

TRANSFERT DE PERSONNEL • POLITIQUE DE LA VILLE • RURALITÉ

Premier bilan de la gestion des fonds structurels européens

TRANSFERT

Prise en main. Depuis longtemps, les régions demandaient à gérer seules les fonds structurels européens (FSE). C'est désormais chose faite pour l'ensemble d'entre elles. Avec la nouvelle programmation courant de 2014 à 2020, les conseils régionaux sont chargés de la quasi-totalité de la politique régionale européenne.

MOYENS HUMAINS

Services déconcentrés. En confiant la gestion des FSE aux régions, l'Etat s'est engagé à leur octroyer des moyens humains issus des services déconcentrés de l'Etat pour assurer au mieux cette nouvelle mission. Mais les transferts opérés sur la base du volontariat, dans un cadre assez flou, font grincer des dents.

RÉORGANISATION

Cohabitation de deux systèmes. Les régions sont libres d'organiser la gestion des fonds comme elles le souhaitent : en créant une direction dédiée ou en s'appuyant sur des équipes au sein de chaque direction thématique. Avec la fusion, les deux systèmes cohabiteraient entre 2016 et 2020 dans certaines des nouvelles régions.

Transfert de personnel: les régions veulent plus

Les règles du jeu ont changé. Les régions mettent en musique la politique régionale. Mais, alors que la programmation démarre, des questions sur les transferts de personnel sont en suspens.

Le président de la République, François Hollande, l'avait promis durant sa campagne, notamment lors d'un discours devant les élus locaux à Dijon le 2 mars 2012. Il a tenu son engagement: les conseils régionaux ont, depuis le 1^{er} janvier 2014, la charge de la gestion de l'essentiel des fonds européens structurels et d'investissement (Fesi). Une mission jusque-là assurée par les services déconcentrés de l'Etat, sauf en Alsace, où le conseil régional officiait déjà. Plusieurs régions avaient aussi expérimenté la gestion d'une petite partie des fonds, sur des thématiques précises, avec les subventions globales: tel était le cas de la compétitivité des entreprises en Midi-Pyrénées, du management environnemental en Picardie ou des aides aux PME en Guadeloupe. Il s'agit bien d'une victoire pour les régions qui souhaitent depuis longtemps prendre la main sur la politique de cohésion européenne.

Les Direccte à la traîne

Cette compétence acquise aux régions, il restait donc à gérer les questions «logistiques». Notamment celle du transfert des personnels de l'Etat qui traitaient jusqu'à présent les dossiers européens. Les fonctionnaires

Contrôle

La direction régionale des finances publiques certifie les dépenses réalisées. De son côté, la commission interministérielle de coordination des contrôles des fonds structurels européens audite l'utilisation des fonds: l'augmentation du nombre des autorités de gestion l'amènera à travailler sur des échantillons régionaux.

des services «Europe» des administrations déconcentrées ont été invités à rejoindre les collectivités. Mais le compte n'y est pas. En novembre 2014, lors du lancement de la programmation 2014-2020 des Fesi, le socialiste Damien Alary, président de Languedoc-Roussillon, avait interpellé son préfet de région à ce sujet, demandant que les transferts «aillent plus vite» car «les dossiers à traiter [étaient] déjà là».

Si les choses ont avancé depuis, «cela ne se passe pas bien, tranche-t-on à l'Association des régions de France [ARF]. Le nombre d'équivalents-temps plein [ETP] transférés est insuffisant par rapport aux besoins, ce qui oblige les régions à procéder à des embauches». Certaines d'entre elles ont préféré anticiper cette situation, à l'image de Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca): «Nous avons choisi de constituer nos équipes en amont, afin de ne pas prendre de retard sur la programmation des fonds européens si l'Etat traînait», indique le directeur général adjoint du pôle «Europe et international» au conseil régional de Paca, Philippe Cichowlaz. Si les personnels des secrétariats généraux aux affaires régionales, chargés du fonds européen de développement régional

(Feder), ont joué le jeu, les fonctionnaires des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), chargés du fonds social européen (FSE), et ceux des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ne se sont pas bousculés pour passer dans le giron des régions. De plus, ces directions ne peuvent pas toutes lâcher leurs troupes, puisque la comptabilité des projets soutenus par l'Europe sur 2007-2013, qui reste de leur ressort, ne sera véritablement bouclée qu'en 2016.

