

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Communication

## **Commission des affaires européennes**

**Mercredi 12  
décembre 2012**  
16 h 30

Communication de M. Christophe Léonard sur la gestion des  
fonds structurels par les régions



## COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 12 décembre 2012 à 16 h 30

Présidence de M. Jérôme Lambert, Vice-président de la Commission,  
puis de M<sup>me</sup> Danielle Auroi, Présidente de la Commission

### Communication de M. Christophe Léonard sur la gestion des fonds structurels par les régions

**M. Christophe Léonard.** Monsieur le Président, mes chers collègues, alors que se dessinent actuellement les contours de l'acte III de la décentralisation et que sont en discussion les modalités de la politique de cohésion 2014-2020, il nous a semblé important de procéder à un point rapide d'information sur la question de la délégation aux collectivités locales, et notamment aux régions, de l'autorité de gestion des fonds européens. Le projet de loi sera adopté en Conseil des ministres courant février 2013.

Rappelons pour mémoire que l'enveloppe sur la programmation 2007-2013 FEDER et le FSE est pour la France de 14 milliards d'euros (dont 4 milliards pour les DOM), celle du FEADER de 7,6 milliards d'euros, et celle du FEP de 4,3 milliards d'euros. Comme vous le savez, ces fonds, FEDER et FSE, qui relèvent de la politique de cohésion, mais aussi le FEADER, qui relève de la PAC, et le FEAMP, qui relève de la PCP et remplace le FEP, sont actuellement gérés, au niveau régional, par le préfet de région. Celui-ci associe toutefois chacun des partenaires - régions et départements -, à la mise en œuvre des programmes opérationnels définis au niveau de l'État en concertation avec le Comité régional de programmation, organe consultatif qui réunit les services déconcentrés de l'État, et les représentants de la région et du département. Le Comité régional de programmation assure ainsi la sélection des projets après instruction par les services de l'État et avis d'instances techniques partenariales, mais la décision de programmation de chaque opération est prise par le préfet de région.

Le schéma actuellement envisagé est inversé par rapport à la situation actuelle : il s'agit de faire de la région la principale autorité de gestion des fonds européens, en concertation avec les services de l'État.

La gestion directe de ces fonds par les régions a constitué un des engagements de campagne de François Hollande lorsqu'il était candidat. Cet engagement a été rappelé lors de son discours de Châlons-en-Champagne le 31 août dernier, tandis qu'une déclaration commune du Premier ministre et de M. Alain Rousset, président de l'ARF - Association des régions de France -, a réaffirmé, le 12 septembre, que l'acte III de la décentralisation comporterait bien un volet relatif à la gestion directe par les collectivités des fonds européens. L'engagement 14 de cette déclaration précise ainsi : « l'État confiera la gestion des fonds européens de la prochaine génération aux régions, en particulier en matière de développement économique, de formation, d'innovation, d'aménagement du territoire et de développement rural, afin de renforcer l'effet levier de l'intervention publique. Des expérimentations seront

possibles dès 2013. Dès à présent, l'État associe pleinement les régions à la préparation de la prochaine programmation. »

De même, à l'issue d'une rencontre à l'Élysée, M. Claudy Lebreton, président de l'ADF - Assemblée des départements de France -, le président de la République et le Premier ministre, sont convenus que, dans le cadre de la programmation 2014-2020, l'État proposera à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014 la conclusion de conventions globales pluriannuelles de gestion du Fonds social européen avec les départements pour les compétences relevant du département.

M. Michel Destot, président de l'AMGVF - Association des maires des grandes villes de France - souhaite de son côté que l'ensemble des territoires soient associés à la préparation de la prochaine programmation, et appelle à une rénovation de la gouvernance infra-régionale.

Où en est-on actuellement ?

Des travaux ont été engagés au plan interministériel pour déterminer les modalités de cette nouvelle architecture, et notamment le périmètre éventuel du maintien dans le giron de l'État d'une partie de l'enveloppe.

Le scénario actuellement envisagé par les services des ministres concernés est le suivant. Concernant le FSE, sont envisagés le transfert de l'autorité de gestion et d'une large partie des fonds aux régions, une petite partie étant conservée en gestion nationale pour les compétences relevant de l'État - avec délégation de gestion aux départements. Concernant le FEDER, sont envisagés le transfert de l'autorité de gestion et des fonds aux régions, à l'exception d'une part mineure conservée en gestion par l'État pour des enjeux nationaux, tels que la politique de la ville. Concernant le FEADER, la question d'une délégation aux régions pour créer des programmes nationaux n'est pas tranchée, tandis qu'il n'est pas acté que les régions obtiennent l'autorité de gestion déléguée pour le FEAMP.

