage, contre une personne sur dix pour l'ensemble de la population active.

Pour l'OCDE² la France est un pays riche. Sa performance en termes de revenu par habitant ne se distingue pas significativement de celle de ses grands partenaires européens mais, comme eux, elle est plus pauvre que les États-Unis, d'environ 25 %. Comme l'Allemagne et l'Italie aussi, la France a cessé de rattraper cet écart depuis le début des années 90. Pendant ce temps, le Royaume-Uni, mais aussi la plupart des pays plus petits de l'Union européenne sont restés dans une dynamique de rattrapage. Cette performance en demi-teinte reflète une conjonction de forces et de faiblesses propres au pays. Dans les comparaisons internationales, la principale force de la France semble être sa productivité horaire du travail. Chaque heure travaillée en France produit autant de valeur ajoutée qu'une heure travaillée aux États-Unis, et bien davantage qu'une heure travaillée en Allemagne, au Royaume-Uni ou en Italie. D'autres points forts sont reconnus internationalement : notamment des infrastructures modernes et de bonne qualité, un système de santé qui se traduit par de très bons indicateurs de santé publique et une présence industrielle forte dans des technologies de pointe. Ces forces contribuent à ce que la France soit une des premières destinations des investissements directs étrangers. Malheureusement, ces points forts sont contrebalancés par un ensemble de défis qui empêchent la France d'exploiter pleinement son potentiel économique et d'en tirer le maximum en termes de revenu et de croissance. Le premier et, sans doute, le principal de ces défis est la difficulté à mobiliser sa main-d'oeuvre : relativement peu de Français travaillent et ceux qui travaillent peu. Le taux d'emploi des 15-64 ans est de 64 % en France, contre 68 % en moyenne dans l'OCDE. Le faible taux d'emploi doit conduire d'ailleurs à relativiser les performances apparentes en matière de productivité horaire du travail.

De plus, comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les jeunes et les seniors connaissent toujours des difficultés marquées pour accéder ou rester en emploi. La situation de ces catégories est particulièrement préoccupante en France : le taux de chômage des jeunes actifs de 15-24 ans est de 2,4 fois supérieur à la moyenne nationale, et de près de 10 points supérieur à celui observé en moyenne dans la zone OCDE. De même, seulement 40 % des personnes âgées de 55 à 64 ans occupent un emploi, soit 10 points de moins que la moyenne OCDE.

² OCDE 2007 Le pari de la croissance- Contribution du SG aux travaux de la commission Attali

Dans le contexte actuel de vieillissement de la population, le statu quo représenterait une menace pour la viabilité du système de protection sociale. À l'horizon 2050, le nombre de personnes de plus de 65 ans pourrait en effet atteindre 58 % du nombre de celles de 25 à 64 ans, soit le double de la situation observée en 2000 : il sera donc crucial que la population en âge de travailler puisse être pleinement mobilisée.

d. Forces et faiblesses en matière d'Innovation et de R&D

Depuis quelques années, malgré des efforts récents en faveur de l'amélioration de la qualité de la recherche publique et de l'établissement d'un climat favorable à l'innovation pour les entreprises, les performances françaises en matière d'innovation déclinent par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE. Certes, cette nation égale ou dépasse d'autres pays en termes de pure compétence technique dans certains domaines importants (industrie aérospatiale, énergie, chemins de fer, etc.).

Ainsi, la performance française en matière de R-D a légèrement fléchi par rapport à la moyenne OCDE ces dernières années : la part de la R-D dans le PIB est revenue de 2,3 % en 1995 à 2,1 % en 2005, alors qu'elle a progressé de 2,1 % à 2,3 % dans la zone OCDE. Ce déclin transparait dans l'évolution de la part mondiale de brevets de la France, qui est passée de 4,7 % en 1995 à 4,5 % en 2005. La contribution de l'État à la R-D est sensiblement plus forte en France que dans les autres pays, et la stagnation de l'effort global de R-D reflète en partie une contraction de la R-D publique. Tandis que, sous l'effet de la réduction des dépenses militaires et de la stagnation des crédits de l'enseignement supérieur, les dépenses publiques correspondantes ont baissé au cours de la décennie écoulée et les dépenses des entreprises n'ont pas augmenté, contrairement à ce qui c'est produit dans la plupart des pays de l'OCDE.

En dépit de quelques atouts majeurs, la France est en retard dans les nouveaux domaines technologiques : TIC, biotechnologie et nanotechnologie. En 2004, sa part de brevets dans ces secteurs était de 4 % ou moins, contre 4,5 % pour l'ensemble des secteurs technologiques. Il faut également noter que la France occupe une position plutôt faible dans la R-D du secteur des services, qui ne représente que 10 % de sa R-D totale, contre 15 % dans l'Union européenne. Des analyses menées dans d'autres pays, par exemple les États-Unis, révèlent qu'au cours des deux dernières décennies, l'expansion de la R-D a été alimentée par des secteurs technologiques émergents développés par de nouvelles entreprises, pour beaucoup issues de la recherche universitaire. Mais la France en est restée à des industries plus matures dominées par de grandes entreprises établies. Les succès marquants engrangés dans ces activités n'ont pas pu pallier l'absence de jeunes entreprises dans les nouveaux secteurs technologiques. Par ailleurs, les PME sont moins innovantes que les grandes entreprises en comparaison avec les autres pays : ainsi, sur la période 2002-2004, à peine 15 % des PME françaises ont développé des innovations de produits en interne, contre 27 % en Allemagne.

La France est le pays du G7 comptant le pourcentage le plus élevé d'inventions détenues par des entreprises nationales mais mises au point dans d'autres pays, et cette proportion a doublé en dix ans. Ainsi, les entreprises françaises ont fortement augmenté leurs investissements dans la R-D à l'étranger durant la décennie écoulée. Des laboratoires ont été transférés à l'étranger, par exemple dans l'industrie pharmaceutique. En termes d'entrées globales d'IDE (investissement direct étranger), la France se classe au quatrième rang mondial (pour 2005). Cependant, une grande majorité de ces investissements de l'étranger correspondent à des acquisitions, c'est-à-dire à la prise de contrôle d'entreprises françaises par des capitaux étrangers. Le plus souvent, ce type d'acquisitions génère peu de nouvelles activités productives et innovantes. Le volume de l'IDE affecté aux activités de R-D est plus faible en France que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Pour les entreprises étrangères, la France ne semble donc pas être un pays très attractif pour y faire de la R-D.

e. Compétitivité régionale

Dans le contexte de la mondialisation, les régions ont besoin, pour s'affirmer, d'identifier les domaines dans lesquels elles sont les plus compétentes ainsi que de définir des stratégies pour exploiter leurs avantages comparatifs. C'est pourquoi la France a, ces dernières années, réorienté sa politique régionale afin de renforcer la compétitivité de ses régions, en créant notamment le programme des pôles de compétitivité. L'ouverture des frontières et, plus généralement, le processus de mondialisation, ont mis en concurrence les régions entre elles. Ceci se reflète dans le monde par un élargissement de l'éventail des performances, notamment en matière de croissance et d'emploi. Alors que, de 1998 à 2003, la variation en points de pourcentage du taux de chômage a été de 3,25 entre les pays, elle était près de deux fois plus importante entre les régions (6,41). Pour s'affirmer sur ces marchés de plus en plus mondialisés, les régions ont besoin d'identifier les domaines et les niches sur lesquelles elles sont les plus performantes et les plus concurrentielles. Elles ont donc à définir des stratégies qui diagnostiquent leurs avantages comparatifs et stimulent leurs dynamiques territoriales.

La France a connu dans les dernières années des évolutions territoriales contrastées dans ces domaines.

En matière de capacité d'innovation, avec la région parisienne, trois autres régions (Rhône- Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Midi-Pyrénées) concentrent près de la moitié du PIB et l'essentiel des capacités de R-D du pays. Elles sont, sans surprise, celles où la part de la population ayant un diplôme de l'enseignement supérieur est la plus importante². L'internationalisation de ces régions progresse, mais elles n'ont pas toujours la réactivité suffisante pour engager un rattrapage rapide avec les espaces les plus avancés en Europe, en Asie et en Amérique du Nord. Ces régions leaders ont eu du mal à consolider leur compétitivité dans la période récente. Alors que la région parisienne demeurait, au début des années 2000, la première en Europe pour l'activité et l'investissement dans la recherche, elle a depuis lors perdu du terrain et certains classements de compétitivité la placent maintenant derrière plusieurs régions nordiques et allemandes comme la région d'Helsinki, le Bade-Wurtemberg ou la Bavière. Dans le reste du territoire français (hors les 4 régions leaders), le secteur privé n'est, en moyenne, que peu impliqué dans l'investissement en R-D

En termes de coopération entre recherche publique et secteur privé, la France doit faire face à des contraintes particulières, liées notamment au cloisonnement de la R-D publique. Pour l'heure, la capacité de réponse des centres publics de recherche et des universités aux demandes de l'industrie est limitée par les insuffisances du pilotage stratégique de ces organismes et par leur culture encore peu perméable à l'innovation et au marché. Beaucoup d'équipes de recherche sont en outre mixtes (universités/CNRS), ce qui rend la gouvernance des laboratoires et les relations avec l'industrie plus complexes. La part de la R-D des institutions d'enseignement supérieur financée par le secteur privé est d'à peine 3 %, un des chiffres les plus faibles de tous les pays de l'OCDE, chiffre qui est resté par ailleurs constant entre 2000 et 2005. Les coopérations sont aussi plus limitées du fait du niveau insuffisant de la R-D privée. Même si l'augmentation substantielle du crédit d'impôt recherche pour les PME va logiquement permettre de gonfler la R-D des petites entreprises, elle ne va pas nécessairement les orienter vers des coopérations avec les centres de recherche publics. La création d'entreprises n'a connu une augmentation substantielle dans la plupart des régions que récemment, pour dépasser 310 000 créations par an en 2005 contre 175 000 en moyenne autour du millénaire. La région parisienne constitue de loin la première région créatrice d'entreprises en France (surtout dans le domaine des créations pures). Mais ces performances en progrès doivent être relativisées si on les ramène aux standards internationaux. Par ailleurs, ces augmentations n'ont que peu concerné les jeunes entreprises innovantes.

Pour relever ces défis, le gouvernement français a procédé ces dernières années à une recomposition de sa stratégie régionale. Après avoir eu longtemps comme objectif majeur la réduction des disparités entre régions, il met maintenant l'accent sur d'autres aspects du développement régional, notamment en consolidant fortement la composante innovation, en ciblant

toutes les régions et pas seulement les plus faibles, et en se concentrant sur les potentiels de croissance inutilisés.

La mutation de la politique française comporte deux caractéristiques majeures :

- a. De nombreuses infrastructures et incitations ont été mises en place : le programme Technopoles, la création des Centres régionaux d'innovation et de transfert de technologies (CRITT), les équipes de recherche technologique, les réseaux de recherche et d'innovation technologique, les incubateurs de la recherche publique ou les aides à la jeune entreprise innovante aussi crée une Agence nationale de la recherche (ANR) en 2005 pour le financement des projets de R-D, de même qu'une Agence pour l'innovation industrielle (AII), maintenant en voie de fusion avec l'agence pour les PME, OSEO.
- b. Le dispositif d'ensemble comporte une pièce maîtresse (tant par les fonds annoncés et le champ d'action que par l'ambition de ses objectifs) : le programme des pôles de compétitivité lancé en 2004. Ces pôles sont constitués par un grand nombre d'acteurs (entreprises, universités, collectivités territoriales) engagés dans une stratégie et des partenariats sur des projets précis pour l'innovation L'État octroie maintenant des soutiens financiers aux projets de recherche à finalité industrielle, présentés par les pôles par vagues successives et sur un mode sélectif.

Ce programme, très significatif par son ampleur (71 pôles labellisés) et par un investissement public et privé conséquent, devrait peser fortement dans les résultats de la politique gouvernementale, notamment dans le renforcement et/ou le déclenchement de dynamiques territoriales susceptibles de conforter et d'amplifier la croissance régionale et nationale. Le concept de pôle de compétitivité semble particulièrement pertinent, car il cible les synergies recherche/industrie sur un territoire; il s'appuie sur des projets définis et gérés par des acteurs privés; il met l'accent sur la gestion du processus d'innovation et ne s'en tient pas au seul renforcement des investissements en R&D.

f. Évolutions du marché de l'emploi et impacts sur les objectifs et la stratégie du PO FSE

i) L'emploi connaît une baisse très marquée depuis la mi-2008, notamment dans l'intérim et les secteurs industriels.

L'emploi total s'est replié depuis la mi-2008 en lien avec la dégradation de l'activité, rompant ainsi avec les créations d'emploi particulièrement dynamiques de 2007. Au cours de l'année 2008, l'économie française a en effet perdu -93 000 postes, alors qu'elle en avait créé environ +340 000 en 2007 et +310 000 en 2006. Dans les DOM cela s'est traduit par une courbe annuelle du nombre de demandeurs d'emploi croissante jusqu'en octobre 2008 (+6%). Cette chute de l'emploi s'est amplifiée au début de l'année 2009 : dans l'ensemble des secteurs marchands, les effectifs diminuent de -113 700 postes au deuxième trimestre 2009, après -185 900 au trimestre précédent.

Le secteur tertiaire marchand, qui a été le principal moteur du dynamisme de l'emploi marchand en 2006 et 2007, a été affecté par le retournement conjoncturel, enregistrant une perte de 250 000 postes en un an entre la fin 2008 et la fin juin 2009. La chute de l'intérim explique largement ce repli : il a chuté de 30% depuis le second trimestre 2008. L'intérim a ainsi été en 2008 le principal vecteur d'ajustement de l'emploi à l'activité économique. La fin de la baisse de l'emploi dans l'intérim au deuxième trimestre 2009 traduit peut-être un début de redressement de l'emploi en général.

Hors intérim, le tertiaire marchand a continué à créer des emplois en 2008, mais à enregistrer des pertes au second semestre (-10 000), pertes qui se sont amplifiées au début de l'année 2009. Cet effet est sensible dans presque tous les secteurs des services, sauf dans les services à la personne et les activités médico-sociales.

Le recul de l'emploi industriel, moins fort sur la période récente que par le passé, s'est très fortement accéléré à partir du milieu de l'année 2008 et se poursuit à un rythme élevé au premier semestre 2009. Cette évolution est encore plus marquée quand on prend en compte la baisse de l'emploi dans l'intérim, particulièrement forte dans les entreprises utilisatrices des secteurs industriels. Le second trimestre 2009 semble toutefois indiquer un ralentissement de cette chute de l'emploi intérimaire industriel.

Dans les DOM, si le marché de l'emploi a continué de se dégrader au cours du 1er trimestre 2009, le repli a été cependant moindre qu'en métropole, puisque l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois est de 13,4 % sur un an fin avril, en moyenne dans les DOM, contre 25% en métropole.

ii) Les taux d'emploi.

Le taux d'emploi au sens du Bureau international du travail (BIT)³ a crû régulièrement depuis la mi-2006, et n'a que faiblement fléchi depuis le début de la crise. Sur la base de l'enquête emploi de l'INSEE 2008, les taux d'emploi s'établissent dans les DOM à 45,3% pour La Réunion, 41,2% pour la Guadeloupe, 39,8% pour la Guyane et 39,5% pour la Martinique. Au deuxième trimestre 2009, le **taux d'activité** des personnes de 15 à 64 ans s'élève à 70,8 % et leur **taux d'emploi** à 64,3 %.

Le taux d'emploi des seniors (55-64 ans) a légèrement baissé depuis 2005, sous l'effet de l'évolution de la structure démographique de cette classe d'âge. Depuis la fin 2008, ce taux est reparti à la hausse et atteint 42% au second trimestre 2009. Toutefois, le taux d'emploi des seniors reste faible en France comparativement aux autres pays de l'Union Européenne. De surcroît, si la situation des seniors s'est nettement améliorée depuis le milieu des années 1990, cette hausse a été plus faible en France que dans les autres pays.

Le taux d'emploi des jeunes a lui progressé sensiblement depuis 2003, notamment sous l'effet du développement des formes de cumul emploi – études (alternance, petits emplois étudiants). Toutefois, le second trimestre 2009 a été marqué par un recul de ce taux d'emploi, les jeunes étant comme souvent les premiers touchés par le retournement de l'emploi.

iii) Le recul des emplois à durée limitée et à temps partiel sous l'effet de la crise.

Les personnes en contrat à durée déterminée et en intérim ont été les premières touchées par le retournement du marché du travail en 2008. La part dans l'emploi total des contrats à durée déterminée et de l'intérim avait augmenté d'année en année depuis 2003 mais cette tendance s'est inversée en 2008. La part des contrats courts représentait au quatrième trimestre 2008 10,3 % de l'emploi total, alors qu'elle en représentait 10,9 % au quatrième trimestre 2007 et 9,9 % en moyenne annuelle en 2003. La part du temps partiel dans l'emploi a connu la même dynamique en 2008 que celle des contrats à durée déterminée et de l'intérim. Après s'être stabilisée à 17,3 % en moyenne sur l'année 2007, la part du temps partiel a baissé continûment en 2008 pour atteindre 16,8 % au quatrième trimestre de l'année.

iv) Un taux de chômage en forte hausse, comme dans les autres pays.

En moyenne sur le deuxième trimestre 2009, le **taux de chômage au sens du BIT** s'établit à 9,5 % de la population active en France (incluant les Dom).

³ La mesure des taux d'emploi et des taux d'activité par âge est faite sur la base des âges atteints au 31 décembre. Les taux ne sont donc pas comparables à ceux publiés par Eurostat.

Pour la **France métropolitaine**, le taux de chômage s'établit à 9,1 %, soit près de 2,6 millions de personnes. Il augmente de 0,6 point par rapport aux données révisées du premier trimestre 2009. Le taux de 9,1 % avait été atteint début 2006, avant que le chômage ne baisse jusque début 2008. Depuis le début de la crise, le taux de chômage a fortement progressé : +2 points depuis la mi-2008. Cette évolution est similaire à celle qu'a connue l'ensemble des pays de l'UE.

La très forte dégradation du chômage a touché l'ensemble des classes d'âge, mais ce sont surtout les jeunes hommes qui connaissent la situation la plus grave. Cette évolution dans la crise tient aux destructions massives d'emplois traditionnellement ouvert aux jeunes hommes, comme les emplois d'intérimaires dans l'industrie.

La part des chômeurs de longue durée (CLD, chômeurs depuis plus d'un an) dans le chômage a diminué en 2008 : 37,9 % des chômeurs au sens du BIT recherchaient un emploi depuis plus d'un an, contre 40,4 % en 2007 et 42,3 % en 2006. L'interprétation de ces évolutions est délicate. En 2008, le recul de la part des chômeurs de longue durée reflète un phénomène mécanique. En période de hausse du chômage, les personnes au chômage depuis peu en sortent moins qu'en période de bonne conjoncture.

La crise a touchée l'ensemble des régions métropolitaines, mais particulièrement les régions fortement industrialisées comme la Franche-Comté, le Nord-Pas-de-Calais, la Haute et la Basse-Normandie où les taux de chômage ont progressé de près de 2 points entre les 1^{er} trimestres 2008 et 2009. La région Ile de France semble avoir mieux résisté : la hausse du chômage n'y est que de 0,8 point.

Au sein des 22 régions de France métropolitaine, il existe à la fois de fortes disparités et des régularités spatiales dans les vitesses de sortie du chômage. La proximité avec un pays frontalier a ainsi le plus souvent une influence favorable sur les chances de sortir rapidement des listes de l'ANPE (« effet frontière »). La concentration, sur certains territoires, d'activités économiques en déclin ou en forte mutation peut rendre plus difficile un retour rapide vers l'emploi (effet « spécialisation de l'emploi »). Certains territoires, notamment touristiques, ont des performances contrastées selon le caractère plus ou moins durable des sorties (effet « durabilité de l'emploi »). Enfin, la population des grandes métropoles régionales présente des caractéristiques plus favorables au retour à l'emploi que dans le reste de la région (effet « capitale régionale »).

En 2008, le marché du travail dans les DOM a été affecté, en particulier au niveau des catégories de population les plus fragiles (les moins de 25 ans (Guyane, Martinique, La Réunion et la Guadeloupe), les femmes (Martinique et la Réunion), les plus de 50 ans (Martinique, Guadeloupe et Guyane). Les taux de chômage de l'INSEE pour cette période le confirment (taux de chômage Martinique : 22,36%, taux de chômage Guadeloupe : 22%, taux de chômage Guyane : 21,76%, taux de chômage La Réunion : 24,5%).

v) Chômage et tensions sur le marché du travail.

Au premier trimestre 2009, l'indicateur de tension sur le marché du travail, qui rapporte les offres d'emploi aux demandes d'emploi recueillies par Pôle emploi, a fortement reculé pour le deuxième trimestre consécutif (-18,8 % sur le trimestre, après -10,8 % au quatrième trimestre 2008 et -33,9 % sur un an en données corrigées des variations saisonnières). Cette diminution exceptionnelle résulte d'une baisse importante du nombre d'offres d'emploi collectées auprès des employeurs (-14,9 % ce trimestre) et d'une hausse du nombre de demandes enregistrées (+4,6 %). Ces évolutions ont concerné, dans des proportions variables, tous les domaines professionnels. La baisse des tensions sur le marché du travail a concerné toutes les régions de France métropolitaine.

Au sein du marché du travail des DOM, le recours au chômage partiel aura été une manière, pour les entreprises de gérer l'impact de la crise sur leur économie, comme en témoigne la variation 2008-

2009 du nombre d'entreprises ayant demandé le bénéfice d'un recours au chômage partiel (pour la Martinique : + 310%).

La baisse sur un an la plus importante a concerné la mécanique, travail des métaux (-68,9 %). Pour les domaines du tertiaire, les tensions entre offres et demandes d'emploi diminuent également au premier trimestre 2009 mais de manière un peu moins importante globalement que dans les domaines précédents. La baisse sur un an concerne toutes les professions à l'exception des aides soignants (+4,0 %), des infirmiers et sages-femmes (+22,0 %).

vi) Le nombre de bénéficiaire de minimas sociaux de nouveau à la hausse.

Au 31 mars 2009, en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer (DOM), 1,13 million de foyers perçoivent le revenu minimum d'insertion (RMI) versé par les caisses d'allocations familiales (CAF). Ce nombre, en données corrigées des variations saisonnières (CVS), augmente de 1,0 % au premier trimestre 2009. Pour la première fois depuis la mi-2006, il est orienté à la hausse. Ce retournement traduit les conséquences de la forte détérioration de la situation sur le marché du travail depuis la mi-2008. Sur un an, de fin mars 2008 à fin mars 2009, le nombre d'allocataires du RMI reste toutefois en baisse de 0,6 %.

vii) La situation des femmes.

Sur la base des données issues de l'enquête emploi de 2008 (situation deuxième trimestre) de l'INSEE, les taux d'emploi féminins sont relativement faibles dans les différents DOM (51,4 % pour la Guyane ou encore 38,8% pour La Réunion) en comparaison du taux d'emploi des femmes en métropole qui, sur la même période, s'élève à 59,7%. A cet égard il convient de noter, pour l'année 2009, que le taux d'emploi des femmes de 15 à 64 ans, en métropole a le plus contribué à l'augmentation globale du taux d'emploi : il est passé de 58,2 % en 2005 à 60,4 % au second trimestre 2009, ce qui permet à la France d'atteindre les objectifs de Lisbonne.

Cette évolution est similaire en taux équivalent temps plein, ce qui signifie que le temps partiel reste très massivement réservée aux femmes, le développement de l'emploi féminin s'est fait autant par le développement des emplois partiels que par des emplois à taux plein.

Pour l'année 2008, dans les DOM, le taux d'emploi masculin se situe dans une fourchette comprise entre 42,7% en Guadeloupe et 52% pour la Réunion, à mettre en relation avec un taux d'emploi de 69% pour les hommes métropolitains.

Les hommes ont été plus touchés par la crise que les femmes, leur taux d'emploi diminuant nettement depuis le milieu de l'année 2008, alors qu'il continue à progresser chez les femmes. Toutefois, cette situation provient largement de la surreprésentation des femmes dans les métiers de service auprès des personnes, beaucoup moins sensible aux évolutions conjoncturelles de l'activité.

viii) L'accès à la formation des salariés – formation tout au long de la vie.

L'accès à la formation continue des salariés reste faible en France comparativement aux autres pays et a eu tendance à diminuer depuis 2006. Cette évolution est toutefois similaire à celle que connaissent les autres pays de l'Union.

Tab. Analyse SWOT du marché de l'emploi en France

| Forces | Faiblesses |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Dynamisme de l'emploi tertiaire supérieur - Une productivité horaire élevée qui s'explique par la concentration de l'emploi dans les secteurs à haute productivité - Un taux élevé d'activité des femmes - Un excédent naturel supérieur au solde migratoire <p>• Plus spécifiquement pour les Régions d'outre-mer :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Croissance supérieure à la métropole - Création nette d'emplois. - Nette progression des niveaux de Qualification - Amélioration de la structuration des milieux professionnels - Progression du taux d'activité féminin - Potentiel de développement (exemple : touristique) <ul style="list-style-type: none"> - Patrimoine naturel et culturel de grande qualité, biodiversité - Augmentation de la consommation soutenue par la demande - secteurs de l'agroalimentaire et de la pêche structurants sur le plan économique et social | <ul style="list-style-type: none"> - Persistance d'un chômage de masse et de longue durée - Complexité des dispositifs institutionnels pour l'emploi et la formation - Faiblesse du taux d'emploi pour les seniors - Faiblesse du taux d'emploi des jeunes liée à la rareté du cumul emploi-études - Situation duale entre un noyau de plus en plus stable et des niches d'instabilité - Système de représentation et de négociation collective faible - Augmentation des disparités infrarégionales - La main-d'œuvre est relativement peu diplômée par rapport à la moyenne européenne - Le taux d'emploi des très diplômés est plus faible en France que dans la moyenne de l'UE - Faiblesse de l'accès à la formation continue <p>• Plus spécifiquement pour les Régions d'outre-mer :</p> <ul style="list-style-type: none"> - taux de chômage très élevé - Eloignement, déficit d'accessibilité - Taille et étroitesse du marché : - Marché du travail insuffisamment créateur d'emplois face à la dynamique démographique - Faible mobilité de la main d'œuvre, surtout parmi les populations précaires. - Développement inégal des activités sur le territoire - Faiblesse du tissu des PME et prépondérance de TPE - Pénurie de main d'œuvre qualifiée - Manque de moyens par rapport à la diversité et à l'intensité des besoins de base - Difficultés d'insertion sociale - Poids de l'illettrisme et des très faibles niveaux de qualification - Immigration importante et difficile à maîtriser |
| Opportunités | Menaces |
| <ul style="list-style-type: none"> - Montée des qualifications - Développement de la formation tout au long de la vie (VAE, DIF) - Politiques d'emplois actives et diversifiées - Évolutions démographiques dynamiques - Une part majoritaire de l'emploi marchand fait partie d'un groupe et une part croissante des PME appartient à un groupe - Le commerce et l'hôtellerie-restauration constituent pour la France d'importants gisements d'emplois | <ul style="list-style-type: none"> - Aggravation des disparités sociales - Persistance et aggravation de la ségrégation en milieu urbain - Développement du sous-emploi et de la pauvreté - Insuffisante qualité de certains emplois - Développement de l'emploi peu qualifié au détriment de l'emploi qualifié - Dynamique salariale (trappes à bas salaires, carrières salariales plates) - Impact négatif des déficits migratoires sur les |

| | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Les Français s'expatrient relativement peu et reviennent - Malgré la crise, les taux d'emploi des seniors et des femmes ont continué à progresser • Plus spécifiquement pour les Régions d'outre-mer : <ul style="list-style-type: none"> - Jeunesse de la population, porteuse de dynamisme économique - Dynamisme démographique - Perspectives encourageantes offertes par le désenclavement numérique et les TIC - Potentiels dans les domaines liés aux atouts des DOM (développement durable, biodiversité, technologies, spatial, recherche..) - Ressource dans le domaine de la pêche et de l'agriculture | <ul style="list-style-type: none"> évolutions démographiques dans le Nord et l'Est du territoire - Écarts persistants entre les hommes et les femmes en matière d'emploi Plus spécifiquement pour les Régions d'outre-mer : <ul style="list-style-type: none"> - Handicaps structurels et permanents (risques naturels) - Croissance de la population active - Perte de compétitivité, concurrence accrue des autres pays de la zone - Difficulté accrue d'insertion des populations jeunes et des migrants - Aggravation de la situation financière des collectivités - Risques de tensions sociales |
|--|---|

A.2. Tendances des disparités socio-économiques et territoriales de la France : des inégalités interrégionales en baisse, mais des disparités infrarégionales qui augmentent.

L'étude des disparités et de la concentration économique révèle des situations contrastées en France. On observe également des tendances persistantes de déséquilibres en termes de développement des territoires. Ces constats ont été établis avant la crise économique et financière, dont les impacts territoriaux risquent également d'être variables. Pour répondre aux défis mondiaux, c'est donc plus que jamais au niveau territorial que se jouent les équilibres déterminants pour la compétitivité française comme pour la cohésion de la société. Ces disparités posent la question de la cohésion territoriale et plus généralement de la capacité des politiques publiques à valoriser les atouts propres à chaque territoire pour répondre au mieux à ces défis.

L'approche présentée ici apparaîtra un peu simplificatrice car il serait nécessaire d'approcher la diversité des territoires européens en combinant l'approche par le PIB avec d'autres dimensions économiques et sociales, et en replaçant les diversités de situations dans leur contexte propre. Toutefois, elle permet de proposer des repères utiles à la compréhension de la diversité des régions françaises. De plus, le choix de la région comme unité territoriale de comparaison pourrait également être discutée car l'hétérogénéité de leurs dimensions rend les comparaisons parfois délicates.

a. Dynamique et concentration des régions françaises à l'image des grands pays européens et de l'OCDE

Entre 2000 et 2005, la croissance annuelle du PIB des régions françaises s'est ralentie mais suit un rythme comparable à celui des régions européennes de taille équivalente. La production de la France (PIB en valeur) représente 15,6% de la production de l'UE27 en 2006. Son évolution entre 1999 et 2005 a été légèrement plus faible en France (4,2 % en moyenne annuelle) que dans l'Union européenne à 27 (4,3 %). Sur longue période, la production a régulièrement continué à se concentrer géographiquement en France. Cette tendance se poursuit mais la concentration reste comparable à celle constatée en moyenne au sein des autres pays de l'OCDE.

L'activité n'est pas répartie de façon égale parmi les régions de l'OCDE et notamment au sein des pays européens. Ainsi, en 2005, 10% des régions de l'OCDE étaient à l'origine de 38 % du produit intérieur brut total (PIB). Quand on considère l'échelon géographique qui correspond aux départements en France, les 10% des « départements »(TL3) les plus productifs concourraient à hauteur de 37% du PIB national. La concentration de la production française est comparable à la moyenne des pays de l'OCDE et, au sein de l'Europe à celle du Royaume-Uni ou de l'Allemagne. Elle apparaît bien moins forte qu'au Portugal, en Grèce, en Suède ou encore en Espagne. A l'opposé elle l'est davantage qu'en Belgique, aux Pays-Bas.

Cette concentration ainsi mesurée s'est légèrement renforcée en France au cours de dix dernières années, comme en particulier dans les nouveaux Etats membres, mais aussi en Suède, en Norvège. Elle a cependant diminué dans certains pays d'Europe, notamment en Allemagne, en Autriche, au Portugal..

Un indice de concentration géographique permet d'avoir une image de la répartition entre toutes les régions d'un pays. La production est partout plus concentrée que la population, ce qui tend à montrer que les économies d'agglomération sont dues à des spécialisations dans des activités fortement capitalistiques. Dans cette approche, la France présente à nouveau une situation moyenne, proche de celle de la Hongrie et de la Pologne.

La concentration de la production en France, est caractérisée par la place prépondérante de l'Île-de-France (27,9 % du PIB national en valeur, en 2006). La région suivante, Rhône-Alpes est près de trois fois plus petite (9,7 %). Avec la Provence-Alpes-Côte d'Azur, le Nord-Pas-de-Calais (respectivement 7,3 %, 5,1 %), ces quatre régions représentent 50 % de la production de la France. Cette part a légèrement diminué depuis 1990 (50,1 %). Cependant, dès qu'on rajoute la région des Pays de la Loire, cette part passe à 55% en augmentation par rapport à 1990 (54,6%).

A l'échelle des régions (NUTS2), en 2006, le niveau du PIB positionne de loin l'Île-de-France en tête des régions européennes. Elle se classe largement devant la Lombardie et Londres (même en regroupant Inner et Outer London). La région Rhône-Alpes, se situe au 7ème rang et PACA au 18ème rang, le Nord-Pas de Calais se situant au 30ème rang.

Les taux d'évolution du PIB des régions françaises sont le plus souvent comparables aux rythmes atteints par les régions européennes de taille équivalente. Parmi les 50 plus grandes régions européennes (NUTS II), 22 ont des taux d'évolution du PIB supérieurs à la moyenne de l'Union européenne à 27, parmi lesquelles figurent cinq régions françaises (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bretagne, Midi-Pyrénées, Aquitaine et Pays de la Loire). Les trois autres « grandes » régions françaises (Rhône-Alpes, Île-de-France et Nord-Pas-de-Calais) affichent des taux d'évolution du PIB inférieurs à la moyenne de l'Union européenne. Globalement, les rythmes d'évolution du PIB de ces huit régions françaises sont plus faibles que ceux atteints par les régions capitales en Grèce, Hongrie, Irlande, Espagne, Suède et la région de Londres, ainsi que les régions plus dynamiques en Espagne et au Royaume-Uni, mais restent supérieurs à ceux des régions allemandes et du Nord de l'Italie de taille comparable.

b. Le PIB par habitant varie fortement d'un pays à l'autre

Entre 2000 et 2007, le PIB en volume par habitant progresse en moyenne de 1,1 % par an en France, contre + 1,4 % pour l'Union européenne à 15 et + 1,8 % pour l'Union européenne à 27.

Ainsi, l'évolution du classement des régions européennes en 2006 par rapport à 1999 reflète globalement une perte de terrain des régions françaises en termes de PIB par habitant, combinaison à la fois d'une croissance plus faible du PIB et d'une croissance plus forte de la population. Six régions françaises, suivant le classement en parité de pouvoir d'achat, se situent au-dessus de la moyenne européenne qui est de 23 600 euros en 2006, quinze ont un PIB par habitant classé entre

75% de la moyenne et ce niveau moyen. Seuls les départements-régions d'Outre-mer font partie des régions européennes en dessous de 75% de la moyenne européenne soit 17 400 euros en 2006. En Europe, une région sur quatre partage cette situation .

Les disparités de PIB par habitant entre régions françaises restent significatives. Les écarts de Produit intérieur brut par habitant en 2006 varient par rapport à une base 100 pour la France, de 153 en Île-de-France à moins de 80 pour le Nord-Pas-de-Calais, le Languedoc-Roussillon, la Picardie ou la Corse. Outre l'Île-de-France, Rhône-Alpes est la seule région au-dessus de la moyenne nationale. Les régions d'Outre-mer, dans leur ensemble, ont un PIB par habitant qui représente près de 56 % de la moyenne nationale.