Le casse-tête des fusions

Pour ajouter à la confusion, les décrets relatifs aux transferts de services ou à la mise à disposition de personnels ont été publiés tardivement, le 30 juin, et les modalités de prise en charge de ces transferts ne sont pas encore définies. «L'Etat va payer une partie des traitements des personnes transférées, mais ne se préoccupe pas des frais annexes, indispensables au fonctionnement d'un service, ajoute-t-on à l'ARF. Et la compensation proposée ne prend pas en compte les compétences nécessaires pour gérer les aides européennes!» L'autre écueil à surmonter pour les services est celui de la fusion des régions, au 1^{er} janvier 2016. Même si, jusqu'en 2020, il est prévu que chaque région continue de gérer seule sa propre enveloppe, l'organisation sera complexe, notamment lorsque les régions auront opéré des choix de gestion différents. En effet, deux modèles coexistent: certaines régions créent une direction dédiée à la politique régionale alors que d'autres positionnent des référents «Europe» au sein de leurs directions thématiques. Après la fusion, l'harmonisation de ces choix sera inévitable. *C. G.*

Instabilité structurelle

Tous les sept ans, l'Europe modifie les règles de sa politique régionale. Et les Etats, leur façon de gérer les différents fonds structurels. Ainsi, de services déconcentrés en collectivités, les programmes changent de main. La Cour des comptes notait, dans son rapport consacré à «la gestion par la France des fonds structurels européens», publié en février 2015, que «lors de la programmation 2007-2013, pour le FSE, le ministère chargé de l'Emploi gérait directement 15% des crédits. 85% étaient déconcentrés vers les préfets de région, qui géraient 25% des crédits et en affectaient les 60% restants à des collectivités ou à d'autres structures locales qui choisissent et financent à leur tour les organismes bénéficiaires». Pour le Feder, à l'exception de l'Alsace qui expérimentait l'autorité de gestion, les préfets de région avaient la possibilité de déléguer des crédits à des collectivités ou à des organismes intermédiaires. Difficile pour les porteurs de projets de suivre ces méandres.

Philippe Brossard,
directeur des politiques
nationales européennes
contractuelles
au conseil régional de
Languedoc-Roussillon.



D. MAUGENDRE/FISH-EYE/ANDIA

Languedoc-Roussillon • 2,7 millions d'hab.

Un «risque financier réel» pour le conseil régional

Languedoc-Roussillon connaît bien les exigences européennes. Le conseil régional a géré 152 millions de fonds structurels en subvention globale sur la période 2007-2013, pour une enveloppe globale de 900 millions. «Toutefois, l'Etat était la seule autorité de gestion de ces programmes et, donc, responsable devant la Commission», précise le directeur des politiques internationales européennes et contractuelles du conseil régional de Languedoc-Roussillon, Jean-Philippe Brossard. La région attend les personnels des services d'Etat pour finaliser sa nouvelle organisation au sein d'une direction unique. Mais, alors que la programmation a démarré, les effectifs attendus ne sont toujours pas là : «Pour les équipes chargées du Feder, il y a un étalement des transferts entre le 1^{er} janvier 2015 et courant

2016», précise Jean-Philippe Brossard. Du retard a été pris alors que les dossiers de demandes de subvention s'accumulent ! «Sur les autres fonds, peu de transferts ont été opérés et la région attend donc les compensations de l'Etat pour les embauches qu'elle doit effectuer. «Le risque financier est réel», conclut Jean-Philippe Brossard, qui va voir sa région fusionner avec Midi-Pyrénées. «Des équipes resteront dédiées à chaque territoire», assure-t-il, avec des programmes opérationnels distincts car le conseil régional de Languedoc-Roussillon est classé en «région en transition», avec des priorités d'investissement et des taux d'intervention différents de ceux de Midi-Pyrénées. Par conséquent, la question est reportée à la prochaine programmation, en 2020.