Cette proposition, soumise ces jours-ci à l'arbitrage du Premier ministre, est fortement contestée par les régions, qui estiment que le transfert des fonds doit être total et qu'il s'agit là d'un « reniement des engagements pris avec le président de la République et le Premier ministre ». Les élus régionaux, et au premier chef le président de l'ARF, M. Alain Rousset, considèrent que l'État, et plus particulièrement les administrations centrales, leur font un mauvais procès en « incompétence économique », sentiment d'autant plus exacerbé que les débats sur la BPI ont montré des réticences à la régionalisation de la banque.

De fait, les services de l'État mettent en avant le risque de mauvaise gestion par les régions et redoutent leur partialité. Cet argument un peu frileux se heurte à la réalité, que ce soit en France ou en Europe.

En France, la gestion expérimentale de ces fonds par la région Alsace a fait ses preuves, comme en atteste un rapport d'audit de gestion d'étape publié en février 2011, tandis qu'en Europe, la gestion décentralisée existe déjà dans les États fédéraux sans poser plus de problèmes que la gestion centralisée.

Pour le reste, comme l'a déclaré M<sup>me</sup> la ministre en charge de la décentralisation, Marylise Lebranchu : « il n'y a pas d'un côté un État rationnel et de l'autre des élus irrationnels ».

Un autre argument, plus pertinent sans doute, est celui du transfert des compétences détenues actuellement par les personnels des SGAR - secrétariats généraux pour les affaires régionales -. Dans quelle condition ce transfert pourra-t-il s'opérer sans déperdition de compétences ? Selon les estimations qui nous ont été données, 1 500 équivalents temps plein (ETP) au maximum seraient concernés, ce qui n'est rien à côté du transfert des TOS - personnels techniciens, ouvriers et de services du ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche - que les collectivités locales ont eu à gérer.

En forme de conclusion, je soulignerai que l'acte III de la décentralisation doit viser l'efficacité de la consommation des crédits européens, et c'est pourquoi la France doit rechercher la meilleure architecture et donner à chaque échelon les moyens de trouver sa place. Le rôle de l'État au niveau local en sera nécessairement modifié. Notre juge de paix doit être la recherche de la meilleure utilisation possible des crédits européens. Le travail parlementaire devra y contribuer, et c'est pourquoi nous vous proposons que notre commission se saisisse pour avis du futur projet de loi sur cette question.

**M. Jérôme Lambert.** Les fonds structurels ne sont pas complètement utilisés en France. Quel est le montant de cette sous-utilisation et quelles en sont les raisons ?

**M. Christian Léonard.** Les fonds non programmés se montent à environ 2,6 milliards d'euros. Ils seront intégrés dans le dispositif du Pacte budgétaire et de croissance du 29 juin 2012.

**M. Jérôme Lambert.** Seront-ils réaffectés à la France ?

**M. Christian Léonard.** Oui, sans doute.

**M. Michel Piron.** Ce débat aboutit aux différentes conceptions de centralisation ou de décentralisation et au partage des possibles entre l'État et les Régions.

Je suis étonné, concernant le FEDER, que l'on cite la politique de la ville parmi les enjeux nationaux. Est-on, en effet, le mieux à même d'arbitrer de Paris une politique d'aménagement du territoire en terme de maillage entre villes et métropole par exemple ? Ne serait-ce pas à l'échelle régionale que l'on serait le mieux à même d'organiser ce maillage qui peut descendre, en deçà des villes moyennes, jusqu'aux chefs-lieux de cantons ou aux bourgs ruraux, les mieux à même d'offrir le minimum de services de proximité ?

Je suis très perplexe sur la capacité de l'État à être, de ce point de vue, omniscient et de pouvoir assurer l'égalité entre les territoires. Le moins que l'on puisse dire est qu'on s'en est éloigné depuis longtemps malgré cette prétention du centre à gérer la périphérie.

Enfin, la question de Mme Lebranchu que vous avez rapportée avec justesse comporte beaucoup d'ambiguïté. Au fond, est-ce que cela signifie que c'est la rationalité qui serait partagée entre l'État et les territoires ou l'irrationalité ?

**M. Christian Léonard.** Je n'ai pas vocation à parler au nom de l'État, compte tenu à la fois du principe de la séparation des pouvoirs et du fait que le projet de loi n'est pas encore élaboré. Il nous a été cependant rapporté que, dans le cadre budgétaire contraint actuel, il y a une tendance de l'administration centrale à garder la maîtrise d'une partie des crédits, notamment dans le cadre de la politique de la ville, ce qui constitue bien entendu des éléments de frein à une volonté de décentraliser davantage. Par contre, un certain nombre de nos

collègues estiment, par compensation en quelque sorte, que la consommation des crédits est disparate entre les régions. Face à des régions consommant plus les crédits, car plus expérimentées, l'État pourrait être considéré, du fait de son expertise, plus à même de consommer les crédits sur le territoire. Nous avons surtout souhaité souligner l'importance du travail parlementaire dans ce domaine, notamment dans le cadre de notre commission, ce qui nous amené à proposer qu'elle se saisisse, pour avis, du futur projet de loi de décentralisation.