Par rapport à la moyenne européenne 4 régions françaises dépassent le seuil de 125% et quatre (les DOM) se situe en dessous des 75%. Il faut noter que dans certaines régions le niveau du PIB par habitant est tiré à la hausse par les flux d'actifs venant de régions voisines et contribuant à la production, alors que l'emploi de la seule population résidente ne permettrait pas d'atteindre ce niveau. Symétriquement, il est tiré à la baisse dans les régions émettrices de ces flux d'actifs. C'est le cas, par exemple, de la région Île-de-France avec certaines régions du Bassin parisien. En conséquence, le PIB par habitant apparaît surestimé dans certaines régions ou à l'inverse sous-estimé dans d'autres. Ces résultats confirment cependant la tendance à la concentration économique autour de quelques grands pôles, ce qui accroît les disparités.

c. Situation socio-économique et territoriale de l'Outre-mer

L'évolution de l'indice des prix à la consommation a ralenti en outre-mer à un rythme supérieur à celui de la métropole. Ainsi, en juillet, le taux d'inflation moyen en glissement annuel pour l'outre-mer s'établit à - 0,2 % contre - 0,7 % pour la France métropolitaine.

Le ralentissement de la conjoncture dans les DOM s'est poursuivi au premier trimestre 2009. Le marché du travail a continué toutefois de se dégrader, bien que le repli y ait été moindre qu'en métropole. Ainsi l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) est de 13,4% sur un an fin avril en moyenne dans les DOM contre 25% en métropole.

De manière générale les territoires d'outre mer ont réagi différemment aux conséquences de la crise sur leur territoire. Ainsi la Réunion a enregistré la plus forte détérioration de l'emploi sur le trimestre avec une hausse de 20,4% du nombre de DEFM (demandeurs d'emploi en fin de mois) sur un an en avril ; la Guyane a enregistré une hausse de 10,4% du nombre de DEFM. Dans tous les cas, il faut souligner qu'au second trimestre 2009, la dégradation du marché du travail se confirme dans toutes les économies ultramarines, mais dans des proportions toujours inférieures à celles observées en métropole. L'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois est de 13,7 % sur un an fin juillet en moyenne dans les DOM contre 25,3 % en métropole.

L'examen de la situation des importations de biens de consommation, des investissements des entreprises et de l'activité touristique permet de bien mesurer les effets la crise dans les DOM.

Ainsi, en Guadeloupe les importations de biens de consommation courante ont fortement augmenté (+40 % sur le trimestre), ce qui n'est pas le cas de la Martinique où les importations de biens de consommation ont continué de baisser (-16,4 % sur un an), tout comme à la Réunion (-11,5 %).

Concernant l'investissement des entreprises, la Guadeloupe, connaît une reprise timide tandis qu'à La Réunion il s'est encore contracté (les importations de biens d'équipement ont chuté de 23,8 % sur un an). En Guyane, la situation des entreprises est également délicate puisqu'elles font état d'une augmentation de leurs charges et d'une forte détérioration de leur trésorerie, ce qui les incite à repousser les décisions d'investissement. La situation en Martinique est quant à elle marquée par l'attentisme, comme l'attestent les importations de biens d'équipements en repli de 26,3 %.

Le secteur touristique, enfin, demeure fragile. Ainsi en Guadeloupe, sur un an, le taux d'occupation des hôtels est en recul de 7 points. Il en est de même en Martinique où le tourisme a poursuivi sa tendance baissière, ainsi qu'à la Réunion où la fréquentation hôtelière s'est repliée de 3,9 points à fin juin sur un an.

d. Les disparités de PIB par habitant entre régions se sont faiblement resserrées en dix ans.

On note qu'entre 1996 et 2006, les disparités se sont légèrement réduites entre les régions françaises, résultat de situations variées. Certaines régions, comme la Corse, la Bretagne, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Midi-Pyrénées et Pays de la Loire améliorent nettement leur position. A l'inverse, d'autres régions ont un niveau de PIB par habitant qui s'éloigne de la moyenne française sur la période. Il s'agit en premier lieu de l'Alsace, qui reste cependant à un niveau élevé mais passe de la 2ème à la 4ème place, de la Picardie et dans une moindre mesure des régions Centre et Lorraine. On peut ainsi faire le constat que les disparités de PIB par habitant se resserrent, en partie du fait de la croissance de la production plus forte des régions qui sont aussi parmi les plus dynamiques en termes de démographie.

e. Les revenus des ménages : une géographie beaucoup plus homogène que celle de la production.

L'amplitude des disparités régionales se réduit de façon très significative lorsque l'on passe de la création de richesse (le PIB par habitant) au revenu disponible des résidents. En 2005, pour une moyenne de 100 pour la France, les revenus par habitant varient respectivement de 83 pour le Nord-pas de Calais, à 124 pour la région francilienne. Quand les PIB par habitant vont de 79 pour la Corse, le Languedoc-Roussillon et le Nord Pas de Calais à 153 pour l'Ile-de-France. Pour les DOM, le RDB par habitant correspond à 89 % de la moyenne alors qu'il n'atteint que 55% du niveau du PIB moyen par habitant.

La comparaison du PIB par habitant et du RDB par habitant reflète le différentiel entre la richesse produite localement (sous la forme de valeur ajoutée) et la richesse redistribuée, essentiellement par les transferts dans la formation des revenus disponibles : pensions de retraites, allocations, minimas sociaux dont la part peut représenter une part importante des revenus. Assez logiquement, les disparités régionales sont atténuées par cette redistribution qui contribue à soutenir l'activité économique locale.

f. Les écarts observés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

Fin 2008, 429 000 habitants des ZUS (zones urbaines sensibles) de France métropolitaine étaient inscrits à Pôle emploi, selon le rapport 2009 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus). Les habitants des ZUS représentent environ 12 % de l'ensemble des inscrits. En 2008, 14 % des entrants dans les trois principaux contrats aidés du plan de cohésion sociale – contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), contrat d'avenir (CAV) et contrat d'initiative emploi (CIE) -, sont des résidents des zones urbaines sensibles

Sur 2008, le taux de chômage a, pour la troisième année consécutive, évolué favorablement dans les quartiers sensibles, pour atteindre avec 16,9 %, son niveau le plus bas depuis le début des observations réalisées par l'Onzus. Il reste néanmoins supérieur à celui observé dans le reste des agglomérations qui recouvrent ces quartiers.

i) La difficulté des jeunes des quartiers sensibles pour accéder à l'emploi

Le chômage endémique dont souffrent les jeunes⁴ en France justifie l'attention particulière portée dans le rapport de l'ONZUS 2009. Les jeunes des quartiers sensibles suivent moins souvent des études ; la fraction de jeunes en emploi y est également plus faible et cet écart tend à s'accroître. A l'inverse la proportion de jeunes au chômage est toujours deux fois plus importante dans ces quartiers qu'ailleurs : au total, un jeune des quartiers sensibles sur quatre est au chômage ou en inactivité, contre un jeune sur huit dans les autres quartiers des mêmes agglomérations.

Si l'évolution du chômage des jeunes semble essentiellement liée à celle du chômage des faiblement diplômés, on peut s'interroger sur la faible probabilité d'accès à l'emploi stable (CDI ou CDD de plus de un an) des jeunes habitants des quartiers de la politique de la ville. L'emploi stable est 1,7 fois moins accessible à un jeune habitant de Zus qu'à un habitant des autres quartiers. La qualification ne suffit pas à rétablir l'égalité avec les autres territoires. A caractéristiques de diplôme, de sexe, d'origine du père et de nationalité identiques, un jeune habitant de Zus a encore environ 1,3 fois moins de chance d'obtenir un emploi stable qu'un habitant d'autres quartiers. On pourrait y voir la conséquence de l'enclavement des ZUS, comme celle de l'absence de réseau personnel ou d'autres discriminations.

ii) Un ralentissement de l'activité économique dans le contexte de crise

Au 1^{er} janvier 2008, le nombre d'établissements présents dans les ZFU progresse encore sensiblement, notamment dans celles instaurées en 2004 et en 2006. Les ZFU continuent donc de rattraper leur retard, avec des taux d'installation de nouveaux établissements de 6 à 10 points supérieurs à ceux de leurs unités urbaines de référence, selon la génération de ZFU considérée.

Sur un plan structurel, les Zones franches urbaines (ZFU) concentrent davantage d'établissements ayant des activités liées à la construction, et plus précisément au bâtiment, que leurs unités urbaines de référence. Cette surreprésentation s'opère au détriment d'activités plus tertiaires telles que les services aux entreprises ou aux particuliers.

Le nombre d'embauches exonérées en ZFU diminue en 2008, pour le 1^{ère} fois depuis 2004 : il passe de 18 452 en 2007 à 16 578 embauches exonérées en 2008, soit en baisse de 10 %. Cette baisse si elle n'est pas accidentelle, pourrait constituer l'une des premières manifestations des effets de la crise économique dans les zones prioritaires.

iii) Les revenus des habitants restent faibles

Comme en 2005, le revenu fiscal moyen des ménages résidant en ZUS pour l'année 2006 s'élève à 63% de celui des ménages des unités urbaines ayant une ZUS. Le revenu par habitant représente, en ZUS, 56 % de celui mesuré au sein des agglomérations abritant ces quartiers, soit un écart plus prononcé que pour le revenu des ménages.

La pauvreté et la précarité sont très présentes en Zus. Ainsi, en 2007, 33,1% des habitants vivent en dessous du seuil de pauvreté, c'est-à-dire avec moins de 908 euros par mois. La proportion est de 12 % dans le reste du territoire. Alors que cette proportion est restée stable, entre 2006 et 2007, hors Zus, elle a augmenté de 2,6 points en Zus.

La couverture maladie universelle complémentaire, accordée sous conditions de ressources, permet également d'appréhender la précarité de la population. En 2007, comme en 2006, elle bénéficie dans

⁴ La catégorie des 16-25 ans.

les Zus, à un peu plus d'un assuré ou ayant droit sur cinq, soit une couverture trois fois plus élevée que dans les unités urbaines où se situent ces quartiers.

iv) La réussite scolaire en progression

En 2007-2008, les taux de réussite aux bacs généraux, technologiques ou professionnels dans les établissements en Zus sont systématiquement inférieurs à la moyenne nationale. Les écarts s'échelonnent entre – 1,2 points pour le bac STI et – 4,7 points pour le bac ES. Si les évolutions sont, sur l'ensemble du territoire, contrastées selon les filières, on observe pour l'ensemble une réduction des écarts des quartiers Zus à la moyenne nationale.

B. LA MISE EN OEUVRE DES PO FEDER ET FSE 2007-2013 ET LEUR CONTRIBUTION AUX OBJECTIFS DU CRSN ET AUX OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE COHESION

B.1. Un important dispositif stratégique de suivi du CRSN et de la programmation

a. Le Groupe de suivi du CRSN et ses groupes thématiques

La DATAR assure depuis octobre 2008 le pilotage, en lien avec l'ARF (Association des Régions de France) et la Commission européenne (DG Regio), du Groupe de suivi du CRSN (Cadre de référence stratégique national). Pour rappel, le CRSN est le document stratégique, élaboré par chaque Etat membre en 2006, et qui fixe concernant la France les grandes priorités pour la mise en œuvre des Programmes opérationnels (PO - fonds structurels), pour la période de programmation 2007-2013 de la politique de cohésion.

Le Groupe de suivi du CRSN a décidé (lors de son installation le 30/10/08) la mise en place de 4 groupes thématiques (Innovation, Développement durable, Urbain, TIC). Chacun de ces groupes réunit des représentants des Ministères, des services déconcentrés (SGAR, DR), de la Commission, des Conseils régionaux et du monde économique. Ces groupes ont pour mission :

- Evaluer la mise en œuvre des PO dans les régions
- Préparer le rapport triennal d'état d'avancement des PO en France ;
- Formuler des recommandations pour améliorer la contribution des PO aux Objectifs communautaires en matière d'innovation et de développement durable, en vue d'une éventuelle révision à mi-parcours de ces programmes (2010),
- Contribuer à la réflexion sur la future politique de cohésion.

En vertu de la feuille de route assignée à ces groupes par le Groupe de suivi du CRSN leurs principaux objectifs sont :

- d'évaluer la contribution des PO aux stratégies territoriales de réduction gaz à effets de serre (sur ce point, le lien devra être fait avec la démarche de territorialisation du « Grenelle »),
- de formuler des recommandations pour améliorer la contribution des fonds structurels aux stratégies d'adaptation des territoires,
- de diffuser et capitaliser les bonnes pratiques régionales et internationales en matière d'adaptation au changement climatique,
- de réfléchir à la future politique de cohésion dans sa contribution aux objectifs européens de développement durable et leur articulation avec les objectifs en matière d'innovation.

Chaque groupe doit soumettre au GSCRSN un projet de recommandations à l'attention des autorités gestion et des autorités de gestion déléguées, en vue d'améliorer l'efficacité de la programmation (coordination entre services, animation territoriale, articulation avec les autres fonds,...).

Par ailleurs, dans le cadre du suivi du CRSN et des programmes opérationnels 2007-2013, la DATAR a lancé une étude en vue d'alimenter la réflexion du Groupe de Suivi du CRSN dans la perspective d'une possible révision du CRSN en 2010.

L'étude confiée à un cabinet externe a pour finalité de caractériser les programmes opérationnels régionaux au regard de leurs objectifs et de leur prise en compte respective des objectifs nationaux affichés dans le CRSN. Les résultats sont attendus pour le 1^{er} semestre 2010.

Il est attendu en particulier de cette étude la réalisation pour chaque PO régional d'une fiche synthétique précisant l'orientation stratégique et la dynamique de programmation du PO. La fiche ainsi conçue, produite et commentée avec le DGS et le SGAR, n'a pas vocation à porter un jugement évaluatif sur les choix stratégiques opérés et leur mise en œuvre au niveau local, mais à fournir une « photographie » du PO à partir de la mise en forme d'informations factuelles issues d'une exploitation des données PRESAGE fournies par l'ASP et arrêtées à mi-novembre 2009.

Pour ce faire, le cabinet EDATER conduira à partir du mois de décembre des entretiens avec le DGS et le SGAR, ou l'un de leurs collaborateurs dûment désigné, afin de recueillir leurs commentaires sur cette photographie et des exemples d'actions ou de bonnes pratiques traduisant, du point de vue des acteurs concernés, les priorités du CRSN dans leur PO ou des priorités spécifiques peu ou non évoquées par le CRSN.

L'ensemble de ce dispositif de suivi du CRSN s'appuie directement sur le programme national d'assistance technique Europ'ACT.

b. EUROP'ACT, un outil au service du pilotage stratégique de la politique de cohésion en France.

La DATAR est autorité de gestion du programme Europ'Act, en lien avec la DGOM pour la mise en œuvre de la priorité Convergence. Le programme Europ'Act constitue la 3^{ème} génération du Programme National d'Assistance Technique en France. Il couvre les trois objectifs prioritaires (compétitivité, coopération et convergence) et intègre le développement et la mise en œuvre de l'outil informatique de gestion unique PRESAGE (préalablement pris en compte dans le cadre du Programme National Informatique). Il s'agit d'un dispositif assez singulier en Europe et représente une réelle plus value à la **coordination de la mise en œuvre des programmes opérationnels**, à la capitalisation des bonnes pratiques et à la valorisation des résultats des actions et des initiatives soutenues par les fonds européens en France.

Les priorités de la politique de cohésion pour la période actuelle suscitent des besoins au niveau national en matière de pilotage stratégique et d'appui technique pour favoriser l'émergence de projets de qualité intervenant dans les domaines d'action ciblés (attractivité, innovation, économie de la connaissance, emploi, développement durable...). Il en ressort le besoin de soutenir et coordonner au niveau national les initiatives qui permettent de lancer et d'alimenter une réflexion, un accompagnement et un suivi global des actions menées en réponse aux enjeux de la politique de cohésion. Il s'agit **d'identifier, de valoriser, de capitaliser les bonnes pratiques** et de fournir à l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la politique de cohésion en France l'information et les outils pertinents. L'assistance technique nationale a vocation à assurer ce rôle d'appui à une mise en œuvre efficace de la politique de cohésion en France.

Pour ce faire, Europ'Act à vocation à soutenir les actions facilitant d'une part la coordination stratégique de la politique de cohésion et d'autre part la mise en œuvre opérationnelle des programmes.

Par ailleurs, Europ'Act poursuit **une stratégie de communication nationale interfonds** pour valoriser les interventions de la politique de cohésion en France. Un plan de « communication interfonds » réunit les administrations centrales en charge du suivi du FEDER, du FSE, du FEADER et du FEP autour d'objectifs communs et d'actions conjointes en direction du grand public et des acteurs en charge des programmes. Cette approche interfonds permet d'harmoniser les actions de communication, d'améliorer la lisibilité des interventions et de renforcer la capitalisation des bonnes pratiques et des résultats. Les initiatives lancées à ce jour ont permis notamment de : mobiliser les gestionnaires et les partenaires (mise en place d'un réseau de communicants Europe, réalisation d'une charte commune « l'Europe s'engage »...) impliquer les bénéficiaires des fonds structurels et en faire des ambassadeurs de la politique de cohésion (Kit de publicité commun FEDER et FSE décliné par fonds, publication de la liste des bénéficiaires...), informer le grand public et les bénéficiaires potentiels (la campagne télé interministérielle plurifonds « J'avance avec l'Europe »...), développer de nouveaux partenariats pour des actions de communication en direction de cibles relais (guide sur les Fonds européens à destination des élus, réalisé avec l'Association des Maires de France...).

c. Les outils opérationnels d'appui à la mise en œuvre des programmes

i) Des actions au service des gestionnaires des programmes

En complément des initiatives vouées à la coordination stratégique (groupe de suivi du CRSN, groupes thématiques, INE...), la mise en œuvre de la politique de cohésion nécessite d'un appui technique. Dans ce cadre, des **outils opérationnels** ont été conçus et lancés dans le cadre d'Europ'Act. Ces outils sont le fruit d'un travail partenarial et d'une prise en compte des besoins exprimés par les partenaires et les acteurs concernés par la mise en œuvre des programmes opérationnels, au niveau national et régional.

A ce jour, plusieurs opérations ont été lancées, notamment :

- **des outils de gestion, suivi et valorisation des données** : PRESAGE, INFOCENTRE, suivi qualitatif des PO, logiciel de calcul ESB (équivalent subvention), NECATER (évaluation de l'impact carbone des PO et des CPER), plateforme d'appui réglementaire, guide d'éligibilité des dépenses
- **Études et benchmark** : volet urbain des PO, capitalisation des bonnes pratiques dans le domaine de la coopération européenne, économie numérique dans les DOM, contribution du FEDER au développement des territoires ruraux.
- **Coordination et mise en réseau des partenaires** : rencontres nationales des chargés de mission Europe des SGAR et conseils régionaux, séminaires thématiques (Innovation, Ingénierie financière...), dispositifs d'appui spécifiques (volet urbain des PO...).
- **Formations**: PRESAGE, infocentre, cycle de formation sur l'évaluation et la communication, kit de formation OSEO, modules de formations France Initiative.
- **Communication**: campagne de communication TV grand public « L'Europe s'engage », kit de publicité FEDER et FSE pour les bénéficiaires, rencontre « Objectif COM » (Strasbourg), guides à destination des élus (AMF et AFCCRE).
- **Appui aux initiatives interrégionales** : appel à propositions VIR (Volet d'initiative régionale) pour appuyer des projets partenariaux portés par plusieurs régions sur une thématique phare de la politique de cohésion.

ii) La plateforme d'appui réglementaire

Il s'agit d'un espace internet constituant un centre de ressources et d'échanges réglementaires afin de :

- mettre à disposition des gestionnaires toutes les ressources réglementaires sur les fonds structurels (règlements, circulaires, recommandations...)
- fournir un appui grâce à la mutualisation des questions et la capitalisation des réponses sur les sujets réglementaires.

Le projet est porté par la DATAR, en lien avec les autres ministères concernés par la mise en œuvre des fonds structurels (DGOM, Ministère de l'Intérieur, DGEFP, CICC, GGCIS etc.) et associant des représentants des SGAR et des conseils régionaux. Sa gouvernance est assurée par un comité de pilotage et son animation confiée à l'ASP.

Déployée en novembre 2009, l'accès à la plateforme sera ouvert aux autorités de gestion et de certification (SGAR, DRTEFP, Trésoreries générales, CDC), aux Conseils régionaux, aux Conseils généraux d'outre-mer (en tant que co-présidents des Comités de suivi) ainsi qu'aux ministères concernés et à la CICC. Ces structures assureront un rôle d'interface avec leurs réseaux pour faire remonter les problématiques et relayer les réponses.

iii) Un dispositif national d'appui et d'accompagnement à la mise en œuvre du volet urbain des PO

La prise en compte de la spécificité urbaine par les programmes opérationnels FEDER n'est pas homogène : certains PO régionaux prévoient des axes spécifiques dédiés à la problématique urbaine, alors que d'autres PO régionaux ne font pas apparaître cette question comme spécifique mais comme transversale. Aussi, les modalités de mise en œuvre sont différentes : appels à projets ouverts, appels à projets avec présélections, pas d'appels à projets spécifiques mais ouverts sur l'ensemble des mesures du programme, délégation de la gestion d'une enveloppe financière au travers une subvention globale.

A partir de ces constats, les autorités nationales impliquées dans le traitement des questions urbaines, au premier rang desquels le CGIV (ex-DIV), la DATAR et la DGOM, en cohérence avec les besoins exprimés par les acteurs locaux, ont souhaité expertiser l'opportunité de lancer un dispositif d'appui et de suivi spécifique de la mise en œuvre des volets urbains des PO, en complément et en articulation avec le groupe thématique urbain dans le cadre du GSCRSN.

Plusieurs étapes ont marqué en 2009 le déploiement de ce dispositif d'appui à la mise en œuvre du volet urbain :

- Une étude réalisée en 2009 qui a dressé l'état des lieux sur la manière dont est prise en compte la dimension urbaine dans les programmes Compétitivité et Convergence. (Étude en ligne sur projetsdeurope).
- Un séminaire le 4 juin 2009 à destination des AG et des chefs de file des PUI (projets urbains intégrés) qui a confirmé le besoin d'une animation nationale pour renforcer les liens entre les sites urbains et donner plus de visibilité à la prise en compte de la dimension urbaine dans les PO.
- Un séminaire, organisé le 8 décembre dernier, dédié à l'efficacité énergétique dans le logement social.

iv) L'infocentre PRESAGE

En complément de l'instrument PRESAGE, un outil de qualité et homogène pour le suivi et la gestion financière de la programmation, et dont l'accès a été rendu plus facile grâce au déploiement de

PRESAGE WEB, les autorités en charge de la coordination des programmes (FEDER, FSE) ont développé un infocentre permettant une valorisation qualitative des données du logiciel PRESAGE pour un meilleur pilotage et un suivi précis des programmes. L'infocentre est un outil complémentaire au système de production entièrement dédié au *reporting* et à l'analyse. Il intègre l'environnement PRESAGE et se veut ergonomique, intuitif et fiable. Les accès sont attribués via les animateurs référents.

Il est constitué:

- d'un espace dédié comportant les informations relatives aux dossiers (codification programme, financement, bénéficiaire, dépenses, maquettes, nomenclatures...)
- Les principales restitutions (l'état d'avancement des programmes européens, le suivi financier des subventions globales).

Les animateurs PRESAGE et les correspondants nationaux sont des utilisateurs privilégiés. Ils ont notamment l'habilitation pour créer et diffuser des rapports à leurs utilisateurs en région.

Au niveau national, les autorités de gestion peuvent éditer à loisir des états élargis au territoire national.

Enfin, un usage des rapports standards élaborés et validés par l'équipe PRESAGE est autorisé à toute personne se connectant à l'infocentre

B.2. La contribution des programmes opérationnels aux objectifs du CRSN : priorité à l'innovation, effet levier des fonds structurels et soutien aux entreprises.

a. Les programmes opérationnels « Compétitivité régionale et emploi »

Etat d'avancement de la programmation des PO FEDER « Compétitivité régionale et emploi »

Après un démarrage difficile en 2007, le rythme de la programmation des PO FEDER a subi un relatif ralentissement sous l'impact principalement de la crise qui a éclaté à l'été 2007. Ce ralentissement a toutefois pu être limité grâce aux mesures de soutien de l'activité et de simplification mises en œuvre dans le cadre des plans de relance adoptés au niveau national et communautaire en décembre 2008. Dans l'ensemble, deux faits marquants sont à souligner :

- Le rythme de la **programmation s'est accéléré au 3e trimestre 2009**, grâce à une mobilisation forte des autorités de gestion et des autorités de gestion déléguées.
- **L'effet levier global des fonds structurels est important**, avec un taux d'intervention moyen des fonds FEDER dans la programmation de 22,2% au 1/11/09, rapporté au coût total de la programmation. Cet effet levier des fonds structurels est particulièrement important pour les **entreprises** et sur le **thème de l'innovation**

Le **niveau de programmation des PO FEDER « Compétitivité régionale et emploi » s'est en effet accéléré au 3^e trimestre 2009** avec un taux de programmation des crédits européens pour les PO FEDER Compétitivité Régionale et Emploi de 24,22% au 1/11/09. L'avancement de la programmation a été affecté par la crise, dans la mesure où la mobilisation des porteurs de projet, en particulier des entreprises confrontées à des difficultés de trésorerie importantes, ainsi que des cofinanceurs a été rendue plus difficile, toutefois le risque de dégageement d'office a été évité pour la quasi-totalité des régions, limité à une région et pour un montant faible (5 M€).

La crise a eu paradoxalement un effet positif sur l'intensité et le rythme de la programmation en incitant à une **mobilisation forte des autorités de gestion et des autorités de gestion déléguées**,

depuis les services instructeurs jusqu'aux services de certification. Cette mobilisation a permis non seulement aux régions d'écarter le risque de dégageant d'office, mais elle devrait se traduire en 2010 par une nette amélioration du rythme de la programmation sur la lancée de la fin 2009.

Si l'on examine le **taux de paiement**, il est quant à lui de 4,04% pour la partie UE et de 7,1% en coût total au 1/11/09.

Les **principaux facteurs influant sur le rythme de la programmation** des PO FEDER « Compétitivité régionale et emploi » sont aujourd'hui bien identifiés :

- les cibles de la politique de cohésion 2007-2013, laquelle privilégie le soutien aux PME, alors que celles-ci sont aujourd'hui confrontées à des problèmes de trésorerie ;
- le caractère nouveau de certaines des thématiques prioritaires retenues par les Objectifs stratégiques communautaires et le CRSN par rapport à la période antérieure 2000-2006 (l'innovation immatérielle, le développement durable, les énergies renouvelables, les TIC) ;
- la nécessité de réunir de nombreux acteurs pour le montage et le cofinancement des projets (régions, Etat, entrepreneurs privés) alors que la crise financière et économique a affecté la capacité de mobilisation financière de certaines collectivités (départements, communes) et des entreprises ;
- le délai d'apprentissage des autorités de gestion et les services instructeurs pour s'approprier les règles et procédures initiales des fonds 2007-2013 (règles d'éligibilité, circuit d'instruction et de certification), ainsi que des règles et procédures révisées en cours de programmation dans un souci de simplification.

Le niveau de la programmation et des paiements des PO FEDER est variable selon les régions. Le taux de programmation des fonds structurels des PO régionaux FEDER au 1/11/09 varie entre 38,7% (Limousin) et 11,9% (Ile-de-France). Le taux de programmation en coût total varie entre 59% (Auvergne) et 11% (PACA). Concernant le niveau des paiements, il varie entre 7,4% (Limousin) et 0,3% (PACA) pour la partie UE. En coût total, il varie entre 14,06% (Midi-Pyrénées) et 0,3% (Ile-de-France).

L'effet levier global des fonds structurels est important, avec un taux d'intervention moyen des fonds FEDER dans la programmation de 22,2% au 1/11/09, rapporté au coût total de la programmation.

Cet effet levier des fonds structurels confirme la pertinence d'une politique de cohésion pour tous les territoires. Dans de nombreuses régions, les fonds communautaires ont un **effet catalyseur** en permettant la mobilisation de multiples acteurs autour d'une stratégie et de projets fédérateurs.

Cet effet levier est particulièrement élevé dans le cas de maîtres d'ouvrage de type privé. Dans un contexte de crise économique et de difficultés des entreprises, en particulier des PME, confrontées à des baisses de trésorerie et la défaillance fréquente de certains partenaires (notamment, le système bancaire), les fonds structurels ont permis dans une conjoncture difficile à de nombreuses entreprises de financer des projets tournés vers la l'innovation et la compétitivité. Cet effet levier pour les acteurs privés peut s'évaluer à l'aune de la part d'autofinancement des projets. Ainsi, la part des dépenses privées dans la programmation étant même majoritaire en valeur relative (43,8%).

L'avancement de la programmation par thèmes prioritaires : priorité à la recherche, l'esprit d'entreprise et l'innovation

La décision prise en 2007 par la Commission, et suivie par les partenaires régionaux, d'accorder la priorité à un certain nombre de thématiques pour orienter la programmation, s'est accompagnée

d'efforts importants pour **améliorer le suivi des projets**, notamment à travers leur rattachement à des codes précis de la nomenclature communautaire, et *in fine* pour **améliorer la traçabilité des fonds structurels et donc l'évaluation de leur impact sur les territoires**.

L'exploitation des données qualitatives de la programmation révèle un excellent niveau de rattachement des dossiers à une thématique prioritaire (PRESAGE). Ce **niveau de rattachement** atteint le taux de **96%**⁵.

La programmation en cours des PO FEDER Compétitivité régionale et emploi est marquée par la **part prédominante occupée par les projets relevant de la thématique prioritaire « RDT, innovation et esprit d'entreprise »** (01). Elle représente plus de la moitié du total de la programmation, soit **51,7% des crédits UE (617,9M€)** au 1/11/09. Le poids de cette thématique est non seulement conforme aux ambitions des Objectifs stratégiques communautaires, mais atteste d'une de la pertinence du ciblage des fonds FEDER sur les objectifs de la Stratégie de Lisbonne.

La thématique de **l'innovation devance nettement, les autres thématiques prioritaires** dans les PO FEDER Compétitivité sont dans l'ordre :

- l'« Environnement et la prévention des risques » (05) : 9,4% (113 M€)
- l'« Energie » (04) : 8,1% (97,1 M€)
- les « Transports » (03) : 7,7% (92,1 M€)
- la « Société de l'information » : 7,6% (90,4 M€)
- le « Tourisme » (06) : 4,3% (51,1 M€)
- la « Réhabilitation urbaine et rurale » : 3% (36,4 M€)
- la « Culture » : 1,3% (15,5 M€).
- Concernant l'« Assistance technique », elle représente 4% de la programmation UE (48,2 M€).

Concernant la **coordination inter-fonds**, un objectif affiché de la politique de cohésion, elle **doit être améliorée**. En effet, il apparaît que les thèmes relevant plutôt du champ d'intervention du FSE (Adaptation des travailleurs et des entrepreneurs, Amélioration de l'accès à l'emploi, Inclusion sociale, Valorisation du capital humain, Investissement en infrastructures sociales, Réformes en matière d'emploi et d'inclusion), ne représentent dans les PO FEDER Compétitivité que **2,8% (32 M€)** du total de la programmation UE.

L'effet levier des fonds structurels par thèmes prioritaires.

L'effet levier des fonds structurels, si l'on rapporte le montant programmé UE au coût total, oscille **entre 3 et 4,9** pour les PO FEDER CRE, avec une **moyenne de 3,9**.

Si l'on apprécie **l'effet levier des fonds structurels par thématique**, c'est sur la thématique **« RDT, innovation et esprit d'entreprise » (4,3)**, l'« Energie » (4,7) et le « Tourisme » (4,9) qu'il est le plus important.

| Thème | Progr. UE | Coût total | Effet levier (Coût total/Prog. UE) |
|---|-----------|------------|------------------------------------|
| RDT, innovation et esprit d'entreprise | 617,94 | 2 679,49 | 4,3 |
| Société de l'information | 90,37 | 273,27 | 3,0 |
| Transports | 92,07 | 298,64 | 3,2 |
| Energie | 97,14 | 459,50 | 4,7 |
| Environnement et prévention des risques | 112,99 | 371,29 | 3,3 |

⁵ Un travail est actuellement en cours entre la DATAR et l'ASP pour rattacher les 4% de dossiers actuellement non rattachés à une thématique prioritaire de la nomenclature UE.

| | | | |
|-------------------------------|-------|--------|-----|
| Tourisme | 51,06 | 248,60 | 4,9 |
| Réhabilitation urbaine/rurale | 36,37 | 132,39 | 3,6 |

Les types de bénéficiaires dans la programmation et par thèmes : le poids des entreprises dans la programmation

L'analyse de la programmation par nature de bénéficiaire fait apparaître une **représentation majoritaire des maîtres d'ouvrage relevant de la « sphère publique »** (44,16% des crédits UE programmés) et des « collectivités territoriales » (18,21% des crédits UE programmés).

Les **entreprises**, de types sociétaire et personnelle, représentent en tant que maître d'ouvrage direct près de moins de **22% du total des crédits programmés UE**, mais **36% en coût total programmé**.

Ces chiffres ne portant toutefois que sur les maîtres d'ouvrage ne traduisent pas complètement l'impact des fonds structurels pour les entreprises identifiées. En effet, de très nombreuses **actions collectives** portées par des maîtres d'ouvrage publics visent des entreprises comme bénéficiaires ultimes. On peut donc estimer que les **entreprises représentent de 35 à 40% des bénéficiaires ultimes de la programmation 2007-2013**.

Une évaluation de l'impact des fonds structurels 2007-2013 pour les entreprises devra donc recenser l'ensemble des projets ayant pour cibles les entreprises, afin d'avoir une vision précise et complète de l'impact des fonds structurels sur les entreprises, cibles prioritaires de la politique de cohésion 2007-2013.

La programmation par nature de bénéficiaire et par thème d'intervention

L'analyse de la **programmation par nature de bénéficiaire et par thème d'intervention** permet de mettre en évidence les thèmes d'intervention privilégiés par les différents types de maître d'ouvrage.

Il apparaît ainsi que :

- Pour les bénéficiaires relevant de la catégorie « sphère publique », les principales thématiques d'interventions (en UE programmé) sont, dans l'ordre : le thème « RDT, innovation et esprit d'entreprise » (44,89%), les « Transports » (16,25%) et le thème « Environnement et prévention des risques » (12,80%).
- Pour les « collectivités territoriales », les thèmes d'intervention sont plus divers : « RDT, innovation et esprit d'entreprise » (29,18%), « Société de l'information » (19,08%), « Environnement et prévention des risques » (10,88%) et le thème « Réhabilitation urbaine / rurale » (10,70%).
- Pour les entreprises « sociétaires » : la programmation est fortement dominée par le thème « RDT, innovation et esprit d'entreprise » (74,18%) et l'« Energie » (18,96%).
- Pour les entreprises « personnelles » : le thème « Energie » domine très fortement la programmation (78,08%).
- Pour la « sphère associative » : le thème « RDT, innovation et esprit d'entreprise » représente une part dominante (65,55%), devant les thèmes « Environnement et prévention des risques » (10,68%) et « Société de l'information » (8,07%)

Si l'on examine la **part relative de chaque type de maître d'ouvrage dans la programmation UE totale de chaque thème**, on constate :

- une prééminence nette des maîtres d'ouvrage de type « sphère publique » et « collectivités territoriales » sur la plupart des thèmes, notamment « Transports » (98%), « Société de l'information » (83%), « Environnement et prévention des risques » (81%), « Tourisme » (87%), « Culture » (95%) et « RDT, innovation et esprit d'entreprise » (49%)

- Les entreprises « sociétaires » et « personnelles » sont présentes en priorité sur les thèmes « RDT, innovation et esprit d'entreprise » (30%), « Société de l'information » (3%) et « Environnement et prévention des risques » (3%).
- Les bénéficiaires relevant de la « sphère associative » sont principalement présents sur les thèmes : « RDT, innovation et esprit d'entreprise » (15%), « Environnement et prévention des risques » (14%) et « Société de l'information » (11,69%).