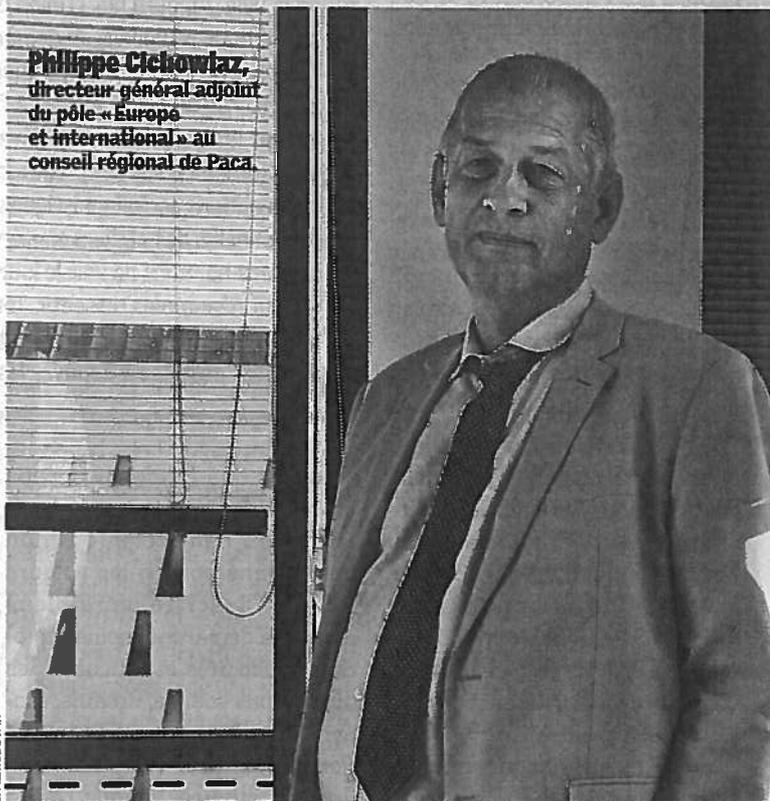
Paca • 4,9 millions d'hab.

Un changement préparé de longue date

«Nous sommes prêts!» avance fièrement le directeur général adjoint du pôle «Europe et international» au conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur, Philippe Cichowlaz. Dès l'annonce du transfert de la gestion des fonds, une équipe de préfiguration a été constituée pour réfléchir à la nouvelle organisation. La région Paca a géré deux subventions globales durant la période 2007-2013 sur les projets économiques et la formation, mais ses effectifs ne suffisaient pas à prendre en charge seule la gestion de l'ensemble des fonds. «Nous avons proposé une organisation centralisée, avec une seule porte d'entrée pour les porteurs de projets, quelle que soit la nature de leur projet, et des équipes en mesure de traiter l'ensemble des demandes», explique Philippe Cichowlaz.

La région Paca a anticipé les transferts de personnels des services de l'Etat : «C'est un risque que nous avons pris pour ne pas prendre de retard sur la programmation si l'Etat traînait à publier ses décrets», précise le directeur. Le service chargé de la partie régionale des fonds européens est donc progressivement passé de 25 à 75 équivalents-temps plein (ETP), en intégrant 80 % des personnes qui travaillaient déjà sur le Feder, au sein de la cellule «Europe» du secrétariat général aux affaires régionales. «Le transfert de la gestion du Feder [Fonds européen agricole pour le développement rural, ndlr] est plus compliqué, regrette Philippe Cichowlaz. L'Etat nous propose trois ETP, là où il en faut quinze!» Mais, in fine, le conseil régional de Paca n'assumera seule que l'équivalent de trois ETP.

Philippe Cichowlaz,
directeur général adjoint
du pôle «Europe
et international» au
conseil régional de Paca.



C. ALMODOVAR

Politique de la ville: les collectivités urbaines souhaitent tirer leur épingle du jeu

La politique régionale européenne fait de la politique de la ville l'une de ses priorités. Pour en bénéficier, les collectivités devront néanmoins éviter quelques écueils.

Quel est le point commun entre le souhait de Nîmes métropole (27 communes, 240 000 hab.) de mieux accompagner les élèves en réussite comme les décrocheurs scolaires issus d'un quartier prioritaire et le programme de réduction de la précarité énergétique des locataires du bailleur social de Mulhouse Alsace agglomération (34 communes, 264 700 hab.)? Ces deux initiatives estampillées «politique de la ville» tablent sur un cofinancement européen. Et pour cause: pour la première fois, une partie de l'enveloppe Feder-FSE doit bénéficier spécifiquement aux territoires prioritaires ou à leurs habitants. Près de 150 agglomérations espèrent conjuguer fonds européens et politique de la ville au cours de la période 2014-2020, contre 62 lors de la programmation précédente.