**M. Hervé Gaymard.** Je félicite nos collègues pour ce rapport très clair sur un sujet important.

Je rapporterai d'abord une expérience que j'ai eu en tant que président d'une collectivité territoriale qui a, en quelque sorte, cogéré avec l'État, pendant plus d'une décennie, les fonds structurels européens dans leur ancienne version. Cela a très bien fonctionné dans une véritable symbiose entre les services, départementaux en l'occurrence, et ceux de la Préfecture. Nous avons eu des taux de consommation très élevés des fonds qui ont été très judicieusement utilisés.

A l'heure de la très nécessaire gestion stricte des finances publiques, il ne faut pas consommer pour consommer. Face à la plainte selon laquelle on ne consomme pas assez les fonds européens, j'estime que cela peut-être tout simplement dû au fait qu'il n'y a pas à dépenser. Il ne faut pas s'en émouvoir car cela fait finalement une charge moindre pour le contribuable.

Concernant les crédits de la politique agricole commune avant l'accord budgétaire de 2003, il a été possible de prolonger ce qu'on appelait les « plafonds de Berlin » simplement car il avait été moins dépensé sur ces crédits. Cela a permis d'absorber les nouveaux pays d'Europe centrale et orientale. On sait qu'il y a structurellement une sous consommation des fonds européens : il ne faut pas s'en alarmer car cela permet de financer d'autres dépenses.

Je partage tout à fait l'avis de M. Michel Piron. S'agissant du FSE et du FEDER et aussi des crédits de la politique de la ville, je pense qu'une décentralisation à destination des Régions semble ressortir au simple bon sens.

En revanche, j'ai une opinion différente pour le FEADER et le Fonds européen de modernisation de la pêche (FEP). Les sommes inscrites à ce dernier ne sont pas très élevées et ne concernent que peu de régions. Il semble donc qu'il faille maintenir une unité d'action dans ce domaine en liaison évidemment avec les collectivités territoriales et régionales concernées.

Concernant le FEADER, il me semble hasardeux d'avoir 22 compartiments de PAC même si on sait que le FEADER ne concerne qu'une partie de la politique agricole. Je considère qu'on doit laisser à l'État, c'est-à-dire au ministre de l'Agriculture, le soin d'orienter, après consultation des Régions, les décisions car on se rend compte que des distorsions de concurrence peuvent très rapidement se manifester d'une région à l'autre.

Même si on avait mis des limites à l'autonomie régionale, on a vu, avec la dernière réforme de la PAC, que les marges d'adaptation et de flexibilité ont entraîné, notamment entre la France et l'Allemagne, des distorsions de concurrence qui ont pu réorienter très profondément les productions. Je souhaiterais donc une expertise complémentaire sur ce sujet.

Enfin, je considère comme très important que notre Commission puisse se prononcer pour avis sur la futur projet de loi de décentralisation.

**M. Daniel Fasquelle.** Je partage tout à fait ce que vient de dire M. Hervé Gaymard.

Le FEAMP est un vrai enjeu qu'il faut souligner même si cela dépasse le cadre de ce rapport. La vraie difficulté, dans les Régions où il y a de la pêche, est de soutenir concrètement l'installation de jeunes pêcheurs et aussi la construction de nouveaux navires de pêche. Cela importe particulièrement car la flotte de pêche, d'un âge moyen de 20 à 25 ans, vieillit. On peut même penser qu'il n'y aura bientôt plus de pêche en France, tout simplement parce qu'il n'y aura plus de bateaux de pêche.

L'Union européenne permet la modernisation de ces bateaux mais ne donne plus aucune aide pour la construction neuve.

Les régions sont donc confrontées à ce problème, la Bretagne ayant essayé de trouver des solutions mais qui ne sont pas pérennes. Il faudrait donc trouver des possibilités dans le cadre de la nouvelle politique des pêches et du FEAMP.

Il faut, en s'appuyant sur le FEAMP et avec l'aide des régions et des collectivités territoriales, pouvoir enfin aider la construction de nouveaux navires plus économes en carburant, plus sûrs et permettant de meilleures conditions de vie et de travail. C'est donc un enjeu économique et social.

L'Union européenne ne permet pas la construction neuve pour éviter la surpêche. On aboutit en réalité au résultat diamétralement opposé car les navires vieillissant consomment de plus en plus de carburant, de plus en plus coûteux, ce qui incite à pêcher plus pour équilibrer économiquement les exploitations.

Il faut que les Régions puissent soutenir des projets innovants comme le navire de pêche à moteur hybride en expérimentation à Etaples et à Boulogne sur Mer. De tels projets sont encore trop rares et mériteraient d'être soutenus par l'Union européenne, l'État et les Régions.

Je souhaitais intervenir sur ce point qui constitue un enjeu majeur, les Régions étant prisonnières des règles européennes. Elles voudraient pouvoir agir mais en sont malheureusement empêchées.

**Jérôme Lambert.** S'agissant de la pêche, je vous rappelle que notre commission a mis en place un groupe de travail conjoint avec la commission des affaires économiques.