Les types d'entreprises par thème: surtout des PME/TPE

Une analyse spécifique des bénéficiaires « entreprises » en fonction de la taille des établissements (selon la nomenclature UE), fait apparaître que pour les PO FEDER « Compétitivité régionale et emploi » les moyennes (18,87%), petites (27%) et micro entreprises (7,3%) représentent **près de 53% du total programmé UE**, contre 14,49% pour les grandes entreprises.

En cela, les PO « Compétitivité régionale et emploi » constituent des relais efficace sur les territoires des Objectifs stratégiques communautaires dans leur objectif de soutien prioritaire aux petites et moyennes entreprises qui constituent, en France, l'essentiel du tissu entrepreneurial.

Une analyse spécifique des bénéficiaires « entreprises » en fonction de la taille des établissements (nomenclature UE), fait apparaître que pour les PO FEDER CRE, **les moyennes (18,87%), petites (27%) et micro entreprises (7,3%) représentent près de 53% du total programmé UE**, contre 14,49% pour les grandes entreprises.

Les PO « Compétitivité régionale et emploi » constituent donc des relais efficace sur les territoires des Objectifs stratégiques communautaires par le soutien prioritaire qu'ils apportent aux petites et moyennes entreprises qui forment, en France, l'essentiel du tissu entrepreneurial.

b. Les programmes opérationnels « Convergence »

Etat d'avancement financier de la programmation

Le démarrage des PO Convergence, FEDER et FSE, a été relativement lent suite à leur adoption tardive à la fin de l'année 2007 et dans le contexte de gestion concomitante de deux périodes de programmation (2000-2006 et 2007-2013).

En outre, si à travers leurs programmes 2007-2013, les régions d'outre-mer se sont engagées à relever le défi de la compétitivité et de l'innovation, leur mise en œuvre a nécessité une période d'adaptation non négligeable, en particulier pour la mise en place de procédures ou de dispositifs nouveaux, tel que le soutien au fret.

Par ailleurs, la montée en puissance de la programmation a été perturbée par la crise sociale et économique intervenue en outre-mer au début de l'année 2009, en particulier en Guadeloupe et en Martinique. Il est indéniable que ces événements et leurs conséquences sur la vie économique régionale ont pu induire un retard dans l'avancement des programmes, surtout dans les Antilles.

Cependant, le niveau de programmation s'est fortement accéléré à partir du second semestre 2009, à partir de la fin de l'exécution financière des programmes 2000-2006. Le troisième trimestre 2009 est marqué par une nouvelle accélération dans les quatre régions françaises de la Convergence. Le taux de programmation des PO FEDER au 1er décembre atteint 20,4%. Celui des PO FSE atteint 18,4%. Ce niveau d'avancement est toutefois contrasté entre régions, puisque le taux de programmation FEDER varie entre 29,7% en Guyane et 8,5% en Martinique pour le FEDER et respectivement entre 26,7% et 7,2 pour le FSE.

Le niveau des certifications des paiements illustre tout autant la diversité de situations, puisque La Réunion a atteint depuis le mois d'octobre 2009 un taux de certification, pour le FEDER, de 143%, par rapport au montant des dépenses à justifier pour le 31 décembre 2009. Elle a d'ailleurs effectué son premier appel de fonds auprès de la Commission européenne en octobre 2009. En revanche, la Guadeloupe et la Martinique doivent pour leur part rattraper leur retard en termes de saisie sous PRESAGE et de certification.

Malgré ce contexte tendu, il convient de noter, à l'instar des autres régions françaises, que la crise a, paradoxalement, déclenché une mobilisation renforcée des autorités de gestion et de l'ensemble des acteurs régionaux. Elle a été également l'occasion d'ajuster plus finement les PO FEDER, en particulier en Martinique et en Guadeloupe lors des comités nationaux de suivi de juillet 2009.

Les programmes FEDER et FSE 2007-2013, des régions françaises de la Convergence répondent aux deux grands objectifs posés par le CRSN, à savoir :

- améliorer **leur compétitivité et leur accessibilité** dans une logique de **développement durable**, avec le FEDER ;
- **promouvoir l'emploi, le capital humain et l'inclusion sociale**, à travers le FSE.

Les stratégies intégrées des huit programmes opérationnels ont été articulées autour des priorités assignées à ces deux objectifs :

Pour les **PO FEDER** :

- Promouvoir la compétitivité et l'attractivité des territoires,
- Préserver l'environnement pour un développement durable,
- Promouvoir la cohésion sociale et territoriale,
- Compenser les contraintes particulières des régions d'outre-mer

Pour les **PO FSE** :

- Adapter les travailleurs et les entreprises,
- Prévenir le chômage,
- Favoriser l'inclusion sociale et lutter contre les discriminations,
- Promouvoir le partenariat et la mise en réseau
- Investir dans le capital humain
- Renforcer les capacités institutionnelles et administratives

L'analyse du respect du principe de ciblage des dépenses au titre des programmes FEDER et FSE Convergence (minimum 60% des crédits UE concentrés sur les thématiques prioritaires de la stratégie de Lisbonne) témoigne de l'engagement des régions l'outre-mer en faveur de la compétitivité et du développement durable :

| Dépenses fléchées sur la stratégie de Lisbonne (en %) | | | |
|--|-----------------|---------------|--------------------------|
| | PO FEDER | PO FSE | Total FSE + FEDER |
| Guadeloupe | 45,80% | 97,29% | 60,08% |
| Guyane | 55,63% | 94,64% | 65,88% |
| Martinique | 49,10% | 96,40% | 59,14% |
| Réunion | 50,00% | 99,92% | 68% |

En matière de réalisation des objectifs, à ce stade, l'analyse ne peut porter que sur les éléments de programmation.

A ce stade de la programmation, 34% des crédits FEDER des PO Convergence sont programmés sur la thématique « **environnement et prévision des risques** ». En Martinique, 68.5% des crédits sont également programmés sur ce secteur. A La Réunion, la préservation de l'environnement et des ressources a constitué le moteur de la programmation pour l'année 2008. En effet, 95 % des montants engagés en 2008 concernaient des opérations programmées au titre de cet objectif.

En ce début de programmation, on constate logiquement qu'une part importante des crédits est prioritairement consacrée au rattrapage et à la mise à niveau d'infrastructures, en particulier les **infrastructures sanitaires et environnementales**. Le soutien communautaire a porté essentiellement sur les grands équipements. A La Réunion où 29,8% des crédits sont engagés sur cette thématique, l'effort de programmation a porté principalement sur les investissements dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement. En Guadeloupe, 30.7% des crédits sont programmés sur cette thématique, dont 76% sont consacrés à des projets dans l'assainissement

Les **infrastructures sociales et de transport sont également concernés**. C'est le cas de l'île de La Réunion et de la Guyane où la construction des infrastructures scolaires et universitaires représente respectivement 39,3% et 14,1% des crédits programmés. En Guyane, la rénovation du port de Dégrad des Cannes représente 51,7 % des crédits programmés.

En Guadeloupe, 25.6% des crédits sont programmés sur la thématique « **transports et accessibilité** ». 75% des crédits programmés dans ce domaine concernent les infrastructures portuaires. Ce secteur est également bien représenté en Martinique avec 11.4% des crédits FEDER. Ces derniers sont consacrés au grand projet de transport commun en site propre (TSCP) initié sous la période 2000-2006.

Le taux de programmation sur la thématique prioritaire « **RDT, innovation et esprit d'entreprise** » représente 8,4% des crédits FEDER programmés en outre-mer. Les tendances sont toutefois différentes entre les régions, puisque 37,1% des crédits sont programmés sur la thématique RDT en Guadeloupe et la moitié des projets programmés à La Réunion en 2008 l'ont été dans les secteurs des TIC et de la recherche.

En ce qui concerne les PO FSE, 100% des crédits FSE programmés sont fléchés « Lisbonne » en Guadeloupe, Martinique et La Réunion et presque 95% le sont en Guyane.

Le niveau de programmation du FSE par thématique *earmarking* est le suivant pour les quatre PO:

- 10% des crédits de programmation européenne fléchés Lisbonne concernent l'augmentation de la capacité d'adaptation des travailleurs, des entreprises et des chefs d'entreprises ;
- 32.9% concernent l'amélioration de l'accès à l'emploi et de la durabilité ;
- 19.1% l'amélioration de l'inclusion sociale des personnes défavorisées
- 37.1% la valorisation du capital humain

53,1 M€ de FSE sont programmés sur la thématique « **valorisation du capital humain** ». Cela représente 43,7 % des crédits FSE programmés en Guyane, où sont tout spécifiquement menées des actions en faveur de la certification des qualifications.

Sur les 32,9% des crédits Convergence FSE programmés sur la thématique « **amélioration de l'accès à l'emploi et de la durabilité** », 85,4% le sont à La Réunion. Cela représente 45% des crédits FSE programmés dans cette région.

La programmation sur la thématique « **amélioration de l'inclusion sociale des personnes défavorisées** » représente 60,9% des crédits FSE programmés en Guadeloupe.

La programmation sur la thématique « **augmentation de la capacité d'adaptation des travailleurs, des entreprises et des chefs d'entreprises** » représente en moyenne un engagement de 3 à 4 M€ dans chaque région d'outre-mer.

La programmation sur la thématique « **mobilisation pour les réformes en matière d'emploi et d'inclusion sociale** » est encore faible en termes de montants sur cette problématique, puisqu'inférieure à 100 000 €.

Enfin, la seule région française à avoir programmé des crédits FSE sur la thématique « **Renforcement de la capacité institutionnelle** » est la Guyane (0,66M€, soit 2,7% de ses crédits FSE programmés).

L'effet levier des fonds structurels

| effet levier par thématique earmarking | | | | | | | |
|--|-------|------|-------|-------|------|-------|-------|
| earmarking | FEDER | | | | FSE | | |
| | UE | DPT | Privé | total | DPT | Privé | total |
| RDT | 1,00 | 0,70 | 0,76 | 1,46 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| société de l'information | 1,00 | 1,24 | 0,73 | 1,97 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| transports | 1,00 | 1,39 | 0,00 | 1,39 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| énergie | 1,00 | 2,06 | 6,85 | 8,69 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| environnement et prévention des risques | 1,00 | 1,15 | 0,10 | 1,25 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| tourisme | 1,00 | 0,45 | 0,36 | 0,80 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| culture | 1,00 | 1,62 | 0,02 | 1,64 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| réhabilitation urbaine/ rurale | 1,00 | 0,56 | 0,14 | 0,70 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Augmentation de la capacité d'adaptation des travailleurs, des entreprises et des chefs d'entreprise | 1,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,32 | 0,35 | 0,68 |
| Amélioration de l'accès à l'emploi et de la durabilité | 1,00 | 1,43 | 0,86 | 2,29 | 0,47 | 0,01 | 0,48 |
| Amélioration de l'inclusion sociale des personnes défavorisées | 1,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,50 | 0,00 | 0,50 |
| Valorisation du capital humain | 1,00 | 0,63 | 0,00 | 0,63 | 0,43 | 0,01 | 0,44 |
| Investissements en infrastructures sociales | 1,00 | 1,49 | 0,00 | 1,49 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Mobilisation pour les réformes en matière d'emploi et d'inclusion sociale | 1,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,75 | 0,63 | 1,38 |
| Renforcement de la capacité institutionnelle au niveau national, régional et local | 1,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,33 | 0,00 | 0,33 |
| Réduction des surcoûts entravant le développement des régions ultrapériphériques | 1,00 | 0,93 | 0,08 | 1,01 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Assistance technique | 1,00 | 0,40 | 0,00 | 0,40 | 0,33 | 0,00 | 0,33 |

Compétitivité des filières agricoles

1,00 0,82 0,00 0,82 0,00 0,00

| effet levier par fonds et par DOM | | | | | | |
|-----------------------------------|-------|------------|------------|-------|------------|------------|
| | FEDER | | | FSE | | |
| | | DPN | Privé | UE | DPN | Privé |
| guadeloupe | 1 € | 0,55395683 | 0,0057554 | 22,27 | 0,36596318 | 0,06780422 |
| guyane | 1 € | 0,76553672 | 0,31073446 | 23,21 | 0,507109 | 0,09047824 |
| martinique | 1 € | 1,88457143 | 0,82171429 | 6,15 | 0,77560976 | 0,32357724 |
| réunion | 1 € | 0,69180471 | 2,00915432 | 90,19 | 0,42842887 | 0,00266105 |

L'effet levier induit par les crédits européens FEDER semble, pour l'ensemble des territoires ultrapériphériques, être le plus important dans le secteur de l'énergie. Effectivement, pour un euro de FEDER utilisé dans ce domaine, la contrepartie nationale va s'élever à plus de 8 euros. De même, l'effet levier du FEDER s'illustre pour ce qui est de l'action menée pour l'amélioration de l'accès à l'emploi puisque pour un euro de FEDER, les contreparties nationales pour les régions de la convergence s'élèvent à 2.29 euros.

Dans le cadre du FSE, pour un euro programmé dans le domaine de la mobilisation pour les réformes en matière d'emploi et d'inclusion sociale, les contreparties nationales s'élèvent à 1.38 euros et à 0.68 euros pour ce qui concerne l'augmentation de la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises.

Les types de bénéficiaires dans l'ensemble de la programmation et par thèmes

Les grandes tendances issues des requêtes exploitées illustrent logiquement la nature des bénéficiaires et des maîtres d'ouvrage des projets soutenus par le FEDER dans les régions d'outre-mer, à savoir les acteurs publics (44% des bénéficiaires) dont les collectivités locales qui représentent 17% des bénéficiaires et 52% des montants FEDER programmés. C'est tout particulièrement le cas dans le domaine des transports et de la réhabilitation urbaine. Cette analyse est logique au regard de la nature des projets d'investissements structurels.

Les entreprises représentent au moins 38% des bénéficiaires. Au-delà du fait qu'il faille relativiser le caractère significatif des données exploitées, il est intéressant de constater qu'il y a des domaines pour lesquels les entreprises sont les principales bénéficiaires, tel que l'énergie où elles représentent un minimum de 58% des bénéficiaires.

Considérant le tissu économique des régions ultrapériphériques françaises, les fonds structurels soutiennent majoritairement les petites et micro entreprises. Sur les 173 entreprises bénéficiaires du FEDER identifiées, 45 sont des petites entreprises, 42 sont des micro-entreprises, 50 sont des entreprises sans effectif, et 12 sont des moyennes entreprises. Les entreprises sociétaires représentent la majorité. Le FEDER concentre son intervention principalement dans le domaine de la RDT, de l'innovation (44.96%), du tourisme (16.75%), de l'énergie (14.29%) et pour la réduction des surcoûts entravant le développement des régions ultrapériphériques (11.23%).

Le FSE pour sa part bénéficie en premier lieu aux associations qui représentent 35% des bénéficiaires. Parmi les quatre thématiques qui représentent l'essentiel de la programmation du FSE, les associations sont les principales bénéficiaires des projets dans le domaine de la valorisation du capital humain (44%). La sphère publique intervient majoritairement sur les thématiques d'« amélioration de l'accès à l'emploi et de la durabilité » (50%) et d'« amélioration de l'inclusion sociale » (88%). En revanche, les entreprises représentent 15% des bénéficiaires sur la thématique « augmentation de la capacité d'adaptation des travailleurs, des entreprises et des chefs d'entreprises ».

c. Le programme opérationnel national FSE

Etat d'avancement du PO FSE.

Au 1er novembre 2009, 2,967 milliards d'euros étaient programmés en coût total au titre du programme opérationnel FSE, correspondant à 1,245 milliards d'euros de crédits FSE programmés, soit 27,7% du plan de financement 2007-2013.

Au terme d'un démarrage tardif, dû pour l'essentiel à la date d'adoption du PO, aux efforts préalables pour l'obtention de l'avis de conformité du descriptif de système et de gestion mais aussi à la prorogation de la période d'éligibilité de la période de programmation antérieure, la programmation du PO national FSE 2007-2013 a connu une véritable accélération au cours de l'année 2009. Cette nouvelle dynamique a permis d'atteindre en fin d'année un rythme de progression satisfaisant, capable d'amorcer un rattrapage des retards de programmation initiaux. Pour mémoire, au 1er février 2009, seulement 1,171 milliards étaient programmés en coût total et 493 millions en crédits FSE, soit 11% du plan de financement du PO.

L'examen des niveaux de programmation par axe indique des niveaux d'avancement différenciés entre les priorités d'intervention du PO :

L'axe 2 qui contribue à l'amélioration de l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi est l'axe qui connaît le niveau de programmation le plus élevé depuis le début de la mise en œuvre du PO : 38,5% (soit 490 millions d'euros).

Deux axes prioritaires présentent un niveau de programmation comparable, qui s'établit certes en-deçà de la moyenne du PO tirée vers le haut par l'axe 2, mais qui reste satisfaisant :

- L'axe 1 qui vise à l'adaptation des travailleurs et des entreprises : 24,4% (219 millions d'euros) ;
- L'axe 3 qui soutient les actions d'inclusion sociale : 24,6% pour (431 millions d'euros).

L'axe 4 consacré à l'investissement dans le capital humain, la mise en réseau, l'innovation et les actions transnationales est l'axe le plus faiblement doté du PO. Il est également celui dont le niveau de programmation est le plus faible avec 16,7% de crédits FSE programmés au 1er novembre 2009 (soit 65 millions d'euros).

La répartition par nature de bénéficiaires pour l'objectif Compétitivité Régionale et Emploi du FSE

Concernant la taille des entreprises, on constate que plus des deux tiers (67,82%) des bénéficiaires du FSE sont des micro ou petites entreprises. Le caractère significatif de ces données est à relativiser : en effet le ciblage du FSE porte sur les publics et non les entreprises. L'action en direction des PME ne concerne que l'axe 1 de la programmation, et ce, dans le cadre de la formation des salariés de ces entreprises.

En ce qui concerne les types de bénéficiaires, 51,35% des bénéficiaires appartiennent à la sphère associative, ce qui correspond à la vocation du FSE. La sphère publique représente 22,3% des bénéficiaires, les collectivités territoriales 3,84% et les entreprises sociétaires 12,9%. En revanche, en ce qui concerne les montants U.E programmés, la sphère associative en représente 38% et la sphère publique et territoriale, 25% chacune.

Croisement entre les types de bénéficiaire et les thèmes prioritaires. Il apparaît que pour la sphère publique, la programmation concerne essentiellement quatre thèmes : l'amélioration de l'accès à l'emploi et de la durabilité, à hauteur de 47,6%, l'inclusion sociale à hauteur de 21,8%, la valorisation du capital humain à hauteur de 11,5% et l'augmentation de la capacité d'adaptation des travailleurs à hauteur de 14%.

Pour les entreprises sociétaires, c'est le thème de l'inclusion qui représente 44,6% de la programmation U.E, puis l'amélioration de l'accès à l'emploi et de la durabilité, à hauteur de 26,7%, puis la valorisation du capital humain à hauteur de 18,5%, enfin l'augmentation de la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises à hauteur de 10% seulement.

Pour les entreprises personnelles, deux thèmes concentrent l'essentiel de la programmation : 70% de la programmation concernent la valorisation du capital humain et 29% l'amélioration de l'accès à l'emploi et de la durabilité.

Pour les collectivités territoriales, aussi, deux thèmes concentrent l'essentiel de la programmation, ce ne sont pas les mêmes : plus de 80% de la programmation concerne l'amélioration de l'accès à l'emploi et de la durabilité, 13,7% concerne le thème de l'inclusion.

Pour la sphère associative, 49,4% de la programmation concerne l'inclusion sociale, 20,7% l'amélioration de l'accès à l'emploi et de la durabilité 17,6% la valorisation du capital humain et 9% enfin l'augmentation de la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises.

Thème et nature de bénéficiaire

En reprenant les quatre thèmes qui représentent l'essentiel de la programmation du FSE, la programmation fait apparaître les résultats suivants :

La capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises :

La sphère publique et associative représentent chacune pratiquement la moitié de la programmation U.E, respectivement 46,5% et 45,7%. Les entreprises sociétaires moins de 10% et les collectivités territoriales 6,7%.

L'amélioration de l'accès à l'emploi et de la durabilité :

Elle est essentiellement le fait des collectivités territoriales, à hauteur de 48%, la sphère publique en représente 28% et la sphère associative 18%.

L'inclusion sociale :

Elle est portée par la sphère associative à hauteur de 58%, la sphère publique à hauteur de 17%, tous les autres bénéficiaires représentent moins de 10% de la programmation.

La valorisation du capital humain :

Elle est portée par le même type de bénéficiaires, la sphère publique étant légèrement plus présente à hauteur de 23% et les entreprises sociétaires à hauteur de 10%, les entreprises personnelles n'interviennent qu'à hauteur de 8% et les collectivités territoriales à hauteur de 4,33%.

B.3. Les premiers enseignements des évaluations réalisées dans le cadre de la mise en œuvre des programmes opérationnels FEDER et FSE 2007-2013.

La contribution des programmes opérationnels aux objectifs de la politique de cohésion et du CRSN est appréciée en continu dans le cadre des travaux d'évaluation menés en région, par les autorités de gestion, et au niveau national dans le cadre des programmes thématiques d'évaluation initiés par les autorités de coordination des programmes FEDER et FSE.

a. Les enseignements des évaluations stratégiques environnementales des PO FEDER

Au-delà de l'amélioration des programmes du point de vue de l'environnement, les ESE ont permis :

- de légitimer les services en charge de l'environnement (autorité environnementale)
- de sensibiliser les partenaires des programmes à l'environnement
- d'initier des réflexions ultérieures poussées sur les critères d'éco-conditionnalités
- une meilleure intégration de l'environnement dans l'élaboration d'autres programmes

On peut néanmoins relever des points à améliorer :

- Des PO évolutifs et aux priorités et maquettes financières trop imprécises pour apprécier leurs incidences sur l'environnement, impliquant un renvoi trop fréquent à la réflexion ultérieure sur les critères d'éco-conditionnalités
- Un calendrier trop tendu
- Des rapports pas assez synthétiques pour permettre une vision claire et globale.
- Des enjeux environnementaux pas toujours suffisamment hiérarchisés
- Une insuffisante prise en compte des zones susceptibles d'être fortement touchées (lors de l'état initial ou de l'évaluation des incidences)
- Un dispositif de suivi qui n'est qu'évoqué (car il n'existe pas encore)
- Une consultation du public qui a peu influencé le contenu des PO
- Des critères d'éco-conditionnalités qui visent essentiellement la préservation de l'environnement et plus rarement le développement durable
- Une prise de conscience que beaucoup reste à faire pour sensibiliser non seulement les porteurs de projet mais aussi les services (question de la formation)

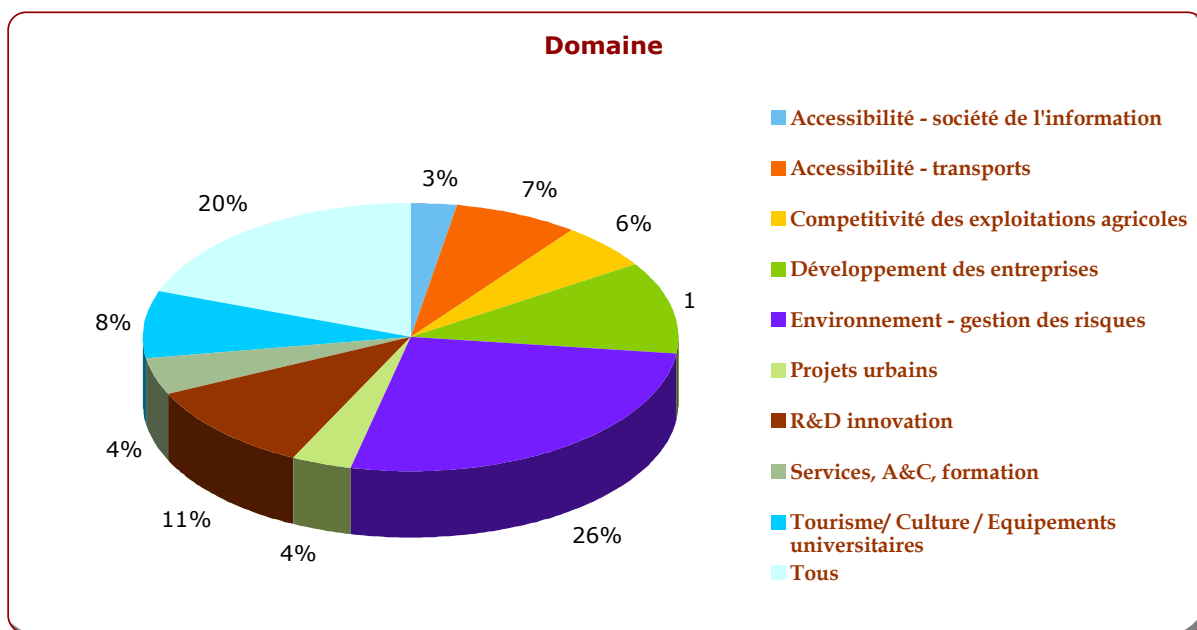
Les pratiques de prise en compte de l'environnement développées en région dans la foulée des ESE ont été synthétisées dans un recueil national diffusé en juillet 2008 et destiné à alimenter la réflexion des acteurs en région pour développer ou renforcer leur dispositif.

On peut identifier quelques grands types de pratiques :

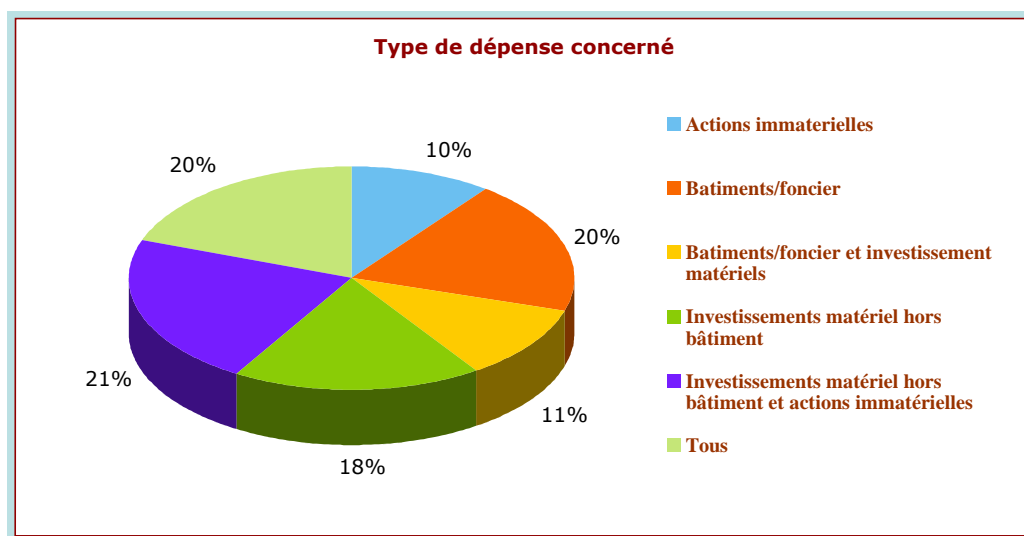
- Conditions d'éligibilité - 23% des pratiques
- Recommandations sur la mise en œuvre :
 - o Critères de priorité (appels à projets, promotion de normes (HQE) ou de labels, bilans carbone) - 31%
 - o Sensibilisation des maîtres d'ouvrage avec éventuellement une grille de questionnement à renseigner (lors de la demande de subvention) - 12%
- Incitations (bonifications financières, paiement des surcoûts, expertise gratuite...) - 11%

Ces pratiques s'appliquent pour moitié au moment de la conception du dossier par le bénéficiaire et pour moitié au moment de leur instruction par le service et impliquent dans 13% des cas un contrôle a posteriori du respect de l'éco-préférence.

Les principaux domaines concernés par les pratiques de prise en compte de l'environnement sont :



Les types de dépenses principalement concernés sont :



Quelques pratiques « exemplaires » :

- En aquitaine, des critères développement durable s'appliquent de manière différenciée selon le type de projet :
 - pour les porteurs de projets intervenant dans le domaine de la construction, le projet doit répondre à une liste d'éco-conditions et a l'obligation de proposer des mesures compensatoires si elles ne sont pas remplies

- pour les projets de plus de 200 000 euros dans le domaine matériel, une analyse de l'impact sur la consommation énergétique et en eau doit être réalisée. Des mesures compensatoires doivent être prévues si besoin.
 - pour tous les projets de plus de 2 millions d'euros, un diagnostic développement durable financé sur les fonds de l'assistance technique doit être engagé avec le CETE sur 1,5 jours (diagnostic, sensibilisation, propositions d'améliorations du projet).
- En Nord-Pas-de-Calais, une « mission d'appui environnemental » rattachée à l'autorité de gestion et composée d'un agent de l'Etat et d'un agent du conseil régional a été mise en place.

Ces principaux objectifs consistent à :

- assister et conseiller les services instructeurs sur les enjeux environnementaux et leur prise en compte dans les projets (réunions de lancement, rencontres annuelles, mise au point et actualisation d'un guide)
- suivre la prise en compte de l'environnement comme contribution au développement durable et participer à son évaluation
- proposer des adaptations éventuelles des modalités de mise en œuvre du PO

b. L'évaluation initiale de l'impact carbone des programmes opérationnels à la fin 2008

Fin 2008, l'évaluation initiale de l'impact carbone a été appliquée à un échantillon de 10 PO sur la base de leurs maquettes FEDER s'élevant à 2 milliards d'€.

Les principaux résultats montrent que le FEDER est a priori principalement consacré au développement économique, la R&D, les TIC pour un total de 60%, puis aux projets de transport, d'énergie et de prévention des risques pour un total de 10% chacun.

Sur la durée de vie des investissements financés, ces 10 PO sont a priori compensateurs puisque sur un total de 2500 kilotonnes de CO₂ émises et économisées, le bilan est de 730 kt économisées (les 10 PO s'échelonnant dans une fourchette très proche de la neutralité carbone entre + 16 et - 298 kt de CO₂). La part des émissions ou compensations de ces PO rapportée au total des émissions régionales est comprise entre 0 et 0,57 %.

La neutralité des programmes est atteinte au bout de 7 ans grâce aux actions en faveur de la maîtrise de l'énergie, des énergies renouvelables et des déchets qui compensent les émissions des secteurs de l'industrie, du fret routier et des déplacements domicile/travail induits par les investissements.

On peut noter qu'a priori le nombre d'emplois créés lors de la phase d'exploitation des projets est supérieur au nombre d'emplois impliqués pour leur réalisation, ce qui témoigne d'une orientation marquée de ces PO vers l'investissement productif. Cette hypothèse apparaît corroborée par le fait que les flux de marchandises générés par les investissements est supérieur en phase d'exploitation qu'en phase de réalisation des projets.

c. Enseignements de l'étude de l'INE (Instance nationale d'évaluation) sur l'innovation et le développement durable

L'innovation technologique est une notion fortement cadrée par les référentiels communautaire et national qui se traduit par une homogénéité d'affichage (tous les programmes proposent les mêmes

objectifs centrés sur la recherche, le transfert de technologie, les projets collaboratif, le financement de l'innovation, les pôles de compétitivité, ...).

Pourtant la diversité entre programme et entre région est forte au niveau des types d'actions menées et des moyens financiers alloués.

On note deux grands types de stratégie d'intervention (et beaucoup de situations mixtes) :

- Les régions qui privilégient des stratégies de construction ou structuration de l'offre d'innovation technologique. Il s'agit le plus souvent de région qui ont peu anticipé la montée en puissance de l'innovation dans les économies régionales, au sein desquelles l'appétence pour ce sujet est faible, où la recherche et les filières ne sont pas ou peu structurées. Ces régions financent beaucoup les équipements de la recherche ou la mise en place de filière (infras universitaires et de recherche, plateformes de recherche, incubateurs, pépinières, équipements de labos) mais ont plus de mal à faire émerger des projets ;
- Les régions qui privilégient des stratégies d'accélération ou d'optimisation des réseaux et outils déjà en place. Il s'agit des régions qui avaient déjà largement anticipé le mouvement dans la génération de programmes précédents, dotées d'un tissu d'entreprises dense et déjà sensibilisés, où la recherche et les filières sont plus structurées. Ces régions mettent plus l'accent sur les outils de financement de l'innovation ou sur les questions d'organisation, de formation, de management de l'innovation. Elles sont en avance sur le développement de projets collaboratifs et sont plus sensibles à la nécessité de déployer des actions au plus près de l'entrepreneuriat. On note dans ces régions une dynamique de programmation plus forte.

Les difficultés rencontrées sont surtout liées à la nouveauté des types de projets plus complexes à mettre en œuvre et concernant des structures moins habituées aux programmes européens (PME, TPE ou associations dites « primo-innovantes »).

On constate un fort besoin d'animation afin d'informer les potentiels porteurs de projets des aides (structures de recherche, TPE/PME notamment).

Le développement durable ne constitue pas un chapeau introductif ni un modèle d'organisation du diagnostic territorial. De même, les orientations communautaires et nationales étant davantage centrées sur l'environnement que sur le développement durable, cette empreinte initiale se retrouve clairement dans la structure des programmes qui ont tous identifié un axe dédié à l'environnement.

L'analyse permet de dégager un modèle type de prise en compte du développement durable dans les programmes qui correspond à une fusée à 3 étages :

- un axe dédié à l'environnement,
- la mise en place de critères transversaux (plus ou moins contraignants),
- dans certaines régions, la mise en place d'outils d'accompagnement à une meilleure prise en compte de l'environnement voire du développement durable (grille développement durable d'analyse des projets, diagnostic développement durable, mission d'appui dédiée, formations des services (à la prise en compte de critères qualitatifs qui demande un degré d'expertise plus poussé et du temps supplémentaire pour l'analyse des dossiers).

L'axe dédié a élargi son champ d'intervention par rapport à 2000-2006 : changement climatique et maîtrise de l'énergie complètent les mesures traditionnelles axées sur la biodiversité, la ressource en eau, les risques.

On observe dans beaucoup de programmes l'existence de liens, c'est-à-dire des mesures, voire des actions qui articulent, intègrent les composantes économiques et environnementales (éco-innovations, technologies vertes, recherche sur la biodiversité, tourisme durable ... par exemple). Les liens économie et social ou social et environnement sont beaucoup plus rares (TIC au service du social ou de l'environnement; innovation sociale sur les appels à projet urbain par exemple)

d. Etat des lieux des travaux d'évaluation dans le cadre des PO FSE

◆ L'évaluation ex ante

Une évaluation ex ante du P.O FSE CRE a été conduite entre juillet 2006 et avril 2007, par le cabinet AMNYOS. Elle a accompagné, de manière indépendante et interactive, l'élaboration du programme par l'autorité de gestion.