Une aubaine

Selon Gilles Mergy, délégué général de l'Association des régions de France, ce fléchage inédit représentera «au moins 10,2% des enveloppes régionales. L'Ile-de-France prévoit de consacrer 20% de son budget à des projets urbains quand les régions Centre ou Poitou-Charentes tablent sur 5%», précise-t-il. Sans compter que 10% du FSE de l'Etat financera des actions liées à la formation et à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires. Une véritable aubaine pour les professionnels de la politique de la ville, dans un contexte de rigueur budgétaire freinant la mobilisation des moyens de droit commun des ministères et des collectivités françaises. Au-delà de ses effets non négligeables sur le plan comptable,



LAURENCE BOURGOISE, cheffe de projet «politique de la ville» à la communauté d'agglomération Seine-Eure (37 communes, 69 000 hab., Eure)

«De fortes disparités régionales»

«Les programmations précédentes permettaient de financer des aménagements urbains standards, sans exclure la politique de la ville. Aujourd'hui, l'Union européenne la met au centre de sa politique régionale, en demandant clairement d'organiser le fléchage des fonds vers les quartiers prioritaires. La mobilisation accrue du Feder servira à financer des projets de renouvellement urbain ou de désenclavement par le biais de transports en commun en site propre, tandis que le FSE pourrait permettre à des actions sociolinguistiques, des cursus de formation professionnelle, des ateliers santé-ville ou des stratégies d'égalité femmes-hommes de voir le jour. De fortes disparités régionales se font néanmoins ressentir. Toutes les régions ne s'appellent pas "Ile-de-France"! Toutes n'ont pas mis sur pied une "équipe volante" destinée à appuyer les EPCI dépourvus d'ingénierie.»

solliciter des fonds européens présente des vertus sur le fond. Afin d'en bénéficier, l'Union européenne pousse les acteurs locaux à inscrire leurs plans dans une démarche moins sectorielle, concertée et articulant les dimensions sociale, urbaine, économique et environnementale. Pour maximiser leurs chances, des collectivités, comme l'agglomération

de Saint-Nazaire (10 communes, 118 900 hab.), regroupent au sein d'une même équipe-projet leur service «Europe» avec celui chargé de la politique de la ville. Ailleurs, à Plaine commune (9 communes, 411 400 hab., Seine-Saint-Denis), Thomas Jouanlanne, chargé des affaires européennes, a demandé de faire remonter des projets locaux de la politique de la

ville. Objectif: «Reprendre notre investissement territorial intégré [ITI] – véhicule quasi obligé pour postuler – et ainsi mettre toutes les chances de notre côté», précise-t-il. «En théorie, il est d'autant plus facile de mobiliser ces fonds que les programmes opérationnels régionaux se négocient au même moment que les contrats de villes, eux-mêmes calés sur les mandats municipaux et intercommunaux. Encore aurait-il fallu que tous les conseils régionaux jouent le jeu», nuance Laurence Bourgoise, membre du bureau de l'Inter-réseau des professionnels du développement social urbain et cheffe de projet à la CA Seine-Eure (lire ci-contre).

Un outil complexe

S'apercevant que certains conseils régionaux n'acceptaient pas les préconisés par l'UE, un chef de projet – requérant l'anonymat – les accuse de vouloir organiser une mise en concurrence entre les collectivités. L'objectif, selon lui, est de «se réserver la possibilité de financer des projets urbains globaux, sans flécher sur les aménagements bénéficiant aux quartiers prioritaires». Des niveaux de seuil minimum excluraient également les petits porteurs de projets. «Si les fonds européens sont loin d'être négligeables, leur mobilisation s'avère encore très compliquée pour les communes ou certaines associations», reconnaît Thomas Jouanlanne. Pour Laurence Bourgoise, «au niveau d'ingénierie et d'expertise nécessaire pour les solliciter est tel que leur attribution recrée de l'inégalité dans une politique visant... à traiter les inégalités sociospatiales». #.S.

Programme Leader: les territoires ruraux passent entre les gouttes

Avec un budget accru, le programme de développement rural pourrait trouver un nouveau souffle.

Si l'Europe oriente les fonds européens structurels et d'investissement vers les zones urbaines, elle n'a pas pour autant dépouillé le programme de développement rural Leader (liaison entre actions de développement de l'économie rurale). Au contraire, 567 millions d'euros lui seront consacrés en France métropolitaine entre 2014 et 2020, contre 297 millions attribués pour la période 2007-2013. Sur le terrain, les groupes d'action locale (GAL) chargés de mettre en œuvre le programme Leader se multiplient. « Les conseils régionaux vont abonder les enveloppes européennes, ce qui va augmenter le nombre de bénéficiaires retenus », observe Gwenaël Doré, directeur de projets de l'Institut national du développement local. Dans les Pays de la Loire, l'une des premières régions à avoir sélectionné ses GAL, 28 groupes, soit tous les pays et parcs naturels régionaux, bénéficient de Leader, contre 14 pour la période 2007-2013.