Ce processus, a permis d'améliorer les travaux d'élaboration de la programmation tant au niveau du diagnostic que de la stratégie aux niveaux régional et national : sélectivité, ciblage, concentration, recherche de valeur ajoutée, pilotage et cohérence des interventions.

Elle a débouché sur la définition de sept points de vigilance dont la prise en compte fait l'objet de certains des travaux de l'évaluation en continu du programme.

Points de vigilance de l'évaluation ex ante

- **Point de vigilance n°1** : Assurer une prise en compte des dimensions d'innovation et de mise en réseau des acteurs dans l'ensemble des Axes.
- **Point de vigilance n°2** : Veiller à introduire de façon transversale la logique de l'anticipation partenariale des mutations aux niveaux des branches professionnelles, des entreprises, des territoires.
- **Point de vigilance n°3** : Introduire les dimensions de coopération et de prise en compte de la mobilité internationale sur les mesures où c'est pertinent, notamment dans les régions frontalières
- **Point de vigilance n°4** : Assurer au niveau territorial le non recouvrement des publics et l'articulation des dispositifs d'intervention sur les publics cibles.
- **Point de vigilance n°5** : Attirer l'attention des acteurs sur l'importance de l'orientation et du conseil professionnel.
- **Point de vigilance n°6** : Suivre et promouvoir les actions s'inscrivant dans la recherche de l'égalité homme femme dans le PO.
- **Point de vigilance n°7** : Développer une logique active de réflexion et d'action concernant les populations en cumul de difficultés et notamment les migrants et publics des ZUS.

◆ L'évaluation en continu du PO FSE

Les champs concernés

Le règlement général⁶ distingue deux types d'évaluation :

- **Une évaluation à caractère opérationnel**, centrée sur l'analyse des performances, notamment lorsque celles-ci s'écartent « de manière significative des objectifs fixés »,
- **Une évaluation à caractère stratégique** ayant vocation à analyser la pertinence des orientations du programme et sa contribution à l'atteinte d'objectifs nationaux et communautaires.

Priorité est clairement donnée au démarrage de la programmation à l'analyse de l'efficacité du fonds quant au devenir des participants aux actions financées
(Voir programme de l'évaluation page suivante).

⁶ Article 47 §2 du règlement 1083/2006 du 11 juillet 2006

Un rapport d'évaluation annuel est produit par les évaluateurs, ce document articule toutes les dimensions de l'évaluation. Il est présenté au comité de suivi.

Les modalités du pilotage

Le Comité scientifique de l'évaluation. Un comité scientifique de l'évaluation (CSE) comprenant les différentes parties prenantes du PO (autorité de gestion, collectivités territoriales, ministères associés, grands opérateurs, Commission européenne) et des experts, est chargé de la réflexion globale sur le plan d'évaluation et de l'exécution de celui-ci. En liaison avec l'autorité de gestion, il est responsable du choix des thématiques, des champs d'étude, du questionnement évaluatif et du calendrier. Il contribue en continu, à l'analyse des performances du programme et à la recherche de la visibilité des données.

Il a été installé le 28 novembre 2008 ; Il est présidé par Mme Annie FOUQUET, Inspectrice Générale des Affaires Sociales, présidente de la SFE. Afin de mieux articuler les travaux d'évaluation du FEDER et du CPER, le président de l'instance nationale d'évaluation PO FEDER/CPER y participe ainsi que le responsable de l'évaluation à la DATAR. Réciproquement, Madame FOUQUET et la responsable de l'évaluation du FSE participent aux travaux de l'INE du FEDER.

Des consultants indépendants. Un consortium (AMNYOS EDATER) a été sélectionné pour la réalisation, en continu, des prestations d'évaluation via un accord cadre de trois ans qui se décline en « marchés subséquents »

◆ Etat des lieux des travaux

En juin 2009, la mise en œuvre du dispositif d'évaluation est bien avancée, avec notamment :

- la finalisation du tableau de bord des indicateurs de performance, de leur mode de renseignement (guide de renseignement des indicateurs et questions- réponses en ligne),
- la production d'un document de communication « Entre les lignes » spécial évaluation en décembre 2008,
- la mise en place d'une interface web de saisie pour faciliter le renseignement des indicateurs dans PRESAGE,
- l'installation d'un dispositif d'appui méthodologique en région,
- la création au stade d'une maquette d'un outil de valorisation des données ViziaProg FSE aux niveaux national et régional,
- la mise en place du comité scientifique de l'évaluation et le travail en groupe technique pour la première évaluation qualitative qui concerne « le FSE et l'offre d'insertion dans les territoires »,
- une évaluation des actions de communication, en cours, concernant la mise en œuvre du FSE en France, obligation réglementaire assortie d'un calendrier contraint.

| Caractère des évaluations | Objectif des évaluations | Dimensions prises en compte | Questions évaluatives |
|---------------------------|--|---|---|
| Opérationnelle | Analyse des performances pour amélioration de l'efficacité et de l'efficience | Réalisations Résultats (notamment et non exclusivement les 25 cibles mentionnées au programme). Tous les ans | Mesure des réalisations et des résultats par les indicateurs, pour analyse des performances, et mise en relation avec les moyens mis en œuvre |
| Opérationnelle | Evaluation de la communication Amélioration du plan de communication et de sa mise en œuvre | Couvre l'ensemble des actions de communication mises en œuvre, compris la cohérence externe avec le plan de communication interministériel plurifonds Evaluation spécifique en 2009 pour amélioration du plan 2010-2013 | Bilan des réalisations du plan de communication 2007-2009 Procédures de mise en œuvre et de circuits de communication. Analyse de la complémentarité des actions engagées au niveau national et régional |
| Stratégique | Appréciation de la cohérence, la pertinence, l'efficacité et l'efficience, par analyses transversales : sur des thèmes d'attention particulière | - Offre d'insertion dans les territoires 2009 -Égalité entre les femmes et les hommes 2010 -Appui aux publics de faible niveau de qualification 2010 -Formation tout au long de la vie -Lutte contre les discriminations raciales Anticipation des mutations économiques -Vieillesse active -Création d'activités -Sécurisation des trajectoires professionnelles Autres thématiques proposées par le comité scientifique de l'évaluation | Valeur ajoutée du programme par rapport aux objectifs de la politique nationale Adéquation aux enjeux, réalisme, effectivité de la mise en œuvre, appropriation par les acteurs Analyse de la contribution du PO à l'évolution des 6 indicateurs de programme |

B.4. La contribution des programmes aux objectifs des Fonds, aux Orientations stratégiques communautaires et aux objectifs stratégiques du CRSN.

Les programmes opérationnels 2007-2013 répondent bien au cahier des charges nouveau et exigeant de la politique de cohésion 2007-2013 : approche stratégique inscrite dans la logique du Cadre de référence stratégique national ; ciblage, sur l'ensemble des territoires, des thèmes prioritaires, au premier rang desquelles l'innovation et l'anticipation des mutations économiques et sociales ; priorité au financement d'infrastructures structurantes ; orientation des crédits communautaires vers des investissements immatériels en faveur de la société de la connaissance.

Les stratégies régionales en matière d'innovation élaborées dans le cadre des PO 2007-2013, illustrent également, dans leur conception et leurs modalités de mise en œuvre, la nouvelle approche

voulue par la Commission concernant le renforcement du partenariat avec l'ensemble des acteurs publics et privés contribuant à la définition et à la mise en œuvre de véritables plans d'action en faveur de l'innovation et de la compétitivité des régions.

a. Des PO 2007-2013 au service de l'innovation et de la compétitivité

Dans l'esprit de la politique de cohésion 2007-2013, résolument tournée vers l'innovation et la compétitivité, les Programmes opérationnels FEDER français sont fortement orientés vers le soutien à la recherche, l'innovation et le développement de l'esprit d'entreprise. Le fléchage des fonds FEDER vers les Lignes directrices de la stratégie de Lisbonne, selon la logique du « earmarking » (75% des crédits en zone Compétitivité et Emploi et 60% des crédits en zone Convergence), atteint un niveau important dans les PO FEDER / FSE (70%).

Une approche plus stratégique et la priorité donnée aux entreprises. Avec la fin du « zonage » et la volonté affichée de faire des entreprises les principaux bénéficiaires des fonds structurels, non seulement la priorité est accordée au financement de projets susceptibles d'accroître la compétitivité des entreprises et des économies régionales dans un contexte de concurrence mondiale et, aujourd'hui, de crise économique, mais la priorité est aussi donnée à des projets à forte valeur ajoutée susceptibles de créer un effet levier sur les territoires. Les projets privilégiés relèvent d'une approche plus stratégique tournée vers les PME, l'innovation et la compétitivité : soutien aux activités de R&D dans les centres de recherche, infrastructures de recherche et centres de compétences, transfert de technologies, aide à la recherche des PME, investissement dans les entreprises innovantes, projets collaboratifs, financement de clusters, ou encore financement des services d'appui à l'innovation et soutien aux technologies de l'information et de la communication seront privilégiés. Le groupe de suivi du CRSN (Cadre de référence stratégique national), co-piloté par la DATAR et l'ARF, a affiché une volonté politique forte de poursuivre la concentration des fonds structurels sur les objectifs de la stratégie de Lisbonne, en particulier pour aider les PME les plus innovantes dans le contexte de crise économique.

L'avancement de l'axe innovation. L'axe Recherche et développement technologique (RTD), innovation et esprit d'entreprise est aujourd'hui dans les programmes opérationnels FEDER relevant de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » celui qui avance le mieux au regard de la programmation et de la réalisation, notamment si l'on compare les avancées de cette thématique aux autres axes (environnement / développement durable). Ces résultats confirment que l'innovation est au cœur de la nouvelle programmation.

b. Des stratégies régionales pour optimiser les mesures en faveur de l'innovation

Dans le cadre des PO FEDER 2007-2013, les régions françaises se sont engagées à définir une stratégie régionale d'innovation. Ces SRI, qui devraient être finalisées par les régions à la fin 2009 ou au tout début 2010, participent pleinement d'une amélioration de l'efficacité des politiques d'innovation. Elles sont pour les régions l'occasion de clarifier leurs priorités stratégiques, de jeter les bases d'une gouvernance efficace de l'innovation fondée sur un dialogue élargi et une coordination plus étroite de tous les acteurs du système régional de l'innovation et d'impliquer davantage les entreprises dans leur définition et leur mise en œuvre.

L'adoption d'ici fin 2009 d'une SRI par chaque région constituera à n'en pas douter un facteur important d'optimisation de la programmation pour les années 2010-2013, en particulier sur le thème de l'innovation. Pour l'élaboration de leur SRI, les acteurs régionaux ont veillé à impliquer de manière forte les entreprises et les autres acteurs du système régional d'innovation dans la SRI (enquête, groupe de travail, etc.).

L'exercice des SRI repose sur un postulat fort : les PME sont un acteur important du système régional d'innovation et un des objectifs majeurs de la SRI est bien de stimuler la demande d'innovation et de répondre aux besoins des entreprises (lisibilité des financements, guichet unique,...).

Dans certaines régions, les responsables de la SRI se sont également efforcés d'impliquer dans la démarche les collectivités territoriales, les pôles de compétitivité, les universités, les PRES (Pôles de recherche et d'enseignement supérieur), dans la mesure où ils sont appelés à constituer de plus en plus des acteurs territoriaux à part entière du système régional d'innovation.

L'élaboration des SRI contribue aussi directement à l'amélioration de la coordination horizontale entre les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités territoriales et les acteurs socioéconomiques. En cela la SRI constitue souvent dans les régions une occasion et une incitation forte pour renforcer et clarifier, au service de l'innovation et de la compétitivité, les modèles de gouvernance territoriale, par exemple, en distinguant mieux gouvernance stratégique et gouvernance opérationnelle.

Dans les projets de SRI adoptés à ce jour, on observe en outre que la gouvernance de la SRI inclut non seulement son pilotage, mais aussi son suivi, son évaluation et son actualisation dont les modalités doivent être pensées dès maintenant.

c. Le développement durable occupe une place importante dans les PO 2007-2013

Le développement durable occupe une place importante dans la programmation, même si les programmes ont souvent été construits de manière thématique (coexistence d'axes innovation, environnement, TIC, accessibilité...) et qu'il a souvent été assimilé à l'environnement : intégration de technologies propres au sein des entreprises, développement des énergies renouvelables, efficacité énergétique, aide aux PME pour des schémas de production durable, promotion des transports publics urbains propres. Ces thématiques rejoignent les grandes orientations politiques de l'Union européenne (Stratégie de Lisbonne et paquet Energie – Climat), à savoir la réduction des émissions de CO2 et le renforcement de l'indépendance énergétique de l'UE.

La **Présidence française de l'Union** s'est fortement mobilisée à la fin décembre 2008 pour parvenir un accord au sein du Conseil européen afin de rendre éligibles aux programmes opérationnels FEDER les opérations liées à **l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables dans le logement**, dans un objectif de cohésion sociale et d'un soutien renforcé des fonds structurels à l'effort d'adaptation des territoires au changement climatique. Même si l'amélioration de l'efficacité énergétique est davantage un moyen de lutte contre le changement climatique, elle participe d'un effort global d'adaptation et d'un développement durable des territoires. De plus, cette évolution réglementaire va dans le sens de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne dans ses deux autres dimensions, le développement durable et l'emploi et la cohésion sociale, présentes dans le fléchage (« earmarking ») de la politique de cohésion.

En vertu des modifications du règlement FEDER en matière d'efficacité énergétique des bâtiments, 4% des crédits FEDER peuvent désormais être alloués à des projets d'isolation thermique de logements de type social. L'objectif de cette disposition est de promouvoir les investissements dans des domaines qui sont au cœur de la stratégie européenne pour l'énergie et le changement climatique et qui constituent des interventions prioritaires pour le FEDER. Cet accord s'inscrit dans le cadre du plan de relance européen de l'économie validé par le Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008.

Le développement des **évaluations stratégiques environnementales des PO et CPER**, en application de la Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, est une

nouveauté de la génération 2007-2013. Pilotées par le ministère de l'écologie et du développement durable (MEEDDAT) et la DATAR (aménagement du territoire), ces évaluations accompagnent chacune des étapes de la préparation des programmes et ont pour objectif d'apprécier les incidences potentielles sur l'environnement des actions financées, d'identifier les impacts négatifs, de proposer des inflexions dans la rédaction des programmes et des dispositions correctrices susceptibles de minorer les impacts négatifs (notamment des critères d'écoconditionnalités, d'écopréférences...). De nombreuses pratiques ont ainsi été définies au niveau du dispositif de mise en œuvre des programmes afin de mieux intégrer l'environnement, mais également le développement durable, au niveau du montage et de l'instruction des projets : grilles d'analyses développement durable des projets, diagnostic développement durable pour les projets supérieurs à un certain montant...

Le gouvernement a en outre décidé d'inscrire les CPER et PO FEDER 2007-2013 dans une perspective de « **neutralité carbone** ». C'est-à-dire que les investissements financés ne doivent pas globalement entraîner d'émissions additionnelles de gaz à effet de serre (GES) et des mesures correctrices pourront être apportées si nécessaire (effort pour minorer et/ou compenser les émissions de carbone par la mise en place de projets qui en économisent). Le principe de la démarche est de considérer que les projets financés peuvent générer des GES (à travers les consommations d'énergie, les déplacements induits,...) ou en économiser (pratiques de construction, efficacité énergétique, énergies renouvelables, évolution de l'offre modale de transport). Ainsi, on considère que l'introduction des projets modifie de manière marginale l'équilibre territorial et donc les émissions de GES.

Les projets fléchés dans les PO pour le volet Emploi, en dehors de l'innovation, contribuent aussi à un **développement social durable des territoires**. Comme les actions financées par le FSE, l'accent y mis sur la formation tout au long de la vie, la mise en œuvre de mesures actives et préventives sur le marché du travail et l'anticipation des mutations économiques, ainsi que l'inclusion sociale.

d. La contribution du PO FSE aux objectifs des fonds et du CRSN et de la stratégie de Lisbonne (*earmarking*)

Conformément à l'article 9 du règlement général, l'intervention cofinancée par les fonds est ciblée sur les priorités de l'Union européenne en matière de promotion de la compétitivité et de création d'emplois.

Dans cette perspective, le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 a fixé à 75% la part des dépenses de l'objectif Compétitivité régionale et Emploi qui devra être affectée à des actions contribuant directement à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne.

La contribution du P.O FSE aux objectifs de Lisbonne est vérifiée, ex ante dans le libellé du programme, en conformité avec la nomenclature de l'annexe 4 du règlement général.

Ex post, en cumul, 97,2% des dossiers et 96,3% des montants programmés pour le P.O FSE concernent les thèmes prioritaires, codifiés à cet effet dans le programme opérationnel, pour une prévision de 93,8 % dans celui-ci. Plus du tiers (35,1%) des montants programmés concernent le retour à l'emploi des personnes défavorisées et la lutte contre les discriminations. 15, 8% concernent les institutions du marché du travail, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des jeunes en difficulté et 20% les mesures actives et préventives sur le marché du travail c'est-à-dire, essentiellement, les actions de formation des demandeurs d'emploi mises en œuvre par les Conseils régionaux.

11,7% concernent la formation tout au long de la vie et l'encouragement à une participation accrue à celle-ci, 4,3% le soutien à la création d'entreprises, et 4% la participation des migrants à l'emploi et la

modernisation des systèmes de formation ; 1,6% sont consacrés à l'évaluation et à la communication.

A contrario, les dépenses correspondant au vieillissement actif (0,1%), à la participation des femmes au marché du travail (1,3%) et aux TIC (0%) ont un poids encore trop faible au regard des priorités de la stratégie de Lisbonne. Elles sont toutefois en phase avec les stratégies régionales choisies, lesquelles ont privilégié l'axe 3, et relèvent d'une dimension très curative.

B.5. La contribution du FSE à la mise en œuvre des lignes directrices et des recommandations de la Stratégie européenne pour l'emploi : le PNR 2008-2010 et réponses aux recommandations adressées à la France en 2009

Les orientations stratégiques françaises pour l'intervention du fonds social européen de 2007 à 2013 portent sur des domaines d'action prioritaires déterminés par le Conseil interministériel pour l'aménagement et la compétitivité des territoires de mars 2006. Elles traduisent les priorités identifiées dans le Programme national de réformes (PNR) et s'inscrivent dans le cadre des recommandations adressées par la Conseil à la France, « Il est, notamment recommandé que la France (...) dans le cadre d'une stratégie intégrée en matière de « flexicurité » (...) appuie l'insertion sur le marché du travail et les reconversions, notamment en ce qui concerne les jeunes ; enfin améliore la formation tout au long de la vie afin de mieux l'adapter aux besoins du marché du travail.

Les éléments ci-après traduisent les orientations du PNR en termes de volumes financiers programmés en mai 2009.

a. Croissance durable, innovation et développement des entreprises

- Restructurations sectorielles et d'entreprises : système d'anticipation des changements 43 M€ de FSE programmé sur un montant de 163 M€ alloué à cette mesure soit 26% de taux de programmation.
- Formation tout au long de la vie, esprit d'entreprise et innovation : sur un montant FSE de 606 M €, le montant programmé est de 150 M€
- Valorisation du capital humain :
 - Modernisation des systèmes d'éducation et de formation : 43 M€ ont été programmés sur une maquette de 169 M€ soit 26% de taux de programmation.
 - Mesures visant à encourager la participation accrue à l'éducation et la formation tout au long de la vie : 33 M€ ont été programmés sur une enveloppe affectée qui est de 109 M€ soit un taux de programmation de 31%.
- Technologies de l'information et de la communication: sur les 5,6 M€ affectés à cette mesure 157 743 € ont été programmés.

b. Des opportunités pour tous

Accroître l'offre de travail :

- Vieillesse active : le FSE programmé est de 2 M € sur un montant affecté de 34 M€.
- Participation durable des femmes à l'emploi et conciliation des temps de: Le FSE programmé est de 15 M€ sur une maquette de 53 M€ soit un taux de programmation de 28%

- Participation des migrants à l'emploi : sur une dotation FSE de 75 M€ le montant programmé est de 30 M€, soit 41%
- Mesures actives et préventives sur le marché du travail : sur un montant FSE alloué à cette mesure de 677 M€, le montant programmé est de 302 M€, soit 45%
- Soutien à la création d'entreprise : un montant FSE de 48 M€ a été programmé sur une dotation de 172 M€, soit un taux de programmation de 28%.

Améliorer le fonctionnement du marché du travail

- Institutions du marché du travail : le montant FSE programmé au titre de cette mesure s'élève à 165 M €, le montant alloué étant de 468 M€, soit un taux de programmation de 35%.

Assurer le partage des fruits de la croissance

- Insertion et retour à l'emploi des personnes défavorisées et lutte contre les discriminations: Le montant FSE programmé s'élève à 442 M€, soit 25% d'une dotation de 1 755 M€.

C. PROGRES ET DEFIS DU CADRE DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI DES PRIORITES ET DE LA STRATEGIE

C.1. Les évolutions des dispositifs national et régional d'évaluation des PO FEDER et FSE pour la période de programmation 2007-2013

i) Le dispositif d'évaluation des PO FEDER 2007-2013 : les principales actions mises en œuvre

Tirant les enseignements de l'évaluation des programmes 2000-06, la DATAR a défini le cadre national et général du suivi et de l'évaluation des Programmes opérationnels 2007-2013 dans le but de mieux rendre compte de l'efficacité des programmes, de démontrer et renforcer leur utilité socio-économique, et d'améliorer le dialogue entre évaluation et pilotage stratégique.

Ces travaux se sont fait dans un esprit de rapprochement fort avec l'association des régions de France (pour une définition partagée des dispositifs entre les deux principaux partenaires que sont l'Etat et les Conseils régionaux) qui s'est concrétisé par une convention DATAR/ARF.

Les objectifs poursuivis sont ainsi de :

- Renforcer le lien entre suivi physico-financier et évaluation (notion d'évaluation en continu)
- Renforcer le lien entre évaluation et pilotage stratégique pour améliorer l'utilité de l'évaluation
- Assurer dans le même temps le suivi et l'évaluation des PO et des contrats de projets Etat-Régions en s'appuyant sur des outils, méthodes et organisations communes (la réflexion s'est inscrite dans un esprit d'identification des bonnes pratiques et expériences acquises sur chaque programme afin de les transférer dans une logique d'enrichissement mutuel)
- Organiser en amont la vision stratégique à l'échelle nationale tout en laissant la place à la spécificité des programmes régionaux

Les principales actions mises en œuvre pour améliorer le dispositif d'évaluation des PO FEDER pour la programmation 2007-2013 sont les suivantes :

◆ **Une meilleure prise en compte des priorités transversales**

➤ **L'évaluation stratégique environnementale (ESE)**

Nouveauté de la génération 2007-2013, les PO font l'objet d'une ESE qui a pour objectif d'apprécier les incidences potentielles sur l'environnement des actions financées, de proposer des inflexions dans la rédaction des programmes et des dispositions correctrices susceptibles de minorer les impacts négatifs (notamment des critères d'éco-conditionnalités, d'éco-préférences...).

Ces ESE ont été menées pour l'ensemble des PO régionaux FEDER concomitamment à leur évaluation ex ante, à partir des profils environnementaux régionaux et d'un cahier des charges national élaboré par la DATAR et le ministère de l'environnement.

➤ **L'objectif de « neutralité carbone » et la mise au point de l'outil NECATER**

Les PO (et CPER) 2007-2013 doivent s'inscrire dans une perspective de « neutralité carbone ». C'est-à-dire que les investissements ne devront pas globalement entraîner d'émissions additionnelles de gaz à effet de serre (GES).

Le principe de la démarche est de considérer que les projets financés peuvent générer des GES (à travers les consommations d'énergie, la mobilité induite...) ou en économiser (pratiques de construction, efficacité énergétique, énergies renouvelables, évolution de l'offre modale de transport). Ainsi, on considère que l'introduction de tout nouveau projet modifie de manière marginale l'équilibre territorial et donc les émissions de GES. C'est le différentiel entre la situation d'origine et la situation après investissement que mesure Necater.

A l'origine de cette démarche, la DATAR met à disposition l'outil NECATER d'estimation des émissions carbone à partir des caractéristiques financières et physiques des projets financés (outil expérimental unique à ce jour en Europe). Une version de l'outil - NECATER DOM- a été développée pour les régions de la Convergence afin de prendre en compte les spécificités ultramarines.

Tout au long de la vie des programmes, l'outil utilise les infos naturellement saisies dans le logiciel *PRESAGE* (montants financiers, indicateurs...) afin de réduire l'incertitude de la mesure initiale de l'« impact carbone » des programmes au fur et à mesure que les projets sont mieux connus.

➤ **Les critères d'instruction transversaux**

Les critères d'instruction TIC, environnement, innovation, s'inscrivent dans le suivi des priorités ayant guidé l'élaboration des programmes. Ils sont renseignés dans *PRESAGE* pour chaque opération financée et ont vocation à apprécier et améliorer la prise en compte de ces dimensions lors du montage de toute opération par le bénéficiaire et de son instruction par le service. Ils permettent également de flécher les opérations exemplaires dans une logique d'identification des bonnes pratiques et d'évaluation. Le critère « environnement » a en outre vocation à suivre dans le temps l'application des dispositions correctrices proposées par l'évaluation stratégique environnementale. A noter que certaines régions ont complété cette approche nationale de critères transversaux portant sur l'égalité des chances ou le développement durable.

➤ **La définition d'un socle d'indicateurs nationaux obligatoires**

Au-delà des critères d'instructions qualitatifs et des indicateurs « CO2 » utiles à NECATER, le niveau national a demandé aux autorités de gestion de renseigner un indicateur emploi défini au niveau

national permettant d'organiser en amont une vision nationale de la contribution des programmes à la création d'emploi.

Effet emploi des programmes : emploi direct, indirect et de réalisation à partir des natures de dépenses.

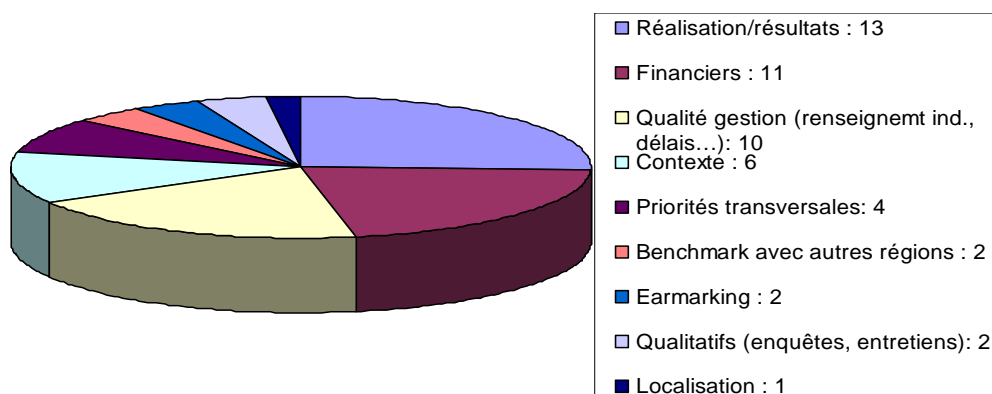
◆ **Une évaluation plus souple, plus ciblée, adaptée aux besoins**

S'inscrivant dans les orientations communautaires le dispositif d'évaluation en continu se traduit par un fort lien entre le suivi et l'évaluation. Le suivi permettant, grâce notamment à un système de tableaux de bord d'alerte, de déclencher des évaluations internes et/ou externes en cas de difficulté (en termes physiques (indicateurs), financier, de mise en œuvre (délais...) ou d'évolution du contexte).

L'évaluation n'étant plus globale et arrêtée à des dates identifiées, la nouvelle temporalité s'organise au travers de plans régionaux prévisionnels d'évaluation qui définissent :

- l'articulation entre suivi et évaluation
- le pilotage des évaluations
- la périodicité et les thèmes indicatifs des exercices
- l'utilisation envisagée des résultats
- les moyens techniques, humains, financiers et les formations des services à prévoir.

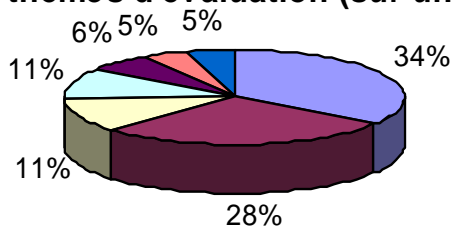
Toutes les régions annoncent dans leur plan d'évaluation la mise en place d'un système d'alerte portant notamment sur les données suivantes :



On note une réponse graduée en fonction de la « gravité » de l'alerte, en se tournant systématiquement dans un premier temps vers l'analyse interne avant, en dernier recours, de lancer une évaluation si le problème le justifie.

Au travers des 21 plans d'évaluation synthétisés, les principaux thèmes d'évaluation envisagés en région sur la période sont :

Principaux thèmes d'évaluation (sur un total de 138)



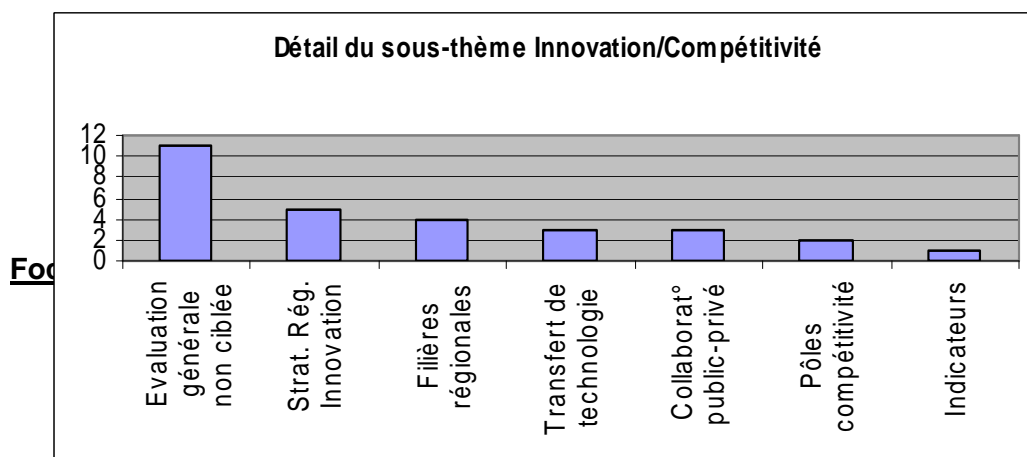
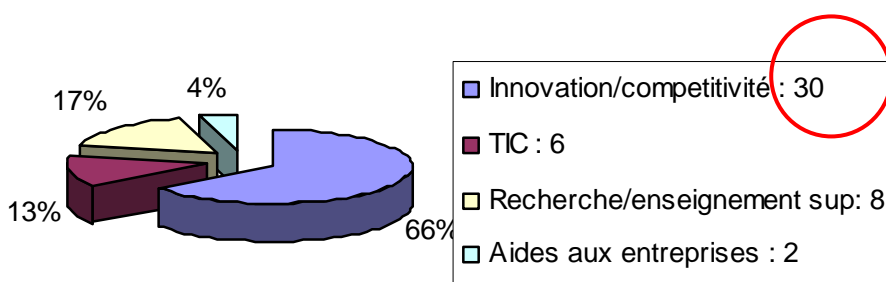
- Innov/compétitivité, R&D/enseignement, TIC, Entreprises : 46
- DD, Env, Energie, Ch.climatique, Déchets : 38
- Autres thèmes : 20
- Transport : 14
- Volet territorial : 8
- Agriculture : 6
- Emploi : 6

La rubrique « Autres thèmes » comprend les thèmes suivants : Communication, Services, Social, International/coopération, Urbain, Interrégional, Mutations économiques, Tourisme, Formation, Priorités transversales (x 4) et Evaluations non thématiques comme l'évaluation continue, intermédiaire, finale ou transversale (x 5).

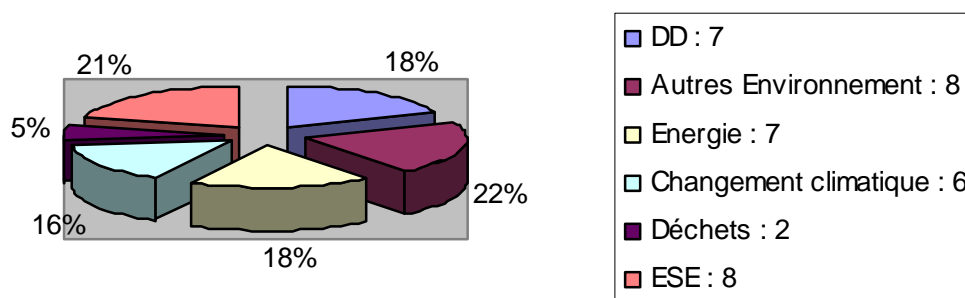
A noter que les plans étant communs aux PO et aux CPER, certains thèmes comme l'agriculture ou les transports portent davantage sur les CPER que sur les PO.

Focus Innovation/compétitivité :

Détail du thème innovation-compét./TIC/Ens. Sup/Entreprises



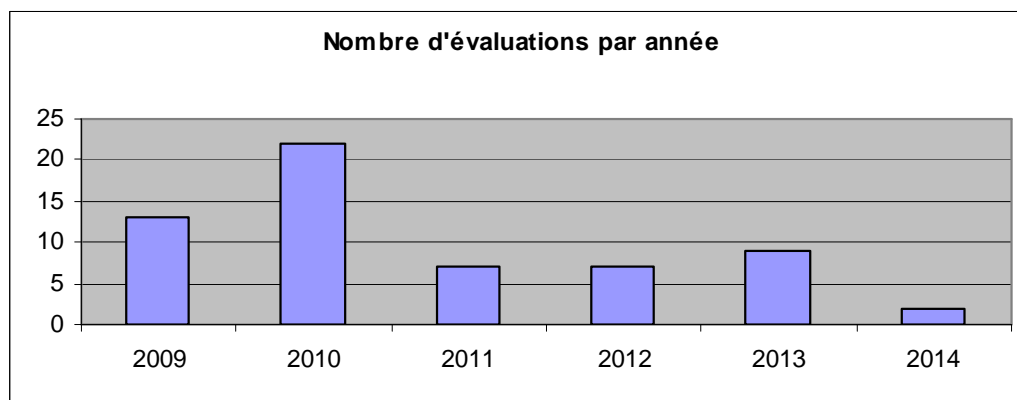
Détail du thème DD/ Env/Énergie/C. Climatq./Déchets



Sur les 6 évaluations prévues sur le changement climatique, 5 portent sur la contribution des programmes à l'atténuation du changement climatique, une sur l'adaptation.

La rubrique « Autres environnement » est composée de travaux ciblés sur l'air, l'eau, les mesures agro-environnementales, les indicateurs, la trame verte/bleue ainsi que de 3 évaluations d'impact du programme sur l'environnement.

Enfin, on note une répartition des travaux équilibrée sur la période témoignant d'une orientation vers l'évaluation continue, avec un focus à mi-parcours (2010) :



Focus sur la contribution des PO au développement des territoires ruraux :

Afin d'analyser la contribution des programmes opérationnels régionaux au développement des territoires ruraux sur la période de programmation 2007-2013, une évaluation va être lancée à la fin de l'année 2009. Cette évaluation répond au souhait exprimé au niveau national d'assurer un suivi global de l'intervention des politiques communautaires dans le champ du développement rural. Il est en effet acquis que le deuxième pilier de la PAC, bien qu'il soit financé par un fonds dédié au développement rural, n'a pas vocation à être la seule politique contribuant au développement rural.

Il est à noter que le Fonds Social Européen contribue lui aussi au développement des zones rurales, mais que compte-tenu de son approche par publics et non pas par territoires, il ne fera pas l'objet de la présente étude.

Cette évaluation a également pour objectif de déterminer dans quelle mesure et dans quelles conditions FEDER et FEADER s'articulent pour permettre aux régions et aux territoires de développer des stratégies intégrées de développement rural. Cette évaluation pourra ainsi nourrir la réflexion lors de l'élaboration de la position française dans le cadre des futures négociations communautaires. L'étude concernera l'ensemble des régions françaises (DOM et métropole). L'investigation devra concerner en plus des PO régionaux les PO interrégionaux (Massif central, Alpes, Loire, Rhône).

Les résultats attendus sont : dans le cadre de la révision à mi-parcours des PO, les pistes d'optimisation de la prise en compte des enjeux des territoires ruraux, et dans le cadre des discussions sur le futur des politiques européennes, notamment PAC et politique de cohésion, les pistes d'une meilleure prise en compte des enjeux du développement des territoires ruraux.

◆ **Un pilotage renforcé**

Nouveauté de cette génération de programmes destinée à renforcer la place de l'évaluation et son lien avec le pilotage stratégique, le pilotage régional est assuré par un comité régional d'évaluation et le pilotage national par l'instance nationale d'évaluation.

➤ **L'instance nationale d'évaluation**

Composée de trois collègues représentant l'Etat, les conseils régionaux et des personnalités qualifiées, elle est présidée par un universitaire et a été installée le 18 avril 2008, sous l'égide du DATAR et du Vice-président de l'ARF.

Instance de dialogue et d'orientation, elle doit contribuer à mieux rendre compte de l'efficacité des programmes, à démontrer et améliorer leur utilité socio-économique et à renforcer le rôle de l'évaluation dans le pilotage stratégique des PO (et des CPER).

Lors de sa première réunion, elle a décidé d'approfondir les questions d'innovation et de développement durable de façon à clarifier ces concepts dans leurs différentes composantes (par exemple, innovation technologique, territoriale, sociétale ...) et d'identifier les objectifs poursuivis par les PO et CPER aux niveaux national et régional sur ces deux thèmes.

Deux groupes de travail « Innovation » et « Développement Durable » associant des membres de l'INE ont été créés. La DATAR et l'ARF ont missionné une équipe de consultants pour les appuyer.

Le rapport final de cette étude a été adressé à la DATAR en juillet 2009 et les principaux enseignements de l'étude ont été présentés aux groupes de travail « innovation » et « développement durable » du groupe de suivi du cadre de référence stratégique national.

Le référentiel établi à la suite de ces travaux a vocation à enrichir la réflexion sur les sujets d'évaluation possibles, en particulier dans la perspective de la révision à mi-parcours des programmes en 2010.

Lors de sa seconde réunion le 13 janvier 2009, l'INE a notamment débattu de l'opportunité de procéder à des adaptations des PO dès 2009 pour tenir compte de l'évolution du contexte (crise économique et financière, problèmes de mise en œuvre des crédits impliquant un risque de dégageant d'office, objectifs du Grenelle de l'environnement) et de la place que des travaux d'évaluation pouvaient prendre dans ce cadre.

Après débat, l'INE a approuvé un texte invitant les partenaires régionaux à mettre l'évaluation au service de l'adaptation des PO en réalisant des travaux d'expertise rapide portant principalement sur les champs de l'environnement, de l'innovation (et plus globalement du développement durable) ciblés sur :

- la pertinence (réexamen de la stratégie dans un contexte qui a évolué),
- la cohérence interne (adéquation des moyens, des méthodes et des procédures aux buts poursuivis) ou externe (entre les différents fonds, en particulier entre les interventions du FEDER et du FSE, et/ou entre les dispositifs régionaux ou nationaux de type plan campus, plan France numérique 2012, PRES...),

- les modalités de mise en œuvre (instruments d'aide les mieux adaptés, efficacité des dispositifs d'animation, modalités de prise en compte de l'environnement, voire du développement durable, dans le montage des opérations).

Quelques régions se sont inscrites dans ces orientations et ont mené des exercices rapides qui ont contribué à adapter leurs PO.

L'INE a prévu à son programme de travail de l'automne 2009 de cadrer les travaux d'évaluation destinés à accompagner la réflexion autour de la révision des PO et CPER envisagée au deuxième semestre 2010 (identification des thèmes et des questions évaluatives, précision du niveau de pilotage national et/ou régional et des modalités de synthèse nationale).

➤ **Les comités régionaux d'évaluation**

Ils associent également les services de l'Etat, de la Région et des personnalités qualifiées. Ils couvrent le CPER et le PO FEDER et veillent à articuler leurs travaux avec ceux menés sur les autres fonds.

Ils dialoguent avec les comités de suivi afin que les recommandations des évaluations soient prises en compte et permettent d'améliorer la qualité et l'efficacité des programmes. Ils proposent les modalités de diffusion et de communication des travaux et établissent annuellement un bilan des évaluations réalisées et des suites données aux recommandations.

Les 2/3 des comités régionaux d'évaluation affichent un niveau de représentation « politique » (Préfet/Président de Conseil régional), appuyé par un secrétariat technique et 1/3 un niveau de représentation « technique » (partout des instances ad hoc, à 3 exceptions : fusion du comité d'évaluation avec les comités de suivi ou de coordination). La majorité des régions a prévu d'associer des experts/universitaires.

◆ **Développement des compétences en région**

La DATAR pilote un programme national de formation des chargés de mission évaluation des SGAR et conseils régionaux depuis 2002 dont les objectifs sont de :


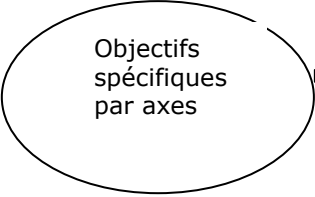
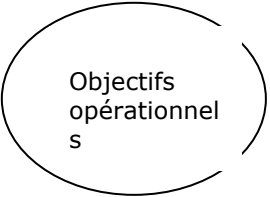
- développer les qualifications des acteurs publics de la politique de cohésion en France,
- apporter les outils et méthode nécessaires à la conception et à la mise en œuvre des évaluations des programmes 2007-2013 en France,
- répondre aux préoccupations « de terrain » des acteurs régionaux sur des thèmes liés à l'évaluation,
- améliorer l'appropriation, le partage et la diffusion de la culture de l'évaluation en région.

Les thèmes traités sur la génération 2007-13 ont ainsi porté sur le diagnostic territorial, les évaluations ex ante et environnementale, les plans d'évaluation, les indicateurs nationaux et d'alerte, les priorités transversales ou encore Necater.

ii) Le dispositif d'évaluation du programme opérationnel « Compétitivité régionale et emploi » du FSE

La définition d'objectifs quantifiés et la confection d'une série d'indicateurs associés au Programme opérationnel est une obligation réglementaire qui figure à l'article 37 paragraphe 1 du règlement du Conseil n°1083/2006, en date du 11 juillet 2006.

◆ **L'architecture des indicateurs retenus pour le P.O CRE**

| Architecture du programme | Indicateurs | |
|---|---|----------------------|
| | Caractéristiques | Nature |
|  <p>Objectifs du programme</p> | <p>Ils sont au nombre de 5 et doivent permettre d'apprécier les progrès réalisés sur tout le programme et sur toute la période. Ex : taux d'emploi des seniors</p> | <p>⇒ Impact</p> |
|  <p>Objectifs spécifiques par axes</p> | <p>Ils sont au nombre de 25 et correspondent aux objectifs de chaque priorité opérationnelle pour les volets les plus caractéristiques en termes stratégiques et financiers Ex : taux d'accès à l'emploi des jeunes accompagnés dans les Missions locales</p> | <p>⇒ Résultat</p> |
|  <p>Objectifs opérationnels</p> | <p>Ils sont communs à l'ensemble des axes, mesures et type d'actions et diffèrent selon qu'ils portent sur des opérations d'assistance aux personnes (ex : nombre de bénéficiaires) ou sur tout les types d'opération (ex : indicateurs financiers et caractéristiques des participants).</p> | <p>⇒ Réalisation</p> |

➤ **Les indicateurs au niveau du programme**

L'objectif du cofinancement du FSE est de contribuer à atteindre les objectifs de Lisbonne et les objectifs quantifiés stratégiques proposés pour la France, dans le cadre du CRSN. Les indicateurs concernant l'ensemble du programme doivent permettre d'apprécier les progrès réalisés dans cette direction, à l'issue du programme.

- Taux d'emploi des 55-64 ans
- Écarts de taux de chômage entre les jeunes (moins de 25 ans) et la moyenne de la population active (plus de 25 ans)
- Taux d'emploi des femmes
- Écarts de rémunération homme/femme
- Taux d'accès à la formation tout au long de la vie.

➤ **Les indicateurs au niveau des axes opérationnels**

L'axe de progrès par rapport à la précédente programmation est la limitation du nombre d'indicateurs de résultats et réalisation à ceux jugés les plus significatifs et mesurables. Ils correspondent aux objectifs de chaque priorité opérationnelle, notamment pour les volets les plus caractéristiques en termes stratégiques ou financiers.

Les indicateurs de réalisation sont, *a minima*, ceux proposés à l'annexe XXIII du règlement d'application ; il sont communs à l'ensemble des axes, mesures et types d'action :

- pour les opérations d'assistance aux personnes : le nombre de personnes bénéficiaires, leur qualification en fonction de leurs caractéristiques principales : âge, sexe, statut sur le marché du travail et autant que possible le niveau d'instruction, la résidence, notamment ZUS, le statut de handicapé ou non, la catégorisation de migrant lorsqu'elle est possible et repérée, c'est-à-dire généralement par le biais de la nationalité,
- pour tous les types d'opération (assistance aux personnes et soutien aux structures et systèmes) : la catégorisation des indicateurs financiers (programmation et réalisation financières effectives) et le nombre d'opérations.

Ils sont complétés par des indicateurs de résultats. Ceux-ci correspondent aux objectifs spécifiques identifiés au sein de chaque axe (voir liste des indicateurs de résultat page suivante).

➤ Les Priorités transversales

A ces indicateurs quantitatifs s'ajoute la prise en compte de sept priorités transversales : Egalité entre les femmes et les hommes, Egalité des chances ; intégration des personnes handicapées ; vieillissement actif ; innovation ; caractère transnational ou interrégional ; développement durable.

◆ La mesure des résultats

Un certain nombre de valeurs concernant les objectifs du programme peuvent être renseignées :

- Le taux d'emploi des 55-64 ans est passé de 38,7% à 38,3% de 2005 à 2007 (source Eurostat «L'emploi en Europe 2008 »)
- Les écarts de taux de chômage entre les jeunes (moins de 25 ans) et la moyenne de la population active (plus de 25 ans) les taux de chômage des jeunes est passé de 21% par rapport à 9,2% pour celui des adultes en 2005 à 19,4% par rapport à 8,3% pour celui des adultes en 2007 (source Eurostat «L'emploi en Europe 2008 »)
- Le taux d'emploi des femmes est passé, dans la même période de 58,5% à 60% atteignant, par là même, l'objectif de la stratégie de Lisbonne (source Eurostat «L'emploi en Europe 2008 »).
- En ce qui concerne les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes, ils sont estimés à 19%, en 2007, comme en 2005 (salaire net mensuel médian, toutes durées de travail- source annexe statistique du PNR 2008-2010).
- Pour ce qui concerne le taux d'accès à la formation professionnelle, il est de 11% en 2007 (taux moyen trimestriel d'accès aux formations à but professionnel des salariés de 25 à 64 ans- source annexe statistique du PNR 2008-2010).

En ce qui concerne **les objectifs quantifiés par axe** :

Les données de base permettant de renseigner les résultats atteints pour les objectifs quantifiés figurent dans les tableaux des bilans (D1 concernant les caractéristiques des participants d'après l'annexe XXIII du règlement d'application, et D2 concernant la nature des sorties des participants) ces données sont renseignées par les bénéficiaires et saisies par les gestionnaires.

Le « système FSE » a été confronté à de nombreuses difficultés en ce démarrage de la programmation :

- un accès difficile et tardif, notamment pour les organismes intermédiaires, au système de suivi unique du FSE et du FEDER (PRESAGE), conjugué à la nécessité de se familiariser avec ce nouvel outil,
- l'adéquation encore incomplète de PRESAGE aux besoins du FSE, pour le renseignement des indicateurs quantitatifs

Une interface Web de saisie, a été mise en place pour faciliter la tâche des gestionnaires et renseigner les tableaux concernant les caractéristiques et les sorties des participants. Cette interface a permis un rattrapage considérable de la saisie des indicateurs.

| Indicateurs de résultat | | Cible |
|-------------------------|--|--------|
| Objectif n°01 | Réaliser au moins 20 projets d'anticipation et de gestion des restructurations sur les territoires | 20 |
| Objectif n°02 | Atteindre 35% de participants seniors dans les actions de la politique contractuelle pour faciliter leur maintien dans l'emploi | 35% |
| Objectif n°03 | Atteindre 80% de participants de premier niveau de qualification, dans les actions de la politique contractuelle pour faciliter leur maintien dans l'emploi | 80% |
| Objectif n°04 | Atteindre, à l'issue de l'opération, un taux de reclassement d'au moins 60% pour les salariés licenciés, accompagnés via un dispositif individuel ou collectif de reclassement | 60% |
| Objectif n°05 | Améliorer qualitativement l'apprentissage en abaissant le taux de rupture à 22% | 22% |
| Objectif n°06 | Augmenter la part des jeunes handicapés en apprentissage | |
| Objectif n°07 | Augmenter de 5% le nombre d'actions d'accompagnement à la création et à la reprise d'entreprise à enveloppe financière constante | 370/an |
| Objectif n°08 | Augmenter de 10 points le taux de survie à trois ans des entreprises créées par des personnes en difficulté grâce au dispositif d'accompagnement | 64% |
| Objectif n°09 | Porter la part des créatrices accompagnées à 38%. | 38% |
| Objectif n°10 | Augmenter de 10 % le nombre de participants à des actions destinées à développer l'accès à la VAE, à enveloppe constante | 935/an |
| Objectif n°11 | Porter à 56% le taux de sortie durable des demandeurs d'emploi de la liste des DE supérieur à 6 mois/ 18 mois après inscription | 56% |
| Objectif n°12 | Porter à 30% le taux d'accès à un emploi pour les jeunes de niveau V et infra, reçus par les missions locales et PAIO dans le cadre d'un accompagnement renforcé | 30% |
| Objectif n°13 | Porter à 23% le taux d'accès à la formation pour les jeunes de niveau V et infra, reçus par les missions locales et PAIO dans le cadre d'un accompagnement renforcé | 23% |
| Objectif n°14 | Porter à 28% la part des jeunes en ZUS de niveau V et infra, reçus par les missions locales dans le cadre d'un accompagnement renforcé | 28% |
| Objectif n°15 | Porter à 15% la part des 45 ans et plus à des actions de formation | 15% |

| Indicateurs de résultat | | Cible |
|-------------------------|---|-------|
| Objectif n°16 | Améliorer l'accès des publics de bas niveau de qualification à la formation | 76% |
| Objectif n°17 | Porter à 38% la part de participants accédant à une insertion professionnelle (emploi ou formation) à l'issue d'un accompagnement social renforcé | 38% |
| Objectif n°18 | Porter à 70% le taux de certification l'issue d'un parcours de qualification mis en œuvre par l' AFPA | 70% |
| Objectif n°19 | Porter à 80% le taux d'insertion des volontaires qui ont terminé leur contrat, en fin de contrat | 80% |
| Objectif n°20 | Limiter à 30% le taux d'abandon des volontaires au cours des deux premiers contrats, c.à.d. les 12 premiers mois | 30% |
| Objectif n°21 | Porter à 30% le taux d'insertion dans un emploi durable à l'issue du passage dans une entreprise d'insertion | 30% |
| Objectif n°22 | Porter à 42% le taux de sortie vers l'emploi à l'issue du parcours dans un PLIE | 42% |
| Objectif n°23 | Porter à 8% le taux d'insertion dans une solution qualifiante à l'issue du parcours dans un PLIE | 8% |
| Objectif n°24 | Porter à 24% le taux de sortie positive à l'issue du passage dans une action mise en œuvre par le PDI | 24% |
| Objectif n°25 | Porter à 85% le taux de retour en formation à l'issue d'une action de lutte contre l'abandon du système scolaire | 85% |

En ce qui concerne les objectifs quantifiés par axe, le volume des saisies est insuffisant et les données renseignées ne présentent pas les garanties de fiabilité requise pour être significatives.

Les données de base permettant de renseigner les résultats atteints pour les objectifs quantifiés figurent dans les tableaux des bilans (D1 concernant les caractéristiques des participants d'après l'annexe XXIII du règlement d'application, et D2 concernant la nature des sorties des participants) ces données sont renseignées par les bénéficiaires et saisies par les gestionnaires.

Le « système FSE » a été confronté à de nombreuses difficultés en ce démarrage de la programmation :

- un accès difficile et tardif, notamment pour les organismes intermédiaires, au système de suivi unique du FSE et du FEDER (PRESAGE), conjugué à la nécessité de se familiariser avec ce nouvel outil,
- l'adéquation encore incomplète de PRESAGE aux besoins du FSE, pour le renseignement des indicateurs quantitatifs

Une interface Web de saisie, a été mise en place pour faciliter la tâche des gestionnaires et renseigner les tableaux concernant les caractéristiques et les sorties des participants. Cette interface a permis un rattrapage considérable de la saisie des indicateurs. Cette dynamique très positive n'a

cependant pas permis de rattraper le retard concernant le volume des informations de base saisies et de corriger le caractère partiel de certaines d'entre elles.

C.2. Les principales mesures récentes prises pour accélérer la mise en œuvre des PO 2007-2013 sur le terrain

a. Le Cadre de référence de la gestion et du contrôle

Les principaux textes constitutifs du cadre de gestion et du contrôle des fonds structurels en France sont :

- La circulaire Premier Ministre du 13 avril 2007 sur l'organisation de la gestion et du contrôle des fonds structurels, du FEP et du FEADER
- La circulaire interministérielle sur les circuits financiers de mai 2007 concernant les fonds structurels
- Le décret Eligibilité des dépenses 3 septembre 2007 concernant les fonds structurels
- La circulaire sur les subventions globales et les descriptifs de systèmes de gestion et de contrôle du 15 septembre 2007

Le cadre de gestion et de contrôle a fait l'objet d'adaptations importantes en 2009, afin d'intégrer les principales mesures de simplifications et les dispositions introduites dans les règlements en 2008 et 2009 par la Commission, en vue d'optimiser l'utilisation des programmes opérationnels dans la lutte contre les effets de la crise et leur contribution au plan de relance européens.

b. Les difficultés de mise en œuvre identifiées au regard des objectifs de la programmation actuelle

i) De nouvelles priorités, de nouveaux bénéficiaires : une exigence d'animation renforcée

La nouvelle période de programmation a vu les Programmes Opérationnels prendre la suite des DOCUP sous un format Lisbonne-Göteborg qui a renouvelé le mode de pensée « fonds structurels ». De programmes basés sur l'attractivité et qui se calaient sur des dispositifs contractualisés maîtrisés, l'obligation de suivre un programme « earmarké », « lisbonnisé » a bouleversé la donne. L'objectif « compétitivité » est clairement l'exemple type de la difficulté : de nouvelles priorités, de nouveaux partenaires, de nouveaux bénéficiaires.

L'objectif affiché vise à la concentration des moyens autour du triptyque (triple-hélice) entreprises innovantes, laboratoires, universités. Ces partenaires étaient peu identifiés sur 2000/2006 et les montages juridiques de partenariats sont parfois laborieux.

Ce faisant il a fallu par ailleurs adapter nos méthodes de communication au plus grand nombre : d'un programme adapté à des territoires-cibles, le programme fonds structurels pour la période 2007/2013 s'adresse au plus grand nombre puisque la France ne connaît plus de zonage.

Ajouté à cela un démarrage réel des programmes fin 2007 (adoption des PO)/début 2008, l'information commence à faire son effet aujourd'hui.

Néanmoins, l'évolution importante des priorités d'intervention par rapport à la programmation 2000/2006 pose parfois la question de la capacité d'absorption par les territoires. Les dossiers sont parfois considérés comme plus longs et plus complexes à monter (notamment les projets de recherche collaborative) et ils nécessitent une technicité accrue pour les porteurs et les gestionnaires.

A noter que la période de superposition de programmation entre le 1er janvier et le 30 juin 2009 a créé un besoin d'animation accru et un surcroît de travail considérable entraînant parfois le retard dans le suivi des programmes 2007/2013.

ii) Des difficultés technico-juridiques liées à la réglementation des fonds structurels

◆ L'article 55 sur les projets générateurs de recettes

Les objectifs de l'article 55 du règlement « fonds structurels » sont légitimes et visent à prévenir les situations de « profit indu » et de mauvaise gestion des fonds communautaires. Le principe directeur de cet article est de limiter strictement l'apport en fonds communautaire au besoin en financement (« funding gap ») du projet qui ne peut être couvert par les recettes futures de ce projet

Toutefois, les modalités de calcul du « funding gap » sont susceptibles de conduire la Commission et l'autorité gestionnaire du programme à retenir une définition réductrice des règles d'éligibilité à l'octroi des fonds communautaires.

Il en va ainsi :

- de l'article 55.2 qui indique que la dépense publique éligible d'un projet générateur de recettes correspond au coût d'investissement net des recettes qu'il génère. Ce faisant, le champ d'application de la notion de recettes reste imprécis. Par exemple, en matière d'efficacité énergétique, l'équipement en panneaux photovoltaïques sur des bâtiments publics permet de produire l'énergie utilisée pour l'alimentation de ces bâtiments. Si l'éventuel surplus est revendu à EDF, devra-t-on déduire les recettes liées à ce surplus, et comment évaluer ce surplus ? En clair, il conviendrait de définir plus précisément la notion de « recette nettes » et d'avoir une interprétation aussi restrictive que possible de ce que l'on considère comme « directement payé par les utilisateurs » ;
- de l'article 55.3 qui préconise de déduire des dépenses déclarées à la Commission, au plus tard lors de la clôture partielle du PO, les recettes générées dans les 5 années suivant l'achèvement d'une opération, quand il n'a pas été possible d'estimer les recettes au préalable. Un suivi de 5 années va générer des risques d'insécurité juridique. S'agissant des projets menés sous forme de PPP, il ressort de la note de la Commission que l'une des difficultés majeures tient à l'insécurité dans laquelle risquent de se trouver les autorités publiques et les maîtres d'ouvrage des projets, devant l'éventualité de devoir subir une correction financière plusieurs années après la réalisation de l'ouvrage, le pire étant après la clôture du programme ;
- de l'article 55.4 qui prévoit le retour au budget communautaire d'une partie du surplus dégagé en cas de sous estimation des recettes. Il est certes possible d'évaluer ex ante les recettes générées par un projet, mais toujours avec un certain degré d'incertitude. La Commission n'aborde cette question de l'incertitude que sous l'angle du surplus que le projet aurait généré. En revanche, le scénario de recettes moindres qu'anticipées n'est pas évoqué. Il en résulte que le risque est supporté par les parties au projet, mais pas par le budget communautaire. In fine, le dispositif fait peser une incertitude importante pour les maîtres d'ouvrage quant au versement de la subvention communautaire ;
- La méthode du « funding gap » implique de se référer à des périodes de référence différentes suivant le type d'infrastructures, pouvant réduire le volume financier d'intervention publique, puis du FEDER. En effet, la notion de période de référence telle

que définie dans le document de travail n°4 de la Commission sur la méthode d'analyse coûts-avantages de juin 2007 apparaît ambiguë et incohérente avec la durée des programmes ;

- Il importe que des assurances soient données sur le montant du cofinancement communautaire qui sera apporté, dans le cas de montages financiers innovants, par exemple lorsque des partenaires privés sont impliqués.

Malgré les notes COCOF et les simplifications intervenues fin 2008 (limitation du champ de l'article 55 aux projets FEDER supérieurs à 1 M€ en coût total), les services instructeurs rencontrent encore d'importantes difficultés techniques de traitement des dossiers générateurs de recettes tant dans le cas d'un projet supérieur que dans le cas d'un projet inférieur à 1 M€. Aussi une application stricte des dispositions de l'article 55 a pour conséquence d'écarter des projets potentiellement éligibles par crainte des services instructeurs de commettre des erreurs de gestion et d'animation imputables ultérieurement aux porteurs de projets.

◆ Dispositions en matière d'ingénierie financière

Si des progrès importants ont été enregistrés, notamment en 2009, pour favoriser le déploiement des outils d'ingénierie financière et faciliter l'intervention des collectivités territoriales dans des fonds de participation, seulement deux régions françaises (Languedoc-Roussillon et Auvergne) ont mis en place le dispositif JEREMIE. Des mesures de simplification restent nécessaires pour favoriser le déploiement des outils d'ingénierie financière qui contribuent à une activation des fonds structurels.

Les outils d'ingénierie financière existants dans les régions d'outre-mer et cofinancés par le FEDER ont été reconduits sur 2007-2013, qu'il s'agisse de fonds de prêts, de garantie, ou de capital investissement. Des régimes d'aides spécifiques aux DOM ont à ce titre été notifiés. Cependant, une meilleure gouvernance régionale de leur gestion reste nécessaire afin d'améliorer leur lisibilité auprès du public et leur efficacité au plan local.

◆ La gestion des projets immatériels d'innovation et/ou de R&D :

Comme indiqué dans le point 2.1, la difficulté fondamentale des programmes 2007/2013 réside dans le renouvellement du partenariat et notamment l'émergence de nouveaux porteurs et de nouvelles typologies de projets. Cette nouvelle donne implique de gérer une ingénierie de projet complexe : projets avec plusieurs partenaires et plusieurs actions (laboratoires, entreprises...logique de projets collaboratifs)

Or, les règles de gestion du FEDER ne tiennent pas forcément compte de ces types de montage. A titre d'exemple, sur les projets de recherche collaborative, une des difficultés tient au calage administratif du dégageant d'office (règle du N+2) et donc à l'adaptation parfois impossible des projets aux cycles de vie du programme.

Au surplus, cette catégorisation de projets fait entrer une nouvelle dimension par rapport à 2000/2006 qui concerne la justification de dépenses de personnel et de frais généraux sur ce type de projets, chose courante. La simplification entraînée par l'introduction de la forfaitisation ne commence à faire effet que fin 2009 et ce, avec beaucoup de difficultés tant il est difficile de faire appel à des coûts historicisés sur le FEDER. L'expérience du FSE est en ce sens primordiale, mais les réponses à ces questionnements tardent à émerger, au même titre que la demande est forte.

c. Les mesures de simplification dans le contexte de la crise économique

A l'initiative de la Commission et suite au Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008 portant notamment sur la validation d'un plan de relance européen de l'économie, des modifications substantielles ont été apportées aux règlements européens fixant le cadre d'utilisation des fonds structurels 2007-2013.

Ces modifications au niveau européen sont accompagnées par des dispositions nationales.

Au niveau européen :

- Règlement 1341/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 modifiant le règlement général 1083/2006 sur les fonds structurels : Limitation du champ de l'article 55 sur la déduction des recettes nettes des projets générateurs de recettes ainsi que leur suivi ex post : Ne sont concernées que les projets dont le coût total est supérieur à 1 M€.
- Règlement 284/2009 du Conseil modifiant le règlement général 1083/2006 : A retenir en particulier :
 - Versement d'une avance complémentaire de 2,5% de la Commission aux autorités de gestion : effet immédiat = augmentation de la trésorerie + réduction du risque de dégagement d'office fin 2009
 - Possibilité de déclarer des dépenses de grands projets avant leur approbation par la Commission
- Règlement 397/2009 du Conseil et du Parlement modifiant le règlement FEDER 1080/2006 :
 - Eligibilité des mesures d'efficacité énergétique dans le logement relevant d'un objectif de cohésion sociale (à définir dans chaque Etat membre)
 - Possibilité de recourir à des forfaits sur certains types de dépenses pour simplifier la justification des bénéficiaires
- Règlement à venir (approbation au COCOF du 29 mai 2009) de la Commission modifiant le règlement de mise en œuvre 1828/2006 : simplification dans la transmission informatisée des indicateurs, simplification sur la partie consacrée à l'ingénierie financière...
- A venir : propositions de la Commission pour modifier d'autres dispositions du règlement général 1083/2006 (dégagement d'office ?, article 55 ? forfaits ? grands projets...) dans le cadre d'un second paquet de simplifications

Au niveau national

Pour les programmés cofinancés par le FEDER :

- Circulaire du 24 novembre 2008 du Secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire rappelant les mesures permettant d'accélérer l'exécution des programmes sans modifications des textes européens : possibilité encadrée de recours au financement alternatif, rappel des dispositions de simplification de gestion des fonds structurels applicables depuis 2002...
- Circulaire du 19 janvier 2009 du DATAR concernant la mobilisation du FEDER dans les projets d'infrastructures numériques et précisant les dispositions en matière d'éligibilité au FEDER et de respect de la réglementation sur les SIEG et les aides publiques

- Courrier DATAR aux autorités de gestion du 13 mars 2009 sur les recommandations du Groupe de suivi du CRSN aux autorités de gestion pour accélérer l'exécution des PO :
 - Maintien du ciblage sur les objectifs de Lisbonne, en particulier le soutien aux PME et le développement durable,
 - Encouragement au développement de mesures d'animation sur l'innovation,
 - Proposition d'engager les modifications applicables sans décision de la Commission et d'envisager le calendrier des révisions lors des comités de suivi de l'été 2009, afin d'adapter le PO au contexte de la crise.
- Courrier DGOM du 19 février 2009 aux autorités de gestion pour le programme Convergence sur les recommandations du groupe de suivi CRSN.
- Circulaire du 22 juin 2009 du ministre d'Etat en charge du développement durable sur l'éligibilité des mesures d'efficacité énergétique dans le logement : ciblage sur le secteur du logement social locatif et des co-propriétés occupés par des propriétaires défavorisés relevant des aides au logement, application du plafond de 4% du FEDER par région, ayant entraîné parfois des modifications de PO
- Projet de modifications du décret d'éligibilité des dépenses du 3 septembre 2007 : introduction des forfaits, simplifications sur certains types de dépenses éligibles (ex : dépenses des organismes publics, modalités de traitement des recettes en dessous du seuil de 1 M€ en coût total) qui devrait être publié au début 2010.
- Note méthodologique sur les forfaits de coûts indirects à adresser à la Commission, circulaire ingénierie financière (aides d'Etat + règles fonds structurels), notice sur les projets générateurs de recettes.
- Enfin, le CRSN pourrait au cours de l'année 2010 faire l'objet de modifications et ajustements limités, sur la base des résultats des évaluations conduites en région et de l'étude lancée fin 2009 pour mesurer la mise en œuvre des objectifs du CRSN.

Plan d'action pour accélérer la mise en œuvre des programmes européens en Martinique et en Guadeloupe :

Au regard du retard d'engagement des fonds européens constaté début 2009, particulièrement préoccupant en Guadeloupe et en Martinique, il a été décidé, au niveau national, lors de la réunion interministérielle du 23 avril 2009, de mettre en place un plan d'action spécifique à la Guadeloupe et la Martinique, pour accélérer l'exécution de leurs programmes.

L'objectif de ce plan d'action est de renforcer et de cibler l'accompagnement interministériel sur la base d'un suivi financier et qualitatif approfondi de l'avancement des programmes et d'inciter les autorités de gestion régionales à renforcer le pilotage de leurs programmes. Ce plan d'action est coordonné et mis en œuvre par la Délégation générale à l'outre-mer.

La mise en œuvre de ce plan d'action s'est traduite par un certain nombre d'actions tant au niveau national que régional, dans le domaine des ressources humaines, de l'optimisation de la saisie des données dans le logiciel PRESAGE. Des missions d'appui ont été réalisées par la DéGéOM, par exemple sur les aides d'Etat.

Pour les programmes cofinancés par le FSE :

- Guide des organismes candidats 2007-2013 (première édition - décembre 2008)
- Guide des organismes bénéficiaires 2007-2013 (première édition - décembre 2008)

- Guide de saisie des indicateurs pour les gestionnaires (dernière mise à jour : novembre 2009)
- Guide des services utilisateurs PRESAGE
- Instruction DGEFP n°1509 du 22 décembre 2008 relative à l'éligibilité temporelle des opérations cofinancées
- Instruction DGEFP n°1510 du 22 décembre 2008 portant modèle de rapport d'instruction
- Instruction DGEFP n°1511 du 22 décembre 2008 portant modèle de fiche de contrôle de service fait et de rapport de visite sur place
- Instruction DGEFP n°1511 du 22 décembre 2008 portant modèle de fiche de contrôle de service fait et de rapport de visite sur place
- Instruction DGEFP n° 2009-21 du 2 juin 2009 relative au financement des opérations portées par les organismes collecteurs agréés
- Instruction DGEFP n° 2009-22 du 8 juin 2009 relative au financement de l'activité des Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE)
- Instruction DGEFP n° 2009-34 du 27 juillet 2009 relative au contrôle de service fait des opérations mises en œuvre dans le cadre de marchés publics
- Instruction DGEFP n° 2009-35 du 31 juillet 2009 relative aux contrôles qualité gestion
- Instruction DGEFP n° 2009-40 du 07 octobre relative au financement des opérations portées par l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)
- Instruction DGEFP relative au financement de l'activité des missions locales (à venir)
- Instruction DGEFP portant mise à jour du modèle de convention de subvention globale (à venir)
- Instruction commune DGFIP-DGEFP relative à la préparation et au suivi des appels de fonds (à venir)
- Instruction DGEFP relative aux modalités d'application du régime des dépenses forfaitaires fixé par l'article 11-3 b iii du règlement (CE) n°1081-2006 (à venir)

d. Les nouveaux outils à disposition des gestionnaires des fonds structurels

i) Le cadre opérationnel

La plate-forme juridique constitue un centre de ressources et d'échanges réglementaires dédiée aux gestionnaires des fonds structurels en France pour la période 2007-2013. Il s'agit d'une opération mise en œuvre dans le cadre du programme Europ'Act (programme européen d'appui et de coordination technique pour la période en cours).

Le lancement de cet outil fait suite à une étude de faisabilité menée en 2007, en réponse à un besoin avéré et à une demande de l'ensemble des gestionnaires des Fonds structurels.

La plate-forme est actuellement accessible au lien suivant :

<http://www.plateformefondsstructurels.fr/>

L'intégration sur le site « Projets d'Europe » est prévue, une fois sa refonte effective.

ii) Les objectifs

Cet outil vise à :

- mettre à disposition des gestionnaires toutes les ressources réglementaires sur les fonds structurels (règlements, circulaires, recommandations...)
- fournir un appui réglementaire aux gestionnaires des fonds structurels sous forme de questions-réponses

L'objectif global est d'assurer un appui juridique aux gestionnaires qui soit mutualisé, harmonisé et sécurisé.

iii) Public concerné

Afin d'assurer un bon fonctionnement de l'outil, un premier niveau d'utilisateurs directs a été identifié (utilisateurs cible, avec une personne ressource dans chaque structure habilitée à centraliser et poser les questions) :

- autorités de gestion régionales et nationales,
- conseils régionaux,
- autorités de certification.