Nouvelle gouvernance

En France, le programme devrait se déployer sur 300 territoires d'ici à la fin de l'année, alors qu'ils étaient 223 jusqu'à présent. Le développement des services aux habitants sur le territoire et le soutien de la transition énergétique et l'économie numérique sont les priorités thématiques qui inspirent le plus les groupes bâtis sur la base de territoires de projets (pays, parcs naturels régionaux et pôles d'équilibre territorial). Selon Gwenaël Doré, le nouveau Leader se présente sous de bons augures. « Le transfert de la gestion du programme des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt vers les



Le programme Leader s'attache au développement économique des territoires ruraux sur les activités telles que le numérique, les services, le tourisme, etc.

conseils régionaux devrait permettre plus d'ouverture sur les questions de développement rural, avance-t-il. Les régions ont tout intérêt à travailler le lien entre ville et campagne, que ce soit du point de vue de la mobilité, de la culture ou de la mise en place de circuits courts. » Mais le directeur émet toutefois une réserve: « Les élus régionaux seront certainement soumis par endroits à une pression politique importante.

Attention, dans ce contexte, à ne pas distribuer les subventions, mais à bien prendre en compte l'aspect novateur qu'exige l'Europe pour les projets Leader. » L'un des principaux enjeux pour les régions sera, en effet, de stimuler le caractère innovant du programme qui combine acteurs publics et privés pour composer les comités de sélection des projets qu'il finance. Une marque de fabrique qui repose sur un équi-

Mise en réseau dans la Mayenne

Le groupe d'action locale (GAL) Sud-Mayenne est rompu à l'exercice: une nouvelle fois, il vient d'être retenu comme groupe d'action locale, bénéficiaire du programme européen Leader. Ce territoire qui regroupe trois communautés de communes s'était constitué en 1997, alors que Leader n'était qu'expérimental. « L'un des apports est la mise en réseau des acteurs, avance l'animateur du GAL Sud-Mayenne, Franck Lebossé. L'ingénierie et les apports techniques sur les projets sont également importants. » Pour 2014-2020, le GAL a choisi de financer des projets de lutte contre le changement climatique, dans la continuité des années précédentes. « Nous avons travaillé sur le tourisme et la culture, puis sur la jeunesse avant de financer des projets de transition énergétique, poursuit Franck Lebossé. C'est un sujet sur lequel la marge d'innovation est encore importante. »

libre parfois difficile à maintenir en zone rurale. « Notre objectif est d'associer et de fédérer les entreprises, associations et collectivités de notre territoire, pose l'animateur du GAL Sud-Mayenne, Franck Lebossé. Mais nous avons plus de mal avec le monde économique qu'avec les autres [lire l'encadré]. »

Animer et stimulation des coopérations

« Les régions sont parfois déçues par les projets qui remontent du terrain, avance Gwenaël Doré. S'ouvrir à de nouveaux territoires peut créer une dynamique dans la gouvernance des GAL qui portent leur deuxième ou leur troisième programme Leader. » Des réseaux se constituent dans ce sens, au niveau régional ainsi que national et européen. Il s'agit de développer la coopération entre groupes voisins, mais aussi entre ceux partageant les mêmes projets, notamment pour pallier l'essoufflement des GAL et apporter des idées fraîches en s'appuyant sur des partenaires plus expérimentés. « Une commission du réseau rural national sera dédiée à l'animation et à la stimulation des coopérations, rapporte Gwenaël Doré. C'est un aspect qui n'avait pas été pris en compte entre 2007 et 2013. » Associer les villes aux campagnes permet aussi l'émergence de nouveaux projets. Enfin, les GAL, financièrement plus autonomes que lors des précédentes programmations, vont devoir adapter leurs équipes: là où une seule personne se chargeait de l'animation du programme et de sa gestion administrative, les GAL devront se renforcer pour assurer ces deux missions dans le respect des règles toujours strictes qu'imposent l'Europe et les services contrôleurs français. c. a.

« Il manque encore une véritable réflexion stratégique »

Selon Sébastien Bourdin, spécialiste des fonds européens et enseignant chercheur en développement économique et territorial, les tentatives de spécialisation des régions françaises demeurent, pour l'heure, artificielles.