Il reviendra à ce premier niveau d'assurer son rôle d'interface (notamment vis à vis des gestionnaires de subventions globales)

iv) Périmètre d'intervention

Cette plate-forme a vocation à répondre aux questions relatives aux fonds structurels : elle concerne tous les PO FEDER et FSE, quels que soient les programmes concernés (compétitivité et emploi, convergence, coopération).

v) Contenu

Une structure simple répartie en 2 espaces complémentaires :

- espace « ressources documentaires » : un moteur de recherche permettant d'afficher les documents par fonds, nature, type et origine du document et prévoyant une recherche par mot clés dans les titres.
- espace « échanges réglementaires » : une présentation par deux blocs thématiques principaux (gestion du projet, gestion du programme) et leurs sous thématique a été adoptée. Un formulaire type pour déposer les questions a été élaboré.

vi) Gouvernance et fonctionnement

La gouvernance de la plateforme est assurée par trois structures :

- la DATAR, qui assure la coordination de l'outil en lien avec la DGEFP
- l'ASP, qui assure l'animation de l'outil (une personne dédiée)
- un Comité de Pilotage, composé de personnes ressources des ministères concernés (DGEFP, DéGéOM, Intérieur, DGFIP...), représentants de SGAR et CR, CICC et experts associés selon besoin.

La validation des réponses prévoit un système à géométrie variable :

- Questions standards : éléments de réponse dans le fonds documentaire (réponse donnée sous [24-48h] directement par l'animateur, après validation DATAR et/ou DGEFP)
- Questions complexes 1e niveau : avis d'une personne ressource autres que les référents DATAR/dgefep est nécessaire (réponse donnée sous 5 jours ouvrés)
- Questions complexes 2e niveau : réponse nécessitant l'implication du Comité de pilotage et, si besoin, des experts associés (délais de réponse déterminé selon les cas)

e. La mise en place de mesures tendant à sécuriser le cadre de gestion du FSE

Les années 2008 et 2009 ont été largement consacrées à l'élaboration, à l'examen et à la validation des descriptifs des systèmes de gestion et de contrôle de l'autorité de gestion déléguée et des organismes intermédiaires.

La réalisation de cet exercice a requis un important appui des services gestionnaires de l'Etat et a mobilisé de manière significative les équipes administratives des structures concernées.

En dépit des moyens mobilisés, on observe une validation progressive et relativement tardive des descriptifs.

La plupart des organismes intermédiaires soulignent notamment des difficultés inhérentes aux délais de transmission et de traitement des dossiers de subvention globale.

En outre, les obligations en termes de séparation fonctionnelle et d'avis consultatif préalable du comité de programmation ont nécessité des réorganisations internes afin d'adapter les structures aux modalités de gestion du FSE.

De ce fait, une proportion non négligeable d'organismes intermédiaires recevront un avis de conformité dans une période avancée de leur programmation et même, dans certains cas, peu avant la clôture de la période triennale fixée par la convention de subvention globale.

Cependant, il y a lieu de constater un raccourcissement progressif des délais de traitement, du fait de la parution d'instructions nationales relatives aux différents points clés de la piste d'audit ; ces instructions détaillent également les circuits administratifs et financiers propres à certains dispositifs ou à certains types d'organismes.

Les instructions relatives aux différents points de contrôle ont été publiées dans l'ordre suivant :

- instruction DGEFP n° 2008-16 du 6 octobre 08 relative aux modalités de contrôle de service fait des opérations financées au titre de la période 2007-2013 ;
- instruction DGEFP du 22 décembre 08 relative à l'éligibilité temporelle des opérations financées au titre de la période 2007-2013 ;
- instruction n°2009-34 du 27 juillet 2009 relative au contrôle de service fait des opérations mises en œuvre par voie de marché public et cofinancées par le Fonds social européen (FSE) au titre des Programmes opérationnels des Objectifs « Compétitivité régionale et emploi » et « Convergence » (période 2007-2013) ;
- instruction n°2009-35 du 31 juillet 2009 relative aux modalités de réalisation des contrôles qualité gestion des Programmes opérationnels du Fonds social européen des objectifs « Compétitivité régionale et emploi » et « convergence » - Période 2007 - 2013.

De même, les principaux outils de gestion et contrôle ont été diffusés, sous forme de modèles-standard, à l'ensemble des services gestionnaires (convention de subvention globale, convention bilatérale, bilan d'exécution, fiche d'instruction, certificat de contrôle de service fait, fiche de visite sur place).

Les engagements pris par les autorités de gestion déléguées ou les organismes intermédiaires font donc directement référence à des textes nationaux, établis en concertation avec l'autorité d'audit et les différents corps de contrôle.

En outre, des démarches ont été engagées en vue de réduire de manière significative, à compter de l'année 2010, le nombre d'organismes intermédiaires sélectionnés.

Ainsi, les organismes support des PLIE sont incités à se réunir au sein de groupements de gestion mutualisant la fonction d'organisme intermédiaire, à l'occasion du renouvellement des conventions de subvention globale, selon les modalités fixées par l'instruction DGEFP n°2009-22 du 08 juin 2009.

De même, des éclaircissements ont été donnés quant à la nature des actions à la charge des organismes paritaires collecteurs agréés, de manière à faire clairement le partage entre celles qui relèvent d'un conventionnement individuelle et celles qui ne peuvent être financées que via une subvention globale ; tel est l'objet de l'instruction DGEFP n°2009-21 du 2 juin 2009.

A compter du septembre 2009, la DGEFP, en qualité d'autorité de gestion du PO FSE national, réalisera des contrôles qualité gestion des autorités de gestion déléguées, afin de s'assurer de la bonne utilisation des outils et méthodes en place ; ces contrôles s'inscrivent dans un plan annuel étendu à l'ensemble du territoire national.

Mise en conformité du logiciel PRESAGE avec les règles de gestion des crédits FSE. Des problèmes d'ordre technique ont été rencontrés dans l'utilisation de PRESAGE, en tant qu'outil informatisé de suivi des réalisations physico-comptables des programmes FSE.

Ces difficultés touchent particulièrement la traçabilité et la restitution des ressources certifiées, soit la participation communautaire et les contreparties nationales. Pour réponse à ces difficultés, l'autorité de gestion a pris trois mesures principales.

En premier lieu, des moyens ont été mobilisés afin d'améliorer la capacité des services utilisateurs à utiliser les différentes fonctionnalités proposées et saisies correctement l'ensemble des données de suivi. A cet effet, des premiers guides de saisie PRESAGE propres au suivi des crédits FSE ont été diffusés, à compter du mois d'octobre 2008 ; parallèlement, les animateurs régionaux ont mené à bien un plan de formation à destination de l'ensemble des gestionnaires des services de l'Etat et des organismes intermédiaires.

En second lieu, l'autorité de gestion du PO FSE national a sollicité la mise en production d'une version du logiciel PRESAGE-Web intégrant les évolutions nécessaires à un suivi suffisant des dépenses et ressources certifiées.

Cette version devrait être disponible, pour les premiers modules, à compter du mois d'octobre 2009.

Dans le premier semestre de l'année 2010, les versions de PRESAGE-Web disponibles devraient intégrer, pour chaque contrôle saisi, le coût total, la participation FSE et les contreparties certifiées. Ces éléments contribueront à la fiabilisation de l'appel de fonds national via l'agrégation de l'ensemble des contreparties publiques certifiées et sécuriseront le paiement des organismes bénéficiaires.

En troisième lieu, des solutions de contournement ont été mises en place afin de pallier l'insuffisante accessibilité du logiciel actuel. Ainsi, une interface a été développée en vue d'assurer le renseignement et la consolidation des indicateurs de réalisation et de résultat prévus par la réglementation communautaire.

Ce logiciel a fortement contribué à faciliter le travail de saisie ; une version de PRESAGE-Web offrant les mêmes fonctionnalités devrait lui être substituée à l'échéance de l'année 2010.

C.3. Impacts attendus sur les PO des diverses évolutions des politiques nationales et régionales (financements publics, modifications en matière d'achat public et de législation environnementale,...)

a. FEDER

Un nombre importants de mesures visant, en particulier, à faciliter la création et la croissance des entreprises (statut d'auto-entrepreneur, simplification du fonctionnement des SARL et SAS, de l'appel public à l'épargne,...), à améliorer le financement de l'économie (par exemple, réduction des délais de paiement, poursuite de l'amorçage dans le cadre de France Investissement, dispositions fiscales en faveur de l'investissement dans les PME), ou à déplacer la frontière technologique en renforçant les capacités d'innovation (réforme des organismes de recherche, création des PRES,...), à promouvoir le développement durable (Grenelle de l'environnement) et à favoriser l'adaptation du marché du marché, ont été prises depuis 2007 par les autorités françaises.

Ces mesures, en ce qu'elles visent à répondre directement aux besoins des PME, cibles prioritaires de la politique de cohésion, sont de nature à améliorer la programmation et l'efficacité des PO 2007-2013⁷.

Concernant les départements d'outre-mer, la nouvelle loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) a été adoptée en mai 2009. L'ambition de ce texte, qui concerne essentiellement les DOM, est de donner un nouveau souffle au développement économique de l'outre-mer en privilégiant un développement économique endogène.

Les Etats généraux se sont traduits par des mesures d'application concrètes qui ont été examinées par le Comité interministériel de l'outre-mer (CIOM) et qui s'est tenu le 6 novembre 2009.

b. FSE : Les politiques nationales pour l'emploi, l'inclusion sociale et le développement du capital humain

i) Améliorer le fonctionnement du marché du travail

Malgré les progrès atteints ces dernières années dans la réduction structurelle du taux de chômage, la crise provoque une remontée du taux de chômage et renforce la nécessité d'améliorer le fonctionnement du marché du travail et d'en accroître l'efficacité.

A ce titre, le gouvernement poursuit ses efforts de réforme, à travers notamment la modernisation du service public de l'emploi et la création de Pôle Emploi. De nombreuses actions en faveur de la formation professionnelle prolongeront cette dynamique.

L'application de la démarche de « flexicurité » aux réformes destinées à encourager la mobilité des travailleurs tout en sécurisant les parcours professionnels, passe par une modernisation des dispositifs de protection sociale. L'ensemble des efforts entrepris est essentiel pour ramener l'économie sur son sentier de croissance et assurer à moyen terme un taux de croissance potentielle élevé.

Réformer le service public de l'emploi. La création de Pôle emploi en décembre 2008 marque l'aboutissement de l'un des principaux chantiers de la réforme du Service Public de l'Emploi (SPE). En adoptant une logique d'engagements réciproques tant pour le SPE que pour les demandeurs d'emploi, avec le principe de l'équilibre des droits et des devoirs, cette réforme a contribué à améliorer l'efficacité du SPE. La nouvelle structure nationale propose un guichet unique qui simplifie les démarches des demandeurs d'emploi comme des entreprises. C'est une étape fondamentale vers

⁷ Pour une présentation détaillées de ces mesures, voir Le Rapport de suivi 2009 du Programme National de Réforme de la France.

une plus grande coordination des politiques en faveur de l'emploi, de la formation et de l'insertion des travailleurs.

La « flexicurité ». L'approche française en matière de « flexicurité » repose sur une mobilité professionnelle accrue et sur la notion de « sécurisation des parcours professionnel », avec une attention particulière portée à la préservation des droits et garanties sociales dans les phases de transition professionnelle.

Ses premiers jalons ont été posés à travers l'Accord National Interprofessionnel (ANI) sur la modernisation du marché du travail conclu le 11 janvier 2008 et la loi portant modernisation du marché du travail adoptée le 25 juin 2008 constituent les premières transcriptions réglementaires de cette approche. Depuis, de nouveaux chantiers de réforme du droit du travail font l'objet de négociations, avant leur traduction dans la loi. Par ailleurs, le rapport « Bouger pour l'emploi » remis au Premier Ministre en juin 2009 et actuellement en discussion au Conseil d'Orientation pour l'emploi a contribué à alimenter la réflexion.

Un Accord National Interprofessionnel (ANI) sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences a été ouvert à la signature des organisations syndicales et patronales le 14 novembre 2008. Il propose notamment (i) de privilégier les territoires et les PME pour la diffusion des données prospectives sur la situation économique, démographique et technologique ; (ii) de renforcer le suivi des actions prévues par les accords collectifs, (iii) de mettre en place un groupe de travail sur le bilan d'étape professionnel, qui permet de dresser un diagnostic des compétences du salarié.

Contrat de transition professionnelle. Mis en place à titre expérimental dans certains bassins d'emplois précisément délimités, le contrat de transition professionnelle (CTP) s'adresse aux salariés dont le licenciement économique est envisagé dans une entreprise non soumise à l'obligation de proposer un congé de reclassement. Dans les entreprises concernées, l'obligation faite à l'employeur de proposer un contrat de transition professionnelle se substitue à l'obligation de proposer une convention de reclassement personnalisé.

Le contrat de transition professionnelle, d'une durée maximale de 12 mois, a pour objet le suivi d'un parcours de transition professionnelle pouvant comprendre des mesures d'accompagnement, des périodes de formation et des périodes de travail au sein d'entreprises ou d'organismes publics. Pendant la durée de ce contrat, et en dehors des périodes durant lesquelles il exerce une activité rémunérée, le titulaire du CTP perçoit une « allocation de transition professionnelle » égale à 80 % du salaire brut moyen perçu au cours des 12 mois précédant la conclusion du CTP.

L'élaboration du plan d'action concerté. Dès que le salarié a fait connaître son accord pour bénéficier du CTP, l'organisme qui « porte » le CTP désigne un référent unique destiné à accompagner le bénéficiaire tout au long de son parcours de retour à l'emploi. L'organisme mentionné ci-dessus doit proposer au bénéficiaire de signer un plan d'action concerté définissant le projet professionnel susceptible de faciliter son retour à l'emploi.

A l'issue du CTP, le référent doit remettre au bénéficiaire un passeport pour l'emploi, outil de capitalisation des compétences et de suivi du parcours de transition professionnelle. Tout au long du CTP, il doit également assurer un entretien hebdomadaire avec le bénéficiaire du contrat, en face à face ou par téléphone.

Le plan d'action concerté peut notamment prévoir :

- un bilan de compétences approfondi ;
- des mesures d'appui social ;
- l'évaluation préalable à la création ou la reprise d'une entreprise ;
- des actions de validation des acquis de l'expérience (VAE) ;
- des périodes de formation notamment orientées vers des métiers qui recrutent et impliquant une mobilité professionnelle ;

- des périodes de travail, pour le compte de tout employeur, à l'exception des particuliers (sur ces périodes de travail, voir précisions ci-dessous).

ii) Renforcer la formation professionnelle tout au long de la vie pour favoriser la mobilité.

La formation professionnelle constitue un chantier prioritaire de réforme identifié par le gouvernement. Les inégalités d'accès à la formation professionnelle sont encore importantes en France et touchent plus particulièrement les salariés les moins qualifiés, les salariés des petites entreprises, les personnes de plus de 50 ans, et les demandeurs d'emploi.

Les différentes mesures initiées visent à renforcer l'efficacité du système de formation français, afin de mieux répondre aux attentes des personnes et à fournir une offre plus adaptée aux besoins de l'économie. Le contexte de crise économique rend la réforme d'autant plus pertinente qu'elle renforce l'employabilité des travailleurs et leur offre de plus grandes perspectives de mobilité et d'insertion professionnelle.

Le projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie est actuellement en cours d'examen, en procédure d'urgence, devant l'Assemblée Nationale. Le texte devrait être adopté par le Parlement avant la fin de l'été 2009. Ce projet de loi est issu d'un processus de large concertation engagé sur l'année 2008 avec les acteurs en charge de la formation professionnelle : partenaires sociaux, Etats, et Régions. Il s'appuie sur le texte de l'ANI conclu le 7 janvier 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels.

Ainsi, le projet de loi répond à cinq objectifs :

- Améliorer la transparence et les circuits de financement et mieux orienter les fonds de la formation professionnelle vers les demandeurs d'emploi et les salariés peu qualifiés,
- Développer la formation dans les TPE et les PME,
- S'appuyer sur les contrats en alternance pour encourager l'insertion des jeunes sur le marché du travail,
- Améliorer le pilotage du système en créant plus de complémentarité entre les différents acteurs et en permettant une évaluation plus complète des politiques de formation professionnelle,
- Simplifier, mieux informer, mieux orienter les salariés et les demandeurs d'emploi.

A ce titre, un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels a été créé. Il formera chaque année 500 000 salariés peu qualifiés et 200 000 demandeurs d'emploi supplémentaires. Avec la réorganisation des Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (les OPCA), et l'accroissement de leur surface financière, les circuits de financements sont rationalisés. L'ouverture du Congé individuel de formation aux formations organisées en dehors du temps de travail et la possibilité d'utilisation du Droit individuel à la formation après rupture du contrat de travail permettent de simplifier et d'améliorer les outils de formation existants. Enfin, le projet de loi prévoit la contractualisation du Plan régional de développement des formations professionnelles et une meilleure coordination des différents acteurs. Par ailleurs, il organise la labellisation des organismes participant à l'orientation professionnelle, et qualifie celle-ci de mission d'intérêt général.

iii) Favoriser l'activité

Les réformes visant à favoriser l'activité s'inscrivent dans le prolongement des mesures destinées à moderniser le marché du travail et à rendre l'économie française plus compétitive. Elles forment en ce sens un ensemble cohérent qui permet à la fois de s'adresser de façon ciblée à des publics particulièrement touchés par de faibles taux d'emploi, comme les seniors ou les jeunes, et de rendre

l'activité plus attractive en améliorant les conditions de travail pour tous et en réduisant les inégalités entre hommes et femmes.

Accroître l'attractivité du travail. Dans le cadre du programme de réformes « Confiance, Croissance et Emploi », la montée en charge de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) adoptée le 21 août 2007 s'est poursuivie en 2008 et 2009.

Parmi les mesures phares de ce dispositif, le Revenu de Solidarité Active (RSA) est entré en vigueur au mois de juin 2009. Il s'agit d'un dispositif innovant qui, tout en simplifiant le paysage des allocations de solidarité, incite ses bénéficiaires à accroître leur activité en leur assurant un complément de revenu.

Afin de faciliter l'activité des femmes, d'importantes mesures ont été prises pour accroître et améliorer l'offre de garde d'enfant en bas âge. Par ailleurs le cadre juridique applicable à la durée et à l'aménagement du temps de travail a été simplifié et privilégié désormais la négociation d'entreprise.

La loi généralisant le Revenu de Solidarité Active (RSA) et réformant les politiques d'insertion a été adoptée le 1er décembre 2008, après une phase d'expérimentation lancée dans le cadre de la loi TEPA. Le RSA, qui remplace essentiellement le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API), a ainsi été généralisé en France métropolitaine le 1er juin 2009, pour un premier versement aux allocataires en juillet 2009. Le dispositif est cofinancé par l'Etat et les conseils généraux.

Si le RSA répond à un objectif de simplification des aides aux plus démunis, sa mise en œuvre met également l'accent sur le retour à l'emploi des allocataires : le RSA est également versé à des personnes qui ont une activité professionnelle et dont les revenus sont limités. Il constitue en ce sens la déclinaison nationale de la stratégie européenne d'inclusion active: il vise à encourager l'activité professionnelle en garantissant que le retour à l'emploi donne lieu, dans la durée, à une augmentation des revenus, grâce au cumul possible des revenus du travail et de la solidarité. Auparavant, dès lors que les allocataires percevaient un revenu d'activité supérieur au revenu minimum garanti, les prestations du RMI et de l'API étaient supprimées. La reprise d'activité n'engendrait donc pas nécessairement d'augmentation du revenu disponible. Avec le RSA, lorsque les revenus d'activité augmentent, le montant des prestations diminue progressivement, ce qui permet une augmentation du revenu disponible : chaque euro gagné se traduit par une hausse de 62 centimes du revenu total.

A terme, 3,1 millions de foyers pourraient percevoir le RSA, dont 1,2 millions de foyers anciennement bénéficiant du RMI, 200 000 familles bénéficiaires de l'API, et 1,7 million de nouveaux allocataires, constitués de travailleurs aux revenus modestes.

Afin d'encourager une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale et de favoriser le retour dans l'emploi des femmes, l'Etat renforce l'offre de garde d'enfants. La création d'ici 2012 de 200 000 places supplémentaires a été annoncée.

Une Convention d'Objectifs et de Gestion signée entre l'État et la branche famille de la Sécurité Sociale définit leurs engagements pour 2009-2012. Elle met l'accent sur le développement des modes de garde du jeune enfant et sur l'accompagnement prioritaire des familles aux ressources modestes, en particulier des bénéficiaires du RSA engagés dans un parcours d'insertion sociale et de reprise d'activité.

La loi de financement de la sécurité sociale de 2009 a également pris des mesures visant à augmenter le nombre de places proposées chez les assistants maternels. Pour ce qui concerne les mécanismes de solvabilisation et l'information des familles, cette même loi a adapté la Prestation d'accueil du jeune enfant pour prendre en compte les besoins d'accueil à des horaires « atypiques »

et un portail Internet a été mis en place en mai 2009 pour mieux informer et aider les familles dans leurs démarches .

Soutenir la création d'entreprise. La Loi de modernisation de l'économie n° 2008-776 du 4 août 2008 a instauré le statut d'auto entrepreneur. Ce statut s'adresse en particulier aux personnes qui ne veulent pas nécessairement créer une société commerciale pour exercer leur nouvelle activité et souhaitent pouvoir débiter ou arrêter facilement leur activité indépendante. L'intérêt du statut réside dans la facilité avec laquelle il est possible de créer cette activité et sur la suppression des sommes forfaitaires de charges sociales et fiscales habituellement associées aux premières années d'activité. Ces charges sont, dans ce statut, payées par un prélèvement libératoire mensuellement ou trimestriellement proportionnel au chiffre d'affaires. Ce statut reste accessible tant que le chiffre d'affaires ne dépasse pas un certain plafond.

Le lancement de cette mesure a fortement dopé la création d'entreprise au premier semestre 2009 : les créations en mai, juin et juillet 2009 ont augmenté de 75% par rapport aux mêmes mois en 2008. Sur les 7 premiers mois de l'année, la moitié des créations ont été réalisées sous le statut d'auto entrepreneur.

Le parcours d'accompagnement NACRE s'adresse aux porteurs de projet de création/reprise et aux nouveaux dirigeants d'entreprise relevant des publics « emploi » pour lesquels une création ou une reprise d'entreprise pérenne et son développement ne seraient pas envisageables sans un accompagnement mobilisant les fonds publics.

Cet accompagnement vise à sécuriser les phases cruciales de la création/reprise d'une entreprise, au travers de :

- Un accompagnement organisé et financé par les pouvoirs publics avec l'appui de la Caisse des dépôts
- Une contractualisation entre le créateur et son accompagnateur
- Un soutien financier renforcé, avec un prêt à taux zéro nacre jusqu'à 10 000€ et un prêt bancaire complémentaire
- Un appui pour la négociation auprès des banques
- Un appui personnalisé au nouveau dirigeant d'entreprise, d'une durée de 3 ans après la création ou la reprise de l'entreprise

Faciliter l'emploi des seniors. Un ensemble de mesures a été adopté en 2008 afin d'augmenter l'emploi des seniors, plus faible en France qu'à l'étranger. Il s'agit d'une part d'inciter les employeurs à mieux intégrer les seniors dans leur gestion des ressources humaines notamment pour favoriser leur retour à l'emploi, d'autre part d'inciter au prolongement de l'activité au-delà de l'âge de 60 ans. Le taux d'emploi des 55-64 ans s'élève aujourd'hui à 38,2%.

Les deux premières séries d'objectifs ont trouvé leur traduction dans la loi de financement de la sécurité sociale de 2009, qui facilite le cumul emploi-retraite, l'augmentation de la surcote et la suppression de la mise à la retraite d'office à 65 ans. Ces dispositions sont effectives depuis le début de l'année 2009.

L'augmentation progressive de l'âge pour la dispense de recherche d'emploi a été prévue par la loi du 1er août 2008, tandis que le renforcement du suivi des seniors par Pôle Emploi est en place depuis le début de l'année 2009.

Malgré la détérioration du marché de l'emploi intervenue depuis la fin de l'année 2008, il n'y a pas eu de réouverture des mécanismes de préretraite pour favoriser les sorties des seniors de l'emploi. Le maintien de cette volonté de favoriser l'activité des salariés âgés est à noter, particulièrement en période de crise.

Les entreprises d'au moins 50 salariés sont invitées à adopter des accords ou plans d'action en faveur du maintien dans l'emploi et du recrutement des seniors avant le 1er janvier 2010. Au-delà,

une pénalité leur sera appliquée. Une procédure de rescrit permettra aux entreprises de s'assurer que l'accord qu'elles ont élaboré répond au cahier des charges fixé par la loi.

Les discussions sur le relèvement de l'âge légal de la retraite amorcées au printemps 2009, seront reprises au moment du débat qui va s'ouvrir après la remise par le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) de son rapport, en février 2010.

La Halde (Hautre autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) s'est attachée à combattre les discriminations fondées sur l'âge afin de faire évoluer les comportements des recruteurs. Suite à son action, l'administration et certaines entreprises publiques ont supprimé les limites d'âge discriminatoires qui subsistaient dans leurs statuts.

Favoriser l'insertion de tous les jeunes sur le marché du travail. L'insertion des jeunes sur le marché du travail français est difficile, en particulier pour les jeunes sans qualification. Cette difficulté reflète un problème d'ordre structurel : un manque de fluidité des transitions des jeunes de l'école vers l'emploi ainsi qu'entre les différentes formes d'emploi.

Les politiques engagées passent d'une part par un accompagnement renforcé des jeunes et des publics spécifiques, à travers l'action des Missions locales et la mobilisation de Pôle Emploi ; d'autre part, par des mesures ciblées de soutien à la demande de travail avec des dispositifs de contrats aidés.

La réforme de l'assurance chômage, en vigueur depuis le 1er avril 2009, améliore et simplifie l'accès à l'assurance chômage au bénéfice des jeunes et des demandeurs d'emploi détenteurs de contrats de courte durée.

La nouvelle convention d'assurance chômage assouplit l'accès à l'indemnisation en allongeant la période de référence sur laquelle sont calculées les durées d'affiliation. Avant, il fallait au minimum 6 mois d'emploi salarié dans les 22 derniers pour accéder à l'indemnisation ; désormais, il ne faut plus que 4 mois dans les 28 derniers mois. Cet assouplissement permet de mieux couvrir les chômeurs les plus éloignés de l'emploi et les primo-entrants sur le marché du travail, bénéficiant ainsi plus particulièrement aux jeunes demandeurs d'emploi.

Une Commission de concertation sur la politique de la jeunesse composée des acteurs institutionnels, des partenaires sociaux et des représentants associatifs a été installée en mars 2009. Cette Commission a élaboré un « livre vert » qui a été rendu public en juillet 2009, identifiant les questions clefs pour refonder la politique de la jeunesse et proposer des actions concrètes. Plusieurs grands thèmes ont été identifiés : emploi-formation, orientation, autonomie financière des jeunes, santé, logement, citoyenneté.

S'agissant plus particulièrement des jeunes des zones urbaines sensibles, le Plan « Espoir Banlieues » qui avait été lancée en février 2008 par le Président de la République, est en phase d'application.

Depuis la mise en œuvre des contrats d'autonomie en juillet 2008, 12 000 contrats ont été signés. Le public est majoritairement masculin (60% d'hommes et 40% de femmes) et dispose d'un faible niveau de formation initiale : 73% est de niveau V et infra V. Sur ce dernier élément, le public visé correspond à la cible initiale et répond donc bien au besoin de ce public jeune sans qualification qui était insuffisamment couvert par les dispositifs existants.

L'engagement national pour l'emploi des jeunes des quartiers par les grandes entreprises se traduit aujourd'hui par l'engagement de 75 entreprises signataires. Ainsi, ces 75 entreprises et fédérations professionnelles se sont engagées avec le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi pour offrir de réelles perspectives aux jeunes des quartiers : propositions de recrutement, de stages ou de formation en alternance. Elles ont signé un engagement de trois ans qui précise le nombre des jeunes des quartiers qu'elles sont prêtes à accueillir.

Assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Les inégalités professionnelles et salariales entre hommes et femmes persistent sur le marché du travail. En France, toutes classes d'âges confondues, le taux d'activité des hommes est de 62% pour les hommes et de 51% pour les femmes en 2008. Dans le prolongement de la «Feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes» établie par la Commission européenne, la France a engagé un certain nombre d'actions.

Une concertation relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes sera engagée à l'automne 2009 sur trois points en particulier : l'égalité professionnelle, la conciliation des temps de travail et familiaux, ainsi que l'articulation du contrat de travail avec les besoins familiaux. La concertation portera également sur l'adaptation des règles actuelles, et les sanctions.

Un rapport préparatoire remis en juillet 2009 par l'Inspection Générale des Affaires Sociales a permis d'aborder notamment les questions de l'accès des femmes aux instances de décision des entreprises et la violence au travail.

Concernant les inégalités salariales, les écarts identifiés en France demeurent importants. Ainsi, les derniers chiffres disponibles (2006) montrent que le salaire horaire des femmes était, à caractéristiques observables égales, inférieur de 9,7 % à celui des hommes (15,2 % pour les cadres). Un effort conjoint des pouvoirs publics (Etats et collectivités locales) et des partenaires sociaux a permis d'atteindre certaines avancées dans ce domaine. L'année 2008 a été néanmoins marquée par une accélération de la négociation sociale avec la signature d'accords faisant référence aux inégalités hommes femmes au niveau des branches et des entreprises. Par ailleurs les contrôles des services de l'inspection du travail auprès des entreprises ont été renforcés en 2009.

Attirer des travailleurs étrangers. En matière d'immigration, les réformes engagées visent à promouvoir l'installation de travailleurs étrangers dans les secteurs où les employeurs se heurtent à une pénurie structurelle de main d'œuvre. Le dispositif d'attribution de cartes de séjours ciblées s'est donc poursuivi, notamment à travers la carte « compétences et talents », et les cartes triennales portant la mention « salarié en mission » ou « travailleur saisonnier ». Par ailleurs, afin de faciliter les démarches administratives, un visa long séjour permettant de séjourner et de travailler pendant une durée d'une année est délivré depuis le 1er juin 2009 pour certains salariés étrangers. C'est également dans cette perspective, qu'a été créée, à travers les dispositions de la loi de modernisation de l'économie, une carte de résident pour contribution économique exceptionnelle, à destination des travailleurs hautement qualifiés.

La création en avril 2009 d'un opérateur unique en charge de l'immigration, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFFI), permettra de mieux faire connaître et de simplifier les démarches administratives aux étrangers.

Les résultats sont pour le moment satisfaisants : entre 2006 et 2008, le nombre d'entrées en provenance de pays hors Union européenne pour motif professionnel recensé par l'OFII a augmenté de 25 789 à 38 892, avec une croissance importante du nombre de salariés permanents.

C.4. La contribution des programmes opérationnels au plan de relance européen

a. La contribution des PO FEDER au plan de relance européen

Les PO FEDER, des outils flexibles pour répondre à la crise. Les programmes opérationnels ont des contenus flexibles permettant en grande partie de s'adapter à un nouveau contexte en évolution (ex : crise économique). Les fonds structurels constituent des leviers financiers privilégiés pour contrer les effets de la crise. En France, cela se matérialise par un appui communautaire important au développement de grands projets d'infrastructures dans les PO FEDER tournés vers l'innovation

et le développement durable (ex : Transports en commun en site propre, Infrastructures numériques, etc.), et le soutien à des mécanismes de formation tout au long de la vie pour des bassins d'emplois en difficulté pour le FSE (ex : Contrats de transition professionnelle).

i) Utilisation des avances

Les avances de trésorerie consenties aux autorités de gestion, dans le cadre des mesures de relances européennes, pour un montant total de 7,5%, ont été largement utilisées par les autorités de gestion. Ces avances ont permis aux autorités de gestion et aux autorités de gestion déléguées (conseils régionaux, OSEO, par exemple), qui se sont vues rétrocéder une partie des avances au titre de la subvention globale, de procéder au paiement anticipé de nombreux maîtres d'ouvrage, eux-mêmes souvent confrontés à des difficultés de trésorerie. Si les avances ont également permis, dans un contexte de programmation rendue difficile par la crise, à certaines autorités de gestion d'écartier partiellement le risque de dégageant d'office, les avances ont également servi à accroître significativement le niveau des paiements et, par conséquent, de procéder à plusieurs appels de fonds auprès de la Commission au cours de l'année 2009.

ii) Dépenses des grands projets :

Le règlement 284/2009 du Conseil du 7 avril 2009 modifiant le règlement 1083/2006 a ouvert la possibilité de déclarer les dépenses des GP avant adoption formelle par la Commission: Cette disposition a été utilisée par les 4 GP adoptés en France (Réalisation de la seconde phase du tramway de l'agglomération de Valenciennes entre Dutemple et Denain, Num'Her@ult : établissement et exploitation d'un réseau départemental de communication électronique à haut débit, Aménagement global du site du Puy-de-Dôme, Campus universitaire de Guyane, projet du TCSP - transport commun en site propre – en Martinique), onze autres grands projets sont en cours d'instruction (échanges avec la Commission) dont un pourrait éventuellement être validé avant la fin 2009 (Amélioration des liaisons ferroviaires Rennes-Brest et Brest-Quimper ; à venir peut être pour le GP Electrification de la ligne Tours-Saincaize). Cette opportunité de retranchement des factures avant validation liée directement à la prise en considération du contexte de la crise a permis de lutter efficacement contre le risque de dégageant d'office 2009 même si de nombreux progrès de simplification sont encore à ce jour attendus, sollicités (notamment sur le moment où la région « porteuse » peut retrancher la tranche 2007 du calcul de son niveau de dégageant d'office (sujet du retranchement de la tranche annuelle à justifier dans le cadre du dégageant d'office toujours en discussion à la commission à ce jour dans le cadre du second paquet de mesures de simplifications anti-crise)

iii) Simplification des coûts :

Des travaux sont en cours sur le décret d'éligibilité des dépenses avec toutes les difficultés évoquées au 2.2 c (phénomène maîtrisé sur le FSE ce qui n'est pas le cas du FEDER ; une réflexion est en cours pour déterminer un positionnement « national » sur les règles relatives aux coûts forfaitaires à travers une note méthodologique pour les coûts indirects FEDER qui devrait être envoyée à la Commission car même si le sujet est difficile d'appréhension, il présente une possibilité intéressante pour les projets d'innovation et de recherche et pour les projets immatériels (dépenses salariales + frais généraux).

➤ Concernant le FSE :

La DGEFP, autorité de gestion du Programme opérationnel (PO) FSE national de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi », conduit une étude visant à vérifier le bien-fondé d'une méthode de forfaitisation des coûts indirects (article 11-3 b i du règlement (CE) 1081-2006). Les derniers

résultats seront présentés aux services de la Commission à échéance de janvier 2010 ; la méthode sera mise en pratique sur instruction de l'autorité de gestion.

Par ailleurs, l'autorité de gestion du PO FSE « Convergence » de l'île de la Réunion a mis en place une méthode de forfaitisation dès l'année 2009, après transmission pour information aux services de la Commission.

La DGEFP s'apprête également à mener des études visant à définir le champ d'application du régime de forfaitisation des coûts standard unitaires (article 11-3 b ii du règlement (CE) 1081-2006) dans le cadre du PO FSE national de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi ». Ces études auront pour objet de déterminer les dispositifs susceptibles d'être financés via des montants forfaitaires et de proposer des barèmes compatibles avec les coûts moyens observés, pour les prestations considérées. Les coûts standards unitaires retenus seront mis en œuvre à l'échelle nationale, au travers d'instructions de l'autorité de gestion. Ces différents éléments sont repris dans une version actualisée du décret relatif à l'éligibilité des fonds structurels pour la période 2007-2013, en cours de validation.

Ce texte prévoit également la mise en œuvre du régime des montants forfaitaires, prévu par l'article 11-3 b iii du règlement (CE) 1081-2006. Les éléments de simplification ainsi introduits devraient avoir pour effet de limiter les risques de correction par opération. Il est cependant trop tôt pour apprécier leur incidence effective sur le processus de fiabilisation des systèmes de gestion et de contrôle des programmes FSE.

➤ **Concernant le FEDER :**

La DATAR, exerçant le rôle de coordination des fonds, a initié une réflexion pour vérifier le bien-fondé d'une méthode de forfaitisation des coûts indirects (article 11-3 b i du règlement (CE) 1081-2006) visant à simplifier la gestion financière des bénéficiaires, des services instructeurs et certificateurs du FEDER.

En effet, le déficit d'historique en la matière pour la période 2000/2006 et la nouveauté du sujet pour le FEDER ne permet pas d'avoir une base simple de calcul pour définir un barème. Le décret d'éligibilité des dépenses des fonds structurels pour la période 2007/2013, actuellement en cours d'actualisation en France, devra préciser les modalités de calcul des coûts indirects.

iv) Modifications des PO :

Un certain nombre de PO ont souhaité procéder à des modifications mineures (modifications de taux FEDER et/ou ajustements dans le texte même du PO pour ouvrir sur l'efficacité énergétique dans le logement ou pour ajouter des catégories de bénéficiaires ou d'actions éligibles).

Plusieurs régions ont ainsi transmis officiellement leurs demandes via SFC :

- **Poitou-Charentes** : suite à un travail d'évaluation, cette région a soumis à la Commission une demande d'augmentation du taux FEDER du PO pour accélérer la consommation et répondre au contexte de crise (de 34,9 à 45,6%). L'objectif était de favoriser l'émergence de projets en particulier sur l'axe consacré à l'innovation par l'effet incitatif de taux FEDER pouvant aller ponctuellement au-delà de 50% comme l'autorise la réglementation. Cette modification permettait également d'améliorer le ciblage sur les stratégies Lisbonne-Göteborg. 2 autres demandes portent sur l'élargissement de l'éligibilité du FEDER sur la téléphonie mobile et surtout sur les réseaux numériques. La Commission a considéré cette demande comme recevable le 18 septembre dernier (déplacement du Préfet et du Conseil régional et audition par la DG Regio).

- **Pays de la Loire** : suite à un travail d'évaluation, une demande d'augmentation du taux FEDER du PO pour accélérer la consommation et répondre au contexte de crise (de 28,7% à 31,3%). Cette augmentation du taux FEDER doit permettre d'appliquer plus largement des bonifications environnementales de 10% comme prévues dans le PO, et d'abonder plus largement les projets TIC, priorité du plan de relance européen ainsi que des projets de plateformes multimodales. La baisse du niveau des cofinancements publics dans la maquette du PO est théorique dans la mesure où ces crédits restent mobilisés dans le cadre du CPER. La Commission a jugé cette demande recevable (en cours de traitement).

- **Bourgogne** : une demande d'augmentation du taux FEDER du PO (de 25,5 à 27,9%) afin d'accélérer la consommation et d'intervenir sur quelques gros projets structurants prioritaires dans le contexte de la crise (Ex : plate-forme de transbordement à Gron dans l'Yonne). La Commission a jugé cette demande recevable (en cours de traitement).

- **Corse** : une demande d'augmentation du taux moyen de FEDER au niveau de l'axe consacré à l'innovation de 30,3 à 37,1% en diminuant des contreparties privées dans la mesure où des opérations d'ingénierie financière ont été programmées pour des montants plus importants que prévus. Ces opérations ne nécessitent pas d'afficher des contreparties privées.

- **Martinique et Guadeloupe** : un certain nombre d'ajustements des PO FEDER et des DOMO ont été adoptés lors des comités de suivi de juillet 2009, dans le souci d'accélérer la consommation des fonds et de permettre une mise en œuvre optimale des mesures du PO dans le contexte de crise. Ainsi en Guadeloupe, le champ d'intervention de l'objectif 2 de l'axe 3 du PO FEDER « cohésion sociale et territoriale », relatif aux équipements de formations a été élargi à la formation professionnelle, avec un taux de cofinancement du FEDER maximisé à 75%. L'autorité de gestion maintient sa demande de relèvement du taux d'intervention communautaire lors de la révision à mi-parcours.

Les modifications actées respectent la stratégie ainsi que les axes prioritaires des programmes.

Les modifications ont été agréées par la Commission dans la mesure où elles ont été appuyées sur un argumentaire étayé.

v) Ingénierie financière et JEREMIE :

Un lourd travail de recensement des règles en la matière est en cours de compilation avec pour objectif la rédaction d'une circulaire nationale qui précisera les règles d'utilisation du FEDER sur les dispositifs ingénierie financière – montée en puissance d'abondement FEDER d'outils existants (fonds de garantie, fonds de prêts, fonds de capital risque). A ce jour, seulement deux régions ont mis en place un dispositif de type JEREMIE (Languedoc-Roussillon et Auvergne).

Deux des régions Convergence, la Guadeloupe et la Guyane, ont initialement porté un intérêt à l'initiative JEREMIE. Cependant, la signature de mandats avec le FEI n'a pas pu aboutir : en Guyane, le montant du fonds envisagé a été jugé insuffisant par le FEI (15 M€). En Guadeloupe, la procédure s'est révélée trop lourde dans un contexte de crise où il a fallu constituer rapidement des fonds en réponse aux difficultés des entreprises (Fonds régional de capital-investissement et fonds de prêt à taux zéro)

b. La contribution du PO FSE au plan de relance européen

La crise économique et financière qui a frappé l'Europe et le monde à partir de l'automne 2008 s'est révélée être d'une intensité inédite. En réponse à son impact sur la situation économique et sociale, la

Commission européenne a proposé aux Etats membres de l'Union européenne un ensemble de mesures présentées dans un « plan européen pour la relance économique ».

Ce plan de relance, validé par le Conseil de décembre 2008, visait, notamment, à une plus forte mobilisation des fonds structurels et à une simplification de leur mise en œuvre. Les Etats membres étaient invités à évaluer la façon dont les Programmes opérationnels devaient mieux répondre aux effets néfastes de la crise sur leur marché du travail, et à modifier ou adapter ces programmes lorsque cela s'avérait nécessaire.

Pour ce qui concerne le programme opérationnel (PO) national FSE, pour l'Objectif « Compétitivité régionale et emploi », l'exercice de réflexion a été conduit dans le respect des orientations fixées par la stratégie de Lisbonne, i.e. la catégorisation du « earmarking » et la complémentarité avec les autres Fonds européens d'une part, mais également dans le cadre national qui a été défini, notamment en matière de seuils de délégation de gestion fixés par le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire du 06 mars 2006 d'autre part.

Lors du Comité national de suivi exceptionnel du 23 mars 2009, le partenariat national a validé les orientations proposées par l'autorité de gestion du PO afin de mobiliser plus efficacement les moyens financiers offerts par le FSE en faveur de ceux qui en ont le plus besoin. Ces priorités recherchaient une concentration des moyens du PO sur les priorités suivantes :

- Renforcer l'axe 1 qui vise à l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques au profit des mesures de sécurisation des parcours professionnels et de reclassement des salariés.
- Favoriser l'accès à l'emploi, via des formations qualifiantes pour les demandeurs d'emploi, en lien avec les besoins identifiés sur le marché du travail (axe 2).
- Apporter au titre de l'axe 3 un soutien renforcé aux personnes les plus vulnérables avec la généralisation du revenu de solidarité active (RSA).

L'autorité de gestion avait préalablement engagé des discussions avec les associations d'élus, les têtes de réseau nationales et les partenaires sociaux sur les mesures immédiates à prendre pour adapter le PO au nouveau contexte ouvert par la crise.

Ces discussions ont conduit à prendre plusieurs décisions au titre du volet central du PO :

- Cofinancement de parcours de transition professionnelle dans le cadre du Contrat de transition professionnelle (CTP), en coopération avec les OPCA (OPCALIA et AGEFOS-PME). Le FSE est engagé à hauteur de 20 millions d'euros sur deux ans.
- Soutien d'actions d'accompagnement de salariés exposés à la perte d'emploi ou en chômage partiel, dans le cadre d'une convention entre l'Etat et le Fonds unique de péréquation (FUP) : cofinancement FSE à hauteur de 80 millions d'euros.
- Le Programme national d'expérimentation pour les jeunes mis en place par le Haut commissaire à la jeunesse, fera également l'objet d'un cofinancement du FSE à hauteur de 15 millions d'euros sur deux ans sur l'axe 3.

Pour le volet régional, les autorités de gestion déléguées ont été invitées à conduire une réflexion, avec leur partenariat, sur les inflexions et/ou renforcements à apporter, au regard de la stratégie initiale et en lien avec les priorités retenues par les membres du partenariat national.

Par ailleurs, il a été précisé qu'un élargissement des actions de formation en faveur des entreprises de plus de 250 salariés pouvait être envisagé dès lors qu'il visait à répondre aux effets de la crise économique. Les demandes de soutien par le FSE de projets portés par des grandes entreprises doivent néanmoins s'inscrire dans un cadre temporaire limité et bien ciblé vers les publics visés par le PO.

Les propositions de réajustement du PO issues des consultations nationales et régionales ont été soumises à l'approbation des membres du Comité national de suivi réunis le 24 juin 2009. Ces propositions devaient garantir la capacité du PO à apporter un soutien adapté aux personnes les plus durement frappés par la crise économique et financière ainsi qu'y invitaient notamment les communications de la Commission européenne du 26 novembre et du 16 décembre 2008.

Les résultats de la concertation ont principalement abouti à la présentation de deux propositions de modification du PO dont la mise en œuvre nécessitera l'approbation formelle de la Commission :

- Une proposition de transferts entre axes de près de 40 millions d'euros en abondement des moyens de l'axe prioritaire 1 dédié aux actions d'adaptation des travailleurs et des entreprises ;
- Une proposition de modification de la mesure 313, « appuyer les politiques d'insertion des Départements » afin de prendre en compte la généralisation au 1er juin 2009 du revenu de solidarité active (RSA), en lieu et place du revenu minimum d'insertion (RMI).

Ces propositions ont été approuvées par les membres du Comité national de suivi.

D. LA CONTRIBUTION DES PO AUX OBJECTIFS STRATEGIQUES COMMUNAUTAIRES : SELECTION DE PROJETS ET DE BONNES PRATIQUES

D.1. Des projets au service des objectifs communautaires

a. Faire de l'Europe et de ses régions un lieu plus attractif pour les investissements et l'emploi

En **ALSACE**, dans le cadre des mesures pour l'extension et l'amélioration des infrastructures de transports, la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS) qui compte 28 communes pour une population de 458 000 habitants s'est lancée dans une démarche visant à réduire l'impact écologique de la collecte et du transport des déchets ménagers. Les déchets ménagers résiduels (après collecte sélective), sont actuellement incinérés à l'UIOM (Usine d'Incinération des Ordures Ménagères). Ces déchets - dont environ 50 000 tonnes par an proviennent de la zone Nord - sont transportés par des camions de collecte. D'autres produits sont aussi collectés dans le Nord de l'agglomération et ramenés dans la zone Sud pour y être triés et valorisés. Il s'agit des produits des collectes sélectives dont environ 2 500 tonnes provenant de la déchetterie de la Wantzenau.

La CUS a étudié, en 2005, l'alternative du transport fluvial pour le nord de l'agglomération strasbourgeoise. Les conclusions de cette première étude ont permis de chiffrer le projet pour la réalisation d'infrastructures et les réorganisations nécessaires.

Le FEDER permet aujourd'hui de mener une étude approfondie afin de statuer sur :

- la réorganisation des circuits et du matériel de collecte,
- les évaluations financières précises pour la construction et l'exploitation : lieu d'embarquement, lieu de débarquement au Port Autonome de Strasbourg, dispositifs de manutention et de conditionnement des déchets, sélection des bateaux adaptés aux voies empruntées et des produits à acheminer.

D'un coût total de 200 000 €, ce projet est financé à hauteur de 30 000 € par l'Europe.

En **AUVERGNE**, un partenariat conclu en 2006 entre l'Etat, le Conseil régional, les acteurs économiques et le Fonds Européen d'Investissement (FEI), a permis d'évaluer les besoins de la région auvergnate en produits d'ingénierie financière en appui aux PME et au micro-crédit. Les besoins évalués, l'Auvergne a été la première région française à se lancer dans l'initiative JEREMIE.

Cette démarche s'est concrétisée le 25 mai 2009 par la création du fonds JEREMIE-Auvergne, d'une dotation globale de 25,2 millions d'Euros. Il est alimenté pendant la durée du Programme Opérationnel 2007-2013 par 18 millions d'euros de FEDER, versés par la Préfecture de la région Auvergne en tant qu'Autorité de Gestion du Programme, auxquels s'ajoute une contrepartie de 7,2 millions d'euros apportée par le Conseil régional Auvergne.

Le fonds de participation JEREMIE-Auvergne, géré conjointement par SOFIMAC Partners et la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie, se concentre sur 3 volets :

- **Soutien aux PME** (dont innovation) : Financements de la création, du développement, de la transmission/ reprise d'entreprises, via l'octroi de prêts d'honneur, microcrédits ou garanties
- **Soutien à l'innovation** (sous forme de capital risque uniquement) : Capital amorçage et démarrage dédié aux entreprises innovantes
- **Soutien de crise** : Capital développement pour accompagner et renforcer les entreprises en temps de crise

En **POITOU-CHARENTES**, la ville de La Roche-sur-Yon souhaite rationaliser ses modes de déplacement autour du Pôle d'échange multimodal de la Roche sur Yon (Vendée). Les initiatives entreprises visent principalement à :

- renforcer les transports en commun dans les quartiers ;
- accroître les possibilités de mobilités à toutes les échelles ;
- accompagner l'électrification de la ligne Nantes-Les Sables d'Olonne (ce qui permettra la liaison TGV entre Nantes et la Vendée) ;
- requalifier la zone urbaine ;
- rendre accessible l'ensemble du futur pôle d'échanges multimodal et de ses accès via les quartiers et les différents modes de transports.

L'opération porte sur la construction d'une nouvelle passerelle située au-dessus des voies et accessible aux personnes à mobilité réduite. Elle permettra, comme l'ancienne passerelle qu'elle remplace, de relier le quartier situé à l'ouest de la gare de la partie est (accès au centre ville). La présence d'ascenseurs permettra aux personnes à mobilité réduite d'utiliser cet équipement.

Ce projet favorisera l'interconnexion des moyens de transports en offrant une alternative compétitive au transport routier et favorable à l'environnement.

Le financement de l'Union européenne est accordée au titre de la mesure 311 « une euro région accessible : déplacements de voyageurs »

D'un coût total de 5,1 M€, ce projet est cofinancé au titre du FEDER à hauteur de 1 M€.

En Poitou-Charentes, dans le cadre du soutien au développement et à l'utilisation technologies renouvelables et alternatives, le FEDER finance le projet BIOGASYL (Vendée). BiogasyL est la première société sur la région Ouest à mettre en œuvre une unité collective de méthanisation à échelle industrielle. Dans le procédé mis en œuvre, les déchets (boues, lisier et déchets des agriculteurs voisins) sont stockés dans une fosse de récupération, avant d'être brassés dans un « digesteur » pendant 3 semaines à un mois environ. En l'absence d'oxygène, la matière organique est transformée en matière minérale par des bactéries. Cette réaction s'accompagne alors de la production de biogaz composé de 55 à 70 % de méthane (gaz naturel). Il devient alors possible de le convertir en chaleur ou en électricité.

Le procédé de méthanisation (mélangés à des bactéries, les déchets sont traités dans des cuves, des digesteurs, pour produire du méthane), permet à BiogasyL de transformer 20 000 tonnes de boues en électricité, revendue ensuite à EDF, soit 6 000 kilowatts chaque jour. La centrale est en mesure d'alimenter en électricité 500 foyers par an et, avec la chaleur produite par les pompes de la

centrale, d'alimenter en eau chaude un abattoir de canards, à raison de 8 000 kilowatts thermiques par an.

Cette opération a par ailleurs été l'occasion de mettre en œuvre les prescriptions des nouvelles lignes directrices environnement parues le 1er avril 2008 : les bénéfices d'exploitation de l'opération (liés principalement à la vente de chaleur et d'électricité) sur 5 années et le coût d'une solution de référence de même capacité de production d'énergie classique (cogénération gaz) ont été déduits du coût total éligible pour ne retenir que la partie « non rentable » du projet.

D'un coût total de 1 916 700 €, ce projet est cofinancé au titre du FEDER à hauteur de 423 350 €.

En **RHONE-ALPES**, dans le cadre des mesures visant à renforcer les synergies entre la protection environnementale et la croissance (prévention des risques naturels et technologiques). Le projet porté par le SYMBHI (Syndicat Mixte des Bassins Hydrauliques de l'Isère), qui assure la maîtrise d'ouvrage des études et les premières phases de la maîtrise d'œuvre des parades hydrauliques aux risques de Séchilienne, concerne la vallée de la Romanche, où un versant menace de s'effondrer en aval de Séchilienne. Selon les scénarios d'effondrement envisagés, un barrage naturel peut se former, puis se rompre par déversement des eaux de la Romanche. Cette rupture pourrait provoquer une onde de crue se propageant à l'aval avec des conséquences graves pour les lieux habités de la vallée.

Une mission d'inspection composée d'ingénieurs généraux des Ponts-et-Chaussées et du Génie Rural a estimé que le risque d'effondrement de Séchilienne justifiait une action préventive et rapide. Cette action devait porter sur la réalisation d'une déviation routière à l'air libre et la réalisation de travaux hydrauliques consistant à créer des ouvrages de contention de l'onde de rupture éventuelle d'un barrage naturel ou une galerie évitant le remplissage d'une retenue. Parmi les études déjà réalisées, une concerne l'examen de la rupture du barrage.

Le SYMBHI a fait réaliser par la CNR (Compagnie Nationale du Rhône) un modèle physique réduit permettant de déterminer les modalités de rupture du barrage formé par l'effondrement. Une trentaine d'essais ont été réalisés. Ces essais ont mis en évidence une rupture lente du barrage naturel avec une érosion progressive et non une rupture brutale comme supposée dans les études antérieures.

Le SYMBHI a au printemps 2009 lancé l'étude proprement dite de faisabilité des parades hydrauliques. Cette phase a pour objet l'étude de plusieurs scénarios d'aménagement.

b. Améliorer la connaissance et l'innovation, facteurs de croissance

Dans le cadre des mesures de soutien aux activités de RDT dans les PME et les transferts de technologie, la région **CENTRE** finance un projet de plate-forme expérimentale pour les pompes à chaleur géothermiques (Orléans)

Le projet, cofinancé dans le cadre du Contrat de Projets Etat-Région (CPER), est un des éléments moteurs du pôle d'excellence en géothermie que veut constituer la région. Il s'organise autour d'une plate-forme expérimentale (située à Orléans) sur les pompes à chaleur géothermiques et leurs échangeurs souterrains. L'ambition est d'évaluer de façon globale les performances des systèmes de chauffage fonctionnant avec des pompes à chaleur géothermiques, à partir des trois éléments constitutifs : sous-sol, pompe à chaleur géothermique et bâtiment.

L'objectif de la plate-forme expérimentale est de tester les échangeurs souterrains des pompes à chaleur afin de développer de nouveaux produits, d'augmenter les performances et de maîtriser l'impact sur le sous-sol.

La première phase de ce vaste projet a été l'implantation sur le site du BRGM d'échangeurs de référence, largement instrumentés (équipement inauguré le 15 décembre 2008).

La plate-forme expérimentale sur les pompes à chaleur géothermiques comprendra à terme :

- une activité de recherche-développement avec le développement de nouveaux produits. Leur mise au point nécessite de nouveaux laboratoires aptes à répondre d'une part aux particularités des systèmes thermiques et d'autre part à évaluer les produits dans des conditions dynamiques et réalistes. La recherche doit viser la connaissance des performances réelles, qualifier les impacts éventuels, optimiser et améliorer les systèmes de capteurs en sous-sol et leur mise en œuvre (matériel, forage, cimentation, nouveaux types de capteurs) ;
- l'évaluation et la certification des systèmes selon des références normatives. La plate-forme proposant une vision intégrée des systèmes de chauffage permet en particulier d'évaluer les performances des différents systèmes ;
- la mise en place d'un réseau de démonstrateurs qui vise à valider les nouvelles technologies développées. Deux catégories sont envisagées : des démonstrateurs semi réalistes (installés aux laboratoires de recherche pour la démonstration de la technologie) et des démonstrateurs réels pour prouver les concepts dans des bâtiments réels (accompagné par des suivis sur les sites). Le BRGM centralise les données recueillies pour les rendre disponibles et valorisables.

Les travaux visent aussi à répondre aux questions qui se posent aux professionnels, parmi lesquelles :

- étudier les performances relatives des différents types de capteurs enterrés ;
- développer et tester des capteurs innovants ;
- évaluer les conditions de l'utilisation du sous-sol pour le stockage de chaleur ;
- évaluer les performances saisonnières des capteurs ;
- examiner la dérive éventuelle des performances des capteurs sur le long terme ;
- fournir aux professions concernées des éléments pour le dimensionnement des capteurs ;
- évaluer l'impact physique, chimique et biologique sur le sous-sol de son exploitation thermique.

D'un coût total de 798 364€, ce projet est cofinancé au titre du FEDER à hauteur de 359 364€.

En **BASSE-NORMANDIE**, le FEDER le soutien projet de R&D de la société agroalimentaire TARTEFRAIS qui a développé un procédé de conservation (jusqu'à 21 jours) grâce à un sachet absorbant d'humidité. Premier site européen de fabrication de tartes, l'usine de Falaise (14) accueille des activités de production et de R&D. Deux brevets sur des technologies alimentaires (« pâte à choux », « sénateur ») et de conservation par limitation du transfert de l'humidité, sont en cours de dépôt. Ce projet qui s'inscrit pleinement dans les objectifs du PO FEDER (développement des PME agroalimentaires ; Investissement en R&D).

D'un coût total de 3 650 000€, ce projet est soutenu par le FEDER à hauteur de 500 000€.

En **HAUTE-NORMANDIE**, le FEDER contribue au financement du pôle de compétitivité NOV@LOG. Le Contrat de Plan Etat-Région 2000/2006 de Haute-Normandie a retenu la filière logistique comme un des axes essentiels du développement économique haut-normand. Une réflexion régionale, initiée par le Préfet de Région et par le Président du Conseil Régional a abouti à la création de Logistique Seine Normandie (Haute Normandie Filière Logistique) le 25 juin 2003 pour regrouper les acteurs de la chaîne logistique en Haute-Normandie et favoriser le développement de la fonction logistique sur toute la région Haute-Normandie. Le CIACT du 12 juillet 2005 a accordé le label « Pôle de compétitivité » à cette filière et la signature du contrat de Pôle de LSN s'est déroulée le 19 janvier 2006 au Havre.

Le programme opérationnel et le CPER 2007-2013 ont réitéré ce soutien au pôle de compétitivité NOV@LOG. Au titre du pôle de compétitivité NOV@LOG, l'association a pour objet de déployer ses actions à partir des orientations stratégiques du pôle à savoir :

- développer l'offre de services à la marchandise à haute valeur ajoutée notamment pour accroître la compétitivité des entreprises régionales,
- développer des concepts intégrés afin d'améliorer l'efficacité globale,
- maîtriser les impacts sur la sûreté, l'environnement et le territoire pour le développement durable de la logistique
- développer les transports alternatifs et la multimodalité
- développer une synergie entre les programmes de recherche européens et l'activité du pôle.

L'objectif est de faire collaborer ensemble des laboratoires, des entreprises et le réseau « formation ». Il s'agit d'identifier, de faire émerger et de suivre les projets collaboratifs de R&D de NOV@LOG issus de ce partenariat et de favoriser la reconnaissance nationale et internationale du pôle. Il s'agit également de mettre en œuvre des actions de rapprochement des PME avec le pôle afin de catalyser l'innovation logistique en région.

NOV@LOG vise à promouvoir et développer l'innovation dans le monde du transport et de la logistique tout en créant des solutions innovantes en regroupant l'ensemble des compétences technologiques et des process au sein du pôle de compétitivité NOV@LOG.

Ce projet est représentatif de la mesure parce qu'il vient en soutien aux actions d'animation et de promotion d'un réseau, le réseau logistique en Haute-Normandie. Il consiste à accompagner le pôle de compétitivité NOV@LOG dans ses missions d'animation, de promotion de l'excellence logistique en région Haute-Normandie et de détection, d'émergence et de soutien des porteurs de projets de projets collaboratifs de Recherche et Développement en matière de traçabilité, sûreté / sécurité logistique et reverse logistique par la prise en considération de ses frais de personnel et de structure.

La différenciation du pôle NOV@LOG de la filière logistique hautnormande et la reconfiguration de la détection des projets collaboratifs de R&D figurent parmi les principaux résultats de ce projet. Cela s'est traduit par la mise en œuvre d'un plan stratégique en 2008 décliné en 5 axes :

- une stratégie d'ouverture pour fédérer au niveau national, les énergies et les investissements d'une recherche logistique avec les technologies clés qui lui sont nécessaires ;
- une stratégie de lisibilité pour une organisation et une feuille de route des technologies qui répondent clairement aux attentes des entreprises et de la recherche dans leurs investissements et ce dans une stratégie partagée de développement ;
- une stratégie de partenariats avec les clusters et autres pôles de compétitivité ;
- le confortement des compétences de la recherche logistique ;
- le développement à l'international pour accroître la compétitivité des entreprises, de leurs solutions sur le marché mondial des solutions logistiques et des technologies dédiées.

Ces résultats se sont également traduits par la labellisation de 20 projets de R&D pour un montant de 17 000 000 € et par la création à moyen terme de 15 emplois de R&D en laboratoires et 95 emplois de R&D en entreprises.

D'un coût total de 593 833 €, ce projet est cofinancé au titre du FEDER à hauteur de 79 333 €.

c. Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité

En **GUYANE**, dans le cadre des efforts visant à garantir l'accès de tous à l'éducation en renforçant le maillage des écoles sur le territoire, cinq opérations relatives à des groupes scolaires du 1er degré

ont été programmées en 2008, pour un montant total de 4,5 M€ et une participation financière du FEDER de 1,8 M€. Il s'agit :

- d'une étude de maîtrise d'œuvre et de la réhabilitation de l'école du bourg de Matoury;
- de la construction de la nouvelle école primaire « Les Vampires » à Saint-Laurent du Maroni;
- de l'extension de 2 classes du groupe scolaire « Loka » à Papaïchton;
- de la mise en sécurité du groupe scolaire communal « Elie Castor » à Saint-Georges de l'Oyapock.

Pour assurer aux jeunes guyanais une continuité des études, du collège à l'université plusieurs opérations cohérentes ont été programmées. Ainsi 4 extensions de collèges, concernant les communes de Papaïchton, Sinnamary, Grand-Santi et Mana, ont été programmées en 2008, pour un montant total de 11,93 M€ et une participation financière du FEDER de l'ordre de 4,55 M€.

Pour permettre à la jeunesse guyanaise de poursuivre sa formation sur le territoire du collège au lycée, une opération a également été programmée en 2008 dans le cadre de la construction du lycée de Kourou, pour un montant total de 29,4 M€ dont 4,4 M€ de FEDER.

Une opération a été également programmée en 2008 pour restauration et l'aménagement de la case n°10 de l'IUFM de Saint-Laurent du Maroni, pour un montant total de 177 190 € dont 97 454 € de FEDER.

d. Prendre en compte la dimension territoriale de la politique de cohésion

i) La contribution des PO FEDER à l'objectif Coopération territoriale européenne

Les programmes CTE. Bien que non tenus de respecter un taux de « earmarking » spécifique, les partenaires des programmes de coopération territoriale ont, dans l'ensemble, fait un effort considérable pour s'inscrire dans les orientations stratégiques communautaires, relayées par le CRSN français. Pour cela on constate notamment une amélioration des diagnostics et partant des priorités d'intervention orientées en majorité, et de manière assez équilibrée, vers des actions en faveur de l'attractivité et de la compétitivité de l'espace de coopération et vers des stratégies communes de développement durable qui englobent à la fois la prévention des risques et la gestion durable des espaces.

Des efforts ont été réalisés par les secrétariats techniques conjoints, complétés par des animateurs territoriaux pour aider l'émergence de projets conformes aux objectifs communautaires. Dans tous les cas la pratique, maintenant généralisée, d'organiser des événements annuels de communication ou des séminaires thématiques rassemblant un grand nombre d'acteurs de terrain, représentants les collectivités territoriales, les administrations, le monde socio-économique permet d'informer un large public sur l'intérêt de s'inscrire dans ces stratégies territoriales. Sur un tout autre plan on peut regretter l'absence d'un logiciel de gestion harmonisé au plan européen pour les programmes CTE afin d'assurer un suivi plus homogène de l'ensemble des programmes qui faciliterait la mise en perspective et les progrès réalisés. Les points suivants sont à souligner :

Les programmes transfrontaliers apportent une attention particulière à la qualité de vie et à l'amélioration des services aux habitants, en lien d'ailleurs avec l'attractivité de la zone transfrontalière, le marché de l'emploi et le développement durable des systèmes économiques et territoriaux. Les actions développées restent toutefois classiques, bien que les démarches soient plus structurées et visent des projets à meilleur impact transfrontalier, c'est le cas du projet de financement de l'hôpital de Puigcerdá sur la frontière franco-espagnole porté par un GECT)

Certains programmes ont fait un effort particulier pour cibler une approche plus territorialisée. C'est le cas du programme ALCOTRA (France/Italie) qui privilégie 3 types d'intervention : les projets simples,

les projets stratégiques et les plans intégrés transfrontaliers (PIT). Ces derniers, sélectionnés après appel à projets, reposent sur une approche stratégique au bénéfice d'un territoire spécifique couvrant un ensemble cohérent d'actions thématiques (sociale, environnementale, économique). 7 PIT sont ainsi à l'œuvre, dont un par en particulier sur l'Espace Mont Blanc où se combinent la protection des ressources et de l'espace naturel et la gestion durable et intégrée du tourisme.

Les programmes transnationaux ont fait un effort général pour s'inscrire dans la stratégie de Lisbonne et plus particulièrement sur des actions concernant le développement durable, la gestion et la prévention des risques. Conscients de la nécessité d'aller vers des projets stratégiques ayant un impact significatifs sur la zone de coopération les partenaires des programmes recherchent et testent des méthodes pour mieux préciser les priorités et mobiliser des acteurs utiles aux résultats attendus (ex :par des appels à projets ciblés et thématiques en matière d'efficacité énergétique, changements climatiques, création et renforcement de clusters,..) en s'appuyant également sur des expertises pour accompagner le processus et obtenir des résultats améliorés.

On peut toutefois regretter la lourdeur des appels à projets, procédures et évaluations trop longues et le fait que la mobilisation des acteurs privés reste un défi face à l'application des règles de concurrence, sans disposer d'un cadre européen approprié. Les Etats restent souvent sur l'application des règles nationales incompatibles avec l'esprit de conduite de projet commun. La Commission n'a pas apporté à ce stade de réponse à cette difficulté. Une autre difficulté pour les programmes transnationaux est de faire la distinction entre des projets qui relèvent de l'échange d'expériences et de bonnes pratiques (voir infra la coopération interrégionale) et ceux susceptibles d'avoir un impact sur la zone transnationale et de contribuer à en faire un espace « système »,élément d'équilibre du développement territorial européen. Une des pistes de travail serait d'adapter la stratégie développée dans les macro-régions par la Commission, en identifier les projets phares qui seraient ensuite mis en œuvre au niveau approprié.

Parmi les projets à l'œuvre actuellement en cours, citons:

- sur l'espace Atlantique, le projet NEA2 vise à développer une filière nautique de pointe réunissant les 5 pays de l'espace, en recherchant innovation et performance économique respectueuse de l'environnement ;
- le projet REINFORCE vise l'adaptation aux impacts des changements climatiques sur les forêts atlantiques, en développant des outils communs d'observation et de suivi et tester de nouvelles méthodes.

La coopération interrégionale Interreg IVC. Elle est orientée en totalité sur la Stratégie de Lisbonne et de Göteborg et se décline en 2 axes : l'innovation et l'économie de la connaissance, l'environnement et la prévention des risques. Elle a été complétée par une initiative communautaire dénommée 'Régions pour le changement économique » destinée à inciter fortement les transferts de savoir faire et soutenir les administrations régionales et locales dans la mise en place d'actions de modernisation de l'économie et de développement durable, elle inclut notamment un lien et une application plus directe des actions conduites et/ ou des résultats dans les programmes « compétitivité et emploi » et « convergence ». A œ propos il convient de rappeler l'article 37-6b du règlement FEDER qui offre la possibilité pour les programmes régionaux d'ouvrir un axe spécifique dédié à la coopération interrégionale. Seul le programme régional du Limousin a mis en place des actions en la matière, ce qui a permis à la région de développer, en tant que chef de file, le réseau RURACT, des régions actrices de l'innovation rurale. Ce réseau rassemble des régions représentants plus de 10 EM de l'UE sur des thématiques telles que les services et l'attractivité territoriales, emploi et cohésion sociale, défis démographiques, stratégies et gouvernance territoriale.

Le programme Interreg IVC a lancé 2 appels à projets qui ont suscité un nombre considérable de propositions. La participation française doit être améliorée, le premier appel place la France en 7ème position en termes de partenaires mobilisés, loin derrière l'Italie et l'Espagne. Les résultats globaux conduisent par ailleurs à développer davantage les méthodes de capitalisation, c'est-à-dire la

recherche de critères représentatifs des progrès réalisés, des innovations et des références transférables pour optimiser les politiques territoriales.

ii) La contribution des PO Convergence à l'objectif Coopération territoriale européenne

En matière de développement durable, l'île de La Réunion est très proactive comme en témoigne le **projet GERRI (Grenelle de l'environnement à La Réunion : réussir l'innovation)**. Le développement durable sous-tend l'approche intégrée des programmes européens de la région. L'ambition de ce projet est de faire de La Réunion un des premiers territoires d'intégration et de convergence des énergies renouvelables et du développement durable. Effectivement l'île de la Réunion représente un espace idéal pour l'expérimentation de politiques volontaristes par sa taille, son histoire, son relief, ses spécificités fiscales, sa mobilisation collective, la jeunesse de sa population et son savoir-faire industriel. L'île dispose en effet d'une vraie antériorité et d'une compétence reconnue aux plans national et international sur le sujet des énergies renouvelables avec de surcroît, des industriels pleinement investis sur ces marchés émergents. C'est ainsi qu'un certain nombre de projets identifiés dans le PO FEDER ont été repris dans le cadre du projet GERRI avec pour ambition d'obtenir une meilleure coordination entre les acteurs et une meilleure lisibilité des stratégies.