Que peut-on attendre de nouveau de la politique régionale européenne ?

La programmation 2014-2020 des fonds européens structurels et d'investissement prend un nouveau virage, notamment en ce qui concerne les orientations du fonds européen de développement régional (Feder). D'abord utilisé pour financer de petites infrastructures locales, le Feder a été réorienté vers les grandes infrastructures, tels les réseaux de transport considérés comme des vecteurs de croissance. Or la multiplication des voies de communication n'a pas permis le développement économique de ces nouveaux pays européens qui ont, en prime, perdu leurs employés les plus qualifiés, partis travailler chez leurs voisins. Cette nouvelle programmation vise les secteurs de l'innovation et de la recherche, jusque-là peu soutenus par la politique régionale de l'Union européenne.

A l'échelle européenne, les régions sont-elles les mieux placées pour évaluer le caractère innovant des projets ?

On peut innover dans tous les secteurs. C'est la raison pour laquelle l'Union européenne a demandé aux régions d'élaborer leur stratégie de spécialisation intelligente, pour identifier dans quel secteur elles sont les meilleures et resserrer les projets financés autour de ces secteurs. La définition de ce cadre a évidemment conduit entreprises et collectivités à œuvrer auprès des élus pour que leur secteur d'activité soit identifié par la stratégie. En outre, la spécia-

lisation régionale montre ses limites: la plupart d'entre elles ont ainsi retenu l'économie du numérique ou la transition énergétique parmi leurs priorités. Dans les régions agricoles ou en reconversion des pays de l'Est de l'Europe, par exemple, la stratégie relève plus souvent d'une création artificielle que d'une réflexion stratégique.

En quoi les régions peuvent-elles améliorer l'utilisation des fonds structurels programmés pour la période 2014-2020 ?

L'Europe annonce une simplification de l'utilisation des fonds structurels mais, sur le terrain, les porteurs de projets sont confrontés à de réelles difficultés. Les régions les mieux organisées seront donc celles qui tireront le meilleur profit des subventions proposées. Le change-

ment de gouvernance peut aider: en confiant l'autorité de gestion aux seules régions, l'Etat rend plus simple et plus lisible la politique régionale. Mais les régions vont devoir doter leurs services de suffisamment de personnel pour stimuler la programmation des fonds. A titre d'exemple, la représentation à Bruxelles de la région allemande du Bade-Wurtemberg emploie treize personnes, là où une seule représente la Basse-Normandie. Dans le même esprit, la qualification des personnels dans les services « Europe » des pays baltes est supérieure à ce que l'on observe en France. En étoffant leurs services, les régions ont aussi la capacité de ne pas laisser les fonds aux seules grandes entreprises, dimensionnées pour gérer le montage et le suivi des dossiers de subventions. *Propos recueillis par C. G.*



Sébastien Bourdin, enseignant chercheur en développement économique et territorial

Pour aller plus loin

SUR LE WEB L'Europe en France

Le portail internet de la politique de cohésion répertorie l'ensemble des programmes régionaux français, les montants par fonds, ainsi que les priorités mises en avant dans les territoires et les contacts pour les porteurs de projets. Des exemples de projets financés par des fonds européens sont présentés en vidéo.
www.europe-en-france.gouv.fr

À LIRE Guide pratique des fonds

Un ouvrage accompagne les porteurs de projets dans le montage de leur dossier pour bénéficier d'aides européennes. On y trouve nombre de conseils pratiques: des détails relatifs aux différents programmes, au type de projets qu'ils peuvent financer en passant par les exigences des autorités de gestion.
« Guide pratique des fonds structurels », Welcomeurope, <http://goo.gl/TxdB4C>

RENDEZ-VOUS Du 12 au 15 octobre, à Bruxelles (Belgique)

Open days 2015

La Semaine européenne des régions et des villes réunit chaque année des collectivités de toute l'Europe, venues présenter leurs projets, chercher des partenaires et échanger autour des problématiques du développement local. Y seront décernés les prix « Regiostars », récompensant des projets emblématiques soutenus par la politique de cohésion.
www.opendays.europa.eu

la Gazette.fr

POUR COMPLÉTER VOTRE INFORMATION...

- Financements: quand le versement des fonds européens se fait attendre
www.lagazette.fr/334327
- A la recherche des financements européens
www.lagazette.fr/337987