Le grand projet de transport collectif en site propre en Martinique. Le projet de « Transport Collectif en Site Propre » (TCSP) vise à l'organisation des transports publics à la Martinique (abords de Fort de France) en apportant de façon phasée des améliorations progressives au déficit actuel de transport public : Ce projet vise à réaliser 14 Km de site propre entre le Lamentin et Fort-de-France. Doté d'une capacité de transport de 2700 voyageurs par heure et desservant douze stations, le dispositif offrira une réponse à la congestion des axes routiers aux abords de Fort-de-France et aux problèmes corrélatifs de gaspillage d'énergie, de pollution, de perte de temps et de dégradation du cadre de vie.

L'investissement financier pour ce tramway à guidage optique est à la hauteur des enjeux économiques et sociaux puisque ce grand projet européen a constitué la mesure la plus importante du DOCUP Martinique 2000-2006 (157 M€). D'un coût total de plus de 245 M€ avec une participation du FEDER à hauteur de 89 M€, il a fait l'objet d'une décision de validation C(2006) 5050 en qualité de Grand Projet Européen par les services de la Commission en date du 19/10/2006.

La première phase des travaux, a permis la réalisation partielle du site propre (section 1 centre-ville, section 3 et 4, Pénétrante Est) et l'ouverture aux transports existants, apportant ainsi une première réponse transitoire (amélioration légère des temps de parcours et baisse de la congestion à court terme).

La deuxième phase du projet est cofinancée dans le cadre du PO FEDER 2007-2013. Elle va permettre l'achèvement du site propre à l'horizon 2011 et des équipements pour une mise en service des 2 lignes TCSP.

iii) Une politique de cohésion et des programmes qui contribuent à l'objectif de cohésion territoriale

Les orientations stratégiques communautaires de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 faisaient explicitement référence à cette dimension territoriale, ce que le CRSN de la France a décliné nationalement, notamment dans sa partie III/2/C « la dimension territoriale de la cohésion et du développement durable ».

La politique de cohésion contribue au développement régional. Elle contribue aussi à au renforcement de la cohésion territoriale, en soutenant le développement du potentiel de toutes les régions dans un souci de compétitivité et d'équité territoriale.

Une analyse approfondie de la mise en œuvre des programmes opérationnels en France sous l'angle de la cohésion territoriale fait ressortir les quatre points suivants qui concernent des échelles d'intervention différentes:

Dans le cadre de l'objectif « compétitivité régionale et emploi », quatre programmes opérationnels plurirégionaux permettent de prendre en compte la spécificité géographique de massifs de montagne et de bassins fluviaux.

Dans le cadre de l'objectif « convergence », les programmes pour les régions d'Outremer prennent en compte les spécificités liées à l'ultrapériplicité conformément à l'article 299.2 du traité de la Communauté européenne.

Dans les deux objectifs, une grande majorité des programmes opérationnels dédie un axe ou une mesure à des projets intégrés de développement urbain s'adressant à des territoires urbains en lien avec la stratégie et les thèmes développés par le programme.

Enfin, dans le cadre de l'objectif « coopération territoriale européenne », les programmes opérationnels développent une stratégie de développement transfrontière au service de la cohésion territoriale du territoire européen dans son ensemble. Certains programmes transfrontaliers développent une approche territoriale intégrée à travers des Plans Intégrés Transfrontaliers (PIT).

iv) Point sur le volet urbain des programmes opérationnels

La mise en œuvre de l'article 8 du FEDER relatif au développement urbain durable constitue pour la France un enjeu important, articulé à la politique nationale de la ville qui vise les quartiers urbains défavorisés. La circulaire interministérielle du 5 octobre 2006 a ainsi recommandé aux autorités de gestion des programmes de lancer un appel à projets auprès des villes et agglomérations engagées dans un CUCS (contrat urbain de cohésion sociale) et pour les DOM dans des CPU (convention de programmation urbaine). Il s'agit ainsi de concentrer les moyens et de sélectionner les projets urbains les plus significatifs en faveur du développement de l'activité économique et de l'emploi, de la diversité fonctionnelle et de l'inclusion sociale, tout en laissant aux autorités régionales une grande latitude dans la stratégie à conduire.

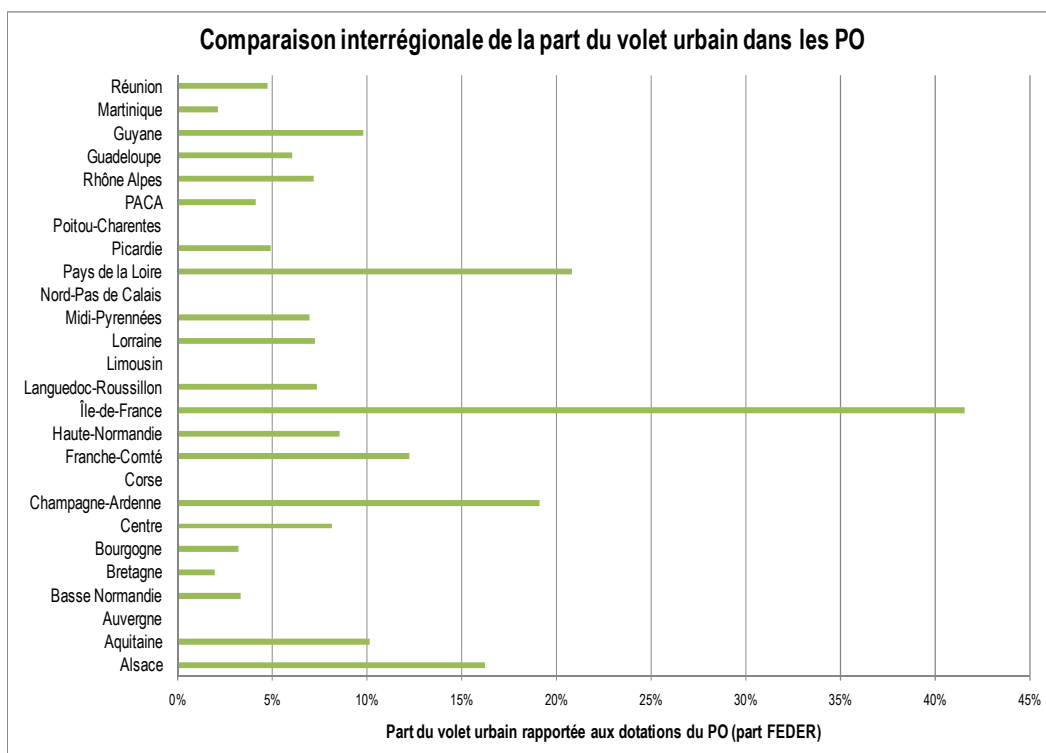
La prise en compte de la dimension urbaine dans les PO s'inscrit dans la volonté de valoriser les acquis d'URBAN I et II notamment en termes de gouvernance des projets urbains et d'effet de levier sur le développement des zones urbaines en difficultés sur un nombre plus important de sites. Elle soutient l'approche urbaine intégrée qui suppose la fertilisation entre l'approche thématique du développement durable (social, économique, environnemental), territoriale par une vision d'ensemble qui sort les quartiers en déshérence de leur isolement, stratégique par la mise en œuvre d'un ensemble cohérent d'actions.

Malgré la grande diversité des contextes régionaux, les stratégies régionales retenues en faveur des territoires urbains en difficultés relèvent du développement durable, on retrouve donc dans leur présentation la référence à des mesures de renouvellement urbain, d'inclusion sociale des populations les plus en difficultés, le soutien socio-économique, l'amélioration des services à la population et la reconversion de friches.

Les résultats après plus de 2 années de mise en œuvre sont contrastés, mais les recommandations nationales ont été suivies de manière satisfaisante ainsi :

- sur les 22 régions métropolitaines de l'objectif compétitivité régionale et emploi 15 ont procédé à un appel à projets urbains, 1 sur les 3 régions d'outre-mer relevant de l'objectif convergence. Une région (Nord Pas de Calais) dédie l'appel à projets à l'excellence territoriale. Les cahiers des charges ont été élaborés sur la base d'une concertation régionale.
- 6 programmes consacrent un axe, 12 une mesure, 4 une sous mesure au traitement de questions urbaines
- 4 régions à forte dominante rurale n'ont aucun volet spécifique.

Ainsi 60 projets urbains intégrés ont été identifiés et mis en œuvre dans le courant de l'année 2009. Les chefs de file sont en général des intercommunalités (EPCI, communautés d'agglomérations, communautés urbaines) ou les villes. Ils représentent 542,403M€ de FEDER, soit 7% du FEDER des 22 régions métropolitaines, pour une moyenne par projet de 5 à 12M€. Ces chiffres sont à comparer à URBAN II (9 sites pour une moyenne de 12 M€/site). Ces données n'excluent pas dans la majorité des cas, la possibilité pour les villes et agglomérations retenues de bénéficier de manière transversale des axes et mesures des programmes autres que ceux consacrés à l'urbain.



Dans l'ensemble des PUI, l'approche thématique a été privilégiée mais révèle des contrastes entre les régions et les villes quant au pourcentage accordé entre la dizaine de domaines identifiés dans les cahiers des charge et dossiers de candidature:

- L'amélioration du cadre de vie dont la restructuration et l'aménagement urbain
- L'accessibilité et le désenclavement du territoire dont l'amélioration de la mobilité
- La création et la reconstruction d'équipements sportifs et socioculturels
- Les TIC dont les espaces publics numériques et les formations afférentes
- L'éducation et la formation
- L'inclusion sociale dont la création de crèches et d'espaces multi-accueil, de services associatifs
- Le développement et l'attractivité du territoire dont les opérations de développement économique et de marketing territorial, les pépinières d'entreprises

- La recherche et le développement qui favorisent l'innovation dans des domaines intéressant directement la géographie de ces territoires, tels que la création de pôle santé, de pôle d'excellence gérontologique.
- L'environnement en lien notamment avec les énergies renouvelables, des normes HQE et plus récemment des opérations relatives à l'efficacité énergétique dans le logement social.
- Enfin la gouvernance et la mise en réseau du territoire comprend des opérations visant l'implication de la société civile, des habitants et la mobilisation des acteurs clés pour la réussite du projet (dont les opérateurs et les entreprises)

L'action relève d'une approche territoriale car les actions sont bien ciblées sur les quartiers et complétées par des actions plus globales visant à les intégrer dans la dynamique d'ensemble. Toutefois les besoins des quartiers en difficulté prennent le pas sur le projet global, faute souvent d'une définition plus précise de leur identité et du positionnement.

L'approche stratégique demeure la plus difficile et nombre de PUI relèvent plus du catalogue utile d'interventions que d'une mise en cohérence forte des actions à développer. Notamment un travail à poursuivre sera d'approfondir la valeur ajoutée de l'intervention communautaire. En ce sens l'animation et l'aide apportée aux porteurs de projets sont déterminantes pour assurer la qualité de mise en œuvre par leur vertu pédagogique, ainsi on a pu constater la différence de qualité des projets entre les sites ayant bénéficié d'URBAN II et les autres. Ainsi peu de sites ont accepté de gérer leur projet en subvention globale, craignant la lourdeur administrative de gestion.

Parmi les difficultés rencontrées, on notera plus particulièrement 2 points qui impactent la stratégie de Lisbonne :

- A ce stade la difficulté d'articulation entre le FEDER et le FSE compte tenu des dispositifs de gestion différents. Ainsi, si l'analyse fine du FSE identifie bien des crédits allant sur les territoires des PUI (par ex en matière d'inclusion sociale) les chefs de file et gestionnaires sont locaux ont du mal à recouper les informations voire à orienter leur utilisation en cohérence avec les projets territoriaux. Par ailleurs la flexibilité offerte par les règlements d'utiliser le FEDER au titre d'actions FSE à hauteur maximale de 15% est encore peu utilisée.
- Le « earmarking » s'avère difficile à respecter malgré un fléchage imposé par les régions (ex : Ile de France 50% - Alsace : 40%) car souvent incompatible avec les caractéristiques des projets. Par ailleurs les chefs de file urbains sont encore peu sensibilisés à cette problématique qui peut paraître technocratique.

Enfin la méthode des appels à projets est riche d'enseignement pour identifier les sites et les acteurs clés, toutefois il s'avère lourd en temps et en partie incompatible avec le calendrier de gestion imposé notamment par la règle du dégagement d'office N+2 (cf le cas de l'Ile de France où 40% du PO sont consacrés à l'urbain.)

L'hétérogénéité des situations rencontrées, de même que la nécessité de maintenir une forte lisibilité à la dimension urbaine des PO conduisent à mettre en place un dispositif national d'animation et de création d'un réseau des acteurs des projets urbains. Ce travail est entamé depuis la rentrée 2009 avec en perspective un plan d'information et de formation destiné à pallier les difficultés rencontrées et à valoriser les résultats.

v) Les projets urbains : illustrations

En **AQUITAINE**, pour soutenir le développement durable des quartiers sensibles, 7 collectivités ou intercommunalités « chefs de file » des projets intégrés se sont dotées en 2008 de capacités d'animation et de suivi des projets. La mission d'animation régionale confiée au centre de ressources

« Pays et quartiers d'Aquitaine » a permis de mettre en réseau ces nouvelles équipes et de les accompagner dans 2 domaines:

- un travail approfondi sur les axes thématiques du programme opérationnel, pour que les priorités thématiques (innovation, développement durable) de la politique régionale européenne impactent le contenu des projets urbains et que cela se traduise rapidement en terme de programmation ;
- un travail méthodologique sur l'évaluation des projets intégrés « chemin faisant », par la définition et la mesure des impacts.

Les opérations programmées sur l'objectif 4.2 Soutenir le développement durable des quartiers sensibles stricto sensu ont 2 caractéristiques : la prédominance des opérations liées à l'attractivité des quartiers et aux services aux populations, qui restent encore peu innovantes dans leur contenu, et le nombre important d'études et de mission d'ingénierie. Pour ces dernières, l'intervention du FEDER incite les maîtres d'ouvrage à recourir plus fréquemment à des missions d'études et d'expertises préalables améliorant ainsi la qualité et le caractère innovant des projets notamment en matière environnementale.

En **ILE-DE-FRANCE**, le réseau In'Europe, mis en place à la fin 2009, vise à informer, coordonner les projets urbains et à favoriser la prise en compte de l'innovation dans ces projets, notamment dans le cadre de l'exercice SRI.

L'axe 1 dédié au développement urbain dans les zones les plus en difficulté en Ile-de-France est une spécificité francilienne. Compte tenu du caractère innovant des projets intégrés structurants, de l'importance de la dotation FEDER, de l'articulation des crédits FEDER, FEADER et FSE, ainsi que de l'intervention de nouveaux bénéficiaires dans la gestion des projets et de l'importance du partenariat mobilisé, le partenariat régional a décidé de mettre en place un dispositif d'animation en réseau des 10 projets intégrés sélectionnés, sous l'égide de la préfecture de la région d'Ile-de-France et dont l'animation est confiée au cabinet VIAREGIO.

Le réseau In'Europe a parmi ses axes d'intervention de favoriser la connaissance des territoires et les acteurs du réseau, d'accompagner les territoires dans la réalisation de leur plan d'action, de diffuser une information homogène à l'ensemble des territoire, de valoriser les expériences et de développer des formations

Deux objectifs ont été assignés au réseau In'Europe :

- apporter une assistance technique et opérationnelle aux partenaires, gestionnaires et opérateurs de l'axe 1 du PO.
- apporter une assistance sur la mise en œuvre qualitative des projets sur le fond. Le cabinet VIAREGIO, mandaté pour l'accompagnement du Réseau In'Europe, a démarré sa mission à la fin de l'été 2009. Il a procédé dans un premier temps à une rencontre de tous les chefs de file et services préfectoraux pour recueillir les besoins et les attentes vis-à-vis de ce réseau.

Plusieurs actions, lancées en 2009, aboutiront début 2010 à la mise à disposition des acteurs d'outils opérationnels, notamment un guide de montage des projets à l'attention des gestionnaires du programme et des porteurs de projets, ainsi qu'un recueil des règles d'éligibilité qui fera également l'objet de formations techniques. Un site internet du Réseau In'Europe sera intégré dans le site europeidf.

En **RHONE-ALPES**, dans le cadre du **Projet Urbain Intégré de Grenoble**, le FEDER finance plusieurs projets visant à renforcer l'attractivité et la cohésion des territoires urbains. Ainsi, le projet porté par l'Association LA POUSADA a permis la création d'une **pépinière d'entreprises**. L'association LA POUSADA regroupe quatre entreprises de l'économie sociale et deux associations culturelles logées sur un espace immobilier acquis par l'E.P.F.L. de la région grenobloise, pour le compte de la ville de Grenoble, dans le cadre de l'opération de renouvellement urbain du quartier Mistral à Grenoble. Dans ces locaux, le FEDER a permis de financer les travaux d'aménagement

nécessaires à l'accueil des premières activités de la pépinière, soit l'aménagement d'un espace bureaux de 150 m² (10 bureaux) mobilier compris, et l'aménagement d'espaces communs Polyvalents, matériel et mobilier compris. L'opération menée, travaux et accueil des premiers occupants, s'est réalisée sur l'année 2008. Deux tranches complémentaires de travaux ont lieu en 2009 et 2010.

Avec le soutien du FEDER, la **ville d'Echirolles** mène une action d'accompagnement des jeunes et des adolescents dans leur insertion professionnelle. **L'action « accompagnement spécifique des jeunes adolescents pour l'insertion socioprofessionnelle »** doit permettre la mise en place d'un accompagnement renforcé pour des jeunes en forte difficulté d'insertion professionnelle. Elle concerne des jeunes issus du Village II et des quartiers ouest. Le travail, prenant le jeune dans sa globalité, est centré sur la construction du parcours personnel et sur l'accès aux circuits (formation, droits, emploi, etc.) et à terme doit permettre l'accès à l'emploi. Deux postes d'éducateurs de rue sont ainsi créés pour intervenir dans les quartiers en CUCS du Village 2 et de la Luire-Viscose (Village 2 est aussi sous convention de rénovation urbaine) pour construire une relation éducative et mettre en œuvre un accompagnement adapté avec des jeunes de 16 à 18 ans, et prioritairement les plus désocialisés.

vi) La coopération territoriale et le développement rural : l'exemple du Limousin

En **LIMOUSIN**, pour renforcer la cohésion territoriale et le potentiel d'innovation des zones rurales, le Conseil régional a proposé, s'appuyant sur son expérience de chef de file du projet RURAL INNOVA dans le cadre d'INTERREG IIIC, la mise en place en 2008 d'un réseau opérationnel (RUR@CT) visant au transfert d'expériences entre Régions rurales européennes. Dans la perspective de la refonte du budget de l'Union européenne, en particulier dans la perspective de la réforme de la politique de cohésion après 2013, ce réseau a pour ambition d'offrir aux Régions européennes les champs d'expérimentation d'un modèle innovant de développement des territoires ruraux.

RUR@CT a pour principaux objectifs de renforcer l'efficacité des politiques régionales de développement rural et de promouvoir l'innovation rurale au service de la cohésion territoriale, via des échanges d'expériences et le transfert de bonnes pratiques entre régions européennes et en favorisant l'émergence de projets innovants de développement rural dans les programmes régionaux. Ainsi, le mot d'ordre de ce projet phare en Limousin est de « changer en échangeant ».

Le travail conduit dans le cadre d'une approche intégrée et innovante de la coopération doit permettre d'identifier des bonnes pratiques qui seront ensuite l'objet d'un transfert d'expérience. Ces bonnes pratiques peuvent concerner des thèmes spécifiques s'inscrivant dans l'un ou l'autre des domaines suivants :

- Le développement et la compétitivité économique
- La cohésion sociale et le capital humain,
- Le management environnemental,
- La gouvernance territoriale...

Les expériences et bonnes pratiques étudiées devront être basées sur une approche intégrée et transversale plutôt que sectorielle, les opportunités et les potentiels plutôt que les handicaps des zones rurales, une logique d'investissement plutôt que de subventionnement et, enfin, une démarche ascendante et participative plutôt que descendante et directive

Ce projet mobilise plusieurs régions européennes coopérant en réseau. Les démarches de coopération sont organisées prioritairement au niveau régional (NUTS II), mais pourront également concerner des structures de niveau NUTS III, selon les particularités administratives et institutionnelles de chaque pays. Appuyé sur un centre de ressources pour le transfert d'expériences, le réseau RUR@CT est une plate-forme de coopération basée sur la mutualisation d'informations et de documents nécessaires au transfert d'expériences. Ce centre de ressources s'appuiera sur

différents supports de communication (notamment une base de données et un site internet), et permettra de mettre en relation les Régions « importatrices » et « exportatrices » dans un domaine spécifique.

Pour chaque innovation répertoriée dans la base de données, quatre niveaux d'informations seront possibles:

- une « fiche synthétique » résumant les principales caractéristiques et objectifs du dispositif
- une « évaluation de transférabilité » portant sur les conditions générales requises pour le transfert
- une « étude de transférabilité » portant sur les conditions spécifiques du transfert dans une Région
- un « bilan du transfert » recensant les différents enseignements du processus

L'étude de transférabilité et le bilan seront réalisés et financés par la Région « importatrice » intéressée par la possibilité d'adapter cette expérience sur son territoire. Les Régions membres du réseau pourront s'appuyer sur d'autres partenaires (chambres consulaires, associations, universités, bureaux d'études...) qui joueront un rôle d'assistance technique et d'accompagnement méthodologique dans le cadre de l'expertise nécessaire au transfert d'expériences.

La réciprocité dans les échanges est un principe essentiel de ce réseau, ouvert en permanence à toutes les Régions souhaitant enrichir le centre de ressources et bénéficier de ses avantages. Plus les Régions partenaires seront nombreuses, plus les bonnes pratiques seront diversifiées, et plus les possibilités de transfert d'expériences seront pertinentes.

Au-delà de ces échanges d'expérience, RUR@CT ambitionne de contribuer au décloisonnement des régions et des programmes, en multipliant les possibilités d'échanges et de dissémination des bonnes pratiques à deux niveaux :

- en décloisonnant les programmes de coopérations (transnational, interrégional...) et leurs projets ;
- en permettant aux Régions non retenues lors des appels à projets, de bénéficier des bonnes pratiques capitalisées dans le cadre de ces différents projets.

A moyen terme, une structuration juridique du réseau en GECT (Groupement européen de coopération territoriale) est même envisagé, afin d'optimiser le fonctionnement du réseau.

e. PO FSE : exemples de bonnes pratiques

Quelques exemples de projets régionaux qui illustrent la mise en œuvre des priorités transversales du programme

i) Priorité innovation

En Alsace : un nouveau mode de contractualisation avec les Missions Locales et un rapprochement de ces structures avec les entreprises.

Pour la première fois, le réseau d'accueil Mission Locale/PAIO a dû répondre à un appel à projets lancé par le Préfet de Région et destiné à renforcer les relations entreprises/Missions Locales. Ceci a permis à ces structures d'expérimenter une gestion en mode projet sur une échelle plus large.

On retrouve dans les projets sélectionnés soit le financement de poste de chargé de relations entreprises, ou de missions courtes de prospection auprès d'un panel d'entreprises sur un territoire

identifié, des créations de fichiers de suivi des jeunes en stage ou encore un mélange de toutes ces actions.

Une dynamique semble s'être enclenchée, le Conseil régional ayant, dans la même logique, lancé un appel projet relatif à l'orientation des jeunes.

ii) Priorité « intégration des personnes handicapées »

En Bretagne : investissement dans le champ de l'action culturelle pour favoriser l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées.

Le projet « Acte-toi ! » porté par le théâtre de la chimère a pour objet d'accompagner les non-voyants, mal voyants et malentendants dans le cadre d'un parcours de formation pour devenir acteurs – animateurs de l'action culturelle. Un théâtre itinérant a été mis en place en 2008, permettant l'inclusion sociale de personnes handicapées autour d'un projet artistique allant des répétitions aux représentations. Les retombées sont positives en termes d'accès au milieu professionnel, d'accès à des formations ou à des emplois adaptés.

iii) Priorité « égalité des chances »

En Bourgogne : action conjointe PLIE / université de Bourgogne en faveur des publics migrants.

Le PLIE de Dijon a conduit une action en lien avec l'Université de Bourgogne afin de revaloriser l'estime de soi des publics issus de l'immigration. L'intérêt réside précisément dans l'intervention de l'université qui a mis en pratique, auprès de ces publics, les techniques de « coaching » utilisées auprès des sportifs de haut niveau. Les difficultés liées à cette action ne sont pas forcément là où elles étaient attendues, mais plutôt dans les rapports parfois conflictuels entretenus par les professionnels de l'insertion vis-à-vis d'une action jugée trop innovante au regard des actions conduites traditionnellement, et vis-à-vis de l'université elle-même.

iv) Priorité « vieillissement actif »

En Rhône-Alpes : une démarche volontariste pour l'évolution professionnelle des salariés à mi-parcours et des seniors.

Une démarche volontariste a été engagée avec les différents partenaires, afin d'encourager l'évolution professionnelle des salariés à mi-parcours et des seniors. C'est ainsi qu'Agefos-PME, le principal gestionnaire privé de fonds de la formation professionnelle pour les PME et TPE, a proposé, avec le soutien du Fonds social européen, des diagnostics de milieu de carrière à destination des salariés de plus de 45 ans de ses entreprises adhérentes, prestations permettant d'apprécier les perspectives d'une évolution professionnelle, en lien le cas échéant avec les possibilités offertes dans l'entreprise. Plusieurs actions de formation ont également été déployées, à l'attention plus particulière des salariés à mi-parcours, afin de les professionnaliser sur des missions étendues ou renouvelées dans l'entreprise : Opcalia notamment, a initié une opération, intitulée Pégase, visant à professionnaliser les salariés positionnés sur la mise en œuvre des politiques de sécurité dans les entreprises. Agefos-PME a également ciblé l'opération précitée de professionnalisation des salariés amenés à exercer une fonction tutorale dans l'entreprise, sur les salariés de plus de 45 ans.

v) Priorité « Caractère transnational ou interrégional

Pour le volet central : l'appel à projets « actions innovantes transnationales ». L'association Racine a été retenue par le volet central, depuis novembre 2007, en tant qu'organisme intermédiaire pour la gestion et la mise en œuvre, au niveau central, de la mesure 4.3 (Actions innovantes transnationales) du PO, pour la période 2008-2010.

Ce dispositif cofinance des projets transnationaux destinés à favoriser l'accès et le maintien dans l'emploi correspondant à l'une des trois priorités suivantes :

- projets expérimentaux testant de nouvelles solutions en apportant une valeur ajoutée aux dispositifs d'emploi et de la formation professionnelle (priorité G : « Projets innovants et expérimentaux »)
- activités de réseaux visant l'expérimentation et la diffusion de bonnes pratiques entre leurs membres (priorité H : « Partenariats pour l'innovation »)
- projets encourageant la mobilité en Europe des personnes fragilisées sur le marché du travail (priorité I : « Coopération transnationale pour la mobilité »).

Pour être éligibles, les opérations doivent notamment avoir une portée nationale ou pluri-régionale. Les actions doivent également être portées par un organisme couvrant le territoire national ou bien par un partenariat constitué de différents organismes intervenant dans au moins 3 régions françaises différentes. Les opérations doivent enfin comporter des activités transnationales avec au moins un porteur de projet d'un autre Etat membre. Il est recommandé de ne pas dépasser quatre partenaires transnationaux.

Racine a mis en place le premier appel à projets au printemps 2008 pour des projets 2008. Le deuxième appel à projets (pour l'année 2009) a été ouvert en novembre 2008.

Dans le cadre de l'appel à projets 2008, 53 projets ont été déposés, 16 ont été retenus. Les thèmes traités et les partenaires sont très divers. On peut citer les quelques exemples suivants :

- priorité G : modélisation d'une coopérative de services à la personne, projet porté par l'Union des couveuses d'entreprises ;
- priorité H : confronter et transférer des outils de gestion des âges,
- priorité I : chantiers internationaux pour la mobilité des publics en difficulté.

vi) Priorité « développement durable »

La région Nord Pas-de-Calais adapte l'offre de formation des professionnels du bâtiment à cette problématique.

La région Nord-Pas-de-Calais a sélectionné un projet innovant porté contribuant à sensibiliser les professionnels du bâtiment aux problématiques du développement durable et de la qualité environnementale. Cette opération a permis de déployer une ingénierie visant à construire ou adapter les outils pédagogiques et l'offre de formation dans ce domaine. Une expérimentation auprès de 100 demandeurs d'emploi a pu être réalisée dans la perspective de transférer les pratiques et les modules de formation à l'ensemble des centres de formation de l'académie de Lille.

E. CONCLUSIONS

a. Un bilan positif du CRSN et de la programmation

Après trois années de nouvelle programmation, la France dresse un bilan globalement positif de la démarche stratégique initiée par le CRSN et de sa mise en œuvre. Cette démarche stratégique s'avère bénéfique à la qualité de la programmation et à l'efficacité de la politique de cohésion sur les territoires.

Le diagnostic initial et les thématiques ouvertes à la programmation demeurent pertinents malgré la crise économique. Le soutien à l'innovation, aux TIC, au développement des énergies renouvelables constituent plus que jamais des priorités pertinentes pour permettre aux territoires de surmonter la crise et de s'adapter durablement aux nouveaux défis identifiés récemment par le Rapport Barca (mondialisation, changement climatique, déséquilibre démographique, risque énergétique).

En matière d'emploi, le cadre adopté en 2007 atteste d'une cohérence efficace avec les orientations de la Stratégie européenne pour l'emploi. Les objectifs poursuivis restent inchangés : renforcer l'employabilité, améliorer l'adaptation au changement, promouvoir les compétences adéquates en tenant compte des emplois émergents, notamment verts, accélérer les redéploiements liés aux restructurations économiques, accompagner les plus fragiles dans l'emploi.

En matière d'innovation comme d'emploi, les priorités transversales du CRSN révèlent leur rôle structurant pour la mise en œuvre des fonds structurels et la cohérence des interventions au niveau national.

Toutefois, une ouverture du CRSN à d'autres thématiques pourrait être explorée en 2010 afin de tenir compte des enseignements de la programmation en cours et des évolutions socioéconomiques intervenues depuis 2006. Ces adaptations du CRSN devront contribuer à renforcer la contribution de la politique de cohésion au développement des territoires et à la prise en compte des nouveaux défis (TIC, énergie, nouveaux emplois,...)

Plusieurs initiatives devraient permettre en 2010 d'évaluer la cohérence du CRSN et des PO 2007-2013, en vue de leurs éventuelles révisions :

- Lancement d'une étude stratégique sur la mise en œuvre du CRSN et des programmes opérationnels pour alimenter la discussion sur les pistes de révision du CRSN en 2010.
- Définition d'un programme thématique et d'un calendrier pour l'évaluation et la révision des PO en 2010.
- Présentations des recommandations des groupes de travail thématiques du CRSN (Innovation, TIC, Urbain, DD) pour optimiser la programmation.

L'adoption d'ici début 2010 par l'ensemble des régions d'une stratégie régionale d'innovation devrait être un levier important pour améliorer encore l'efficacité des fonds structurels dans leur contribution à la compétitivité des régions.

b. L'effet levier des fonds structurels sur les territoires

La cohérence des objectifs contribue à l'efficacité constatée des fonds structurels et l'effet levier de la politique de cohésion pour le développement équilibré des territoires.

L'effet de levier des fonds structurels sur les territoires est important, et notamment sur les thématiques les plus porteuses de croissance et d'emploi durables (RDT, TIC, Energie,...).

Par son approche stratégique forte et l'affirmation de priorités thématiques claires, cohérente avec les objectifs de la stratégie de Lisbonne, la politique de cohésion 2007-2013 répond efficacement à l'objectif communautaire de développement de tous les territoires, dans la prise en compte de leurs difficultés et de leurs atouts spécifiques.

Au-delà de l'effet levier des fonds structurels, la valeur ajoutée de la politique de cohésion se mesure aussi à ses effets sur l'organisation et la gouvernance des systèmes territoriaux : développement de l'innovation des projets, création de partenariats originaux, promotion de nouveaux services qui améliorent la qualité des dispositifs, conception de meilleurs schémas de gouvernance via la coordination de certains acteurs, apprentissages, professionnalisation en matière de management, gestion et d'évaluation, pour citer les principaux effets constatés de la mise en œuvre des fonds structurels.

Les entreprises, cibles prioritaires de la politique de cohésion 2007-2013, figurent bien parmi les principaux bénéficiaires de la programmation.

c. Des programmes opérationnels au service de la cohésion territoriale

Le soutien des programmes opérationnels à l'objectif de cohésion territoriale est un objectif important, dans un contexte de persistance, voire d'accentuation des disparités infrarégionales.

Son inscription dans la nouvelle constitution européenne doit nous inciter à mieux mesurer son impact différencié sur les territoires et à définir les conditions d'un renforcement des approches territoriales intégrées, dans la perspective de la prochaine génération de programme.

F. Annexes – tableaux de suivi de la programmation

1. Etats d'avancements financiers des programmes au 1/11/09
2. Progression de l'avancement des programmes opérationnels entre juin et décembre 2009
3. Avancement thématique des programmes opérationnels FEDER Objectif « Compétitivité Régionale et Emploi » – Montants programmés par thème prioritaire
4. Avancement thématique des programmes opérationnels FEDER Objectif « Convergence » – Montants programmés par thème prioritaire
5. Avancement thématique des programmes opérationnels FSE Objectif « Compétitivité Régionale et Emploi » – Montants programmés par thème prioritaire
6. Avancement thématique des programmes opérationnels FSE Objectif « Convergence » – Montants programmés par thème prioritaire
7. Répartition des financements et effet levier des fonds structurels par thèmes prioritaires d'intervention FEDER et FSE
8. Répartition des montants programmés par nature de bénéficiaire des PO FEDER Objectifs « Compétitivité Régionale et Emploi » et « Convergence »
9. Répartition des montants programmés par nature de bénéficiaire des PO FSE Objectifs « Compétitivité Régionale et Emploi » et « Convergence »
10. Répartition de la programmation par types d'entreprises (nomenclature UE) des PO FEDER
11. Répartition de la programmation par types d'entreprises (nomenclature UE) des PO FSE
12. Synthèse de la répartition des montants programmés par thème prioritaire et par nature de bénéficiaire des PO FEDER Objectif « Compétitivité Régionale et Emploi »
13. Synthèse de la répartition des montants programmés par thème prioritaire et par nature de bénéficiaire des PO FEDER Objectif « Convergence »
14. Synthèse de la répartition des montants programmés par thème prioritaire et par nature de bénéficiaire des PO FSE Objectif « Compétitivité Régionale et Emploi »
15. Synthèse de la répartition des montants programmés par thème prioritaire et par nature de bénéficiaire des PO FSE Objectif « Convergence »
16. Note méthodologique : Avancements thématiques et synthèse du *earmarking*
17. Note méthodologique : Définitions et méthode relative au croisement des données entre l'avancement thématique des PO et les données sur les bénéficiaires

